



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO, ESTADO E CONSTITUIÇÃO

Justiça de transição reversa: os contrafluxos da transição e seus reflexos na redemocratização do Brasil.

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília como pré-requisito para obtenção do título de doutor.

Linha de pesquisa: Movimentos sociais, conflitos e direitos humanos.

Sublinha: Justiça de transição.

Orientadora: Profa. Dra. Eneá de Stutz e Almeida.

2024

LAHIS DA SILVA ROSA

Justiça de transição reversa: os contrafluxos da transição e seus reflexos na redemocratização do Brasil.

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília – PPGD/UnB, como requisito para obtenção do Título de Doutor em Direito.

BANCA EXAMINADORA

Presidente: _____

Dra. Eneá de Stutz e Almeida, Universidade de Brasília

1ª Examinadora: _____

Dra. Simone Rodrigues, Universidade de Brasília

2º Examinador: _____

Dra. Renan Quinalha, Universidade Estadual de São Paulo

3ª Examinadora: _____

Dr. Luciana Garcia, Instituto Brasileiro de Ensino, Desen. e Pesquisa

4ª Examinadora: _____

Dra. Tainá Aguiar Junquilha, Instituto Brasileiro de Ensino, Desen. e Pesquisa

Brasília, 16 de Dezembro de 2024.

AGRADECIMENTOS

Concluir este projeto me remete imediatamente à primeira vez que eu entrei na UNB, ao dia em que passei no mestrado, ao dia em que não passei no doutorado na primeira tentativa, aos dias bonitos em Brasília, aos primeiros dias de seca, tudo até aqui foi um encontro comigo mesma, com quem eu gostaria de ser e me tornei. Concluo a jornada com a maior felicidade, com orgulho de tudo que foi construído até aqui e com a certeza de que muitas coisas podem acontecer quando se acredita. Agradeço só por existir aqui neste momento, por tudo que me guiou até aqui e por todas as proteções espirituais que recebi neste caminho.

Antes de tudo, agradeço à quem veio antes, todas as mulheres doutoras, todas as mulheres negras doutoras, todas as pessoas que pavimentaram este caminho para a minha jornada. Aos meus incomparáveis pais, Marcos Tadeu Rosa e Marzília Silva, o projeto de tudo que sou e pretendo ser. Obrigada por cada segundo de dedicação desde o meu primeiro dia de vida, por permanecerem ao meu lado nos dias bons e ruins, nossa família é a prova de que a educação é o único caminho. Que eu continue sendo o 'caso para contar' de vocês por todos os lugares que passarem. Agradeço de maneira especial à minha irmã, Larissa Silva, minha confidente a pessoa mais iluminada que eu conheço, por todas as trocas do caminho, eu sou porque nós somos.

Agradeço à minha orientadora professora Eneá de Stutz e Almeida por essa jornada de seis anos, somando o mestrado e o doutorado. Quando eu estive pela primeira vez no grupo de pesquisa não imaginava o tamanho da caminhada, tudo isso só foi possível pela generosidade, paciência e maestria que Eneá me entregou em todo o caminho.

Ao meu cristal da sorte, Vitória, minha companheira, meu apoio 24 horas de todas as páginas deste trabalho. Por toda paciência, carinho e café, o amor muitas vezes é sobre entrega e silêncio, obrigada por escrever comigo o livro do infinito. Tudo em nós brilha, ilumina e atravessa, Sunshine.

Todo este caminho encontrou amor e apoio desde o primeiro dia do meu grande amigo Vitor Burgo, que me abriu as janelas para voar, que me provou que era possível. De fato, Vitor, o paraíso são os outros.

Imagine só dois amigos que se conheceram na faculdade, estudaram juntos para entrar no mestrado, entraram juntos, moraram juntos, defenderam juntos, passaram no doutorado, e agora quase no mesmo dia defendem juntos. Sem André nada disso seria possível, o irmão que a vida me deu, que me acolheu em momentos difíceis, que me empurrou quando foi preciso e que partilha para sempre comigo memórias indescritíveis. XXI.

Minha jornada na UNB foi permeada de surpresas bonitas e grandes amizades que contribuíram de forma singular para que eu me tornasse muito mais do que sonhei, agradeço a todas e todos que passaram, mas agradeço mais ainda aos que ficaram como presentes neste caminho: Emília Joana, Fernanda Lima, Milena Pinheiro e Felipe Estrela.

Ao meu grupo de apoio de tantas horas de conversas e compartilhamento de angústias, alegria, dias e noites de muitas histórias, parte da minha família em Brasília, motor fundamental para este trabalho: Breno Francklin, Mariana Regis, Lucas Souza, Murilo Bataglia, Lucas Ramalho, Priscila Sodré, Eduarda Gindri, Tainá Aguiar.

Escrever a tese no meio de uma jornada grande de trabalho foi um desafio sem igual, agradeço à minha equipe de trabalho impecável no IDP, que me apoiou muito durante todo este tempo e principalmente na reta final da tese, vocês são incríveis e únicos, serei eternamente grata pela paciência e suporte.

Sem esquecer do mais importante, à tudo que me guia, me fortalece e me protege a todos os ventos que como ventania me colocaram aqui e, claro, Dora Barreto Regis.

À minha avó, Carlinda Sebastiana da Silva.

RESUMO

Esta tese examina a justiça de transição no Brasil, com foco no impacto da justiça de transição reversa sobre a cultura democrática e a confiança nas instituições. A pesquisa é vinculada à linha Movimentos sociais, sociedade e conflito do PPGD/UNB, fruto de estudos do Grupo de pesquisa Justiça de Transição e da Professora Eneá de Stutz e Almeida. Neste sentido, a pesquisa parte da hipótese de que as práticas de reversão, ao enfraquecerem os pilares fundamentais da justiça de transição prejudicam a consolidação democrática no país, por meio de uma abordagem metodológica multidisciplinar, que inclui análise documental, orçamentária e de dados de surveys de opinião pública, a pesquisa traça o percurso das políticas de justiça de transição entre 2019 e 2024, abarcando o governo Bolsonaro e o primeiro ano do governo Lula. Os resultados revelam que, sob o governo Bolsonaro, mudanças institucionais, cortes orçamentários e a adoção de uma narrativa revisionista resultaram em retrocessos significativos no processo de justiça de transição, afetando negativamente a percepção pública sobre a democracia e fomentando um clima de apatia e indiferença quanto ao regime democrático. Esta pesquisa também observou uma tendência crescente em aceitar alternativas autoritárias, especialmente em períodos de crise, o que aponta a necessidade latente de reforçar as políticas de transição como instrumentos centrais para o fortalecimento da democracia no Brasil. Neste trabalho, a justiça de transição é vista não apenas como uma medida corretiva em relação aos abusos do passado, mas também como um mecanismo essencial para a construção de uma sociedade culturalmente democrática, que possa aprender com sua história e evitar a repetição de violações aos direitos humanos.

Palavras-chave: Justiça de transição, Democracia, Memória, Reparação, Reversão democrática.

ABSTRACT

This thesis examines transitional justice in Brazil, focusing on the impact of reverse transitional justice on democratic culture and trust in institutions. In this context, the research hypothesizes that reversal practices, by weakening the fundamental pillars of transitional justice, hinder the country's democratic consolidation. Using a multidisciplinary methodological approach, which includes documentary analysis, budgetary analysis, and public opinion survey data, the research traces the trajectory of transitional justice policies between 2019 and 2024, covering the Bolsonaro administration and the first year of the Lula government. The findings reveal that under Bolsonaro's government, institutional changes, budget cuts, and the adoption of a revisionist narrative resulted in significant setbacks in the transitional justice process, negatively impacting public perception of democracy and fostering a climate of apathy and indifference toward the democratic regime. This research also observed a growing tendency to accept authoritarian alternatives, especially during times of crisis, highlighting the latent need to reinforce transitional policies as central instruments for strengthening democracy in Brazil. In this work, transitional justice is seen not only as a corrective measure for past abuses but also as an essential mechanism for building a culturally democratic society that can learn from its history and avoid repeating human rights violations.

Keywords: Transitional justice, Democracy, Memory, Reparation, Democratic reversal.

LISTA DE SIGLAS

MPL	Movimento passe livre
ONU	Organização das Nações Unidas
ADCT	Ato das disposições Constitucionais transiórias
ADPF	Arguição de descumprimento de preceito fundamental
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UFRJ	Universidade Federal do rio de janeiro
UFF	Universidade Federal Fluminense
CN	Congresso nacional
LOA	Lei Orçamentária Anual
PPA	Plano Plurianual
PMPC	Parcelas Mensais Permanentes Continuadas
PU	Prestação única

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
1Delimitações conceituais da justiça de transição e sua implementação no contexto brasileiro:	17
1.1Eixos estruturantes da justiça de transição	17
1.1.1 Das Garantias de não repetição: reforma das instituições, persecução dos violadores e educação em direito humanos.	22
1.1.2 O Pilar verdade e o quinto pilar memorialização.....	26
1.1.3 O pilar reparação como eixo condutor da política de transição no Brasil:29	
2Justiça de transição reversa como conceito crítico:	34
2.1 A transição pactuada e seus reflexos no aprofundamento democrático:....	41
2.2 A justiça de transição reversa como contraprocessos do aprofundamento democrático:	46
3 O contraprocessos sob a perspectiva do Estado:.....	50
3.1 A mudança de paradigma da justiça de transição no Brasil – breve análise do momento que precede o Governo Bolsonaro:	52
3.2A Comissão da anistia no Governo de Jair Messias Bolsonaro:.....	55
3.2.1 A materialização dos atos da Comissão: da condução dos julgamentos entre 2019 e 2022:	62
3.2.3 A dotação orçamentária entre 2019 e 2022:	71
3.3 A Comissão da anistia no Governo de Luís Inácio Lula da Silva:	82
3.3.1A condução da Comissão da anistia pelo Estado: composição e regulamentação entre 2023 e março de 2024:	82
4.O contraprocessos sob a perspectiva da sociedade:.....	97
4.1Reconciliação Nacional e Fortalecimento da Democracia: Uma Análise dos Propósitos Finalísticos da Justiça de Transição na Sociedade	97
4.2A percepção da democracia no Brasil:	105
4.3A confiança nas instituições.....	110
4.4A percepção quanto às alternativas autoritárias:	114
4.5Paradoxos da cultura democrática no Brasil e o papel da justiça de transição:	119
CONCLUSÃO:	123
REFERÊNCIAS.....	131

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, o mundo testemunhou um grave avanço dos discursos conservadores e a ascensão de governos de extrema direita em diversas nações, um fenômeno que demanda uma análise profunda e ampla sobre os desafios enfrentados pelas democracias contemporâneas. Este crescente movimento político, frequentemente caracterizado por uma retórica populista e nacionalista, representa uma disrupção das normas democráticas estabelecidas e desafia as estruturas tradicionais de governo. Não distante disso, é possível identificar movimentos de apoio ao retorno do autoritarismo no Brasil. Estes fatos nos colocam diante de uma das questões mais urgentes do cenário nacional: é necessário repensar o percurso de redemocratização adotado pelo Brasil e identificar estratégias para o fortalecimento e aprofundamento do processo democrático.

Este fenômeno apresenta desafios significativos para as democracias contemporâneas, exigindo uma análise crítica das suas estruturas e processos. No contexto brasileiro, o retorno de ideais autoritários e as contínuas tensões democráticas ilustram a necessidade urgente de revisar os caminhos da redemocratização e fortalecer os mecanismos que sustentam a democracia. A trajetória política recente do Brasil, marcada pelas manifestações de 2013, a polarização crescente e a eleição de Jair Bolsonaro, evidencia um cenário de profundas contradições. Este ambiente reflete não apenas uma desconfiança nas instituições, mas também uma crise na percepção pública sobre a eficácia do sistema democrático. A redemocratização do país, iniciada com a promulgação da Constituição de 1988, parece enfrentar desafios contínuos que comprometem a consolidação de uma cultura democrática robusta.

As manifestações de junho de 2013 marcaram um ponto de inflexão na trajetória política brasileira, expondo fragilidades e tensões latentes no pacto democrático que sustentava o país desde a promulgação da Constituição de 1988. O contexto que precedeu esses eventos foi moldado por uma série de transformações políticas e sociais, iniciadas com a eleição de Luiz Inácio Lula da

Silva em 2002, representando o primeiro governo de esquerda a assumir a Presidência após a redemocratização. O êxito das políticas sociais e econômicas do período inicial do governo Lula consolidou sua reeleição em 2006 e a vitória de sua sucessora, Dilma Rousseff, em 2010, no entanto, a popularidade do governo começou a declinar durante o primeiro mandato de Dilma, refletindo um desgaste gerado por crises econômicas, denúncias de corrupção e a sensação de desconexão entre o governo e as demandas populares.

Entre março e junho de 2013, a aprovação do governo Dilma caiu abruptamente de 65% para 30% (PINTO, 2017), uma evidência de que as manifestações daquele ano transcenderam o Movimento Passe Livre (MPL), que havia catalisado os protestos iniciais com a reivindicação de transporte público gratuito. Rapidamente, os atos ganharam proporções nacionais, incorporando pautas difusas e heterogêneas, o que começou como uma crítica ao aumento das tarifas de transporte logo evoluiu para uma ampla expressão de insatisfação com o sistema político, a qualidade dos serviços públicos e a corrupção, ocorre que essa mobilização não se deu de forma homogênea, mas sim refletindo uma fragmentação de agendas e a entrada de novos atores sociais (CHAUI, 2013). Entre esses atores, a classe média conservadora emergiu como força relevante, representada por indivíduos de alta escolaridade e renda, essa nova classe média sentia-se ameaçada por políticas redistributivas e pela percepção de perda de status social. Seus integrantes passaram a ocupar as ruas e a direcionar os protestos contra o sistema político (IBOPE, 2013), frequentemente associando suas críticas ao governo federal e ao Partido dos Trabalhadores, esse deslocamento das pautas originais dos movimentos sociais para uma agenda mais conservadora marcou uma transição importante no perfil das manifestações, evidenciando uma crescente polarização política.

O impacto das manifestações de 2013 no sistema político foi profundo, a crise de representação tornou-se ainda mais evidente com a população expressando uma crescente desconfiança nas instituições e nos atores políticos, o presidencialismo de coalizão, modelo que sustentava o governo, passou a ser alvo de duras críticas, sendo associado a práticas de corrupção e à incapacidade de responder às demandas sociais (AVRITZER, 2021). Essa dinâmica criou o terreno fértil para o surgimento de discursos populistas e antissistema, que culminaram na eleição de Jair Bolsonaro em 2018, mas cujas raízes podem ser

claramente rastreadas até os eventos de 2013. O legado de 2013 é paradoxal, se por um lado as manifestações representaram uma revitalização da participação social e o surgimento de novos atores políticos, por outro evidenciaram a fragmentação das agendas e a dificuldade de articulação de demandas coesas e transformadoras. De fato, a polarização política que se intensificou naquele período continuou a impactar a democracia brasileira, gerando um cenário de constante desconfiança nas instituições e na capacidade do sistema político de atender às demandas populares.

Esse período é marcado por uma retomada indiscreta dos discursos anticomunistas do período militar, protestos eram agendados para a data de promulgação do AI-5 (VALOR ECONOMICO, 2015), cartazes com homenagens à ditadura, reprodução de frases usadas em manifestações feitas à época e o crescimento de movimentos e partidos e defesa de discursos anticomunistas se evidenciavam de forma escancarada a partir de então (PINTO, 2017). Somado a isso, em momento posterior, o julgamento do impeachment de Dilma Rousseff apresenta ao Brasil um legislativo que negociou com o conservadorismo em um emaranhado de questões políticas e escolheu a cada voto a favor a retirada da Presidenta eleita expor muito do que já se via nas ruas desde o início das manifestações de 2013, o discurso anticomunista, antipetista, em defesa do 'cidadão de bem' e da 'família brasileira' (ALONSO, 2023). Neste cenário um político emergia dentre os que ainda não haviam se enfraquecido no processo das operações contra a corrupção, Jair Messias Bolsonaro encontrou no crescimento do movimento de direita e na aversão à esquerda um fundamento para lançar sua candidatura a presidência e em janeiro de 2019 tomou posse como Presidente do Brasil, com 55% dos votos válidos, o que evidenciava um país reflexo de todo o caldo social de seus últimos anos políticos (XAVIER, 2018).

O momento social que segue a eleição de Jair Bolsonaro vai levar o país a assistir um período de exaltação da tradição autoritária, conservadora e violenta sob a égide das novas relações políticas e sociais, com um total descompromisso com a cultura democrática e sem receios para escancarar os vestígios de uma transição democrática inacabada e de um revisionismo histórico dos fatos ocorridos neste território. Em uma análise macro é possível perceber como os anos anteriores ao Governo Bolsonaro contribuíram para a

formação de cenário permissivo (AVRITZER, 2016) nas escolhas políticas do país, entretanto, com recorte sob o viés da transição democrática, esta abordagem nos revela aspectos pontuais da construção do caminho de redemocratização no Brasil. Inicialmente, é necessário rememorar que entre 1964 e o ano de promulgação da Constituição Federal de 1988 (REIS FILHO, 2014) o país esteve sob a égide do autoritarismo comandado pelos militares, que implicou em mais de vinte anos de repressão, violência, tortura e restrição de direitos fundamentais. Por outra via, a convocação da constituinte, já no seu instrumento de iniciação, a Emenda Constitucional nº 26/1985, apontava o reconhecimento dos deméritos do Estado brasileiro neste período e a necessária adoção de uma política de transição para balizar a trajetória do autoritarismo para a democracia.

Para compreender os desdobramentos da trajetória política brasileira e sua relação com a democracia contemporânea, é indispensável uma análise que conecte os eventos históricos às estratégias institucionais de consolidação democrática. O período que vai da redemocratização formal até os dias atuais não pode ser entendido apenas como uma sucessão de fatos políticos, mas como uma construção contínua e, muitas vezes, contestada, de pactos sociais e institucionais. O Brasil, ao emergir de uma ditadura militar que marcou mais de duas décadas de repressão e violência, iniciou um processo de redemocratização que, embora institucionalmente significativo, apresentou limitações evidentes na implementação de mecanismos que assegurassem uma transição plena para a democracia substantiva. Nesse contexto, eventos como as manifestações de 2013 e a ascensão de Jair Bolsonaro em 2018 não apenas evidenciam fragilidades do sistema político, mas também destacam os desafios contínuos da democratização, esses episódios expõem as contradições de uma democracia formalmente consolidada, mas ainda permeada por discursos autoritários e práticas que minam a confiança nas instituições. A fragmentação das agendas políticas, a polarização ideológica e o ressurgimento de discursos revisionistas revelam que o processo de redemocratização não garantiu plenamente a construção de uma cultura democrática robusta e inclusiva.

É nesse cenário de avanços e retrocessos que se torna essencial compreender o papel da justiça de transição para além de um mecanismo jurídico ou político, a justiça de transição emerge como uma estratégia

fundamental para lidar com os legados do autoritarismo, promovendo memória, verdade, reparação e justiça como bases para a reconciliação nacional. Ela visa não apenas a reparação de vítimas e a responsabilização de perpetradores, mas também o fortalecimento de uma cultura democrática que possa sustentar as instituições e a sociedade em momentos de crise.

Este trabalho insere-se no debate crítico sobre a justiça de transição no Brasil, com foco nas políticas de memória, verdade e reparação. A pesquisa parte da hipótese de que práticas de reversão, observadas principalmente durante o governo Bolsonaro, minam os pilares fundamentais da justiça de transição e enfraquecem a consolidação democrática. A tese explora o conceito de justiça de transição reversa, propondo uma análise detalhada dos impactos dessas práticas na cultura democrática brasileira. O trabalho busca não apenas descrever os retrocessos observados, mas também oferecer uma compreensão crítica sobre como esses movimentos afetam a percepção pública da democracia e a confiança nas instituições.

Neste sentido, o estudo organiza-se em quatro capítulos, cada um destinado a explorar aspectos centrais da justiça de transição no Brasil, com ênfase nos desafios recentes e seus impactos na cultura democrática. No primeiro capítulo, intitulado "Delimitações Conceituais da Justiça de Transição e sua Implementação no Contexto Brasileiro", são apresentados os fundamentos teóricos e os eixos estruturantes da justiça de transição: memória, verdade, reparação, garantias de não repetição e reforma das instituições. Este capítulo contextualiza a aplicação desses eixos no Brasil, traçando um panorama histórico e normativo desde a Constituição de 1988, que marcou o início do processo de redemocratização, até as políticas desenvolvidas ao longo das últimas décadas.

Em uma análise seguinte, o segundo capítulo, "Justiça de Transição Reversa como Conceito Crítico", propõe uma análise crítica das práticas que têm desvirtuado os objetivos da justiça de transição no Brasil, especialmente no período mais recente. O conceito de justiça de transição reversa é explorado em profundidade, evidenciando como certas ações institucionais, sob a égide do governo Bolsonaro, resultaram em retrocessos significativos, prejudicando os mecanismos de memória, verdade e reparação. Este capítulo investiga o impacto dessas práticas na consolidação democrática, destacando as

implicações para a confiança pública nas instituições e para a percepção da democracia como valor social.

No terceiro capítulo, "O Contraprocesso sob a Perspectiva do Estado", a análise se volta para as ações e omissões do Estado no âmbito da justiça de transição, quando discutiremos como mudanças institucionais, cortes orçamentários e a adoção de narrativas revisionistas contribuíram para o enfraquecimento dos pilares da justiça de transição, criando um cenário de retrocessos que compromete a continuidade e a eficácia das políticas democráticas. A investigação aborda o papel do Estado na promoção ou obstrução dos mecanismos de transição, analisando as consequências dessas ações no contexto político e social do país.

O quarto capítulo, "O Contraprocesso sob a Perspectiva da Sociedade", amplia a discussão para a esfera social, examinando como as percepções públicas sobre a democracia e as alternativas autoritárias foram moldadas pelas práticas de justiça de transição reversa. A análise baseia-se em dados de surveys e outros indicadores sociais para compreender o impacto dessas práticas na cultura democrática brasileira. Este capítulo ressalta a importância da memória coletiva e da participação social na resistência aos retrocessos autoritários e no fortalecimento da democracia. O que nos encaminha às conclusões do trabalho, para a sintetização dos principais achados da pesquisa, reafirmando a necessidade de políticas públicas contínuas e eficazes para garantir a consolidação da justiça de transição no Brasil.

Neste contexto, esta tese busca apresentar uma análise abrangente e crítica sobre os desafios enfrentados pela justiça de transição no Brasil, com ênfase na relação entre as políticas de memória, verdade e reparação e a consolidação da cultura democrática. Este trabalho parte de uma inquietação central: de que maneira a justiça de transição enfrentou os impactos da reversão e como isso afetou a cultura democrática e a confiança nas instituições no Brasil? Essa questão, crucial para a compreensão da trajetória democrática brasileira, orienta toda a investigação aqui desenvolvida.

A pesquisa desenvolvida articula uma abordagem metodológica rigorosa e interdisciplinar, utilizando análise qualitativa de dados institucionais, orçamentários e de percepção social. A combinação dessas metodologias permitiu construir um panorama detalhado dos impactos da chamada justiça de

transição reversa sobre o fortalecimento ou enfraquecimento da democracia no Brasil. O marco temporal adotado (janeiro de 2019- março de 2024) abrange períodos políticos distintos, incluindo todo o mandato do governo Bolsonaro e o primeiro ano do governo Lula, permitindo uma análise comparativa e histórica das práticas institucionais e suas consequências para a sociedade.

Esta tese insere-se em um campo teórico e político de extrema relevância, a justiça de transição, enquanto conceito, transcende as fronteiras do jurídico e se estabelece como uma arena política e cultural fundamental para a reconstrução de sociedades que enfrentaram períodos autoritários. No Brasil, a transição democrática, marcada pela Lei de Anistia de 1979 e pela Constituição de 1988, foi caracterizada por uma pactuação que evitou rupturas profundas com o passado autoritário, essa escolha histórica deixou cicatrizes que persistem até hoje, especialmente no que diz respeito à memória, reparação e verdade. Este trabalho busca contribuir para o aprofundamento desse debate, evidenciando como o enfraquecimento dessas políticas repercute na construção de uma cultura democrática robusta.

A relevância social deste trabalho reside em sua capacidade de destacar as conexões entre as políticas de transição e a percepção social da democracia. Em tempos de crescente polarização e questionamento das instituições democráticas, a pesquisa apresenta um alerta sobre os riscos de retrocessos democráticos e a necessidade de políticas públicas que reforcem os valores democráticos. Desta forma, ao explorar como as práticas institucionais podem tanto consolidar quanto enfraquecer a democracia, a pesquisa dialoga diretamente com os desafios enfrentados por países que lidam com legados autoritários. Nas palavras de Millôr Fernandes: “O Brasil tem um enorme passado pela frente”, este trabalho, portanto, busca não apenas compreender os impactos da prorrogação deste passado, mas também oferecer caminhos para a construção de um futuro democrático mais sólido, no qual a justiça de transição desempenhe um papel central na consolidação da democracia no Brasil, delineando as ferramentas teóricas e práticas que sustentam sua implementação, analisando sua adequação, seus limites e, sobretudo, seu papel como catalisador de uma democracia que não se limite à formalidade das instituições, mas que se reflita na prática cotidiana de seus cidadãos.

1 Delimitações conceituais da justiça de transição e sua implementação no contexto brasileiro:

1.1 Eixos estruturantes da justiça de transição

A análise da justiça de transição no contexto sociopolítico pós-conflito é uma empreitada complexa em quaisquer de seus formatos, que exige um entendimento aprofundado dos fundamentos que norteiam esse conceito, sua emergência tem por objetivo principal a reconstrução democrática, especialmente em sociedades marcadas por conflitos e autoritarismo estatal, onde ocorrem maciças violações de direitos humanos. Para abordar de maneira abrangente esse fenômeno, é essencial compreender os contornos que moldaram sua existência como chave de análise. O marco inicial (QUINALHA, 2013) para a construção dos conceitos de transição remonta às experiências vividas pela Alemanha pós-nazismo (ELSTER, 2006). A abordagem punitiva e memorial alemã foi adotada como modelo para analisar sociedades que emergiam de conflitos, caracterizando a denominada primeira fase da justiça de transição. Nesse estágio, casos de violações aos direitos humanos foram julgados internacionalmente no Tribunal de Nuremberg, proporcionando credibilidade aos julgamentos e gerando impacto global.

Esse tribunal foi pioneiro ao instituir o conceito de responsabilidade individual perante a comunidade internacional. Os líderes políticos e militares de alta patente do regime nazista foram julgados e, em muitos casos, condenados por suas ações, estabelecendo um precedente fundamental para a jurisdição internacional. O Tribunal de Nuremberg definiu, pela primeira vez, padrões legais internacionais para crimes que transcenderam as fronteiras nacionais e as considerações puramente políticas, criando um alicerce normativo que influenciaria subsequentes tribunais internacionais. Além de contribuir para a consolidação do direito internacional dos direitos humanos, o Tribunal de Nuremberg desempenhou um papel essencial na construção da narrativa histórica do pós-guerra. Os julgamentos não apenas expuseram as atrocidades do regime nazista, mas também contribuíram para a preservação da memória

coletiva e para a documentação sistemática dos crimes cometidos. Essa abordagem de "justiça visível" não apenas buscou punir os culpados, mas também serviu como um meio de educar as gerações futuras sobre os horrores da guerra e a importância da justiça.

A década de 1970 marcou um redirecionamento na política global com a Guerra Fria, afetando a dinâmica da justiça de transição, a validação internacional das punições tornou-se menos constante nos tribunais, impulsionando o aumento da atuação de cortes internas. Nesse período, surgiram as primeiras comissões da verdade, como a pioneira na Argentina em 1983 (TEITEL, 2000), esse momento denota um declínio na confiança das instituições promotoras do direito internacional, levando os países a buscarem abordagens próprias para restaurar a democracia e erradicar o autoritarismo. A emergência das comissões da verdade marcou um momento crucial na evolução da justiça de transição, elas não apenas evidenciaram a necessidade de abordagens mais personalizadas e contextualizadas, mas também indicaram uma tendência crescente de os países buscarem soluções internas para os desafios pós-conflito. O declínio na confiança das instituições internacionais impulsionou uma autonomia renovada, onde os Estados passaram a moldar suas próprias estratégias para restaurar a democracia e erradicar o autoritarismo, sinalizando uma transformação profunda na abordagem global à justiça de transição (TOSI; SILVA, 2014).

A partir de 1990, a teoria da justiça de transição se solidificou como parte integrante da doutrina, abandonando sua inclinação exclusivamente punitiva em prol de uma abordagem multifacetada (TEITEL, 2000), essa mudança incluiu participações administrativas e o estímulo à implementação de políticas públicas, sendo oficialmente consagrada pela ONU em 2004. O documento oficial da ONU de 2004 (ANNAN, 2009) reflete mais de uma década de interações com sociedades em conflito ou recém-saídas desse contexto. Além de abordar aspectos cruciais como comissões da verdade, reparações e o julgamento de violadores de direitos humanos, o relatório destaca a preocupação internacional em superar os embates sociais em cada país, contudo, ressalta-se a ênfase na individualização de cada sociedade, enfatizando a necessidade de abordagens eficazes e sustentáveis baseadas na análise abrangente das necessidades e competências nacionais.

Essa reflexão deve ser o ponto de partida para compreender os objetivos da Organização das Nações Unidas ao lançar oficialmente o conceito na comunidade internacional. A justiça de transição, embora tenha eixos estáticos comuns entre estudiosos, deve ser compreendida de forma dinâmica, contextualizada de acordo com a política e a sociedade pós-conflito em análise.

No presente estudo, a interpretação de justiça de transição baseia-se na realidade sociopolítica do Brasil (ANNAN, 2009). Após a formalização pela ONU, a justiça de transição torna-se uma pauta tratada de forma peculiar por cada Estado recém-saído de conflitos com graves violações de direitos humanos, aplicada nos moldes adequados a cada localidade, pauta-se em fundamentos comuns, resumidos como o conjunto de métodos adotados nos processos que visam a transição de um regime autoritário ou totalitário para um regime democrático (TOSI; SILVA, 2014). Nesse conjunto, encontram-se os eixos da justiça de transição: memória, verdade, reparação, persecução dos violadores de direitos humanos e reforma das instituições.

Contudo, é imperativo considerar como a aplicação desses princípios globais se desdobra em contextos nacionais específicos, como é o caso do Brasil, o país, ao longo de sua história, experimentou períodos de autoritarismo e redemocratização, enfrentando desafios únicos na busca por uma justiça que contemple a memória, a verdade e a reparação. Antes que se passe à análise específica da aplicação do conceito de justiça de transição no Brasil, faz-se necessário ter um olhar amplo sobre construção narrada neste tópico e compreender que a segunda guerra mundial foi marcada pelo 'direito de matar minorias' (QUEIROZ, 2019) e pelo imperativo de uma cultura global autoritária sem precedentes. Com a finalização deste período, o Tribunal Internacional de Nuremberg surge como um marco do direito internacional e como forma de estabelecer parâmetros de direitos fundamentais e dignidade humana às nações, estabelecendo assim um grande precedente de persecução dos violadores e reafirmação da não repetição – aspecto que busca toda transição democrática ao se consolidar. Em momento subsequente, as nações submetidas a regimes autoritários passaram a criar seus parâmetros para superar os abusos estatais e alcançar a consolidação da cultura democrática, o que se observa a partir de 1970.

Emergindo, portanto, desses fluxos sociais o conceito de justiça de transição, qual seja: o conjunto de métodos e práticas estabelecidas por uma nação para superar um período autoritário e consolidar os parâmetros de uma sociedade democrática, esse método se consolida em pilares fundamentais, comuns à doutrina, que devem ser sopesados de acordo com as particularidades observadas em cada país e que deve, de maneira inegociável, estabelecer seu eixo estruturante – ponto sob o qual a política de transição vai se apoiar para, inclusive, desenvolver os demais eixos - e se tornar uma política de Estado irrefutável por qualquer governo eleito temporariamente.

Este trabalho vai considerar a concepção acima como conceito de justiça de transição para desenvolver suas análises. Visto isso, faz-se necessário aprofundar os parâmetros estabelecidos por esse processo em nosso país, bem como compreender o desenvolvimento de seus eixos constituídos pela literatura (ALMEIDA, 2017), a saber: memória, verdade, reparação, justiça e reforma das instituições. Assim, para que se crie uma compreensão dos eixos aplicados ao contexto brasileiro, faremos uma análise com aprofundamento conceitual e acompanhamento da progressão de cada eixo no país desde a reafirmação como política de Estado a ser implementada no Brasil. Inicialmente, importante reafirmar que a transição democrática no Brasil é marcada pela edição da Constituição Federal de 1988, que registrou em seu artigo 8º do Ato das disposições constitucionais transitórias¹ a eleição da justiça de transição (TORELLY, 2015) e seus respectivos eixos como forma de perpassar os vestígios autoritários deixados em nossas estruturas sociais e institucionais.

Como já afirmado, o estudo da justiça de transição aplicado à uma sociedade pressupõe o conhecimento de que este conceito fora desenvolvido para reestabelecer – ou mesmo estabelecer de forma originária² a democracia

¹ Art. 8º É concedida anistia aos que, no período de 18 de setembro de 1946 até a data da promulgação da Constituição, foram atingidos, em decorrência de motivação exclusivamente política, por atos de exceção, institucionais ou complementares, aos que foram abrangidos pelo Decreto Legislativo nº 18, de 15 de dezembro de 1961, e aos atingidos pelo Decreto-Lei nº 864, de 12 de setembro de 1969, asseguradas as promoções, na inatividade, ao cargo, emprego, posto ou graduação a que teriam direito se estivessem em serviço ativo, obedecidos os prazos de permanência em atividade previstos nas leis e regulamentos vigentes, respeitadas as características e peculiaridades das carreiras dos servidores públicos civis e militares e observados os respectivos regimes jurídicos.

² Este aspecto é referente àqueles territórios que não usufruíam da vigência da democracia em período anterior à predominância dos regimes autoritários, sendo que nestes casos é preciso estabelecer de

em sociedades que passam por um conflito ou que acabaram de passar por este, sendo tais conflitos marcados pelo autoritarismo estatal e a massiva violação de direitos humanos naquela sociedade.

Entretanto, para alcançar a percepção aqui pretendida, faz-se necessário abordar esta categoria de forma mais profunda, recorrendo, inclusive, a um dos postulados da transição, a memória. Vez que só com a clareza de como fora construído o caminho para sua concepção, é possível perceber como chegamos ao ponto atual deste entendimento. Mesmo porque, no contexto da transição, os países latinos adotaram uma agenda de ações voltadas para documentar o passado, buscar a verdade, reparar as vítimas, aplicar justiça e preservar a memória dos acontecimentos passados (VALDEZ, 2014).

A justiça de transição é estruturada em pilares interconectados, esses pilares são fundamentais para que sociedades que enfrentaram violações graves de direitos humanos possam iniciar um processo de reconstrução social e política, promovendo reconciliação e garantindo que tais abusos não se repitam. Conforme descrito no relatório de Fabián Salvioli, apresentado na 54ª sessão do Conselho de Direitos Humanos (SALVIOLI, 2024), esses pilares são mais do que mecanismos isolados; eles formam um sistema interdependente, onde cada um deles desempenha um papel específico, mas, juntos, garantem uma abordagem holística para a justiça e o reconhecimento das vítimas.

Diante disso, faz-se necessário imergir em cada um dos pilares da justiça de transição para compreender o processo em análise deste trabalho.

1.1.1 Das Garantias de não repetição: reforma das instituições, persecução dos violadores e educação em direito humanos.

Inicialmente, é relevante destacar que em seus relatórios mais atuais (2024), a ONU apresenta o pilar das garantias de não repetição, que

maneira originária o modelo democrático, não encontrando um parâmetro social do modelo democrático na visão daquela localidade.

desempenha um papel crucial na justiça de transição, pois visa assegurar que as graves violações de direitos humanos em contexto de autoritarismo não voltem a ocorrer. Este pilar, embora estreitamente ligado aos demais, tem um foco particular na implementação de reformas estruturais e políticas que previnam futuros abusos. Ele não se limita a medidas simbólicas; inclui mudanças práticas e de longo prazo que garantam a construção de um Estado de Direito robusto, transparente e responsável.

Segundo o Relatório do Relator Especial Fabián Salvioli, as garantias de não repetição são um elemento fundamental para romper ciclos de violência e impunidade. Sem elas, há o risco de que as causas estruturais das violações permaneçam intocadas, permitindo que abusos semelhantes sejam percebidos na sociedade. O relatório enfatiza que as garantias de não repetição não podem ser tratadas como medidas isoladas; elas precisam estar integradas em políticas públicas de direitos humanos que envolvam reforma institucional do Estado, persecução dos violadores de direitos e fortalecimento das instituições democráticas.

Um aspecto central desse bloco é o pilar reforma das instituições, que busca eliminar as causas que facilitam as violações de direitos humanos, como a corrupção, o autoritarismo, a discriminação sistêmica e a falta de controle sobre as forças de segurança. As garantias de não repetição incluem a revisão de leis, práticas e políticas que permitiram ou facilitaram a perpetração de violações graves, como tortura, desaparecimentos forçados e execuções extrajudiciais. Quando tratamos das ações voltadas para a reforma das instituições, estamos nos referindo à busca do rompimento com as estruturas deixadas pelo regime autoritário e que se manifestam no âmbito do Estado Democrático, considerando que o período militar que se instaurou no Brasil a partir de 1964 promoveu duras intromissões nas instituições do país, instaurando métodos próprios do autoritarismo, que muitas vezes dificultam a adesão à uma cultura democrática nas instituições estatais do país (O'DONNELL; SCHMITTER, 1986). Assim, no eixo transicional voltado à reformulação das instituições, é preciso programar ações que buscam expulsar dos espaços governamentais, normativos e institucionais todos os vestígios deixados pelo regime autoritário e que os reproduzem.

Entretanto, este processo é complexo e não se finaliza com a substituição

de legislações vigentes no período autoritário por textos legais mais similares ao contexto democrático, sendo que, quando se restringe a este ponto, as reformas não se sucedem. Isso porque ocorrerá um descompasso entre o discurso legal e a ação dos agentes públicos ou das práticas institucionais, visto que os traços autoritários ainda os permeiam (AVRITZER, 1996). A compreensão da reforma das instituições deve perpassar dois âmbitos principais, quais sejam: da formação das instituições estatais (ALMEIDA; ROSA, 2018) e, ainda, o das relações entre o binômio estado-sociedade. Desta forma, na primeira destas manifestações, serão tratadas as alterações estruturais, normativas e formais de uma instituição, considerando que para que esta advenha de um Estado autoritário e permaneça em um Estado democrático de direito, esta deve passar pelas reformulações devidas, visto que são incompatíveis as conduções governamentais.

Por outra via, ao analisar a relação entre o estado e a sociedade, será necessário olhar atentamente para o modo do Estado se relacionar com seus cidadãos e dos cidadãos se relacionarem com o Estado, considerando que para que se consolide o Estado Democrático de Direito é preciso privilegiar “a incorporação de uma cultura democrática pelos atores políticos e a inserção da democracia no interior do processo de mudança do repertório da ação social (AVRITZER, 1996)”, considerando ainda que a forma como o Estado enxerga o cidadão e como o cidadão enxerga o Estado também caracteriza a aproximação de uma democracia ou de um Estado autoritário.

Além disso, o relatório mais recente das Nações Unidas (2024) destaca a necessidade de accountability (responsabilização) como uma garantia fundamental de não repetição, o que nos retoma o pilar de persecução dos violadores de direitos humanos. Isso porque, a responsabilização pelos crimes passados é indispensável para a construção de um sistema que promova o respeito à lei e previna a impunidade. As garantias de não repetição estão profundamente ligadas ao conceito de justiça e ao direito à verdade, vez que a impunidade é uma das principais formas de cancelar novos abusos (ONU, 2024).

No que tange à persecução dos violadores de direitos humanos, pilar conhecido também como o de justiça, é preciso ressaltar alguns aspectos. O primeiro destes é que a dimensão de persecução é jurídica e administrativa, não

estamos tratando da busca da responsabilização civil pura e simples dos agentes do Estado que, de maneira comprovada, violaram direitos humanos no período militar. Este viés estabelece uma análise necessária do contexto de Estado de exceção e dos atos praticados por civis e militares que, para garantir interesses do Estado brasileiro, atuavam de maneira arbitrária, excessiva e violadora diante dos cidadãos³. Essa persecução esbarra em alguns argumentos legais que se difundem principalmente no Brasil, sendo estes relacionados à prescrição dos crimes praticados por agentes, vez que supostamente o decurso do tempo teria acarretado a prescrição dessas ações e, ainda, o uso do princípio da irretroatividade da lei penal, que afirma que as leis penais são aplicadas a seu tempo e não pode uma ação de períodos passados ser punida com lei do tempo presente.

Somado a isso, outros óbices são colocados ao desenvolvimento do eixo de justiça no Brasil, como o julgamento da ADPF 153 (ALMEIDA, 2017), o que nos impede de tocar nesta parte relevante de nossa construção social, que busca julgar os atos de exceção e responsabilizar os agentes que em ação conjunta com o Estado brasileiro se propuseram a violar direitos de cidadãos. Destaca-se que esta dimensão da justiça de transição tem reflexos significativos nas demais, sendo a justiça também uma forma de reparação, de construção da memória e de reforma das instituições. Neste ponto, faz-se necessário destacar que no relatório mais atual das Nações Unidas (2024), o documento apresenta a visão de que o pilar das garantias de não repetição também está profundamente interligado às reformas legais e judiciais. Isso porque, o fortalecimento do Estado de Direito é um fator chave para assegurar que violações de direitos humanos não sejam permitidas nem toleradas. O Relator Especial defende que as reformas no sistema judiciário são necessárias para garantir a independência dos tribunais e a capacidade de processar aqueles que cometem abusos e para que leis que anteriormente facilitaram a repressão estatal devem ser revogadas ou reformadas para se alinhar aos padrões internacionais de direitos humanos (SALVIOLLI, 2024).

Outro aspecto importante das garantias de não repetição, acrescentado

pelas Nações Unidas (2024), é a educação em direitos humanos. Isso porque, a formação contínua e sistemática em direitos humanos é uma medida essencial para criar uma cultura de respeito aos direitos fundamentais. Assegurar que o Estado, as forças de segurança, o judiciário e a sociedade tenham conhecimento dos princípios dos direitos humanos é vital para evitar a perpetuação de práticas abusivas. Em suma, as garantias de não repetição são o alicerce de uma sociedade que busca romper com um passado de abusos e avançar para um futuro de respeito aos direitos humanos e à democracia, estas garantias não podem ser tratadas como medidas isoladas, precisam estar integradas e aplicadas em políticas públicas de direitos humanos que envolvam reforma institucional do Estado, persecução dos violadores de direitos e fortalecimento das instituições democráticas.

1.1.2 O Pilar verdade e o quinto pilar memorialização.

O pilar da verdade é um componente fundamental na justiça de transição, pois representa o direito das vítimas, suas famílias e a sociedade como um todo de conhecer o que realmente ocorreu em períodos de violações sistemáticas dos direitos humanos. Ocorre que, como observado na análise de Hannah Arendt (ARENDR, 1988), a busca pela verdade se depara com o desafio de distinguir entre verdade factual e mentira organizada. A verdade factual, segundo Arendt (1988), envolve o estabelecimento de fatos baseados em testemunhos e evidências confiáveis, os quais são politicamente relevantes e necessários para informar e fundamentar as opiniões coletivas sobre o passado. Em contraste, a mentira organizada atua como um elemento de manipulação que deturpa esses fatos para preservar interesses e encobrir abusos cometidos.

No contexto da justiça de transição, essa busca pela verdade não pode ser reduzida a uma simples coleta de dados; ela exige a reconstrução de uma narrativa que compreenda os eventos de forma a iluminar as estruturas de poder e as práticas que permitiram as violações. Como aponta o Relator Especial da ONU, Fabián Salvioli (SALVIOLI, 2024), a verdade é um direito inalienável das vítimas, mas também é um dever do Estado e um compromisso social. Esse processo inclui não apenas revelar os eventos, mas também as condições e as

decisões políticas que facilitaram tais abusos, desmistificando a narrativa de que essas violações poderiam ser interpretadas como meros conflitos de versões.

A justiça de transição não busca uma verdade monolítica, mas sim uma verdade fundamentada nos fatos, que seja capaz de sustentar uma narrativa autêntica e de impedir que as violações sejam negadas ou distorcidas. O direito à verdade está respaldado por normas internacionais, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos (artigo 19) (DUDH, 2024) e o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (artigos 6 e 7) (PIDCP, 2025), os quais garantem o direito à vida e à integridade física e proíbem a tortura e o desaparecimento forçado. Essas normas estabelecem um fundamento para que o pilar da verdade possa ser exercido de forma eficaz (TORELLY, 2010). Portanto, a busca pela verdade é, portanto, não apenas uma questão de acesso a informações, mas um esforço para evitar o revisionismo histórico e proteger a verdade factual de ser convertida em mentira organizada.

Com isso, é possível perceber que a busca pela verdade na justiça de transição possui uma dimensão coletiva, além de seu impacto individual. Esse direito não apenas atende às necessidades das vítimas e suas famílias, mas também possibilita que a sociedade como um todo compreenda os mecanismos que permitiram as violações. Essa dimensão coletiva é crucial para reconstruir a confiança nas instituições e estabelecer uma base sólida para a reconciliação. Ao trazer à tona uma verdade baseada em fatos, o pilar da verdade resiste às tentativas de relativizar a história e reforça a necessidade de responsabilização e de uma reflexão honesta sobre o passado (SALVIOLI, 2024).

O direito à verdade, ao revelar as condições e os responsáveis pelas violações de direitos humanos, permite que a sociedade se reconcilie com seu passado ao expor os fatos e os horrores que antes estavam encobertos. No entanto, para que essa verdade permaneça viva e seja capaz de sustentar uma cultura de respeito aos direitos humanos, é necessário que ela seja preservada e transmitida às futuras gerações. A verdade, ao ser resgatada e reconhecida, forma a base para a construção de uma memória coletiva que impede o esquecimento e o revisionismo histórico. É nesse contexto que a memorialização, hoje considerada como quinto pilar na justiça de transição, se apresenta como ponto estruturante para a consolidação da democracia. A memória não apenas conserva a verdade revelada, mas a torna palpável,

integrando-a em símbolos, rituais e narrativas que passam a fazer parte da identidade social. Com isso, a memorialização não se limita a uma recordação passiva dos eventos passados, mas atua ativamente para garantir que esses eventos sejam reconhecidos e compreendidos como parte da história coletiva. Esse pilar, ao complementar o direito à verdade, fornece um espaço para que a sociedade se lembre, reflita e aprenda com o passado, prevenindo a repetição de abusos e fortalecendo o compromisso com a justiça.

O relatório que reafirma a memória como quinto pilar da transição (ONU, 2020), sublinha que o processo de memorialização deve ser entendido como um mecanismo multifacetado que se complementa aos outros pilares da justiça de transição. Ao lado da verdade, justiça, reparação e garantias de não repetição, a memória contribui de forma essencial para a transformação cultural e social. Sem memória, os direitos à verdade, justiça e reparação perdem substância, e a não recorrência torna-se um objetivo enfraquecido. A memória, enquanto pilar, opera como um guardião dos fatos e eventos traumáticos, permitindo que a sociedade desenvolva uma compreensão crítica dos contextos que propiciaram tais abusos.

Esta percepção se encontra amparada também a partir dos sentidos de memória apreendidos a partir da compreensão de François Ost (2005) sobre a constituição complexa do passado, formada a partir de quatro postulados fundamentais. No primeiro deles o autor estabelece que a memória é social e não individual, deste modo as construções são formadas a partir de significados coletivos inseridos em cada grupo. O segundo paradoxo refere-se à produção da memória a partir do presente e não o contrário, o que nos conduz a perceber que a construção do passado é feita por reflexões situadas no momento presente e envolta pelos significados daquela coletividade. O terceiro paradoxo afirma que a memória é por essência voluntária, e sua ação só ocorre por impulso, está adstrita ao elemento de vontade dos que a constroem. O quarto paradoxo, por fim, estabelece que “a memória não se opõe ao esquecimento, mas antes o pressupõe”, vinculando relação clara com a construção de uma memória social e as escolhas de esquecimentos relevantes (OST, 2005). Nesta perspectiva, é possível encontrar a categoria de memória a ser analisada no trabalho, qual seja a construção do passado a partir de ressignificações do presente, situada em recortes sociais de relevância.

A memorialização, como um dos pilares da justiça de transição, tem o objetivo de promover o reconhecimento da verdade factual (ARENDR, 1988) ao proporcionar um espaço de discussão e conscientização social sobre as causas e consequências dos crimes e das violências do passado. A verdade factual, conforme discutido por Arendt (1988), não admite manipulação ou distorção; ela é constituída pelos fatos confirmados e testemunhados, indispensáveis para o diálogo social e o fortalecimento do compromisso com a justiça. No contexto da memória coletiva, essa verdade permite que diferentes narrativas coexistam de forma crítica e construtiva, sem que uma única versão seja imposta, mas também sem relativizar a gravidade das violações cometidas.

Assim, a construção de uma memória social fundamentada na verdade factual é capaz de proteger a sociedade contra a manipulação das narrativas e o revisionismo histórico, práticas que ameaçam o compromisso com a verdade e a justiça. Arendt (1988) alerta que a manipulação da memória, promovida frequentemente por regimes autoritários ou através de discursos que buscam relativizar as atrocidades, não só deslegitima o sofrimento das vítimas, mas também gera um ambiente propício para a violência simbólica e o apagamento histórico. Portanto, faz-se necessário defender a criação de uma memória coletiva que priorize o engajamento crítico com o passado, baseado na verdade revelada para ampliar capacidade da sociedade de reconhecer as práticas de violência estatal e de aprofundamento na cultura democrática.

1.1.3 O pilar reparação como eixo condutor da política de transição no Brasil:

No tocante à reparação, é preciso ultrapassar o conceito tradicional associado à indenização financeira e perceber que, no âmbito da justiça de transição, “a reparação pode, e deve, assumir diversas formas com vistas a dar conta da complexidade das obrigações decorrentes do reconhecimento da responsabilidade por violações a direitos e pelos danos causados” (ALMEIDA; LIMA, 2017). É preciso enxergar que a reparação no processo de transição brasileiro atinge dimensões materiais, psicológicas, sociais e simbólicas, vez que o reconhecimento de um anistiado político não tem seus efeitos restringidos ao

âmbito individual e atinge a coletividade do reconhecimento estatal das violações anteriormente promovidas e o compromisso da não repetição, o que sinaliza para a pactuação com os princípios democráticos.

Não se trata de uma simples responsabilização civil do Estado, com a finalidade de pagar uma quantia devida a determinado cidadão, a reparação na justiça de transição é a dimensão de compensação e reconhecimento do Estado da prática de atos de exceção contra os cidadãos e, ainda, do comprometimento da não repetição (ALMEIDA, 2021). Este eixo da justiça de transição se desenvolveu de forma ímpar no Brasil, com manifestação expressa da Constituinte neste sentido⁴, sendo, por este motivo, o eixo estruturante da justiça de transição no Brasil, que estruturou uma Comissão de Estado responsável por analisar requerimentos dos perseguidos políticos e reparar de fato os cidadãos brasileiros de forma financeira, coletiva, simbólica e institucional pelos mais de vinte anos de período autoritário.

É importante ressaltar que a previsão constitucional versa somente sobre o necessário regramento da política de reparação, sendo que, posteriormente, no momento da regulamentação da comissão da anistia – tanto da edição do Decreto nº 8031/2013 quanto na estruturação do Regimento interno previsto na portaria nº 29, de janeiro de 2018 – fora incluída a responsabilidade de condução do eixo de memória e verdade. Para isso, conforme preconizado no já citado artigo 8º da ADCT fora editada a Lei 10.559/2002 para regular a política constitucional de reparação e criar a Comissão de Anistia como comissão de Estado responsável pela condução e implementação das políticas de memória e reparação no Brasil, posteriormente regulamentada pelo Decreto nº 8031/2013.

A política Constitucional de reparação, por sua vez, fora estruturada de acordo com o previsto na Lei 10.559/02⁵, que se materializa nos julgamentos dos conselheiros da Comissão nacional da anistia nos respectivos requerimentos dos cidadãos atingidos. Estes julgamentos ganharam amplitude pela promoção

4

⁵Destaca-se que, antes da comissão de anistia, a comissão de mortos e desaparecidos, criada pela Lei nº 9.140/95, foi responsável por identificar os cidadãos nesta condição, reconhecê-los e reparar suas famílias, nos casos requeridos. No entanto, o recorte deste trabalho privilegiou a atuação da comissão da anistia, em decorrência da condução das políticas de memória e reparação de forma conjunta.

de caravanas da anistia, que deslocando a comissão para diversas localidades do país buscava julgar os requerimentos dos cidadãos locais e revelar àquela comunidade a história vivida no período ditatorial (ABRÃO, 2009). Ainda como política de reparação, foram criadas as clínicas do testemunho⁶, com objetivo de alcançar a dimensão psicológica dos indivíduos afetados.

No decurso de suas atividades⁷, a comissão desenvolveu a política transicional além do julgamento de requerimento e, para isso, promoveu a publicação de 9 edições da Revista da Anistia, 28 projetos de circulação cultural sobre o tema no projeto Marcas da memória⁸, 22 publicações de livros e coletâneas sobre justiça de transição no Brasil, a circulação do projeto História oral (ABRÃO; CRUZ; TORELLY, 2012)⁹ em três Universidades Federais (UFPE, UFRJ e UFF) e a elaboração de projeto para criação do Memorial da Anistia em parceria com a Universidade Federal de Minas Gerais¹⁰.

Esses dados nos apresentam indícios que a Comissão de anistia impulsionou avanços nas políticas de fomento à transição democrática com base nos eixos de memória e reparação, previstos na justiça de transição. Em uma análise densa anterior (ROSA, 2019), foi possível perceber de forma nítida como a Comissão da anistia foi responsável por conduzir toda a política do Estado referente à justiça de transição. Ocorre que desde o início da gestão de Michel Temer, seguida pelo Governo Bolsonaro essas políticas que já haviam entrado em recessão no Governo Dilma tomavam um rumo ainda não experimentado pelo país, que buscava não só não avançar na completude a transição desde o golpe de 1964 como também desfazer todo o trabalho já construído e enraizar um discurso revisionista sobre os anos de ditadura no país.

⁶As Clínicas do testemunho foram instituídas em 2012 com objetivo de firmar parcerias com entidades de atendimento psicológico especializado em diversas localidades do Brasil, para acolher os cidadãos afetados nas dimensões existenciais pelas opressões no período militar. Informações obtidas em: <http://justica.gov.br/seus-direitos/anistia>.

7

⁸O projeto marcas da memória foi instituído em 2008 para incentivar a produção de memória audiovisual sobre o período da ditadura no Brasil, com a abertura de editais específicos para a circulação de material e sua disponibilização no Centro de Documentação e Pesquisa do Memorial da Anistia Política do Brasil no Arquivo Nacional. Informações disponíveis em: <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/anistia/projetos/marcas-da-memoria-i-2010>.

9

10

Estes acontecimentos desenham um cenário diverso do esperado no caminho transição democrática, que nos remete ao que foi apontado por Eneá de Stutz como justiça de transição reversa (ALMEIDA, 2017). Esta transição reversa ¹¹, materializa-se nas ocorrências mais recentes observadas nas ações de memória e reparação conduzidas pela Comissão da anistia, que demonstram uma possível fragilidade da materialização destas políticas como políticas de Estado, que compõem os fundamentos do Estado Democrático brasileiro.

Neste escopo, é necessário observar um liame claro entre as pretensões da transição democrática enquanto política constitucional não só de consolidar o funcionamento das instituições democráticas e sim de fomentar a difusão e internalização da cultura democrática, partindo do pressuposto que a democratização está relacionada também às interações da sociedade civil com o Estado (O'DONELL; SCHMITTER, 1986).

Esta dimensão nos coloca diante de uma transição que visa a redemocratização nos limites do reestabelecimento do pacto democrático entre os atores sociais, políticos e as estruturas estatais em funcionamento no país pós-autoritarismo. Tal concepção percebe a importância da existência da cultura democrática em concomitância com o funcionamento das instituições do novo regime, sendo que a referida redemocratização não acontece de maneira automática no momento seguinte à retirada do veto autoritário (AVRITZER, 2012)¹². É necessário afirmar o conteúdo sólido dos propósitos da transição, considerando os pressupostos, as particularidades de sua sociedade e observando que “tão importante quanto a realização de eleições ou a existência de uma boa declaração de direitos na Constituição é analisar a atitude dos sujeitos sociais em relação a esses atributos” (AVRITZER, 1996), o que não pode ser esquecido em momento algum no longo processo de redemocratização. Da mesma forma, é importante destacar que “existe um hiato entre a existência formal de instituições e a incorporação da democracia às práticas cotidianas dos agentes políticos”, e é de responsabilidade da transição democrática preencher

11

12

esta lacuna e criar o liame entre a existência formal das instituições, seu funcionamento e a incorporação das práticas democráticas pela sociedade civil.

No contexto brasileiro, a redemocratização desempenha um papel de suma importância não apenas como um marco histórico, mas como um processo contínuo e intrinsecamente ligado à preservação dos princípios democráticos em face das tendências autoritárias. A consolidação da democracia no Brasil, após décadas de regimes autoritários, como a ditadura militar, foi conquistada por meio de intensas mobilizações sociais e políticas que resultaram na promulgação da Constituição de 1988. Esse processo não apenas restabeleceu o poder nas mãos dos cidadãos, mas também trouxe consigo um compromisso com valores democráticos, como a igualdade, a justiça social e a liberdade de expressão.

O conceito de justiça de transição reversa, por sua vez, emerge como uma crítica fundamental ao desvio e ao enfraquecimento das práticas de justiça de transição no Brasil, especialmente no que tange ao retrocesso nas políticas de reparação e memória, que historicamente têm sido reconhecidas como eixos centrais na transição democrática do país (ABRÃO; TORELL, 2014). Por isso, é possível constatar que a noção de justiça de transição reversa, caracteriza-se pela inversão dos compromissos do Estado com a sociedade, especialmente no que diz respeito aos pilares de memória e verdade. Esse movimento compromete não apenas o direito à memória, verdade e reparação, mas também o próprio tecido democrático, ao desencorajar a confiança da sociedade nas instituições e promover divisões sociais exacerbadas por revisões históricas distorcidas.

A justiça de transição, ao reconhecer os abusos do passado e garantir reparação às vítimas, deveria proporcionar as bases para a construção de uma nova cultura política, onde os valores democráticos são internalizados tanto pelas instituições quanto pela sociedade. Entretanto, no Brasil, observa-se que as políticas de transição enfrentam fragilizações expressivas, decorrentes de práticas que desconstruem ou até invertem os ganhos históricos. Essas práticas de reversão são evidenciadas por ações que deslegitimam a memória coletiva ao suavizar ou negar as violações cometidas durante a ditadura militar, ao enfraquecer iniciativas de reparação e ao obstruir mecanismos que garantiriam a responsabilização dos agentes de violações. Como resultado, a justiça de

transição, em vez de se consolidar como uma política de Estado firme e irreversível, permanece vulnerável a mudanças temporárias de governo e a pressões políticas que inibem seu avanço.

Para analisar um conceito que busca identificar contrafluxos em processos estabelecidos, é essencial estabelecer parâmetros claros que evidenciem como práticas inicialmente voltadas à consolidação democrática podem ser invertidas ou desvirtuadas. Esses critérios permitem compreender de que maneira os compromissos constitucionais assumidos durante a transição para o Estado Democrático de Direito. Ao mapear essas inversões, torna-se possível revelar como ações que deveriam fortalecer a democracia podem, na realidade, abrir espaço para retrocessos e desmonte das conquistas históricas.

Essa análise nos conduz à necessidade de aprofundar o conceito de justiça de transição reversa, que se apresenta como uma crítica direta às práticas e discursos que subvertem os objetivos fundamentais da transição democrática. No próximo capítulo, esse conceito será delimitado e explorado em sua totalidade, buscando evidenciar como tais dinâmicas de desmonte comprometem não apenas os pilares de memória e reparação, mas também a construção de uma cultura democrática duradoura no Brasil.

2 Justiça de transição reversa como conceito crítico:

Inicialmente, faz-se necessário firmar algumas premissas fundamentais para o trabalho. No dia 2 de abril de 1964 uma sessão legislativa determinou a vacância da Presidência da República, esta declaração permitiu a nomeação de diversos generais do exército para o cargo de Presidente e a publicação de atos normativos e legislativos que tiveram sua efetividade reconhecida pelo Estado naquele momento em decorrência do período de vacância, esse período é reconhecido nas obras acadêmicas e pelo Estado brasileiro como ditadura militar de 1964. Em novembro de 2013, o Congresso Nacional promoveu um marco significativo ao emitir a Resolução nº 4, de 2013-CN (BRASIL, 2024), na qual se proclamou a nulidade plena e inequívoca da declaração de vacância do cargo

executivo e de todos os atos subsequentes publicados pelo Estado, a partir da sessão de 1964. Tal resolução, baseada em análises aprofundadas e fundamentos jurídicos sólidos, representa um passo crucial no processo de reconhecimento e reparação das injustiças perpetradas durante o período de regime militar no Brasil.

A sessão de 1964, que resultou na deposição do então presidente João Goulart, desencadeou um dos capítulos mais sombrios da história brasileira, inaugurando uma era de autoritarismo, censura e violações dos direitos humanos. A Resolução nº 4, de 2013-CN, simboliza não apenas um marco para o não revisionismo histórico desses eventos, mas também um compromisso com os princípios democráticos e o estado de direito, que se mostram indispensáveis para a consolidação de uma sociedade democrática e justa. O ato do Congresso Nacional em declarar nulos os eventos subsequentes à sessão de 1964 é um reconhecimento da ilegitimidade e do caráter inconstitucional das ações empreendidas durante o regime militar, o que reafirma a existência de um estado de exceção durante os vinte anos que vieram a seguir, sem qualquer validade e legitimidade do autoritarismo que o país viveria nos anos seguintes (ALMEIDA, 2021). Neste ponto é importante destacar que os anos deste período não foram marcados por atos de violência isolados e sim pela construção de um sistema de política de Estado para violar de maneira constante e organizada, usando valores dos contribuintes (além de polêmicos apoiadores), estrutura pública, com hierarquias estabelecidas e sem qualquer cumprimento do dever do Estado de garantir direitos humanos aos cidadãos. Esta prática resultou em tortura, prisão arbitrária, sequestro e desaparecimento de centenas de pessoas, crimes estes que devem ser lembrados e nomeados, para que compreendida a sistemática de autoritarismo e abuso do Estado brasileiro e de seus representantes.

Como uma forma de ritualizar a passagem de um regime ditatorial para um Estado Democrático surge, conforme a digressão histórica já apresentada neste texto, o conceito de justiça de transição, que aqui vamos considerar como conjunto de instrumentos pelos quais os Estados realizam a transição de situações marcadas por profundo autoritarismo, conflitos armados, convulsões sociais ou estados de exceção para o pleno Estado Democrático de Direito, tendo como eixos: memória, verdade, reparação, persecução dos violadores e

reforma das instituições (O'DONNELL; SCHMITTER,1986). Estes eixos não guardam qualquer hierarquia entre si e devem ser implementados da forma mais permeável de acordo com cada formação social do Estado em aplicação. No caso do Brasil, o Estado deveria realizar fazer suas escolhas para a implementação da justiça de transição, o que ocorreu de fato na Constituição de 1988 com o artigo 8º da ADCT que assim preconiza o processo de transição democrática no Brasil:

Art. 8º É concedida anistia aos que, no período de 18 de setembro de 1946 até a data da promulgação da Constituição, foram atingidos, em decorrência de motivação exclusivamente política, por atos de exceção, institucionais ou complementares, aos que foram abrangidos pelo Decreto Legislativo nº 18, de 15 de dezembro de 1961, e aos atingidos pelo Decreto-Lei nº 864, de 12 de setembro de 1969, asseguradas as promoções, na inatividade, ao cargo, emprego, posto ou graduação a que teriam direito se estivessem em serviço ativo, obedecidos os prazos de permanência em atividade previstos nas leis e regulamentos vigentes, respeitadas as características e peculiaridades das carreiras dos servidores públicos civis e militares e observados os respectivos regimes jurídicos.

Assim, o eixo que estrutura a implementação da justiça de transição no Brasil é, desde a promulgação da Constituição Federal, a anistia política, mais tarde estruturada pelo trabalho da comissão de anistia. Entretanto, antes que se adentre aos atos da comissão, é fundamental registrar que em período anterior à Constituição Federal, a Lei de Anistia de 1979 regulamenta a anistia política no país, que estabelece de forma clara uma anistia de memória (OST, 2005). A Lei de Anistia brasileira, promulgada em 1979, desempenhou um papel decisivo ao possibilitar que exilados e perseguidos políticos retornassem ao país, integrando-se ativamente na reconstrução do cenário democrático. Esta legislação foi sucedida por outros dispositivos legais, a exemplo da Emenda

Constitucional nº 26/85 e os Atos das disposições constitucionais transitórias e a própria Constituição Federal de 1988, que visavam fortalecer a democracia e garantir os dos cidadãos atingidos pela ditadura no Brasil, contribuindo para a formação de um arcabouço normativo democrático ao longo das décadas.

O debate em torno da Lei de Anistia deve, primordialmente, considerar sua natureza jurídica desta normativa, vez que o regimento é objetivo e taxativo, isto é, não cabem interpretações dos fatos (ALMEIDA, 2022), constatação que nos leva à percepção que a pergunta que emergiu nos últimos anos quanto ao alcance da anistia no Brasil não encontra sentido, a interpretação deve ser feita de acordo com o previsto na lei de forma fidedigna. Longe de ser uma legislação de esquecimento, a Lei de Anistia brasileira é, na verdade, uma lei de memória, que se materializou permitindo a reparação dos danos causados durante o período autoritário, desempenhando um papel crucial na construção de uma memória coletiva que busca refletir sobre o passado e prevenir a repetição de eventos futuros similares. O conceito de "lei de memória" está intrinsecamente ligado ao fortalecimento democrático, visando construir uma memória coletiva capaz de promover a reflexão sobre eventos históricos (OST, 2005). Segundo já aprofundado em capítulo anterior, para OST, a memória é um fenômeno social e dinâmico, moldado por interpretações coletivas ao longo do tempo. Dessa forma, as leis de memória almejam fortalecer a elaboração ao proporcionar uma compreensão compartilhada do passado, fomentando a reflexão e a construção de um futuro sem os resquícios do ressentimento social. Por outro lado, as leis de esquecimento, como as autoanistias, buscam apagar os eventos do passado, impedindo sua lembrança, efeitos e registro, se fosse este o caso do Brasil não haveria que se falar em memória, em não repetição ou em qualquer outro eixo derivado da justiça de transição, pois todos os fatos subsequentes da ditadura seriam apagados (ALMEIDA, 2022).

A Lei de Anistia de 1979, frequentemente mal interpretada como uma lei de esquecimento, desempenhou, na verdade, o papel de uma lei de memória. Ela reconheceu os acontecimentos passados e permitiu uma reflexão crítica sobre eles. A distinção crucial entre uma lei de memória e uma lei de esquecimento reside em sua abordagem em relação à construção de uma narrativa histórica compartilhada e ao papel da reflexão na consolidação democrática. Para além do exposto, existem outros argumentos que evidenciam

que a anistia política no Brasil é uma anistia voltada para a preservação da memória, e não para o esquecimento. Basta analisar a legislação subsequente à Lei 6.683/79. Em 1985, ocorreu a convocação para a Constituinte por meio da Emenda Constitucional nº 26. Essa emenda apresenta a regulamentação da anistia política em seu artigo quarto que:

Art. 4º É concedida anistia a todos os servidores públicos civis da Administração direta e indireta e militares, punidos por atos de exceção, institucionais ou complementares.

§ 1º É concedida, igualmente, anistia aos autores de crimes políticos ou conexos, e aos dirigentes e representantes de organizações sindicais e estudantis, bem como aos servidores civis ou empregados que hajam sido demitidos ou dispensados por motivação exclusivamente política, com base em outros diplomas legais.

§ 2º A anistia abrange os que foram punidos ou processados pelos atos imputáveis previstos no "caput" deste artigo, praticados no período compreendido entre 2 de setembro de 1961 e 15 de agosto de 1979.

Este texto apresentado ainda em clima político de embate entre as correntes existentes naquele momento e a pressão para uma resposta às famílias dos mortos, torturados e desaparecidos por responsabilidade do Estado brasileiro é mais um aspecto que, claramente, apresenta uma política voltada para reparar os atingidos e reparar os fatos e não de desaparecer com o ocorrido sem qualquer implicação. Em seguida, o artigo 8º da ADCT regulamentou a mesma anistia política como anistia de memória, mas não só isso, o Estado brasileiro em diferentes momentos reafirmou a anistia política de memória ao criar três grandes comissões de Estado temáticas, todas sob o devido regimento legal, sendo a primeira delas a Lei 9.140/95 que criou a Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos, que foi instituída com o propósito de realizar o reconhecimento de indivíduos que perderam a vida ou desapareceram devido às suas atividades políticas, seguida da Lei 10.559/02 que cria a Comissão de Anistia, responsável por formar a espinha dorsal da justiça de transição no país,

julgar os requerimentos de anistia, construir práticas de memória e verdade e conduzir políticas públicas para a manutenção desta política como de Estado e da Lei 12.528/11 que criou a Comissão Nacional da Verdade para apurar os fatos, registrar e tornar memória, confluindo para as evidências que não houve qualquer intenção de esquecimento.

Firmados estes postulados, este trabalho já registrou o que considera como conceito de justiça de transição e que o Brasil escolheu como política de Estado implementá-la como política de Estado, por meio da anistia política de memória e tendo como eixo fundamental a reparação dos cidadãos atingidos no período autoritário (TORELLY, 2010). Também já restou evidenciado que a partir de 2013 existem indícios firmes de que esta política passou por descaminhos e desarticulações por diversas vias, razão pela qual passaremos a analisar e estabelecer o conceito de justiça de transição reversa.

O termo justiça de transição reversa foi apresentado por Eneá de Stutz e Almeida em 2017 para explicar a situação contemporânea dos encaminhamentos da transição democrática no Brasil, a autora especificou que este pode ser lido como “o retrocesso no campo da reparação objetivando construir uma nova memória que negue o golpe de Estado de 1964 e destruindo as relações democráticas e de confiança da Sociedade no Estado, potencializando os conflitos latentes e incentivando tanto a violência quanto a intolerância nas relações sociais” (ALMEIDA, 2022). Desenvolvendo este conceito, a autora afirma que este fenômeno está na contramão do mandamento constitucional transicional, vez que o Brasil desenvolveu de forma significativa políticas de reparação e memória, em que pese não ter avançado no campo da reforma das instituições e da penalização dos violadores e, portanto, esses avanços deverias se firmar como políticas de Estado e não políticas de Governo, como vem se apresentando, vez que a mudança constante e de acordo com os interesses dos grupos eleitos apresenta uma verdadeira desinstitucionalização dessas políticas.

Essa ausência da institucionalização revela também uma ausência de identidade da vocação da Constituição, o que nos coloca diante de uma celeuma na democracia. Este trabalho se propõe a indicar uma ampliação do conceito de justiça de transição reversa como sendo os contrafluxos percebidos no processo de reparação e memória eleitos pelo Estado brasileiro como eixos de

desenvolvimento da justiça de transição no país, com objetivo de, de maneira revisionista, reescrever a narrativa do golpe de 1964 com episódios que por vezes neguem a existência de uma ditadura, por vezes reafirmem a existência de uma ditadura como um período de glória para a sociedade e por vezes omitam o período militar, como forma de “colar para baixo do tapete” o autoritarismo presente na história do país; estabelecendo a coexistência de instituições formalmente democráticas e com vestígios de autoritarismo, deixando de privilegiar o aprofundamento da democracia e da cultura democrática como política de Estado.

Isso porque, não se pode fugir da visão de que o ponto crucial na transição de um regime autoritário para a democracia não se limita à retirada das forças armadas para seus quartéis ou à abertura das casas legislativas conforme seu regimento; é, sobretudo, a transposição do limiar no qual os desdobramentos do processo político tornam-se irreversíveis. Nesse contexto, o poder deixa de ser exclusivamente exercido por um grupo de pessoas e passa a ser regido por um conjunto de normas e regras, marcando a consolidação do caráter democrático do sistema político. Este momento não apenas simboliza a devolução do poder ao povo, mas também representa a consagração de uma ordem baseada em uma cultura democrática, onde as decisões políticas são pautadas por instituições e procedimentos estabelecidos (ALMEIDA, 2022). Portanto, o processo de redemocratização se mostra muito mais complexo do que parece à primeira vista e deve a justiça de transição cumprir o seu papel fundamental, de devolver não só as instituições democráticas como implementar uma cultura condizente com estas.

A abordagem mais simplista da transição democrática considera que uma vez depostos do poder os militares, o Brasil vive uma plena democracia, o que não se releva constante nas práticas dos Governos eleitos e tão pouco no tratamento dado ao tema da justiça de transição no país. Ademais, quando questionados sobre as fragilidades do Estado Democrático de Direito no Brasil, uma resposta comum das autoridades é que “as instituições estão funcionando normalmente”¹³, entretanto, é importante notar que “existe um hiato entre a

13

existência formal de instituições e a incorporação da democracia às práticas cotidianas dos agentes políticos” (AVRITZER, 1995). Portanto, não é a simples derrubada do “veto constitucional” apresentado pelos governos autoritários que instaura imediatamente uma democracia plena, vez que a ausência do autoritarismo não caracteriza a democracia e é possível perceber uma cultura não democrática coexistindo com a institucionalidade formal democrática.

Esta dualidade pode ser lida por diversos ângulos e este trabalho se propõe a fazer a leitura pelo ângulo das políticas de transição adotadas pelo Estado brasileiro e os descaminhos impostos à esta por Governos eleitos, conforme fatos apresentados em momento anterior quanto à condução da política de reparação, memória e verdade. Portanto, importante reafirmar os indicativos até aqui: desde o fim da longa ditadura militar no Brasil, o Estado determinou como política fundamental os postulados da justiça de transição, o que se consolida pelo artigo 8º da ADCT, elegendo como eixo fundamental de aprofundamento as políticas de reparação e o binômio memória-verdade, estes desenvolvidos pela Comissão da Anistia, uma comissão de Estado responsável por conduzir o processo transicional democrático no país e regulamentada a partir de 2002, ocorre que desde sua fundação até os tempos presentes, esta comissão passou por diversos momentos sendo o primeiro deles de implementação das políticas e promoção de seus objetivos – quais sejam: reparar os cidadãos afetados e criar uma memória coletiva sobre o período militar, recessão da incidência de suas práticas por limitações externas, reversão das práticas até então adotadas e descumprimento do comando constitucional que determina os objetivos daquela comissão de Estado. Essas fases quando visualizadas de forma gráfica demonstram que o cenário crítico para este processo de redemocratização, com um movimento pendular e em depressão a partir de certo ponto, o que já foi conceituado como justiça de transição reversa neste trabalho, processo este que permite a coexistência de instituições democráticas com uma cultura não democrática dos agentes de Estado, criando uma grande contradição política e social, o que passaremos a explorar a partir de então.

2.1 A transição pactuada e seus reflexos no aprofundamento democrático:

O processo em análise precisa ser visto com uma lente mais ampla, que nos permite perceber a origem para tais contornos, qual seja: o momento de transição de poder dos militares para a Constituição Federal de 1988, considerado determinante para uma cultura com heranças claras de estruturas autoritárias (QUINALHA, 2012). Isso porque, nos estudos de O'Donnell (1987), é possível perceber dois tipos de transição emergentes na sociedade moderna: as transições por colapso e as transições por negociação. A primeira acontece com o esgotamento das vias de ação do governo autoritário, ele é substituído de forma integral por outro grupo que reestabelece a democracia no país, nesses casos, a estrutura é alterada de forma integral, o que condiciona a autonomia do período subsequente, não existem amarras visíveis com o grupo autoritário que se estabelecia no poder (FRIDERICHS, 2017).

Por outra via, nas transições por negociação, os próprios grupos autoritários abrem espaço de acordo com a pressão política ou social que se apresenta, é uma transição gradual que abre espaços pactuados para o retorno da democracia, o que estabelece a permanência de diversas estruturas do governo anterior, bem como ficam visíveis as amarras com o grupo que ocupava o poder. Este tipo de negociação vai determinar os contornos da transição e apresentar os limites da implementação dos processos para a retomada de uma democracia plena (FRIDERICHS, 2017). Este segundo movimento prevaleceu no Brasil durante o período militar, a saída dos militares foi marcada por uma transição 'lenta, gradual e segura', que se apoiava em um discurso político que negava com veemência as mortes e desaparecimento, usando como base para justificar as violências comprovadas o fantasma do terrorismo como ameaça nacional e, para além disso, disseminou um discurso social de esquecimento como ferramenta necessária para reconciliação da nação (ABRÃO, 2012), o que nos possibilita concluir que esta transição não foi só negociada como visivelmente manipulada.

Este aspecto é perceptível para além deste período, durante de diversas transições de Estado no país, a tradição de transições de poder pactuadas no Brasil revela uma peculiaridade histórica marcada por uma continuidade aparentemente contraditória, mas certamente pactuada nos bastidores políticos. Desde os primórdios da República, observamos líderes que desempenharam papéis significativos em contextos distintos, criando uma trama intrincada de continuidades nos momentos de transformações nacionais, o Brasil, ao contrário de rupturas abruptas, muitas vezes testemunhou mudanças de regime orquestradas por figuras que transitaram entre diferentes eras políticas (SCHWARCZ, 2019). Assim, estas transições pactuadas, ao priorizarem a estabilidade política, evitando, carregou consigo um conjunto de limitações estruturais que continuam a reverberar no tecido social e político do Brasil contemporâneo.

Um dos principais traços da transição pactuada foi a preservação dos interesses fundamentais dos membros do regime autoritário, essa preservação garantiu a manutenção de privilégios das elites políticas e militares que comandaram o regime, dificultando, por exemplo, a responsabilização judicial de agentes do Estado que cometeram violações graves de direitos humanos. Além disso, a busca por estabilidade política, embora compreensível à luz do contexto histórico, resultou em uma justiça limitada. Outro elemento central deste tipo de transição, é a consolidação de uma cultura política marcada pela prudência e pelo gradualismo, isso porque, medo de uma regressão autoritária levou os atores políticos a adotarem medidas de transição moderadas e a evitarem rupturas significativas que pudessem desestabilizar a frágil ordem democrática (QUINALHA, 2012).

A transição pactuada também dificultou a ruptura com o passado autoritário, isso porque, a manutenção de estruturas de poder, o silêncio institucional e a negação dos crimes do regime militar contribuíram para a fragmentação da narrativa histórica, permitindo que discursos revisionistas e autoritários emergissem nas décadas seguintes, questionando até mesmo a existência de uma ditadura no Brasil (QUINALHA, 2012). Nesse sentido, entender os contornos dessa transição pactuada é fundamental para problematizar os desafios da justiça de transição no Brasil e para refletir sobre como o país tem avançado no aprofundamento da democracia.

Essas transições pactuadas revelam uma influência clara para a permanência de estruturas de poder no país, o que pode ser atribuído aos grupos econômicos que, para além de ideologias políticas, buscam permanecer como estrutura duradoura independente do Governo presente (AVRITZER, 2018). Para além disso, as permanências perceptíveis na transição pactuada feita no final do período militar no Brasil se enraízam entre estruturas da Administração pública, o que resulta em uma administração que ainda se rege sob normativas e práticas criadas durante o período militar, sob uma ótica autoritária e patrimonialista; nos efeitos simbólicos da não persecução dos violadores de direitos humanos, refletindo uma institucionalidade da violência no país em seus diversos órgãos responsáveis pela segurança e em uma cultura do ódio ao outro presente entre as diversas camadas da população e, no caso em análise, de uma postura governamental que não privilegia o mandamento constitucional de promoção da reparação e construção de uma política de memória e verdade. Este fato se deve à clara postura conveniente dos grupos eleitos quanto ao processo de redemocratização do país, a cada novo mandato presidencial as políticas determinadas pelo artigo 8º da ADCT são manipulados de acordo com o que for relevante para o grupo.

Evidente que os processos históricos e os acúmulos do não rompimento se somam à interpretação errônea de que as políticas transicionais são políticas de governo e devem ser conduzidas de acordo com a prioridade de cada grupo eleito (ROSA, 2020). No entanto, é importante se aprofundar um pouco mais sobre as permanências de uma transição pactuada – ou mesmo extorquida (GAGNEBIN, 2010)¹⁴, no contexto em análise, a reflexão sobre a relação entre a manutenção de estruturas da ditadura como parte do pacto para uma transição democrática ‘segura’ e a manipulação da narrativa histórica se revela como uma temática crucial para compreender o fenômeno da justiça de transição reversa. A constante ressurgência de fantasmas do passado e a defesa de um passado nostálgico, denominado como 'o tempo de antes', operam como elementos centrais na estratégia de manter viva a memória, utilizando um léxico familiar de

14

afetos para projetar simbolicamente uma civilização imaginária, marcada por ordem e harmonia social.

Essa narrativa, embora ancorada em uma suposta plenitude perdida, revela-se como uma construção mitológica, uma “memória fora do tempo” (SCHWARCZ, 2019), que serve como base para a legitimação de proposições antidemocráticas. A idealização de um passado que, na prática, nunca existiu, torna-se uma ferramenta poderosa na consolidação do poder desse imaginário coletivo. A promessa de restaurar uma suposta ordem perdida e a busca por uma utopia do passado servem como instrumentos de mobilização e legitimação, muitas vezes delineando a presença de uma cultura não democrática e de uma despreocupação dos agentes públicos com a temática da justiça de transição.

Se no passado, as estratégias autoritárias se valiam de narrativas nacionais homogeneizadoras, os modelos atuais exploram, de maneira mais sutil, a construção de uma memória seletiva, adaptada aos anseios de seus apoiadores, seja pela negação de um passado autoritário, pela reafirmação de um passado autoritário benéfico para o país, ou mesmo por uma omissão e não priorização de políticas que privilegiem a transição democrática, afinal, a quem importa a justiça de transição no Brasil? A luta por uma reparação total, seja ela individual, coletiva, econômica ou simbólica; a construção e preservação de uma memória viva para a não repetição, a luta por penalização dos violadores de direitos e a busca por reforma das instituições gravemente marcadas por estruturas herdadas da ditadura deve ser uma busca que não se limita às famílias dos mortos e desaparecidos políticos, aos grupos de estudos e pesquisas que se dedicam ao tema, esta temática ganha relevância quando analisada sob a perspectiva das estruturas do país, sob o que fica com tantas transições negociadas com os grupos autoritários, a manipulação da história não apenas obscurece eventos passados, mas molda ativamente a percepção coletiva, fomentando a construção de uma identidade nacional marcada por mitos, idealizações e ressentimentos (AVRITZER, 2018), nos levando a diversos sintomas sociais gritantes de um Estado que não se responsabiliza e permite novas formas de autoritarismo.

Em síntese, a relação entre governos autoritários e as transições inacabadas é fruto de uma manipulação da história como um fenômeno

complexo, que transcende a mera instrumentalização política do passado, permitindo o descumprimento de mandamentos constitucionais, como a aplicação da justiça de transição estabelecida como política de Estado. Essa não aplicação não consiste exatamente em não existência, a comissão da anistia existe, os regulamentos para a reparação e memória são legitimados pelo ordenamento jurídico – seria até possível dizer que “as instituições estão funcionando”; no entanto, é evidente que no decorrer dos anos, a cada governo que assume o país, as políticas são reajustadas dentro do escopo da comissão, as prioridades são reavaliadas e a transição, que nasce com a pretensão de ter um fim (LINZ, STEPAN; 2008), é adiada e retrocedida em níveis alarmantes, o que será demonstrado em momento posterior neste trabalho. No entanto, antes que se adentre na análise dos parâmetros, faz-se necessário ainda aprofundar o conceito crítico aqui estudado, o que faremos no tópico a seguir.

2.2 A justiça de transição reversa como contraprocessos do aprofundamento democrático:

Para compreender plenamente o conceito de justiça de transição reversa, é essencial que consideremos como ele se distancia e se opõe ao arcabouço estabelecido pela justiça de transição clássica. Esta, como vimos, apoia-se em métodos e práticas direcionados à superação de traumas autoritários, estruturando-se em pilares fundamentais que incluem a memória, a verdade, a reparação, as reformas institucionais e a responsabilização. Esses pilares não apenas auxiliam o país a enfrentar o seu passado sombrio, mas também a fortalecer uma cultura democrática, onde direitos fundamentais e a estabilidade institucional se tornam compromissos inegociáveis.

A justiça de transição reversa, no entanto, configura-se como um contrafluxo a esses princípios. Ao contrário de reforçar a importância de uma memória social histórica e de mecanismos de reparação, ela promove o revisionismo e a omissão dos fatos. No contexto brasileiro, esse fenômeno se manifestou de forma gradual, através da tentativa de reescrever a história do período militar de 1964-1985, em muitos casos omitindo ou minimizando os

abusos cometidos ou retratando a ditadura como um “período de glória” para o país. Essa distorção histórica serve para desarticular o compromisso com uma memória coletiva, substituindo-a por uma versão oficial que mascara os episódios de violência e censura praticados pelo Estado brasileiro.

Da mesma forma, enquanto a justiça de transição visa transformar o passado em um aprendizado para o fortalecimento da democracia, a justiça de transição reversa tenta naturalizar e até celebrar elementos de autoritarismo, reforçando assim uma cultura de impunidade e complacência. Esse movimento desvia o eixo estruturante da justiça de transição para uma lógica que negligencia os direitos humanos e relativiza os avanços democráticos, promovendo um Estado onde a confiança nas instituições é prejudicada e onde os conflitos sociais são potencializados. No mesmo sentido, enquanto a justiça de transição se apresenta como um conjunto de mecanismos orientados para consolidar uma sociedade democrática e promover a reconciliação nacional, a justiça de transição reversa configura-se como a antítese desse processo. Ela se desenvolve através da implementação de contrafluxos que minam as conquistas alcançadas, negando ou distorcendo a narrativa de abusos do período autoritário e, ao mesmo tempo, reintroduzindo elementos de autoritarismo na esfera pública, comprometedores da cultura democrática.

Convém destacar que esse fenômeno não se constata de maneira abrupta, mas através de um processo gradual de desmonte das políticas de transição, deslegitimação das vítimas do regime autoritário e celebração simbólica de figuras ligadas ao autoritarismo, o que será detalhado a seguir. Essa dinâmica fragiliza os pilares democráticos que a justiça de transição procura consolidar, colocando em risco a institucionalização da democracia e o reconhecimento dos traumas passados como um meio para evitar a repetição de abusos.

Assim, é possível constatar que a justiça de transição reversa atua deslegitimando progressivamente os instrumentos de transição democrática ao enfraquecer a função das instituições responsáveis pela condução das políticas de transição e negar a história nacional de enfrentamento ao autoritarismo. Esse desmonte das iniciativas consolidadas ameaça a capacidade do Estado de servir como agente de reconciliação, levando a uma estrutura institucional instável e permeável a abusos de poder. Assim, a este fenômeno reversa se apresenta não

como um simples retrocesso, mas como uma forma de resistência sistemática contra a memória democrática, que desvaloriza a reparação e compromete a cultura democrática nacional.

Portanto, a justiça de transição reversa não é apenas uma oposição pontual às políticas de aprofundamento da democracia, mas um esforço coordenado de redirecionamento do projeto de transição democrática. Ela permite que estruturas autoritárias persistam e se reinventem dentro de instituições formalmente democráticas, dificultando que a sociedade atinja um consenso sólido e genuíno sobre a importância da democracia. Ao final, trata-se de um processo que não apenas tenta apagar o passado autoritário, mas também atua para o enfraquecimento do compromisso nacional com a construção de uma sociedade verdadeiramente democrática e participativa. Visto isso, é possível dizer que o conceito em análise pode ser compreendido como um projeto que transcende a política de curto prazo, configurando-se como uma prática profundamente enraizada em movimentos autoritários que visam reconstruir a narrativa estatal sob uma ótica revisionista. Esse fenômeno coloca em risco o compromisso constitucional de promover o Estado Democrático de Direito, abrindo espaço para que setores do governo atual imponham uma narrativa que promove o esquecimento e a tolerância a práticas de repressão. Assim, deve ser visto como uma ameaça ao projeto constitucional de justiça de transição, na medida em que neutraliza os mecanismos que aprofundam uma democracia sólida.

Feita esta delimitação conceitual, faz-se necessário testar a hipótese para constatar ou não os efeitos do movimento apontado, qual seja: a consolidação da justiça de transição no Brasil depende das ações coordenadas do Estado, refletindo-se, em parte, na percepção e no aprofundamento da cultura democrática. Entretanto, embora formalmente instituída pela Constituição Federal, a justiça de transição brasileira sofre fragilizações decorrentes de práticas de reversão que, ao minar a institucionalização dos pilares de memória, verdade e reparação, inibem o fortalecimento democrático e afastam a sociedade civil do processo aprofundamento cultura democrática.

Esta hipótese propõe que a justiça de transição no Brasil, embora tenha sido constitucionalmente estabelecida, depende de ações coordenadas entre o Estado e a sociedade civil para alcançar uma consolidação efetiva. Sem essa

coordenação, os esforços de transição ficam comprometidos, dificultando a construção de uma cultura democrática forte e duradoura. Portanto, para compreensão do conceito em análise, é importante observar não apenas as políticas de Estado/ Governo, mas também a percepção social sobre a democracia para analisar os níveis de aprofundamento da cultura democrática.

A hipótese também sugere que a falta de institucionalização plena dos pilares da justiça de transição gera um impacto direto na percepção da democracia pela sociedade. Isso porque, parte-se do princípio que contextos em que as políticas de memória e verdade são descontinuadas ou desvalorizadas, a confiança nas instituições democráticas diminui, e o ceticismo em relação ao papel do Estado no respeito aos valores delimitados pela Constituição Federal aumenta. Essa desconfiança enfraquece o ideal democrático e cria uma sociedade menos engajada na defesa dos valores de justiça e igualdade, uma vez que os traumas do passado não são reconhecidos e tratados de forma transparente. Em outras palavras, sem o fortalecimento da justiça de transição como uma política de Estado abrangente e irrevogável, a democracia no Brasil torna-se vulnerável a retrocessos, e a cultura democrática permanece superficial.

Assim, a hipótese explora a relação intrínseca entre a consolidação da justiça de transição e o aprofundamento da democracia no Brasil, destacando a importância de uma abordagem coordenada entre Estado e sociedade civil, enfatizando que a consolidação de uma cultura democrática verdadeira depende também da institucionalização plena dos pilares da justiça de transição, e que as práticas de reversão, o contrário disso, enfraquecem este caminho. Em suma, a hipótese testa a ocorrência da reversão das políticas de transição e sua contribuição para um distanciamento da sociedade civil do aprofundamento democrático, por conseguinte, para uma fragilização do Estado Democrático de Direito. Ao compreender essas dinâmicas, esta tese busca perceber se o aprofundamento da cultura democrática no Brasil evidenciar a relevância de uma institucionalização robusta das políticas de transição como uma política de Estado irrevogável e contínua.

Para isso, é indispensável desenvolver uma metodologia que permita identificar e analisar os contrafluxos no processo de justiça de transição no Brasil, delimitando as chaves de análise com base nos compromissos assumidos

pelo Estado brasileiro no contexto da transição do regime militar para a democracia. Nossa abordagem se pautará em uma análise detalhada dos pilares estruturantes da justiça de transição no Brasil, quais sejam: memória, verdade e reparação para avaliar em que medida esses compromissos foram preservados, revertidos ou distorcidos ao longo do tempo.

Este trabalho vai dividir a chave de análise em dois grupos, observando a ótica da reversão sob as ações do Estado brasileiro e sob os reflexos na sociedade civil. Para a observação das políticas estatais nosso enfoque será no que reflete o pilar da reparação, com a análise densa da Comissão da Anistia. Isso porque, esta comissão representou desde sua criação o pilar central de desenvolvimento das políticas de transição democráticas do Brasil, asseguradas pelo artigo 8º da ADCT, o que se materializou de fato em julgamentos dos pedidos de reparação depois da promulgação da Lei 10.559/02. Desta forma, esta legislação se tornou responsável pela criação de um sistema robusto de reparação econômica e social dos cidadãos, com a Comissão assumindo um papel significativo na justiça de transição brasileira e se apresentando como eixo central destas políticas no país. A implementação dessas políticas não apenas instituiu uma reparação integral, mas também atuou como ponto de referência para outras áreas, como memória e verdade, pois muitas dessas iniciativas incluíram esforços para promover políticas neste sentido no Brasil.

Como chave de análise dos reflexos do fenômeno na sociedade civil, o trabalho vai analisar resultados de medidas da cultura democrática em surveys que a população brasileira como foco de observação e cruzar as evidências observadas pelos apontamentos até então traçados. Para fins de marco temporal, este trabalho vai considerar o período entre Janeiro de 2019 e Março de 2024, abarcando assim todo o mandato de Jair Messias Bolsonaro, o período da mudança governamental e o primeiro ano de trabalho do governo de Luís Inácio Lula da Silva, delimitando como marco final março de 2024.

3 O contraprocesso sob a perspectiva do Estado:

Neste capítulo faremos a análise da condução da comissão da anistia durante o recorte proposto, elegendo três chaves de análise para a melhor percepção e monitoramento de se houve ou não um contraprocessos nas políticas de transição democrática, quais sejam: 1) da condução da comissão pelo Estado: composição e regulamentação; 2) da materialização dos atos da comissão: condução dos julgamentos; 3) da dotação orçamentária no período indicado. No primeiro tópico analisaremos a vinculação ministerial estabelecida pelo Poder Executivo, as alterações na composição da Comissão de Anistia ao longo do período, incluindo nomeações, vinculações externas dos membros e possíveis mudanças regulamentares que impactaram seu funcionamento. Para tanto, utilizaremos como fontes primárias as publicações no Diário Oficial da União (DOU), que registram atos administrativos e normativos relacionados à comissão, bem como declarações públicas dos responsáveis pela pauta, incluindo ministros e outros agentes políticos relevantes. Essa abordagem permitirá identificar como o Estado conduziu institucionalmente a Comissão de Anistia e se houve mudanças estruturais ou estratégicas que comprometeram sua atuação no período analisado.

No segundo tópico, voltaremos nosso olhar para a materialização dos atos da Comissão de Anistia, com foco na condução dos julgamentos dos pedidos de anistia política. O objetivo será examinar alguns processos administrativos representativos do período de atuação do grupo e verificar possíveis alterações no fluxo ou no tratamento dado aos requerimentos, bem como identificar padrões que possam indicar retrocessos ou descontinuidade nas políticas de reparação. Para isso, recorreremos à plataforma SEI (Sistema Eletrônico de Informações), amplamente utilizada pela comissão para a gestão de processos administrativos, buscando dados que permitam compreender o impacto das decisões no cotidiano dos anistiados e na implementação das políticas de transição. Por fim, no terceiro tópico, abordaremos a dotação orçamentária destinada à Comissão de Anistia e às políticas de justiça de transição no período indicado, com base nos orçamentos anuais publicados na página oficial do Ministério do

Planejamento e Orçamento. A análise orçamentária será essencial para identificar fluxos e contrafluxos na alocação de recursos, avaliando se houve cortes significativos ou descontinuidades que comprometeram a execução das políticas de reparação e memória. Essa investigação permitirá observar como o financiamento ou a falta dele refletiu as prioridades governamentais e impactou a consolidação democrática no Brasil.

Com essas três chaves de análise interligadas, buscamos fornecer uma visão abrangente e fundamentada sobre a condução da Comissão de Anistia, avaliando sua estrutura institucional, execução prática e suporte financeiro durante o período em estudo. Essa abordagem permitirá identificar possíveis práticas de reversão no âmbito da justiça de transição e contribuir para o debate sobre a consolidação ou fragilização da democracia no país.

3.1 A mudança de paradigma da justiça de transição no Brasil – breve análise do momento que precede o Governo Bolsonaro:

Este trabalho tem como marco temporal inicial o ano de 2019, momento em que se inicia a gestão de Jair Bolsonaro como Presidente do Brasil. No entanto, este período não pode ser analisado sem uma breve digressão ao momento anterior ao seu mandato, isso porque, o desencadeamento do impeachment da Presidenta eleita Dilma Rousseff em 2016, permeado por nuances políticas complexas, desdobrou-se como um episódio de profunda controvérsia e reflexos duradouros na estrutura democrática do Brasil. Esse processo, envolto em armadilhas legislativas e transmitido com detalhes dramáticos através dos principais veículos de comunicação, se revelou como um golpe nítido, cujas reverberações ultrapassaram os limites do embate político imediato (AVRITZER, 2016).

A nomeação de Michel Temer à presidência, sucedendo Dilma Rousseff, deu início a um período tumultuado, marcado por desafios significantes para a Comissão da Anistia, o que se torna, de forma clara, uma mudança de paradigma

quanto ao olhar do Estado para as políticas de transição no país. O novo governo, em consonância com uma agenda de austeridade, implementou alterações significativas, impactando diretamente o funcionamento da Comissão e criando o ambiente de permissividade amplamente explorado pelo Governo Bolsonaro posteriormente, razão pela qual, faz-se necessário trazer aspectos fundamentais deste giro de perspectiva antes que adentremos à análise da atuação da comissão da anistia no período proposto.

Inicialmente a composição da comissão foi alterada de forma significativa, com a substituição de dezenove dos vinte e quatro membros do grupo, o que nunca havia acontecido desde o início das atividades da comissão, que tem um histórico de membros com inserção social/profissional em direitos humanos e áreas correlatas à justiça de transição (LINZ, STEPAN; 2008). Este cenário afrontou diretamente aos valores que embasaram todo o trabalho do grupo até então e preparou o terreno para a sublocação da comissão, que enquanto uma comissão de Estado e não de Governo deveria ter seus fundamentos preservados considerando o que desenhou a Constituição Federal e não o que deseja o governo eleito.

Para além disso, sabe-se que, a Lei 10.559/02 determina a competência exclusiva da Comissão da anistia para a análise dos requerimentos, sendo que o (a) responsável pelo ministério deve dialogar com a Comissão caso não concorde com o julgamento desta, no entanto, o embasamento da portaria deve ser sempre o direcionamento do conselho. Ocorre que, desde o 2017 o Ministério da Justiça, então responsável pela política de reparação, passou a solicitar a revisão das decisões da comissão da anistia pela Advocacia Geral da União, destituindo o que é estabelecido pelo artigo 12 da Lei nº 10.559/02 (ALMEIDA, 2021) quanto à competência de análise dos requerimentos de anistia política, criando assim uma instância revisora para a Comissão¹⁵. Além de um atentado grave à autonomia da comissão, este passo criou um cenário de reformulações das decisões transitadas pelo grupo que tinha a competência para deliberar sobre os requerimentos apresentados, o que encontra reflexos até os dias de hoje no Brasil e será detalhado ainda neste trabalho.

15

É perceptível também uma virada crucial na Comissão da Anistia quanto à reparação integral, vez que com a nova composição, uma marca singular da reparação simbólica, o chamado 'perdão político'¹⁶, foi colocado em segundo plano. Esta forma de reparação é uma prática implementada durante a presidência de Paulo Abrão. Nesse período, após deferido o requerimento, a comissão elaborava um pedido público de perdão em nome do Estado brasileiro, representando um gesto de reparação coletiva e simbólica. Esse ato não apenas reconhecia os abusos sofridos pelo requerente ao longo de sua trajetória, mas também reafirmava o compromisso do Estado com a não repetição dessas violações perante a sociedade brasileira. Contudo, a implementação de mudanças durante o governo Temer, conforme destacado por Brandão (2020), trouxe consigo uma significativa diminuição e, por vezes, omissão dessa prática.

O governo Temer marcou uma fase em que as dinâmicas da Comissão da Anistia foram revistas, refletindo um enrijecimento em sua atuação. A finalização dos pedidos de perdão representa não apenas uma alteração procedimental, mas também uma mudança de postura significativa em relação aos crimes cometidos contra a humanidade durante o período da ditadura militar no Brasil. Essa transformação na abordagem da comissão levantou questionamentos sobre o comprometimento do Estado em reconhecer integralmente os danos causados aos perseguidos políticos, enquanto, ao mesmo tempo, deixa de lado um importante aspecto de reparação simbólica e coletiva.

Ao longo do governo Temer, a Comissão da Anistia encontrou-se no epicentro de debates acalorados sobre a legitimidade e a relevância da busca por justiça em relação aos abusos cometidos durante o regime militar. Além das mudanças estruturais, é possível perceber uma mudança no comportamento dos julgamentos da comissão, vez que no ano de 2017, o grupo deferiu apenas 52 pedidos e no ano seguinte 48 pedidos, contra 342 pedidos aprovados (GLOBO,

¹⁶O pedido de encerramento do perdão político foi votado pela comissão da anistia e aprovado sob a justificativa de que o perdão não cabia ao grupo e que em possíveis casos de reanálise do Ministério da Justiça, o pedido de perdão poderia ser argumento jurídico para os requerentes.

2023) em 2016¹⁷, inaugurando o período com um saldo negativo jamais registrado por àquela comissão.

Os desafios enfrentados pela Comissão da Anistia, durante o governo Temer, não apenas destacam a vulnerabilidade dessa instituição em períodos de instabilidade política, mas também evidenciam a importância crítica de tais órgãos na promoção da verdade e justiça. O período compreendido entre 2016 e 2019 testemunhou uma atmosfera política polarizada, onde a preservação da memória histórica e os esforços de reparação às vítimas tornaram-se elementos cruciais em um contexto de disputas ideológicas, o que viria a ganhar contornos mais relevantes na gestão posterior, no entanto, este período criou o cenário perfeito para que todas as implementações fossem facilitadas e iniciadas como processo político muito antes da entrada de Bolsonaro como agente principal das reversões nas políticas de Estado pensadas para o aprofundamento democrático no Brasil.

3.2 A Comissão da anistia no Governo de Jair Messias Bolsonaro:

Desde o momento de sua criação, em 2002, a comissão esteve vinculada ao Ministério da Justiça por uma escolha política da legislação 10.559/02, que institui no âmbito deste Ministério a existência da comissão. No entanto, em 2019 uma decisão também política alterou a vinculação ministerial da comissão. Isso porque, como primeira medida de seu Governo, o presidente Jair Messias Bolsonaro editou a Medida provisória nº 870 (BRASIL, 2023), convertida na Lei 13.844/19 (PROCOPIUK, 2013), que dentre outras reformas administrativas alterou a Lei 10.559/02, e vinculou a comissão de anistia ao recém criado Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Neste ponto, cabe

17

observar um paradoxo que muito tem a dizer sobre o Brasil, a criação deste Ministério faz de Jair Bolsonaro o primeiro Presidente a criar um Ministério de Direitos Humanos, sendo que em momentos anteriores existia a Secretaria de Direitos Humanos com status de Ministério mas que não se configurava de fato como tal, o que nos coloca diante da complexidade das questões do país.

Destaca-se que, no aspecto da governança das políticas constitucionais¹⁸, o Presidente da República é, em uma visão macro, o principal responsável pelo desenvolvimento da justiça de transição no país, considerando que este é o competente para designar o Ministério ao qual a comissão estará vinculada e o Ministro (a) responsável por cuidar diretamente desta agenda. Assim, a alteração da vinculação ministerial da comissão, pode ser observada como uma forma de escolha política quanto à condução da justiça de transição no Brasil – política de Estado definida pela Constituição Federal de 1988, considerando que esta é a responsável por guiar as políticas transitórias definidas na Constituição.

Com isso, é necessário observar as razões dessa recondução, a justificativa, ainda que política de alteração dessa competência, vez que têm consequências substanciais na existência da comissão. No caso do decreto presidencial de 2019, as intenções do Governo quanto à condução da política de transição se evidenciaram pelos fatos ocorridos no desenrolar dos fatos nos quatro anos de mandato em que o Ministério designado cuidou da pauta. Faz-se necessário rememorar que esta comissão não se trata de um simples conselho administrativo (ALMEIDA, 2021)¹⁹; os requerimentos que ali chegam encontram pertinência política e dizem respeito ao reconhecimento de crimes contra a humanidade cometidos pelo Estado brasileiro, com isso, a análise da composição deste grupo é ponto de partida para compreender como serão conduzidas as políticas desenvolvidas. Tal composição da comissão já apresentava alterações significativas conforme apresentado no tópico anterior. No entanto, a migração para o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos

18

19

Humanos culminou em um arranjo jamais registrado desde a criação desta Comissão de Estado.

Em 27 de março de 2019, a Ministra Damares Alves responsável pela agenda designou novos membros para a comissão da anistia na portaria nº 378. Como presidente responsável por coordenar a comissão, foi indicado João Henrique Nascimento de Freitas, advogado responsável por promover ação popular que suspendeu o pagamento de indenização para camponeses torturados durante a guerrilha do Araguaia e ação contra a família de Carlos Lamarca, militar desertor e guerrilheiro na luta contra a ditadura.

Dentre os demais conselheiros designados para a comissão, figura Luiz Eduardo Rocha Paiva, general da reserva que assina o prefácio do livro do reconhecido torturador da ditadura militar Carlos Alberto Brilhante Ustra (USTRA, 2007). Este novo integrante da comissão declarou publicamente duvidar de torturas no período autoritário e ser contra o início dos trabalhos da Comissão Nacional da Verdade (O GLOBO, 2023). No mesmo ato, foram nomeados como conselheiros outros quatro integrantes das forças armadas, sendo eles: Cláudio Tavares Casali, Diógenes Camargo Soares, Dionei Tonet e Sérgio Paulo Muniz Costa. No entendimento da então Ministra, esse seria o grupo de pessoas responsável por iniciar a primeira composição da comissão da anistia durante do Governo Bolsonaro, o que nos coloca diante de um cenário crítico quanto à percepção da justiça de transição para o grupo político eleito.

Faz-se necessário perceber que a composição do conselho deve ser analisada de maneira especial neste caso, vez que a comissão da anistia desempenha uma função de suma relevância ao Estado, com o dever de analisar requerimentos de cidadãos que tiveram seus direitos fundamentais violados de forma grave pelo Estado brasileiro. Com isso, deve o (a) Ministro (a) da pasta designar membros capazes de dialogar com os propósitos da transição democrática (ROSA, 2019), o que não acontece de forma alguma nas últimas designações da Ministra Damares Alves. Destaca-se que tais nomeações para a comissão da anistia foram, inclusive, alvo de uma Ação Civil Pública do Ministério Público Federal, sob o argumento de que os designados são incompatíveis para o exercício da função, de acordo com os preceitos constitucionais já expostos.

A nomeação de membros da Comissão de Anistia nas condições apresentadas foi acompanhada de outro ato ministerial que repercute diretamente no desempenho de suas atividades. Isso porque, no mesmo dia 27 de março, a Ministra alterou o Regimento Interno da Comissão de Anistia, conforme Portaria nº 376, de 27 de março de 2019, com alterações relevantes em seu funcionamento enquanto comissão de Estado, dentre estas destacamos a alteração do número mínimo de membros de vinte para nove (artigo 5º), aumento do número de representantes titulares do Ministério da Defesa de um para dois (artigo 5º, I) (DOU, 2023), a extinção da plenária e consequente supressão de uma instância recursal para revisão de decisões antes do parecer final (artigo 5º, § 5º). Esta última alteração interfere significativamente nos julgamentos da comissão e na análise dos requerimentos, que antes disso já vinha sofrendo intervenções no mesmo sentido, conforme observado na mudança da análise revisora da assessoria do Ministério da Justiça a partir de 2017.

Assim, a redução drástica do número mínimo de membros de vinte para nove e o aumento do número de representantes titulares do Ministério da Defesa de um para dois indicam uma reconfiguração da composição da comissão. Essas mudanças, em conjunto com a extinção da plenária e a supressão de uma instância recursal antes do parecer final, evidenciam uma centralização de poder decisório e um enfraquecimento dos mecanismos de revisão interna. Destaca-se que a supressão da plenária, em particular, representa um marco relevante nas dinâmicas de deliberação da Comissão de Anistia. Ao eliminar essa instância, que historicamente desempenhava um papel crucial na revisão de decisões e na discussão colegiada, a Ministra Damares concentra a autoridade de revisão e avaliação em sua própria posição. Isso sugere uma mudança substancial na dinâmica democrática e participativa que caracteriza a comissão, impactando diretamente na transparência e na imparcialidade de suas deliberações.

A alteração que restringe os recursos dos requerentes, direcionando qualquer discordância diretamente à Ministra responsável, revela uma centralização de decisões e uma usurpação de competência. Essa medida, ao eliminar a possibilidade de revisão por parte do grupo responsável, prejudica a pluralidade de perspectivas e a revisão crítica das decisões, enfraquecendo o

papel original da comissão como um órgão independente e imparcial, uma verdadeira comissão de Estado e não um conselho administrativo.

A supressão de recursos diretos ao grupo e a adoção de um modelo em que os pleitos são indeferidos com um despacho simples do gabinete da Ministra não apenas minam a autonomia e a legitimidade da Comissão de Anistia, mas também desconsideram a legislação vigente. Esta postura evidencia uma preferência pela flexibilização normativa em prol da conveniência das políticas do Governo de Bolsonaro, subvertendo a função original da comissão como guardiã da reparação histórica e garantidora dos direitos dos requerentes.

Importante destacar que a competência para decidir sobre os requerimentos da Comissão de Anistia é objeto de debates que refletem tensões entre as finalidades da justiça de transição e interpretações normativas. A Lei 10.559/02 estabelece a Comissão como órgão de assistência ao Ministro, com a atribuição de analisar pedidos e assessorá-lo. Contudo, sua autonomia e o caráter vinculante de suas decisões foram questionadas, especialmente após as mudanças normativas introduzidas em 2019. Sob o governo Bolsonaro, o regimento interno foi alterado para concentrar no Ministro, à época Damares Alves, a decisão final sobre os requerimentos, eliminando a revisão colegiada e subordinando a Comissão às diretrizes políticas da pasta. Essa centralização foi amplamente criticada como uma usurpação de competências e um desvio das finalidades da Comissão, comprometendo sua atuação técnica e simbólica. Tais alterações enfraqueceram a autonomia da Comissão e seu papel na promoção da memória e verdade, convertendo-a em um instrumento burocrático e comprometendo sua legitimidade. Essa controvérsia evidencia os desafios de implementação da justiça de transição no Brasil e ressalta a urgência de garantir a independência das instâncias responsáveis por sua efetivação.

Dessa forma, as alterações no Regimento Interno impõem não apenas mudanças operacionais, mas uma transformação na natureza e na função da Comissão de Anistia, comprometendo a integridade do processo de justiça de transição e ameaçando a efetivação da reparação histórica e da garantia da verdade para os indivíduos afetados pelos períodos de autoritarismo, promovendo o que se evidenciou como uma revitimização dos perseguidos políticos. Destaca-se que ao longo de sua trajetória, a Comissão de Anistia experimentou a implementação de seis regimentos internos até o ano de 2018,

especificamente: Portaria nº 671, datada de 21 de agosto de 2001, sob a égide do Ministério da Justiça; Portaria 751, de 3 de julho de 2002, também emanada do Ministério da Justiça; Portaria 893, de 25 de março de 2004, no âmbito do Ministério da Justiça; Portaria 253, de 23 de fevereiro de 2006, pertencente ao Ministério da Justiça; Portaria 1.797, de 30 de outubro de 2007, vinculada ao Ministério da Justiça; e Portaria 29, de 15 de janeiro de 2018, emitida pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Em todos esses dispositivos regulamentares, foi contemplada a disposição para duas instâncias na apreciação dos requerimentos de declaração de anistia política. A primeira instância, inicialmente denominada Câmara no primeiro Regimento Interno e subsequentemente denominada Turmas nos Regimentos seguintes, era sempre composta por um contingente reduzido de Conselheiros. Ademais, cada regimento incluía uma segunda instância, de natureza recursal, referida em todos os regimentos como Plenário do Conselho. Todos os postulantes tinham o direito de submeter seus pleitos à Comissão de Anistia e, em caso de discordância com o veredicto, poderiam interpor recurso administrativo ao Plenário, onde teriam uma nova oportunidade para apresentar seus argumentos e reavaliar quaisquer aspectos da decisão anterior. Além das desconstruções objetivas observadas durante o período em que a comissão esteve sob o comando da Ministra Damares, ainda é possível perceber outras ações simbólicas para a desarticulação do projeto democrático, como o acordo de cooperação técnica firmado com a Aeronáutica para a intimação dos requerentes, responsável por permitir que integrantes das forças armadas passassem a ser responsáveis por intimar pessoalmente os perseguidos políticos que buscavam anistia junto àquela comissão (BRASIL, 2024).

No tocante às políticas de construção de memória coletiva (OST, 2005), é possível observar uma oscilação, principalmente no período entre 2012 e 2015²⁰, quando algumas ações de fomento são interrompidas ou tem orçamento diminuído, refletindo na redução considerável do desenvolvimento deste pilar da transição. A partir de 2017 não são identificados recursos para ações de memória, o que se agrava no ano de 2019, quando a Ministra Damares Alves,

em seu posicionamento oficial, deixa claro que a comissão não deve agir neste âmbito e que impedirá qualquer esforço neste sentido, afastando qualquer chance de continuidade nas políticas de construção da memória coletiva. Para além disso, os arquivos produzidos pela comissão, antes de livre acesso na página eletrônica do Ministério da Justiça, tiveram um rígido controle na migração para a página do Ministério da Família, da Mulher e dos Direitos Humanos, sendo que ainda não estão disponíveis em sua integralidade.

Somam-se a esta narrativa declarações da Ministra representante da Pasta de conteúdo preocupante e incompatível com o papel que desempenha na transição democrática do país. Por diversas vezes a Ministra Damares Alves fez declarações oficiais com afirmações que a colocam em conflito com os objetivos fundamentais da república, almejados pela justiça de transição. Em uma audiência pública a Ministra afirmou que a comissão desviou sua finalidade quando desenvolveu projetos voltados à construção da memória social²¹. Em sua página pessoal, a Ministra declarou que a comissão já deve/ria finalizado os trabalhos, que vai abrir a caixa preta da comissão²². Além disso, a programou visita surpresa à comissão para verificar se trabalho estava em dia²³ e declarou que faria indeferimento em massa dos requerimentos²⁴.

Essas declarações nos colocam diante de um dilema relevante à construção da cultura democrática no país, vez que durante algum tempo temeu-se a omissão dos Governos em relação ao período autoritário. No entanto, naquele Governo não havia qualquer omissão dos representantes da agenda, mas sim um posicionamento firme de que não houve ditadura no Brasil e que,

²¹ Em audiência pública na câmara dos deputados a Ministra sinalizou que a comissão teve desvio de função e assim afirmou: "desviou fazendo vídeo, estudos, construindo prédio [...] Foi muito dinheiro gasto. A comissão gastou muito tempo com outras atividades e não fez o dever de casa. Sobrou para a ministra bruxa analisar os requerimentos." Disponível em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/damares-reforca-irregularidades-em-compra-de-hd-externo-para-memorial-da-anistia-23685506>.

22

23

24

qualquer ato vinculado ao período entre 1964 e 1988 não deve ser considerado como praticado em Estado de Exceção, o que foi observado nas pautas relacionadas à comissão e no fio condutor do Governo Bolsonaro. Esta postura negacionista, se tornou uma estratégia evidente no governo Bolsonaro, impactando diretamente a condução da Comissão de Anistia entre 2019 e 2022. Essa prática visou deslegitimar a justiça de transição, minando pilares fundamentais como memória e reparação, ao reinterpretar o golpe de 1964 e as perseguições políticas do regime autoritário.

Sob a gestão Bolsonaro, o negacionismo foi institucionalizado por meio de discursos públicos que exaltavam o regime militar como um período de "liberdade" e descreviam as indenizações concedidas pela Comissão como práticas abusivas ou fraudulentas²⁵. A vinculação da Comissão ao Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos, alinhada à centralização de decisões no titular da pasta, reforçou essa política, resultando em mudanças normativas e procedimentais que dificultaram o deferimento de novos pedidos de anistia. Esta política teve impactos profundos e comprometeu a memória coletiva, violou o mandamento constitucional de reparação às vítimas e reforçou uma narrativa que desresponsabiliza o Estado pelos abusos cometidos durante a ditadura.

Inserido no contexto mais amplo de justiça de transição reversa, o negacionismo institucionalizado pela gestão Bolsonaro transformou a Comissão de Anistia, que deveria ser um instrumento de reparação e memória, em um espaço de perpetuação de narrativas autoritárias, o que evidencia o uso político da Comissão para enfraquecer os compromissos democráticos e fragilizar o processo de justiça de transição no Brasil. Neste aspecto, é possível constatar a demarcação clara de reversões nas políticas de transição no Brasil no tocante à condução do Estado da Comissão na anistia, quando alterações nunca antes vistas no grupo foram implementadas como forma de distorcer os objetivos da comissão e costurar internamente amarrar que remontam e privilegiam narrativas autoritárias. Para que se aprofunde análise, passaremos à percepção quanto às manifestações da comissão em seus atos no tópico a seguir.

3.2.1 A materialização dos atos da Comissão: da condução dos julgamentos entre 2019 e 2022:

A reparação integral é um pilar fundamental da justiça de transição, concebida para restaurar a dignidade das vítimas de graves violações de direitos humanos, bem como para promover a reconciliação nacional em contextos de transição de regimes autoritários para democráticos. Trata-se de uma abordagem ampla, que transcende a mera compensação financeira e abarca múltiplas dimensões. Assim, a reparação integral inclui ações econômicas, como indenizações e pensões previstas pela Lei 10.559/02 no Brasil; medidas morais, como pedidos oficiais de desculpas e a retificação de registros históricos; iniciativas simbólicas, como memoriais e eventos educativos que promovam a preservação da memória coletiva; e garantias de não repetição, asseguradas por reformas institucionais e pela educação em direitos humanos (ALMEIDA, 2022).

No contexto brasileiro, a reparação integral assumiu papel central no processo de transição democrática, sendo amplamente implementada pela Comissão de Anistia. Essa Comissão não apenas analisou e deferiu pedidos de reparação econômica, mas também desenvolveu ações de resgate da memória e da verdade, como as Caravanas da Anistia, que uniam apreciações formais a atos públicos de valorização das narrativas das vítimas. Essas iniciativas buscaram reconstruir o tecido social e reafirmar os compromissos democráticos, demonstrando que a reparação integral não se limita a reparar danos individuais, mas se articula com um projeto coletivo de superação das marcas deixadas pelo autoritarismo.

Neste trabalho, a análise será detida no viés econômico da reparação, vez que nos demais alicerces da justiça de transição, a atenção detalhada de uma legislação não se faz tão evidente como ocorre no âmbito da reparação econômica. Esta última não apenas se desenvolve em níveis significativos, mas também desempenha um papel catalisador nos outros elementos fundamentais

dessa transição. Essa assertiva encontra respaldo na análise das atividades da comissão que, desde seu primeiro ano, emergiu como protagonista no desenvolvimento da reparação e contribuiu de maneira notável para o progresso de outros eixos igualmente cruciais. A comissão não apenas sistematizou informações relevantes com os julgados que promovem a reparação de cidadãos que tiveram seus direitos violados na ditadura, como também consolidou documentos que preservam o direito à memória e verdade dos cidadãos. Isso evidencia que essa comissão, desempenhando um papel fundamental no início e desenvolvimento dos programas de reparações, teve influência direta nos pilares de memória e justiça durante a execução de suas atividades (ROSA, 2019). Dito isto, é possível perceber que, com a promulgação da Lei 10.559/02, o Estado brasileiro atribuiu ao Ministério da Justiça a função de analisar os pedidos de anistia, simultaneamente criando uma comissão especial, a Comissão de Anistia, encarregada de estabelecer um fluxo administrativo para auxiliar o chefe do ministério nas decisões referentes aos pedidos de reparação e concessão da anistia política. Essa comissão inaugurou um novo capítulo no percurso da justiça de transição brasileira, proporcionando uma contribuição inestimável para a construção democrática do país.

A política de reparação delineada anteriormente passou a se concretizar nos julgamentos dos conselheiros da Comissão Nacional da Anistia nos respectivos requerimentos dos cidadãos afetados. Esses julgamentos ganharam amplitude por meio da promoção de caravanas da anistia, deslocando a comissão para diversas localidades do país, buscando julgar os requerimentos dos cidadãos locais e revelar àquela comunidade a história vivida durante o período ditatorial (ABRÃO, 2009). A Comissão da Anistia também reflete a escolha da reparação como eixo condutor (ROSA, 2019), não apenas aprofundando de maneira significativa a política reparatória, mas também dinamizando diversos outros pilares da transição brasileira, como a memória e verdade. Assim, é inegável que a reparação emerge como um motor propulsor, cujos efeitos reverberam em vários aspectos do processo de justiça de transição, consolidando-se como um componente essencial para a construção de uma democracia mais robusta e inclusiva no Brasil.

Faz-se necessário estabelecer que, grande parte deste processo ocorreu por meio do andamento dos julgamentos da comissão, que a cada sessão julgava de acordo com o estabelecido na legislação as indenizações aos cidadãos requerentes. Ocorre que, como era de se esperar, para realizar estes julgamentos a comissão sempre foi orientada por seus regimentos internos, que estabelecem o funcionamento da comissão de acordo com as normas de processo administrativo. Deste modo, deve a comissão de anistia analisar e julgar com competência exclusiva os requerimentos dos cidadãos que se pretendem anistiados políticos, declarando a condição de indeferimento ou deferimento e, se assim for estabelecido, determinar em qual categoria de prestação se enquadra o referido caso, publicando a portaria com título líquido e certo. A partir desta publicação, o processo deve ser encaminhado para órgão, conforme preconiza o regimento interno de 2023 (BRASIL, 2024) da comissão:

Art. 37, § 2º Publicada a portaria de anistia política, o Ministro de Estado dos Direitos Humanos e da Cidadania expedirá ofício ao Ministro de Estado da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, ou ao Ministro de Estado da Defesa, em conformidade com o art. 18, parágrafo único, da Lei nº 10.559, de 2002, bem como a qualquer outro Ministério ou órgão público a quem caiba implementar as recomendações constantes da portaria.

A Lei 10.559/02²⁶ por sua vez assim determina:

Art. 18. Caberá ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão efetuar, com referência às anistias concedidas a civis, mediante comunicação do Ministério da Justiça, no prazo de sessenta dias a

contar dessa comunicação, o pagamento das reparações econômicas, desde que atendida a ressalva do § 4º do art. 12 desta Lei.

Com isso, resta evidente que a referida comissão deve seguir o processo administrativo estabelecido pela Lei federal nº 9784/99 e aplicável à comissão de acordo com o artigo 28 do Portaria 2.523/2008²⁷; e oficiar o órgão competente para execução dos valores da forma devida, neste caso o Ministério da Economia. Ocorre que ao analisar de forma mais profunda os encaminhamentos da Lei 10559/02 é possível perceber um detalhe importante, a necessária dotação orçamentária para execução de anistias políticas deferidas e com valores estabelecidos, conforme observado neste trecho da legislação:

§ 4º As requisições e as decisões proferidas pelo Ministro de Estado da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos nos processos de anistia política serão obrigatoriamente cumpridas no prazo de 60 (sessenta) dias, por todos os órgãos da administração pública e por quaisquer outras entidades a que estejam dirigidas, ressalvada a disponibilidade orçamentária.

Desta forma, dois pilares são fundamentais para o desenvolvimento dos trabalhos da comissão para garantir a promoção da reparação pelo Estado Brasileiro: o devido processo legal e a dotação orçamentária. O primeiro se materializa na condução processual da comissão de acordo com as normas estabelecidas na Lei 10559/02, no Regimento Interno vigente e na Lei de Processos Administrativos Federais, cumprindo assim todos os requisitos para emitir título líquido e certo para oficiar o Ministério competente para

implementação. O segundo, por sua vez, se percebe na dotação orçamentária atribuída para pagamento de processos da comissão a cada ano na Lei Orçamentária Anual, direcionada e aprovada de acordo com o previsto na Constituição Federal, o que exploraremos em momento posterior.

Para o aprofundamento da análise, é importante observar o trabalho da comissão no julgamento dos requerimentos propostos, em especial quanto aos deferimentos. A Lei nº 10.559/2002 delinea dois conceitos distintos de reparações econômicas para os perseguidos políticos importantes para essa análise: a prestação mensal continuada e as prestações únicas.

A prestação mensal continuada é direcionada aos perseguidos políticos que tiveram seus vínculos laborais rompidos devido à perseguição e que comprovam a impossibilidade de prover sua subsistência. Essa indenização é estipulada com base no padrão remuneratório da profissão que o perseguido exercia à época da repressão, assim como na remuneração atual que perceberia se mantivesse tal vínculo. Trata-se de um pagamento mensal ao beneficiário, visando garantir sua subsistência ao longo da vida. Importante ressaltar que, em alguns casos, essa prestação pode resultar em pagamentos retroativos significantes, vez que a data do requerimento é considerada para a contagem inicial do pagamento e a publicação da portaria para o marco final deste montante (ABRÃO; TORELLY, 2009). Por outro lado, as prestações únicas representam uma modalidade diferente de reparação prevista pela mesma lei. Estas são fixadas com base no tempo de perseguição política comprovada perante a Comissão de Anistia, não considerando as sequelas ou o sofrimento individual decorrente da perseguição. Essa indenização é paga uma única vez ao beneficiário, sem levar em conta a situação econômica atual do requerente (ABRÃO; TORELLY, 2009).

Portanto, a distinção fundamental entre essas duas modalidades de reparação está na natureza do pagamento: a prestação mensal continuada é uma indenização recorrente, enquanto as prestações únicas consistem em pagamentos únicos. Além disso, a forma como são calculadas e os critérios considerados para sua concessão diferem entre essas duas modalidades. É importante estabelecer que nos dois casos a liquidez e a temporalidade são necessárias para a decisão, isto é, a comissão como competente exclusiva deve determinar em sua portaria final o valor que deve ser pago a cada requerente e,

no primeiro caso, estabelecer a temporalidade para cálculo do montante quanto ao valor retroativo a ser pago. Só assim a portaria pode ser encaminhada ao Ministério responsável por executar o orçamento.

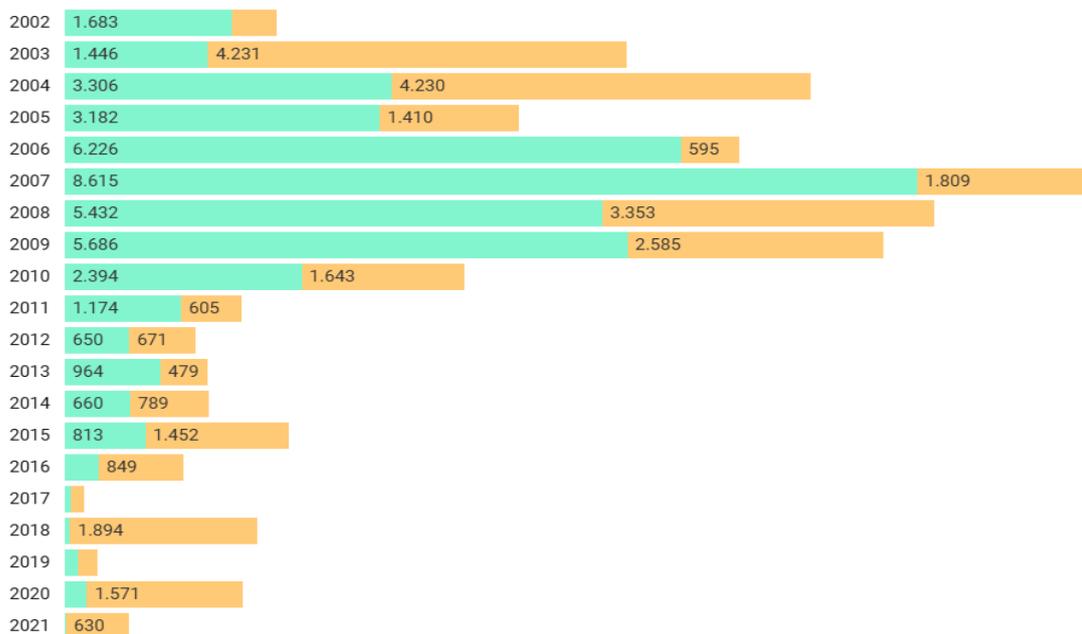
Neste ponto, faz-se necessário destacar um aspecto relevante observado na gestão da Ministra Damares que merece um esforço histórico. Como já apresentado em momento anterior, o artigo 8º da ADCT confere competência exclusiva à comissão da anistia para analisar os requerimentos dos perseguidos políticos e competência exclusiva ao Ministro(a) responsável para reconhecer, não reconhecer e dar publicidade aos julgados desta comissão, conforme estabeleceu a portaria nº 2523/2008 que regulamentou a comissão²⁸. Portanto, cabe à comissão analisar os pedidos e construir sua decisão e cabe ao Ministro responsável, concordando, a publicação da portaria e, não concordando, elaborar suas questões e devolver à comissão para reanalise (ALMEIDA, 2021).

Ocorre que no período que a comissão foi chefiada pelo governo Bolsonaro as decisões relativas às Prestações Mensais Continuadas eram proferidas de forma ilíquidas e sem estabelecimento do decurso temporal para a sua execução pelo Ministério, o que se apresenta como um claro entrave à prestação da justiça e cidadania. Isso porque, todas as decisões para que sejam executáveis, devem ser líquidas e certas, caso contrário, o órgão executor não pode dar seguimento ao pagamento do deferimento concedido.

Em um olhar mais aprofundado para as decisões da comissão neste período (2019-2022), é perceptível uma balança negativa inédita para este grupo, quando 4296 pedidos foram julgados, sendo 4081 processos negados e apenas 214 deferidos. Representando uma virada hermenêutica extremamente negativa da comissão, que passou a negar 95% dos processos analisados (AGB, 2023). Portanto, desde sua transferência para o Ministério da Família, da Mulher e dos Direitos Humanos a comissão deferiu apenas 5% (PIAUI, 2024) dos pedidos de anistia, o que demonstra um período de desconstrução e reversão da política de reparação assumida pela Constituição de 1988 e efetivada a partir da criação

da comissão em 2002, o que se pode observar de forma mais detalhada no gráfico a seguir:

Pedidos de anistia deferidos e indeferidos por ano



Fonte: Diário Oficial da União e relatórios da Comissão de Anistia · [Descarregar estes dados](#) · Criado com [Datawrapper](#)

Gráfico 1 – Pedidos julgados pela comissão de anistia por ano

O período de 2019 a 2021, correspondente à gestão do governo Bolsonaro, destaca-se no gráfico como um marco de ruptura nas políticas de anistia, evidenciando uma drástica mudança em relação aos anos anteriores. Durante os períodos anteriores, especialmente entre 2006 e 2009, a Comissão de Anistia foi caracterizada por um grande volume de deferimentos, sinalizando uma postura ativa na reparação das violações cometidas durante a ditadura militar. Por exemplo, em 2007, foram registrados 8.615 deferimentos, refletindo um compromisso robusto com os objetivos da justiça de transição. Mesmo com a redução no volume de julgamentos após 2010, havia uma busca pela continuidade da análise dos pedidos, ainda que em ritmo mais moderado. A partir de 2019, essa dinâmica foi substancialmente alterada. Durante esse período, observa-se um número reduzido de julgamentos, com os indeferimentos superando amplamente os deferimentos. Em 2020, por exemplo, não houve registro de nenhum deferimento, enquanto 1.571 pedidos foram indeferidos. Essa desproporção revela uma mudança drástica na abordagem da Comissão,

que passou a adotar critérios mais restritivos e punitivos. Além disso, o número total de julgamentos caiu significativamente em comparação com os anos anteriores, o que aponta para uma diminuição na prioridade atribuída às demandas de anistia.

O período 2019-2022 contrasta fortemente com o comprometimento demonstrado em administrações anteriores, não apenas em termos quantitativos, mas também qualitativos. A postura da Comissão deixou de ser de reparação ativa para adotar um discurso e prática alinhados à negação das violações cometidas no período da ditadura militar. Esse cenário se reflete no alinhamento do governo Bolsonaro a uma política de desmonte institucional e deslegitimação dos anistiados, como fica evidente em declarações públicas que caracterizavam as indenizações como "privilégios" ou "corrupção". Essa abordagem comprometeu diretamente os objetivos da justiça de transição, aprofundando as desigualdades e a revitimização de quem buscava a reparação.

Para além disso, ainda que a lei originária que designa as competências da comissão da anistia e o fio condutor de seu trabalho não tenha sido alterada com a mudança da comissão, ainda que o conceito da reparação feita por esta comissão não tenha sofrido qualquer alteração legal, nota-se uma mudança substancial quanto à materialidade dessas decisões a partir da vinculação ao então Ministério a partir de 2019, visto que a Ministra responsável pela pasta passou a fazer declarações oficiais e não oficiais de que as indenizações deferidas pela comissão deveriam ser vistas como corrupção (ALMEIDA, 2021) e não como direito dos perseguidos políticos, discurso sustentado pelo então Presidente Jair Bolsonaro (SAID, 2023).

Essa condução deixa evidente a busca por uma revisão infundada de fatos já antes assumidos pelo Estado brasileiro, desconsiderando os anos de construção de uma cultura democrática que tem como base a memória coletiva, passou a ser a política do Governo Bolsonaro não só a negativa dos anos de autoritarismo mas também a criação de um novo discurso de que aquele período fora marcado por justiça social e defesa nacional, renovando a perseguição política dos cidadãos anistiados e dos que ainda estavam em busca de sua anistia.

O que resta comprovado, inclusive, na escolha por julgamento de casos emblemáticos do período militar no Brasil, como o de Claudia de Arruda Campos,

então militante do grupo Ação Popular, que teve seu pedido de anistia indeferido em 2019 pelo general Luiz Eduardo Rocha Paiva, membro da Comissão de Anistia na época. A requerente, que foi presa no Departamento de Ordem Política e Social (Dops) e sujeita a constante vigilância pelo regime. O deputado federal Ivan Valente, do PSOL-SP, também enfrentou a recusa em seu pedido de anistia, apesar de ter sido preso duas vezes e torturado por agentes do regime militar. Valente, então professor na rede pública de ensino de São Paulo, perdeu o emprego e viveu na clandestinidade por 10 anos, sendo impedido pelo regime de obter seu diploma, mesmo após concluir o curso superior em engenharia, dentre outros vários casos com provas evidentes de violação de direitos fundamentais durante a ditadura militar que tiveram seus requerimentos negados de forma sumária por aquela comissão.

Essa análise evidencia como a condução da Comissão de Anistia durante o governo Bolsonaro comprometeu os princípios fundamentais da justiça de transição, particularmente no que diz respeito aos pilares de memória e reparação. O discurso oficial do governo, que desqualificava as indenizações como práticas legítimas de reparação e as classificava como atos de corrupção, somado à negativa sistemática de pedidos emblemáticos, revela uma política deliberada de revisão histórica revisionista e negacionista. Essa postura não apenas desconsiderou os direitos já reconhecidos a perseguidos políticos, mas também reativou práticas de exclusão e estigmatização de indivíduos que buscaram reparação. Ao negar evidências documentadas de violações de direitos humanos, a Comissão de Anistia no período analisado consolidou um contrafluxo em relação ao processo de consolidação democrática iniciado na redemocratização, contribuindo para a erosão da memória coletiva e do aprendizado histórico essencial para a não repetição. A análise desses atos permite identificar a justiça de transição reversa como um elemento central da política de governo entre 2019 e 2022, evidenciando como as estruturas institucionais podem ser instrumentalizadas para fragilizar conquistas democráticas, negando reparações e reinterpretando o passado sob uma ótica que perpetua o autoritarismo.

3.2.3 A dotação orçamentária entre 2019 e 2022:

O sistema orçamentário brasileiro desempenha um papel central na formulação e implementação de políticas públicas, sendo estruturado de maneira a traduzir as prioridades do Estado em ações concretas por meio da alocação de recursos financeiros. Esse sistema, regulamentado pela Constituição Federal de 1988 e complementado por legislações como a Lei nº 4.320/64 e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), constitui uma engrenagem essencial para a organização do Estado Democrático de Direito. Em sua essência, o orçamento público não é apenas um instrumento técnico de planejamento financeiro, mas também um reflexo das escolhas políticas de cada governo, evidenciando compromissos com áreas prioritárias e, igualmente, demonstrando omissões ou retrocessos em outras. No contexto desta tese, que investiga as dinâmicas de justiça de transição e suas reversões, o estudo do sistema orçamentário apresenta-se como uma chave analítica indispensável para compreender como as políticas de transição foram tratadas durante o período de 2019 a 2022, sob a gestão Bolsonaro.

O orçamento público brasileiro é operacionalizado por meio de três instrumentos principais: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Cada um desses instrumentos cumpre uma função específica e inter-relacionada, compondo um ciclo que começa com o planejamento estratégico de médio prazo e se desdobra em diretrizes anuais e na execução prática do orçamento. O PPA, previsto no artigo 165 da Constituição, orienta a ação governamental ao estabelecer objetivos e metas para um período de quatro anos, ultrapassando a duração de um único mandato presidencial. Já a LDO, também prevista no artigo 165 da CF/88 tem a função de vincular o planejamento estratégico do PPA à execução prática anual, ao definir metas fiscais e prioridades para o exercício seguinte. Por fim, a LOA detalha as receitas e despesas a serem realizadas anualmente, distribuindo os recursos entre as áreas de atuação do governo.

Para analisar as reversões nas políticas de justiça de transição, torna-se necessário compreender como os recursos foram planejados no PPA, alocados

nas LOA's e, sobretudo, executados ao longo do período de estudo. O PPA fornece uma visão estratégica que evidencia as intenções de longo prazo do governo em relação à justiça de transição, incluindo o compromisso com políticas de reparação e memória. No entanto, é na LOA que se observa o direcionamento efetivo de recursos financeiros, enquanto a execução orçamentária revela se os compromissos estabelecidos no planejamento foram de fato cumpridos. A análise conjunta desses documentos permite identificar possíveis desconformidades entre o planejamento e a execução, sinalizando tanto cortes orçamentários quanto práticas de contingenciamento que podem ter impactado negativamente as políticas públicas voltadas à consolidação democrática.

No contexto da justiça de transição, o orçamento público funciona como um termômetro que mede o nível de comprometimento do Estado com os pilares da transição. A partir do estudo das LOAs entre 2019 e 2022, serão analisados os valores destinados às políticas de justiça de transição, em especial aquelas vinculadas aos programas vinculados às ações da Comissão de Anistia e outras iniciativas relacionadas. Além disso, será fundamental comparar os dados orçamentários desses anos com os períodos anteriores, considerando que 2019 ainda se insere no PPA de 2016-2019, elaborado sob a gestão Temer. Essa comparação permitirá observar se houve uma mudança significativa nas prioridades governamentais no início da gestão Bolsonaro, bem como ao longo de sua administração.

A análise proposta nesta tese incluirá tanto os valores previstos nas LOAs quanto os dados de execução orçamentária. Isso permitirá identificar se as dotações iniciais foram efetivamente realizadas ou se houve contingenciamentos que possam indicar uma priorização inferior dessas políticas. Adicionalmente, o estudo do PPA de 2020-2023, elaborado pela gestão Bolsonaro, será crucial para compreender como as políticas de justiça de transição foram enquadradas ou negligenciadas no planejamento estratégico do governo. A inclusão do PPA na análise justifica-se pela sua função de delinear a visão de longo prazo do governo, sendo uma ferramenta indispensável para contextualizar as mudanças de prioridades em relação às gestões anteriores.

A escolha dessa chave de análise fundamenta-se na premissa de que o orçamento público é um reflexo direto das escolhas políticas de cada gestão. No caso da justiça de transição, a análise orçamentária permitirá evidenciar de

forma empírica como as políticas de reparação e memória foram tratadas no período de estudo, conectando os dados financeiros à hipótese central desta tese: a existência de práticas de reversão que enfraquecem os pilares da justiça de transição e comprometem a consolidação democrática. Portanto, ao explorar o sistema orçamentário brasileiro como um instrumento analítico, esta tese busca revelar como o desmonte de políticas de justiça de transição se manifesta não apenas em discursos ou ações administrativas, mas também na alocação e execução de recursos públicos, expondo os efeitos dessas práticas na construção de uma cultura democrática duradoura.

No presente tópico, serão analisadas as rubricas orçamentárias relacionadas às políticas de justiça de transição, com foco no período de 2019 a 2022, correspondente à gestão Bolsonaro. Essa análise visa compreender os fluxos e contrafluxos na alocação de recursos destinados à promoção da memória, verdade e reparação, pilares fundamentais da justiça de transição. Para tanto, serão examinadas as dotações e execuções orçamentárias descritas nas Leis Orçamentárias Anuais (LOAs) e no Plano Plurianual (PPA), instrumentos legais que fundamentam o planejamento e a gestão financeira no país. As rubricas principais a serem estudadas incluem, nas LOAs, os valores destinados à “indenização a anistiados por prestação única e prestação mensal continuada”, bem como os “investimentos em promoção da justiça de transição e anistia política”. Além disso, ao analisar os PPAs será examinada a rubrica inscrita “Ampliar o acesso à justiça e à informação, promover os direitos da justiça de transição, os direitos de migrantes e refugiados e fortalecer o enfrentamento ao tráfico de pessoas”. Como o PPA é o instrumento de planejamento de médio prazo que orienta a formulação das LOAs, sua análise permitirá compreender as alterações estratégicas na alocação de recursos para as políticas de justiça de transição.

Essa distinção entre LOA e PPA é fundamental para a análise proposta. Enquanto as LOAs mostram como os recursos foram distribuídos e executados anualmente, o PPA revela as intenções estratégicas de longo prazo do governo. A combinação dessas duas fontes de dados permitirá identificar não apenas os valores efetivamente destinados às políticas de justiça de transição, mas também como essas políticas foram tratadas no planejamento governamental,

refletindo os compromissos – ou a ausência deles – com a memória histórica e a reparação no Brasil.

O Plano Plurianual (PPA) é uma peça essencial do sistema orçamentário brasileiro, estabelecendo as metas e prioridades do governo em um horizonte de quatro anos. Ele não apenas reflete as intenções políticas de uma gestão, mas também direciona a formulação das Leis Orçamentárias Anuais (LOAs), articulando o planejamento estratégico com a execução financeira. No campo da justiça de transição, o PPA desempenha um papel crucial, pois sinaliza o compromisso governamental com políticas de memória, verdade e reparação, pilares fundamentais para a consolidação democrática. Contudo, a análise dos PPAs 2016-2019 e 2020-2023 evidencia uma mudança significativa na destinação de recursos e na priorização dessas ações.

Na dotação orçamentária do PPA 2016-2019, formulado na gestão de Michel Temer, foi previsto um investimento total de R\$ 32.543.375,00 para o objetivo "ampliar o acesso à justiça e à informação, promover os direitos da justiça de transição, os direitos de migrantes e refugiados e fortalecer o enfrentamento ao tráfico de pessoas". Esse montante, embora limitado, demonstrava uma continuidade dos esforços institucionais para promover ações de reparação, memória e verdade no Brasil, ainda que em um nível modesto em relação à magnitude das demandas históricas. No entanto, essa previsão foi drasticamente reduzida ao longo dos anos seguintes.

O PPA 2020-2023, elaborado durante a gestão Bolsonaro, não apresentou qualquer valor destinado às políticas de justiça de transição ou rubricas similares. A ausência completa de previsão orçamentária para essas ações significou um corte de 100% em relação ao PPA anterior, indicando uma exclusão deliberada das políticas de memória, verdade e reparação do planejamento estratégico do governo. Essa omissão é particularmente expressiva, pois não apenas negligencia os compromissos constitucionais do Estado com a justiça de transição, mas também se alinha às práticas de reversão que enfraquecem o legado democrático construído desde a redemocratização.

Esse contraste entre os dois PPAs revela um processo de desmonte sistemático das políticas de justiça de transição, transformando o planejamento estratégico em uma ferramenta para enfraquecer os avanços institucionais alcançados anteriormente. A ausência de previsão orçamentária no PPA 2020-

2023 não apenas inviabilizou a continuidade de projetos relacionados à preservação da memória e à promoção de reparações, mas também sinalizou uma mudança de paradigma político, no qual os pilares de memória e verdade foram intencionalmente negligenciados.

A análise comparativa dos PPAs evidencia que, enquanto o plano anterior apresentava ao menos um compromisso formal com as políticas de justiça de transição, ainda que limitado em termos de recursos, o plano subsequente representa um contrafluxo completo, excluindo essas ações do planejamento governamental. Esse movimento reflete as práticas de justiça de transição reversa, que, ao deslegitimar ou ignorar ações de memória e reparação, fragilizam a construção de uma cultura democrática no Brasil. No período de 2020 a 2022, a ausência de valores alocados no orçamento para a promoção da justiça de transição reflete não apenas a omissão deliberada dessas políticas, mas também a falta de reconhecimento do governo Bolsonaro da importância dessas ações para a consolidação democrática. Essa exclusão evidencia uma mudança estratégica no tratamento das políticas públicas, uma vez que o novo PPA 2020-2023, elaborado sob a gestão Bolsonaro, não incluiu previsões financeiras para ações de justiça de transição e memória. Essa decisão marcou uma ruptura definitiva com a prática orçamentária observada em PPAs anteriores e estabeleceu um padrão de omissão institucional em relação às políticas de verdade e memória.

Essa análise demonstra dois movimentos principais no período: primeiro, o valor residual de 2019 reflete o encerramento de uma agenda anterior, ainda influenciada pelas políticas previstas no PPA 2016-2019; segundo, a ausência de recursos nos anos seguintes caracteriza um contrafluxo deliberado, em que a justiça de transição é completamente excluída das prioridades governamentais. Esse processo é um exemplo claro de justiça de transição reversa, pois desfaz o compromisso com a preservação da memória histórica, crucial para a consolidação democrática.

Na análise das Leis Orçamentárias anuais, o primeiro marcador em análise é a rubrica 14.222, denominada “promoção da justiça de transição e anistia política”. Esta verba, de acordo com o descritivo presente nas legislações de orçamento, tem como objetivo a promoção de projetos de memória e verdade no país e funcionamento dos trabalhos da promoção da anistia política. Desta

forma, observa-se que esta verba não está vinculada ao pagamento de indenizações ou de despesas com condenações e sim ao funcionamento da comissão para exercer suas diversas funções como sessões de julgamento, projetos de memória e verdade e outras previsões orçamentárias necessárias.

Com a análise das Leis orçamentárias de cada ano com a busca específica desta verba, foi possível notar o seu decréscimo até o desaparecimento em 2020. Assim, a verba esteve presente nos orçamentos anuais desde o ano da criação da comissão da anistia e em 2017, o Governo federal estabeleceu o valor de R\$ 4.238.583,00 (Quatro milhões, duzentos e trinta e oito mil, quinhentos e oitenta e três reais), no ano seguinte é possível observar outra redução drástica do valor, já sob a presidência de Michel Temer, que chega a R\$ 445.450,00 (Quatrocentos e quarenta e cinco mil, quatrocentos e cinquenta reais). Ocorre que, passando ao período de análise, e em 2019 o valor definido para o objetivo estratégico foi de R\$ 223.083,00 (Duzentos e vinte e três mil e oitenta e três reais), sendo este o último ano de registro dessa rubrica, que deixa de existir a partir de 2020 em todos os orçamentos até o presente momento, 2023. Vejamos essa curva de desaparecimento na imagem a seguir:

Investimento em promoção da anistia

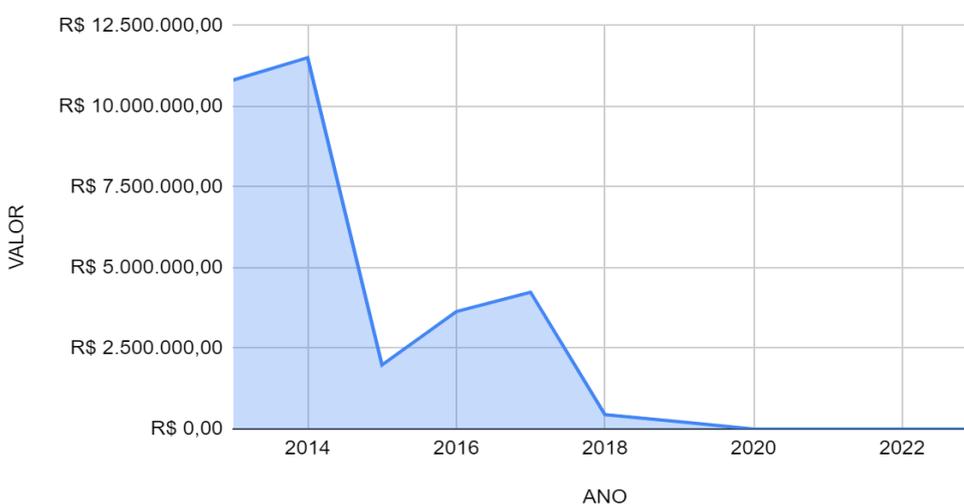


Gráfico 2: análise da rubrica “investimento em promoção da anistia” nas LOA entre 2014 e 2022.

Ao observar o período de 2019, nota-se que, apesar de a gestão Bolsonaro já estar em vigor, o valor de R\$ 223.083,00 alocado ainda reflete ações remanescentes do Plano Plurianual (PPA) 2016-2019, que previa recursos voltados à justiça de transição como parte de uma política estratégica mais

ampla. Esse montante, no entanto, é extremamente reduzido em comparação com valores históricos registrados em anos anteriores, como 2013 (R\$ 10,8 milhões) e 2014 (R\$ 11,5 milhões). Além disso, representa uma redução percentual significativa de 49,9% em relação a 2018, quando o valor destinado foi de R\$ 445.450,00, e um colapso completo nos anos seguintes, quando nenhum recurso foi destinado à rubrica.

A redução drástica da verba disponível para o efetivo trabalho da comissão da anistia se apresenta claramente como um desmonte dos avanços da justiça de transição no Brasil, refletindo uma verdadeira reversão. Neste ponto, é importante rememorar que no contexto da preservação da memória, a responsabilidade foi atribuída à Comissão de Anistia, pelos atos da Constituição. Além de que a tentativa de estruturação da política de memória e verdade pela Comissão da Anistia é evidente, com desenvolvimento de ações significativas, como a publicação de 9 edições da Revista da Anistia, a realização de 28 projetos de circulação cultural no âmbito do projeto "Marcas da Memória", a produção de 22 livros e coletâneas sobre justiça de transição no Brasil, a implementação do projeto História Oral em três Universidades Federais (UFPE, UFRJ e UFF), e a elaboração de um projeto em parceria com a Universidade Federal de Minas Gerais para a criação do Memorial da Anistia.

No entanto, neste mesmo decurso temporal de construções e desarticulação orçamentária, a comissão teve diversos de seus projetos encerrados. Essas interrupções não se iniciaram no Governo Bolsonaro, elas acompanham os cortes orçamentários apresentados visualmente no gráfico anterior e ocorreram de maneira sequencial a partir de 2014, quando aconteceu a interrupção das edições da Revista da Anistia e a conclusão dos editais de fomento do projeto "Marcas da Memória". No ano de 2016, ocorreu o encerramento das Caravanas da Anistia e a paralisação das publicações acadêmicas e em 2017, foi suspensa a realização das Clínicas do Testemunho, restando orçamento para a pouca subsistência dos projetos de memória da comissão. Este fato pode e deve ser relacionado a diversos fatores, no entanto, sem dúvidas o orçamento é a principal delas, o que nos coloca diante de um indício claro de desarticulação dos trabalhos da comissão usando de um aspecto que os membros não têm qualquer inferência, já que o orçamento é discutido pelas casas legislativas e pelo executivo.

Da mesma forma, analisando uma segunda rubrica que merece atenção é inscrita sob o código 0739 nos orçamentos anuais do Governo, denominada “indenização a anistiados por prestação única e prestação mensal continuada”. Vale rememorar que, de acordo com a Lei 10559/2002 a comissão pode julgar os processos deferidos como indenizados por prestação única ou prestação mensal continuada, esta última concedida aos requerentes com perseguição política comprovada e com vínculo laboral interrompido em decorrência desta e a prestação única aos demais perseguidos políticos (ABRÃO; TORELLY, 2009). Desta forma, a rubrica trata das condenações da comissão de anistia, vejamos a análise de orçamentos dotados para que esta comissão pudesse realizar a materialização de seu trabalho no decorrer do tempo.

Esta análise será feita considerando o ano, o montante orçamentário estabelecido para o ano fiscal e o valor destinado à rubrica, para assim estabelecer uma relação de porcentual de quanto o orçamento da comissão representa no montante reservado pelo Governo para as despesas do ano. Isso porque, a análise simples do valor dedicado à comissão não representa uma análise da progressão ou regressão do valor, vez que as atualizações monetárias, correções e mesmo o quantitativo das despesas empenhadas pelo Governo federal devem ser consideradas, o que nos daria uma análise inexata. Assim, a porcentagem do valor dedicado à comissão em relação ao montante total do orçamento disponível representa uma análise mais fidedigna do quanto o governo está disposto a repassar à comissão para que cumpra seu papel de analisar e julgar os requerimentos dos cidadãos que tiveram seus direitos atingidos pelo Estado durante a ditadura.

Analisando as leis orçamentárias anuais, é possível notar que em 2017 o montante anual de R\$ 3.505.458.268.409,00 (Três trilhões, quinhentos e cinco bilhões, quatrocentos e cinquenta e oito milhões, duzentos e sessenta e oito mil, quatrocentos e nove reais) e o valor de rubrica de R\$ 529.963.850,00 (Quinhentos e vinte e nove milhões, novecentos e sessenta e três mil, oitocentos e cinquenta reais), resultando em uma relação percentual de 1,51%. Em 2018, com um montante de R\$ 3.575.230.380.469,00 (Três trilhões, quinhentos e setenta e cinco bilhões, duzentos e trinta milhões, trezentos e oitenta mil, quatrocentos e sessenta e nove reais), uma rubrica de R\$ 557.566.600,00 (Quinhentos e cinquenta e sete milhões, quinhentos e sessenta e seis mil,

seiscentos reais), com uma relação de 1,56%. Em 2019, esse montante foi de R\$ 3.382.224.021.819,00 (Três trilhões, trezentos e oitenta e dois bilhões, duzentos e vinte e quatro milhões, vinte e um mil, oitocentos e dezenove reais), com uma rubrica de R\$ 586.742.000,00 (Quinhentos e oitenta e seis milhões, setecentos e quarenta e dois mil reais) e uma relação de 1,73%. Observa-se que em 2020, o montante é de R\$ 3.686.942.055.917,00 (Três trilhões, seiscentos e oitenta e seis bilhões, novecentos e quarenta e dois milhões, cinquenta e cinco mil, novecentos e dezessete reais) e a rubrica de R\$ 598.113.750,00 (Quinhentos e noventa e oito milhões, cento e treze mil, setecentos e cinquenta reais), com uma relação percentual de 1,62%.

Nota-se que a partir de 2021 uma curva de decréscimo é registrada nos orçamentos, sendo que neste ano o montante é de R\$ 4.325.425.491.973,00 (Quatro trilhões, trezentos e vinte e cinco bilhões, quatrocentos e vinte e quatro milhões, quinhentos e um mil, novecentos e setenta e três reais) e a rubrica de R\$ 567.770.060,00 (Quinhentos e sessenta e sete milhões, setecentos e setenta mil e sessenta reais), com uma relação percentual de 1,31%. Em 2022 essa curva fica mais acentuada, com um montante de R\$ 4.826.536.184.933,00 (Quatro trilhões, oitocentos e vinte e seis bilhões, quinhentos e trinta e seis milhões, cento e oitenta e quatro mil, novecentos e trinta e três reais), uma rubrica de R\$ 604.614.660,00 (Seiscentos e quatro milhões, seiscentos e quatorze mil, seiscentos e sessenta reais), com uma proporção de 1,25%. Conforme observado na imagem a seguir:

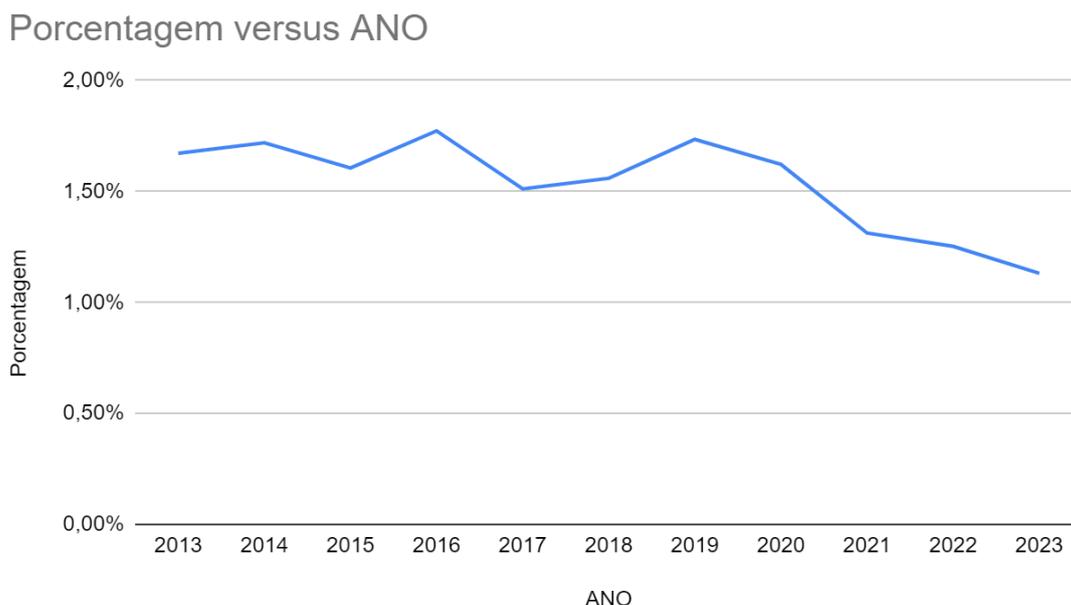


Gráfico 3: análise do percentual investido em políticas de reparação.

Ao examinarmos os dados entre os anos, percebemos flutuações notáveis tanto nos valores absolutos quanto nas porcentagens em relação ao montante total do orçamento federal. Essas oscilações revelam a complexidade das políticas de reparação e a dinâmica das prioridades governamentais ao longo dos anos, sem priorizar as políticas de Estado estabelecidas pela Constituição, para que fique evidente, é importante ressaltar que a comissão é responsável por analisar os requerimentos e encaminhar para o Ministério que executa o orçamento da pauta, ocorre que a cada ano a comissão acumula diversos julgamentos de prestações únicas e prestações continuadas, o que se acresce ao montante necessário para a execução das análises de requerimento dos cidadãos.

Nos anos analisados esse montante não só não aumentou como diminuiu na proporção de orçamento disponível pelo Governo Federal, o que torna insustentável o deferimento de processos novos, vez que a norma que dá início aos trabalhos da comissão – Lei 10.559/02 – estabelece no art. 12, parágrafo 4 que os deferimentos vão ser executados, exceto se não houver orçamento disponível, o que apresenta uma clara objeção da norma para que a comissão decida sem análise estratégica do orçamento. É evidente que o orçamento anual não tem levado em conta as especificidades, ou mesmo

providenciado um estudo dos processos ativos nesta comissão para compreender qual a natureza de pagamento destes, o que se apresenta como um entrave ao desenvolvimento de uma das funções primordiais e coluna estruturante do processo reparatório no Brasil.

Destaca-se que entre 2019 e 2022 a comissão esteve sob a égide de um projeto de desarticulação, conforme já demonstrado, com conselheiros não condizentes com o perfil ideal para a análise de perseguidos políticos que buscam o Estado para uma reparação (ROSA, 2019) e enfrentando um indeferimento não registrado em qualquer momento anterior desta comissão (ALMEIDA, 2020), o que nos coloca diante de um período que deve ser observado de forma específica.

Assim, diante dos dados aqui expostos, é possível perceber um descaminho para a justiça de transição no Brasil pela ótica do orçamento destinado ao seu funcionamento, inicialmente pela constatação de que as verbas para o funcionamento da comissão e a continuidade de seus projetos foi drasticamente reduzido até ser suprimido pelo Governo em 2020, durante o Governo Bolsonaro, esta curva se refletiu claramente na descontinuidade de projetos extremamente relevantes à consolidação da justiça de transição no país, bem como reafirmou as tentativas de transformar uma comissão de Estado em uma comissão administrativa, sem qualquer autonomia, esvaziando o sentido dado à comissão pela Lei 10.559/02 com expressa intenção constitucional.

Para além disso, a atividade basilar da comissão se concentra no julgamento dos requerimentos que promovem a reparação econômica e simbólica dos cidadãos brasileiros atingidos pelo regime autoritário, com comprovadas perseguições políticas e efeitos tão individuais quanto coletivos, essas reparações se refletem no deferimento de prestações pecuniárias, sendo estas únicas ou mensais continuadas. Ocorre que para que esses requerimentos sejam sanados e a função da comissão se cumpra, é necessário que o Governo Federal, ou mesmo o Ministério responsável por seu funcionamento estabeleça orçamentos conforme o montante possível de se julgar em um ano, prevendo os valores já comprometidos, as prestações encerradas por morte e os requerimentos existentes no acervo da comissão, só assim será possível realizar

uma política contínua e cumprindo sua finalidade, de estabelecer os pagamentos dos requerentes de acordo com cada análise. O contrário disso deixa uma clara evidência diante de nós: a política de Estado estabelecida pela Constituição Federal enfrentou a cada ano um novo obstáculo para se sustentar e para dar seguimento ao que se pretende desde o início. Com isso, a comissão está por anos a fio se sustentando nas condições possíveis que estão distantes das condições ideais, nos indicando mais um eixo de reversão claro neste estudo.

3.3 A Comissão da anistia no Governo de Luís Inácio Lula da Silva:

3.3.1 A condução da Comissão da anistia pelo Estado: composição e regulamentação entre 2023 e março de 2024:

Com o retorno de Luiz Inácio Lula da Silva à Presidência em 2023, os movimentos sociais que historicamente apoiam a justiça de transição expressaram grandes esperanças de que as políticas voltadas à memória, verdade e reparação seriam retomadas e fortalecidas. Após o período de retrocessos vividos durante a gestão de Bolsonaro, marcado por práticas de justiça de transição reversa, conforme demonstrado no tópico anterior, as expectativas giravam em torno da reconstrução institucional e da reafirmação do compromisso do Estado brasileiro com a consolidação democrática e o enfrentamento das violações do passado autoritário²⁹.

Os movimentos sociais esperavam, em primeiro lugar, a revalorização da Comissão de Anistia como um espaço legítimo para o reconhecimento das vítimas da ditadura militar e a promoção de reparações. Havia um forte apelo para que normativas e práticas estabelecidas durante o governo Bolsonaro, que limitaram o escopo de atuação da Comissão, fossem revogadas e defendia-se também a reestruturação de sua composição para garantir a presença de

especialistas comprometidos com os princípios da justiça de transição, além da reabertura de processos arquivados ou negados sob argumentos revisionistas.

Outro ponto central nas expectativas dos movimentos sociais era a retomada das políticas de memória e verdade, que haviam sido negligenciadas ou extintas nos anos anteriores. Além disso, esperava-se também que o governo Lula assumisse uma postura internacional mais assertiva no cumprimento dos compromissos assumidos pelo Brasil em tratados e convenções de direitos humanos, incluindo o atendimento a recomendações de organismos internacionais, como a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), que demandam avanços na responsabilização por violações de direitos humanos e na implementação de políticas de memória e verdade³⁰.

Essas expectativas refletiam o desejo por uma reversão dos retrocessos dos movimentos que acompanham a pauta da justiça de transição no Brasil, o que ganhou coro já no período de transição do governo Bolsonaro para o governo Lula, quando o grupo técnico especializado em direitos humanos indicou a necessidade de mudanças profundas na condução da Comissão de Anistia, evidenciando o reconhecimento das práticas de desmonte e revisionismo que marcaram a gestão anterior³¹. Este grupo tornou pública a necessidade de revogar as indicações feitas pelo governo Bolsonaro para a composição da Comissão de Anistia, argumentando que essas nomeações eram incompatíveis com os princípios da justiça de transição. Essa medida foi vista como um passo essencial para restaurar a credibilidade e a funcionalidade da Comissão, enfraquecidas por escolhas políticas que privilegiaram narrativas negacionistas e dificultaram o avanço das políticas de reparação.

Além das mudanças na composição, o grupo de transição também identificou como prioridade a revisão de normativas que restringiram o escopo de atuação da Comissão e comprometeram o direito das vítimas à reparação integral. Da mesma forma, a centralização de decisões na figura da ministra da Mulher, Família e Direitos Humanos, durante o governo Bolsonaro, foi apontada como uma prática que subverteu os princípios de transparência e colegialidade,

³⁰ **MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS.** Semana do Nunca Mais | 1ª Sessão da Comissão de Anistia em 2023. 2023. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=S-KxXZrMvcE>. Acesso em: maio 2024.

³¹ **G1.** Grupo da transição quer revogar indicações de Bolsonaro para a Comissão de Anistia. Rio de Janeiro, 8 dez. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2022/12/08/grupo-da-transicao-quer-revogar-indicacoes-de-bolsonaro-para-a-comissao-de-anistia.ghtml>. Acesso em: 21 out. 2024.

prejudicando a análise técnica e imparcial dos pedidos de anistia. Assim, o grupo sugeriu a revogação de portarias e decretos emitidos no período anterior, que desvirtuaram a lógica de funcionamento da Comissão.

As recomendações feitas durante a transição também apontaram para a necessidade de retomar e fortalecer políticas de memória e verdade, abandonadas nos últimos anos. O grupo técnico reconheceu a importância de projetos culturais e educacionais para a promoção do conhecimento sobre o período autoritário, defendendo a reativação de iniciativas como o programa Marcas da Memória. A reconstrução dessas políticas foi destacada como indispensável para restabelecer os pilares da justiça de transição e reafirmar o compromisso do Brasil com a consolidação democrática e os direitos humanos (AMPID, 2023). Esse diagnóstico, apresentado antes mesmo da posse do governo Lula, refletia não apenas um reconhecimento do desmonte ocorrido na gestão Bolsonaro, mas também a articulação de um plano estratégico para reverter os retrocessos e restabelecer as bases institucionais da justiça de transição no país. As ações propostas buscavam responder à expectativa de movimentos sociais e organizações da sociedade civil, que viam no novo governo uma oportunidade para resgatar o compromisso do Estado brasileiro com a memória, a verdade e a reparação.

No início de sua atuação, em janeiro de 2023, o governo Lula vinculou a comissão ao Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania e promoveu a recomposição da Comissão de Anistia, um passo importante para a retomada das políticas de transição. A medida, conduzida por àquele Ministério, incluiu a exoneração dos membros indicados pelo governo anterior e a nomeação de novos integrantes, com perfis mais alinhados aos princípios da justiça de transição e ao compromisso com os direitos humanos. A nova composição da Comissão de Anistia, anunciada em 2023, trouxe nomes altamente qualificados e alinhados com os princípios da justiça de transição, que agora passava a funcionar sob a presidência de Eneá de Stutz e Almeida, trazendo consigo uma reconhecida trajetória acadêmica e prática no campo da justiça de transição. Entre os novos membros da Comissão de Anistia, destacam-se figuras de relevância acadêmica e jurídica, tais como José Carlos Moreira da Silva Filho, jurista e professor universitário, reconhecido por sua atuação na defesa de direitos fundamentais e pelo compromisso com a memória histórica, Cristiano

Otávio Paixão Araújo Pinto, procurador do trabalho e pesquisador com tem destacada atuação na interseção entre direitos e justiça social (BRASIL, 2023).

Essa composição apresentava o primeiro compromisso do governo com a reconstrução institucional da Comissão, buscando assegurar que as demandas históricas das vítimas do regime autoritário fossem tratadas com seriedade, técnica e humanidade. Com isso, o grupo nomeado, iniciou suas atividades com um compromisso renovado de reparar injustiças e fortalecer os pilares da justiça de transição no Brasil, afirmando em sua primeira sessão (MDH, 2024) que adotaria como prioridade a reanálise de pedidos de anistia indeferidos nos últimos anos, especialmente aqueles que foram alvo de decisões consideradas arbitrárias ou influenciadas por motivações políticas. Dessa forma, o início dos trabalhos da nova Comissão de Anistia marcou uma inflexão importante na justiça de transição brasileira, representando uma tentativa de reconstruir pontes entre o Estado e a política de reparação. Este caminho encontrou seguimento em 2024, quando a comissão refez sua composição da forma habitual, desconstituindo os membros que deixavam de compor o quadro de forma consensual e não sob decisão do Governo, como ocorreu em 2019, e com a nomeação de sete novos membros alinhados às pautas da Comissão. Neste aspecto, é possível constatar que o Governo manteve constância na permanência de membros da comissão com vinculação à pauta e coerência com o que fora proposto no momento de sua reconstituição.

Quanto às alterações normativas, a Comissão enfrentaria um grande desafio em seu novo momento, reconstruir o regimento interno, desconstruído pelo Governo anterior. Assim, o regimento interno da Comissão de Anistia, publicado no Diário Oficial da União em 23 de março de 2023³², elaborado no contexto de uma recomposição plural do colegiado, simbolizou uma mudança de paradigma para o grupo, o documento estabeleceu novas diretrizes que buscam não apenas reparar retrocessos ocorridos em anos anteriores, mas também fortalecer o papel da Comissão como um instrumento de reparação integral. Uma das principais inovações do regimento é a normatização do pedido de desculpas do Estado brasileiro em casos de deferimento de anistias políticas, medida que

32

transcende a dimensão econômica da reparação, assumindo um caráter simbólico de grande relevância. Isso porque, ao pedir desculpas formalmente, o Estado não apenas reconhece os erros cometidos, mas também reestabelece relações de confiança e boa-fé com os cidadãos perseguidos.

Outro ponto de destaque é a introdução da possibilidade de requerimentos coletivos, prevista no artigo nº 16 do regimento. Essa medida amplia a abrangência das ações da Comissão, permitindo o reconhecimento de anistias políticas para grupos como movimentos sociais, povos indígenas, quilombolas e coletivos LGBTQIA+. Embora esses requerimentos não envolvam reparação econômica, eles têm o potencial de promover reconhecimento público e reparação simbólica para coletivos historicamente marginalizados e perseguidos durante o período autoritário. Além disso, o regimento estabelece que a Comissão pode encaminhar recomendações a outros órgãos públicos, ampliando as possibilidades de articulação institucional. O regimento também reafirma o caráter técnico e ético da Comissão ao estabelecer critérios para sua composição e funcionamento. Com um colegiado de no mínimo dezesseis membros, incluindo representantes do Ministério da Defesa e de pessoas anistiadas, a norma busca garantir pluralidade e diversidade na análise dos casos. Entre as atribuições dos membros, destacam-se a apreciação fundamentada dos processos, a emissão de pareceres técnicos e a formulação de projetos voltados para a memória e a reparação. Além disso, o regimento reforça o compromisso com a transparência e a imparcialidade ao estabelecer que os membros devem formar seu convencimento de maneira fundamentada, com base nos fatos e provas apresentados. Importante destacar que a estrutura do regimento reflete um esforço para resgatar o papel da Comissão como um órgão de Estado, e não de governo, garantindo sua continuidade e autonomia institucional.

Para além disso, ainda que reste demonstrada a recomposição da comissão e a reconstrução de seu aparato normativo, o comportamento do Governo Lula em relação ao tema da justiça de transição, apresentou nuances que geraram debates e até frustrações entre setores da sociedade. Embora sua história pessoal esteja intimamente ligada à luta contra a repressão, sendo ele mesmo um anistiado (CORREIO BRAZILIENSE, 2024) político, o caminho adotado em seu discurso e suas ações no atual mandato tem gerado

controvérsia, particularmente entre movimentos sociais e entidades que esperavam um engajamento mais direto e assertivo do presidente no fortalecimento da justiça de transição.

Mesmo sendo reconhecido como um símbolo da resistência democrática e da luta contra a repressão, sua condução frente ao tema foi descrita por alguns analistas como ambivalente, vez que, apesar de comandar um governo que promoveu a recomposição da Comissão de Anistia, o próprio presidente aparentava evitar um enfrentamento direto com as feridas do passado. Essa ambiguidade levantou questionamentos sobre até que ponto o compromisso com a justiça de transição é uma prioridade em sua agenda política, ou se tem sido tratado como um tema periférico e de baixa relevância estratégica.

Isso porque, no marco final de análise deste trabalho (março de 2024), quando se aproximava a data que marcava os 60 anos do golpe militar de 1964, os movimentos sociais esperavam que o presidente liderasse um esforço nacional de reflexão e reconhecimento sobre os erros do passado. No entanto, o presidente apresentou uma postura diferente da esperada, e afirmou não querer "remoer o golpe" (CNN, 2024), complementando que o país deveria tocar a história em frente, essas declarações foram percebidas como um distanciamento de suas responsabilidades enquanto chefe de Estado, o que gerou críticas sobre sua aparente falta de empatia com as vítimas do regime militar (CORREIO BRAZILIENSE, 2024).

Esse posicionamento sublinhou uma preocupação compartilhada por especialistas e ativistas: o risco de que a banalização da memória histórica contribua para a legitimação de práticas autoritárias no presente. Por outro lado, analistas sugeriram que as declarações de Lula poderiam estar relacionadas a um cálculo político, com o objetivo de evitar antagonismos com setores conservadores, incluindo as Forças Armadas (CALDEIRA NETO, 2024). Contudo, essa estratégia se torna arriscada quando percebemos que os impactos simbólicos da declaração para as vítimas da ditadura e seus familiares. No entanto, é importante perceber que tal justificativa, que associa o debate sobre o golpe a um ataque às Forças Armadas, deve ser analisada de maneira crítica, vez que essa abordagem, longe de evitar antagonismos, reforça a percepção de impunidade e revitimiza aqueles que ainda aguardam reconhecimento e reparação por parte do Estado.

O silêncio do governo brasileiro sobre o aniversário de 60 anos do golpe militar de 1964 gerou fortes críticas de entidades nacionais e internacionais ligadas aos direitos humanos. Dentre os posicionamentos mais marcantes, destacou-se o do então relator especial da ONU para a promoção da verdade, justiça, reparação e garantias de não repetição, Fabián Salvioli (SALVIOLI, 2024). Em entrevista, Salvioli afirmou que a ausência de manifestações públicas por parte do Estado reflete uma falha grave na construção de um pacto democrático robusto e inclusivo, destacando que a justiça de transição é uma obrigação internacional que não pode ser negligenciada. Ele sublinhou que o silêncio diante dessa data simbólica representa uma forma de revitimização das vítimas da ditadura, abandonando aqueles que sofreram violações de direitos humanos e que continuam a lutar por reconhecimento e reparação, enfatizando que abordar a memória histórica não é uma escolha política ou administrativa, mas uma obrigação legal dos Estados perante o direito internacional, indispensável para garantir a não repetição de violações futuras. O relator também demonstrou surpresa com a postura do governo Lula, apontando que a ausência de um posicionamento claro envia uma mensagem de abandono às vítimas, reforçando a ideia de que o Brasil ainda não superou plenamente o legado da ditadura. Segundo Salvioli, o exemplo mais evidente dessa falta de superação é a dificuldade em falar sobre o período sem gerar tensões políticas ou institucionais. Para ele, recordar os eventos do passado não significa viver preso a ele, mas sim criar as bases para um futuro mais democrático e inclusivo.

Ao analisar as repercussões desses eventos, fica evidente que o comportamento de Lula em 2024 refletiu uma tensão entre suas prioridades políticas imediatas e as demandas históricas de memória e justiça. Suas declarações, vistas como um afastamento de seu próprio legado em governos anteriores, levantaram questionamentos sobre o comprometimento do Estado brasileiro com a justiça de transição. Em última análise, os eventos percebidos entre 2023 e 2024 reforçaram o desafio contínuo de equilibrar pragmatismo político com a necessidade de enfrentar o passado autoritário, em um país que ainda lida com as marcas profundas deixadas pela ditadura militar. No entanto, faz-se necessário somar outros elementos já delimitados como chave de análise deste texto para compreender se este comportamento ganha outra amplitude.

3.3.2 A materialização dos atos da Comissão e dotação orçamentária: da condução dos julgamentos entre 2013 e março de 2024:

O ano de 2023 foi marcado por um movimento de reestruturação da Comissão de Anistia, que buscou alinhar-se ao propósito original da entidade: oferecer reparação e justiça às vítimas de perseguição política durante a ditadura militar. No entanto, apesar das iniciativas institucionais e simbólicas implementadas, o ritmo das decisões da Comissão mostrou-se aquém das expectativas geradas pela nova gestão do governo federal. Apesar do simbolismo e das expectativas geradas, a Comissão enfrentou dificuldades significativas ao longo do ano. Com uma estrutura administrativa ainda insuficiente para lidar com o volume acumulado de processos e uma visível falta de prioridade nas pautas governamentais, o colegiado conseguiu julgar apenas 80 requerimentos até o final de 2023. Esse resultado revelou a distância entre as intenções de resgate da memória e da justiça e a capacidade operacional de transformar essas intenções em ações concretas, frustrando a esperança de um avanço mais expressivo em um período marcado por mudanças no cenário político.

Durante este período, destaca-se o importante trabalho de revisão de alguns casos emblemáticos julgados de forma arbitrária pelo Governo Bolsonaro e revisados pela comissão nomeada no Governo Lula, como os casos citados anteriormente do Deputado Ivan Valente e da requerente Claudia de Arruda Campos, que tiveram seus processos revisitados e julgados da forma coerente e com as dimensões integrais da reparação. Além de um processo de reorganização interna observado nas sessões transmitidas via *youtube* pelo Ministério de Direitos Humanos e da Cidadania.

Em fevereiro de 2024 a comissão apresentou um relatório que compilava os dados resultados de seu funcionamento, conforme a imagem abaixo. Nele, é possível perceber que a Comissão avançou em diversas frentes, mas ainda enfrenta desafios significativos. Os números apresentados indicam que, entre janeiro de 2023 e fevereiro de 2024, foram realizadas 248 decisões com portarias publicadas, entre novas anistias e julgamento de recursos, um marco que

representa uma fração pequena dos 79.673 requerimentos protocolados ao longo dos anos. Desses, 74.716 já estavam arquivados, enquanto 4.836 aguardavam análise, e apenas 121 estavam em fase de finalização. Esses dados evidenciam o desafio de lidar com o acúmulo de processos herdados, refletindo o impacto das gestões anteriores no atraso das análises e decisões. Conforme demonstrada na imagem abaixo (BRASIL, 2024), retirada do site da própria comissão:



Gráfico 4: Números totais da comissão de anistia em 2023/2024

Além dos dados anteriores, o relatório destacou atividades administrativas realizadas no período, como 7.943 atendimentos a requerentes e a elaboração de 2.652 documentos para instrução de processos. Também foram registradas 16.370 ações de controle processual e 2.306 manifestações em processos judiciais, reforçando o esforço da Comissão em dar suporte técnico e jurídico a casos complexos. Contudo, mesmo com esse volume de trabalho, a impressão de morosidade e o baixo número de julgamentos efetivos indicam que a Comissão ainda enfrenta limitações estruturais e operacionais para alcançar seu propósito de forma mais eficiente. O relatório, embora importante para dar transparência às atividades realizadas, também evidencia

que a Comissão ainda busca consolidar sua relevância no contexto governamental. Sem maior investimento em sua estrutura administrativa e sem um compromisso mais amplo com as pautas de memória e reparação, há o risco de que as expectativas iniciais não se concretizem no ritmo necessário para atender às demandas reprimidas.

Ocorre que, em sua primeira sessão de março de 2024, a presidenta da Comissão de Anistia inaugurou os trabalhos apresentando um panorama detalhado da situação do colegiado, sublinhando os desafios e as metas para o ano (MDH, 2024). Foi apresentado que a Comissão tem cerca de 7 mil processos acumulados que precisam ser levados a julgamento, resultado do longo acúmulo de demandas reprimidas ao longo dos anos. Para lidar com esse volume, foi formalizado um acordo político no Conselho da Comissão, estruturando uma estratégia de julgamento para os processos pendentes, o que foi comunicado oficialmente em todas as sessões de julgamento a partir de março.

Conforme acordo, ficou estabelecido que, em 2024, seriam julgados todos os recursos cujos protocolos iniciais datam de até 2010. Já os processos protocolados entre 2011 e 2021 seriam analisados em 2025, enquanto os processos de 2021 em diante ficariam para 2026. Essa decisão buscou organizar os trabalhos do colegiado de maneira mais eficiente, priorizando casos mais antigos e reduzindo o acúmulo de processos nos próximos anos. A primeira sessão de março marcou um início promissor, com a apreciação de mais de 400 processos – um volume cinco vezes maior do que o total de julgamentos realizados durante todo o ano de 2023. Esse aumento significativo foi possível graças à adoção de novos métodos de julgamento, como o julgamento em blocos, onde um único voto condutor organizava os processos agrupados por similaridade, enquanto cada relator tinha a tarefa de conduzir as decisões específicas. Esse modelo, fruto do acordo político, facilitou consideravelmente o andamento dos trabalhos e permitiu maior celeridade na apreciação das demandas.

Outro aspecto central do acordo foi a pactuação com as associações de anistiados sobre o teto de reparações econômicas. Todas as Parcelas Mensais Permanentes Continuadas (PMPCs) foram limitadas a um valor máximo de 2 mil reais, tanto para civis quanto para militares. Essa medida reforçou o caráter simbólico da reparação econômica, transformando-a em um gesto de

reconhecimento e memória, mais do que um mecanismo de compensação financeira. O conjunto dessas medidas reflete não apenas o esforço da Comissão em recuperar sua capacidade funcional, mas também o compromisso de equilibrar eficiência administrativa e justiça, ainda que enfrentando restrições financeiras e estruturais.

A análise detida das sessões da Comissão de Anistia, disponíveis no canal do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, revela um colegiado que enfrenta dificuldades estruturais significativas para dar seguimento às suas atividades. Essas dificuldades, embora recorrentes em sua história, tornaram-se mais evidentes no cenário atual, com uma combinação de limitações financeiras e estruturais que impõem desafios para o cumprimento do mandato da Comissão. Um exemplo claro dessa realidade está na alternância entre sessões presenciais e híbridas, uma estratégia adotada para reduzir os custos de deslocamento dos conselheiros até Brasília. Embora essa solução pareça eficiente do ponto de vista econômico, ela também reflete o impacto das restrições orçamentárias no funcionamento pleno do colegiado, o que pode limitar a interação e a qualidade do debate entre os conselheiros, afetando, em última instância, a celeridade e a profundidade das deliberações. As próprias falas dos conselheiros, registradas em diferentes sessões, trazem à tona o delicado cenário financeiro em que a Comissão de Anistia opera. Uma análise mais técnica dos instrumentos orçamentários que sustentam o trabalho da Comissão – como o Plano Plurianual (PPA) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) – evidencia o caráter crônico das restrições orçamentárias enfrentadas. Na LOA de 2023 (LOA, 2023), por exemplo, a rubrica “Indenização a anistiados por prestação única e prestação mensal continuada” foi fixada em R\$ 604.693.905, enquanto para 2024 houve um pequeno aumento, com a dotação de R\$ 653.410.354. Esses valores, embora representem uma leve ampliação em relação ao ano anterior, permanecem insuficientes diante da demanda acumulada. Quando comparamos com o orçamento de 2022, o aumento é evidente, mas o funcionamento da Comissão naquele ano era completamente distinto, marcado por um indeferimento massivo dos julgamentos de requerimentos e pela ausência de ações efetivas de reparação ou de diálogo com os anistiados.

Além disso, a ausência de outras rubricas que financiem atividades específicas relacionadas à justiça de transição, como “investimentos em promoção da justiça de transição e anistia política”, agrava ainda mais o quadro. Essa rubrica, que já não apareceu na LOA de 2022, continua ausente em 2023 e 2024 (LOA, 2024), demonstrando uma continuidade preocupante na negligência a investimentos estruturais que poderiam dar suporte a ações fundamentais de memória, verdade e reparação. O vazio orçamentário destinado à promoção da justiça de transição revela não apenas uma limitação financeira, mas também uma despriorização política, que persiste mesmo em um governo que retomou a defesa dos direitos humanos e do enfrentamento às violações cometidas no passado.

Outro ponto crítico é a análise do PPA 2023-2027, que, em seu escopo de objetivos e metas, não inclui uma linha geral de ação denominada “Ampliar o acesso à justiça e à informação, promover os direitos da justiça de transição, os direitos de migrantes e refugiados e fortalecer o enfrentamento ao tráfico de pessoas”, historicamente destinada à comissão, como demonstrado no tópico anterior sobre dotação orçamentária, o que deve ser interpretado como uma falta de prioridade clara para essa agenda dentro do planejamento de longo prazo do governo. É importante notar que essa ausência já era observada no PPA vigente durante o governo Bolsonaro, demonstrando uma continuidade na omissão de iniciativas direcionadas à memória, verdade e reparação.

Esse cenário expõe uma contradição fundamental: enquanto há um discurso de retomada das políticas de anistia e justiça de transição, como evidenciado pela reativação da Comissão e pela tentativa de estruturação de seus trabalhos nesses anos, as bases financeiras e administrativas necessárias para sustentar essa retomada permanecem frágeis. A ausência de investimentos estruturais específicos e a manutenção de orçamentos apenas voltados para indenizações evidenciam uma visão limitada e reativa da justiça de transição, centrada no atendimento pontual de reparações econômicas e na mitigação de demandas acumuladas, em vez de uma abordagem proativa que vise fortalecer instituições, promover ações de memória e construir uma cultura democrática mais robusta.

Por fim, é necessário refletir sobre os impactos dessa precarização no alcance e na eficácia do trabalho da Comissão de Anistia. A estratégia de limitar

os valores das reparações por meio das Parcelas Mensais Permanentes Continuadas (PNPCs) e de priorizar julgamentos em blocos pode até trazer ganhos de eficiência a curto prazo, mas também reforça uma percepção simbólica de insuficiência por parte do Estado. A justiça de transição no Brasil, que já enfrenta fragilidades institucionais e resistências políticas, corre o risco de perder ainda mais relevância social, especialmente se a Comissão não conseguir avançar para além do julgamento de processos acumulados e resgatar sua função original como um mecanismo de construção de memória e fortalecimento da democracia.

As análises do governo Lula em relação às políticas de justiça de transição revelam um distanciamento significativo de um processo que poderia efetivamente aprofundar a democracia no Brasil. Embora o discurso oficial e algumas ações iniciais, como a reativação da Comissão de Anistia e os acordos políticos para acelerar os julgamentos pendentes, pareçam sinalizar um esforço para retomar essa agenda, o quadro estrutural, orçamentário e político aponta para uma continuidade de fragilidades históricas que impedem a institucionalização plena da justiça de transição como pilar do fortalecimento democrático. A ausência de investimentos estruturais e específicos para a promoção da justiça de transição, evidenciada tanto na LOA quanto no PPA, demonstra uma visão limitada que reduz essas políticas a ações pontuais, muitas vezes restritas à reparação econômica, sem o devido alinhamento com os pilares de memória e verdade, que são fundamentais para a consolidação de uma democracia concisa. Essa desconexão é ainda mais evidente quando se observa que, apesar do compromisso político do governo em reativar a agenda de direitos humanos, a justiça de transição não figura como prioridade estratégica dentro das políticas públicas de longo prazo, perpetuando lacunas deixadas pelo governo anterior e inviabilizando avanços significativos. Assim, longe de contribuir para o aprofundamento democrático, as políticas de transição no governo Lula permanecem insuficientemente estruturadas, refletindo um projeto limitado que não incorpora plenamente a necessidade de articulação entre reparação, memória, verdade e justiça, elementos indispensáveis para a consolidação de uma democracia comprometida com a superação das violências do passado e a construção de um futuro mais inclusivo e participativo.

3.2.3 A análise da justiça de transição reversa sob a perspectiva da consolidação democrática:

A análise apresentada até aqui oferece uma reflexão crítica sobre os limites e desafios enfrentados pela justiça de transição no Brasil, destacando-a como elemento central para a consolidação democrática em contextos pós-autoritários. Essa análise é estruturada a partir de um exame profundo das fragilidades e contradições inerentes ao processo de transição política do regime militar para o Estado Democrático de Direito, enfatizando os retrocessos e as ambiguidades que ainda permeiam a trajetória democrática brasileira.

Isso porque, a justiça de transição atua de forma direta no tratamento das violações de direitos humanos perpetradas durante a ditadura militar, mas também deve ser vista como um mecanismo de reconstrução das relações entre Estado e sociedade. Essa perspectiva amplia o escopo tradicional da transição, inserindo a memória, a verdade e a reparação como pilares indispensáveis para o fortalecimento da cultura democrática. No entanto, conforme demonstrado na análise apresentada até aqui, houve uma evidente implementação fragmentada e instável desses pilares, marcada por oscilações políticas e pela influência de contextos governamentais específicos. Essas flutuações comprometem a continuidade das políticas de memória e a efetividade da integralidade das ações reparatórias, refletindo uma transição que, embora formalmente iniciada, permanece incompleta em termos substantivos.

Um dos pontos críticos destacados é o paradoxo entre a consolidação de instituições democráticas e a persistência de práticas e narrativas autoritárias, essa dualidade reforça a narrativa de uma transição pactuada, que priorizou a estabilidade política em detrimento da justiça e do reconhecimento pleno das vítimas, perpetuando uma cultura de impunidade que ressoa até os dias atuais. Também se depreende da leitura do texto a relação intrínseca entre memória e democracia, vez que a ausência de políticas robustas de memória enfraquece a capacidade do país de consolidar uma identidade democrática compartilhada. Isso porque, a disputa pela narrativa histórica, evidenciada pela persistência de grupos que ainda glorificam o período ditatorial, exemplifica os riscos de um

processo transicional inconcluso e a falta de um consenso em torno do reconhecimento dos abusos do passado impede a construção de um pacto social verdadeiramente democrático.

É importante destacar, que a cultura democrática, definida neste texto como o conjunto de valores e práticas que sustentam a participação cidadã e a confiança nas instituições, é apresentada como uma meta essencial da justiça de transição, que enfrenta desafios significativos, derivados das resistências políticas que limitam sua eficácia. Ocorre que, para superar esses desafios, é necessário integrar de forma permanente os pilares da transição às políticas públicas, promovendo uma internalização dos valores democráticos que transcenda os ciclos políticos. Somente assim será possível transformar alcançar os objetivos finalísticos da justiça de transição de integrar a sociedade como mecanismo de fortalecimento democrático. Essa abordagem exige uma articulação entre Estado e sociedade civil, reconhecendo que a consolidação democrática é um processo contínuo que requer um compromisso coletivo com a verdade, a justiça e a memória.

A justiça de transição reversa, enquanto processo orquestrado pelo Estado, transcende a esfera institucional e reverbera profundamente na sociedade, quando o Estado desvaloriza a memória e promove um silenciamento ou distorção das narrativas sobre o autoritarismo, ele não apenas abdica de seu papel de agente de reconciliação, mas também afeta diretamente a construção de uma identidade coletiva. Essa dinâmica impede a sociedade de lidar adequadamente com os traumas herdados do período autoritário, bloqueando o reconhecimento público das violações de direitos humanos e dificultando a criação de um ambiente propício para o fortalecimento democrático. Assim, quando narrativas revisionistas ganham espaço, alimentadas pela ausência de políticas eficazes de memória e verdade, cria-se um ambiente propício para a polarização extrema e para a legitimação de práticas autoritárias, o que investigaremos com outros elementos a partir deste momento.

4. O contraproceto sob a perspectiva da sociedade:

4.1 Reconciliação Nacional e Fortalecimento da Democracia: Uma Análise dos Propósitos Finalísticos da Justiça de Transição na Sociedade

Conforme já abordado de forma extensa neste trabalho, a justiça de transição constitui-se em um conjunto de medidas e políticas aplicadas por sociedades que buscam superar legados de regimes autoritários ou conflitos armados marcados por graves violações de direitos humanos. Seu objetivo transcende a simples reparação de danos, sendo orientado por finalidades maiores, que incluem a reconciliação nacional e o fortalecimento da democracia (ALMEIDA, 2022). Esses propósitos finalísticos são fundamentais para promover a reconstrução de relações sociais, políticas e institucionais em bases éticas e democráticas.

A reconciliação nacional, no contexto da justiça de transição brasileira, é um processo complexo e multidimensional que busca superar o legado de graves violações de direitos humanos cometidas durante a ditadura militar (ALMEIDA, 2021). Trata-se de um esforço coletivo que exige o reconhecimento da verdade, a responsabilização dos perpetradores, a reparação integral às vítimas e a reforma de instituições. Diferente de abordagens simplistas que defendem o esquecimento ou a anistia indiscriminada, a reconciliação nacional é um projeto ético e político que visa reconstruir laços de confiança entre o Estado e a sociedade, promovendo a convivência pacífica e o fortalecimento da democracia.

Romper com o ciclo de impunidade e violência é uma das dimensões centrais desse processo, a reconciliação nacional exige que o Estado assuma sua responsabilidade pelos crimes cometidos, admitindo os erros históricos e comprometendo-se com reformas institucionais que garantam a não repetição dessas violações. Esse reconhecimento não é apenas formal, mas simbólico, construindo uma narrativa coletiva que reconheça as feridas do passado e promova a superação dos traumas sociais (ALMEIDA, 2022). A restauração da confiança nas instituições é outro pilar indispensável para a reconciliação nacional, sociedades que enfrentam seus passados autoritários de maneira

transparente e comprometida criam condições para fortalecer a democracia, transformando o reconhecimento da verdade e a reparação das vítimas em pilares de governança. Essa restauração, no entanto, só é possível por meio do diálogo social inclusivo, que permita a expressão de diferentes narrativas e perspectivas, e da construção de uma memória coletiva que transcenda disputas políticas e partidárias.

O fortalecimento da democracia, por sua vez, é o resultado esperado de um processo de justiça de transição que opera de forma ampla e efetiva. Ao romper com ciclos de impunidade, promover a justiça e consolidar narrativas históricas baseadas na verdade, a justiça de transição contribui para a restauração da confiança pública nas instituições e para o enraizamento de valores democráticos. Isso porque, sociedades que enfrentam seus passados autoritários com transparência e compromisso têm maior capacidade de consolidar culturas políticas que rejeitam práticas de repressão e exclusão (SALVIOLI, 2022). Assim, a justiça de transição não apenas repara o passado, mas também protege o futuro, atuando como um mecanismo preventivo contra o autoritarismo.

Portanto, analisar os propósitos finalísticos da justiça de transição na sociedade brasileira implica reconhecer que a reconciliação nacional e o fortalecimento da democracia estão intrinsecamente interligados e que esses objetivos só serão plenamente alcançados por meio do enraizamento da cultura democrática no país. Desta forma, este capítulo se centra em analisar os níveis de cultura democrática no Brasil e, portanto, como a justiça de transição se encaminhou quanto ao seu propósito finalístico. Esta análise se soma à análise de percurso do processo de transição democrática no Brasil, isso porque, as políticas de transição não objetivam apenas o cumprimento do Estado das políticas de verdade, memória, reparação e justiça e sim se ver refletidas na sociedade como cultura e compromisso.

Para medir os níveis de cultura democrática no Brasil, este estudo utiliza dados provenientes de pesquisas de opinião pública, que oferecem uma base empírica para avaliar as percepções, atitudes e valores da sociedade brasileira em relação à democracia e aos princípios que a sustentam. A escolha desse método justifica-se pela sua capacidade de captar, de forma ampla e sistemática, como diferentes grupos sociais compreendem e se relacionam com os valores

da cultura democrática. Por meio dessas análises, será possível identificar padrões e contradições nas interações entre as políticas de transição e a internalização da cultura democrática, avaliando em que medida as práticas estatais têm impactado o fortalecimento do compromisso democrático na sociedade brasileira.

No entanto, para que se compreenda a importância dos dados analisados, antes se faz necessário conhecer e entender o conceito de cultura política e democrática. A cultura democrática desempenha um papel central na compreensão das relações entre os cidadãos e o sistema político. Ela pode ser definida como o conjunto de atitudes, valores e crenças que moldam a percepção dos indivíduos sobre a política e influenciam suas interações com as instituições Governamentais. No contexto latino-americano, o estudo da cultura política revela nuances que desafiam as concepções tradicionais oriundas de países do Norte (AVRITZER, 2016), isso porque, na América Latina, a cultura política é caracterizada pela coexistência de valores democráticos e autoritários (BAQUERO, 1998). Essa combinação paradoxal reflete as complexas realidades históricas e sociopolíticas da região, marcada por desigualdades estruturais, instabilidade política e experiências recentes de regimes autoritários. A análise da cultura política latino-americana, nesse sentido, vai além da identificação de atitudes e comportamentos dos cidadãos, ela revela um campo de disputa em que valores autoritários e democráticos se confrontam. Por um lado, há o apoio à democracia como modelo de governança, visível na valorização de eleições livres e instituições formais, por outro lado, persiste a tolerância a práticas autoritárias (CASTRO, 2000). Compreender a cultura política no Brasil exige reconhecer que ela não é um reflexo estático de valores universais, mas um espaço dinâmico de interação entre as experiências históricas da região e os desafios contemporâneos.

Para além disso, faz-se necessário falar sobre a cultura democrática, compreendida como o conjunto de valores, crenças e práticas que sustentam e fortalecem a democracia e os valores democráticos, é um elemento essencial para a consolidação de sistemas políticos inclusivos e justos. Ela envolve princípios como a tolerância, o respeito à diversidade, a participação cidadã, a confiança nas instituições e a crença no potencial do sistema democrático de promover o bem-estar coletivo (AVRITZER, 1996). No entanto, no Brasil, a

construção de uma cultura democrática robusta enfrenta inúmeros desafios, revelando-se, bem como acontece na cultura política, um campo em disputa marcado por contradições e assimetrias. Diferente das culturas cívicas idealizadas, que associam a democracia ao engajamento cidadão e à justiça social, a democracia latino-americana frequentemente assume um caráter minimalista, centrado em procedimentos formais e instituições, sem necessariamente promover mudanças sociais substantivas (BAQUERO, 1998). Essa forma restrita de democracia é amplamente sustentada pela hegemonia das elites econômicas e políticas, que moldam a cultura política para legitimar a manutenção das desigualdades (AVRITZER, 2016). Esse processo hegemônico constrói um sistema de crenças e valores que normaliza a ideia de uma democracia limitada, onde a participação política se restringe ao voto e o Estado é pouco desafiado em sua estrutura de poder.

Neste contexto também é possível perceber a coexistência de valores democráticos e autoritários, refletindo um paradoxo central na cultura democrática latino-americana, esse descompasso contribui para a perpetuação de desigualdades e a aceitação de práticas autoritárias, mesmo em contextos formalmente democráticos. Além disso, a transformação econômica e social vivenciada pelo Brasil nas últimas décadas trouxe novos desafios à cultura democrática, configurando-se como um campo de disputas constantes, onde forças autoritárias e democráticas competem pela hegemonia. Superar os desafios identificados requer uma reorientação profunda do sistema político e social, com o objetivo de promover uma democracia substantiva que vá além dos procedimentos formais e atenda às demandas por justiça social e participação efetiva.

Destaca-se que enquanto a cultura política abrange o conjunto amplo de valores, crenças e atitudes dos cidadãos em relação ao sistema político, podendo incluir tanto perspectivas democráticas quanto autoritárias, a cultura democrática é um subconjunto específico que se concentra nos valores e práticas que sustentam e fortalecem o sistema democrático. A cultura política pode ser neutra quanto ao regime, mas a cultura democrática exige elementos como tolerância, participação cidadã, respeito à diversidade e confiança nas instituições. Essa distinção é essencial para entender que, embora uma

sociedade possa ter uma cultura política consolidada, isso não significa necessariamente que ela possua uma cultura democrática robusta.

A justiça de transição, enquanto política orientada para o enfrentamento de violações de direitos humanos em contextos autoritários, assume um papel estratégico na construção e fortalecimento da cultura democrática. Mais do que reparar danos ou esclarecer a verdade sobre o passado, a transição democrática se configura como um processo contínuo que busca integrar os valores e práticas democráticas tanto ao funcionamento das instituições quanto às interações entre o Estado e a sociedade civil. No contexto brasileiro, a justiça de transição deve ser vista como um elemento essencial para preencher o hiato identificado por Avritzer (1996), entre a existência formal das instituições e a incorporação efetiva da democracia às práticas cotidianas de cidadãos e agentes políticos.

Essa perspectiva reforça a ideia de que a redemocratização não se limita à reorganização institucional após a retirada do veto autoritário do Governo, mas exige a construção de um pacto social que alinhe os atores políticos, as estruturas estatais e a sociedade civil em torno dos princípios democráticos. Nesse sentido, a justiça de transição é mais do que um mecanismo jurídico ou político; ela é um catalisador que fomenta a internalização dos valores democráticos na sociedade e fortalece o liame entre a formalidade das instituições e a vivência democrática. Essa internalização depende, como destacado por Avritzer (2012), da capacidade de difundir a cultura democrática de maneira concomitante ao funcionamento das novas estruturas institucionais. Assim, justiça de transição contribui para esse processo ao promover práticas que vão além das reformas institucionais, impactando diretamente as relações sociais e políticas. A memória e a verdade, por exemplo, estabelecem um terreno comum para a construção de uma narrativa coletiva que reconheça as violações do passado e rejeite práticas autoritárias, essa narrativa é indispensável para o reestabelecimento do pacto democrático, pois cria as condições para que a sociedade civil compreenda o papel da democracia como um projeto coletivo, e não apenas como um sistema de regras formais. Da mesma forma, a reparação às vítimas não se limita à compensação econômica, mas atua de forma integral, reafirmando o compromisso do Estado com a dignidade humana e reforçando a confiança da sociedade nas instituições democráticas.

Contudo, o processo de redemocratização no Brasil enfrenta desafios significativos, especialmente diante das tendências autoritárias e do revisionismo histórico que buscam minar as bases da justiça de transição (ALMEIDA, 2021). Como observa O'Donnell e Schmitter (1986), a transição democrática não se completa com a instalação de novas instituições, mas depende da constante interação entre Estado e sociedade civil. No Brasil, essa interação é frequentemente marcada por tensões, o que reforça a necessidade de políticas que promovam uma cultura democrática sólida. A justiça de transição tem o potencial de preencher essa lacuna ao incentivar o diálogo, fortalecer a participação cidadã e reafirmar os valores democráticos em face das práticas autoritárias persistentes. Portanto, a justiça de transição não é apenas um instrumento para lidar com o passado, mas também uma ferramenta indispensável para construir um futuro democrático. Ao alinhar a memória, a reparação, a verdade e as reformas institucionais com os valores e práticas democráticas, ela se torna um catalisador da cultura democrática. Assim, sua implementação plena e consistente é essencial para consolidar o pacto social, promover a confiança nas instituições e garantir que a democracia brasileira não apenas sobreviva, mas se fortaleça como um modelo de inclusão, justiça e liberdade.

Diante disso, passaremos a analisar como o comportamento social quanto à cultura democrática se desenvolveu nos anos analisados e, para isso, usaremos dados de opinião pública advindo de pesquisas de relevância internacional. Importante destacar que a utilização de dados de *survey* de opinião pública representa uma ferramenta indispensável para trabalhos acadêmicos, especialmente em estudos que envolvem a compreensão de dinâmicas sociais e políticas (SENA, 2007). Em um campo como a justiça de transição, onde as percepções e atitudes da população em relação à memória, verdade e reparação desempenham papel central, essas pesquisas oferecem um olhar empírico sobre as interações entre o Estado e a sociedade. Mais do que capturar tendências momentâneas, os dados de opinião pública ajudam a revelar padrões de comportamento, identificar contradições e avaliar a efetividade de políticas públicas (SENA, 2007). Com isso, o uso desses dados nos possibilitará compreender como diferentes grupos sociais percebem a democracia e os legados autoritários, isso porque, pesquisas como o

Latinobarômetro, ao mensurar o apoio à democracia e a rejeição ao autoritarismo, fornecem um panorama detalhado das atitudes da população diante de temas essenciais para a consolidação democrática. Esses dados permitem analisar variações regionais e identificar fatores contextuais que moldam o comportamento político, ampliando a capacidade de interpretar fenômenos sociais complexos.

Além disso, os dados de *survey* possibilitam a formulação e o teste de hipóteses em bases empíricas, essa abordagem não apenas confere rigor metodológico às análises, mas também ajuda a construir indicadores que traduzem percepções subjetivas em dados mensuráveis. Por fim, é fundamental reconhecer que, apesar de suas potencialidades, o uso de dados de *survey* também apresenta desafios, como a representatividade das amostras, os vieses metodológicos e a suscetibilidade das respostas a fatores contextuais (ECHAGARAY, 2001). Ainda assim, sua integração ao trabalho acadêmico oferece uma base sólida para a análise e interpretação de fenômenos sociais, especialmente em temas onde as percepções coletivas desempenham um papel formativo. Dessa forma, a opinião pública torna-se não apenas uma expressão dos sentimentos da sociedade, mas também uma ferramenta poderosa para monitorar e avaliar o impacto das políticas públicas em direção à consolidação democrática.

Neste tópico, dedicamo-nos a investigar os níveis de cultura democrática no Brasil entre 2019 e março de 2024, utilizando dados de opinião pública para avaliar como os cidadãos percebem e se relacionam com os valores e práticas democráticas. Essa análise busca compreender não apenas o estado atual da cultura democrática no país, mas também como essa métrica se comportou ao longo de um período marcado por significativas transformações políticas, institucionais e sociais, incluindo os impactos das políticas que identificamos como parte da chamada justiça de transição reversa. O recorte temporal adotado foi cuidadosamente escolhido para capturar três momentos críticos da política brasileira. Primeiro, o ano de 2017 é analisado como um marco antes do governo Bolsonaro, oferecendo um ponto de comparação sobre o estado da cultura democrática antes de retrocessos mais acentuados nas políticas de justiça de transição; o segundo, o ano de 2020 que reflete o impacto do governo Bolsonaro, quando as políticas transicionais enfrentaram desmontes significativos, com

redução nas iniciativas de memória, verdade e reparação e a intensificação do discurso negacionista e, por fim, o ano de 2023 é incluído para avaliar os primeiros esforços do governo Lula em reconstruir essas políticas e realinhar as práticas institucionais com os princípios democráticos.

Para sustentar essa investigação, utilizamos como principal fonte de dados o Latinobarômetro, uma das mais reconhecidas pesquisas de opinião pública na América Latina, que nos permite analisar percepções e atitudes em relação a aspectos como confiança nas instituições, apoio à democracia como sistema político e rejeição a alternativas autoritárias. Essas variáveis são cruciais para mensurar os níveis de cultura democrática, entendida aqui como a internalização de valores democráticos pela sociedade, incluindo tolerância, participação cidadã e respeito à diversidade. Ao correlacionar os dados do Latinobarômetro com o avanço ou retrocesso das políticas de justiça de transição no Brasil, buscamos entender se e como essas práticas impactaram a percepção pública de valores democráticos. Essa abordagem nos permite avaliar se o enfraquecimento das políticas transicionais durante o governo Bolsonaro contribuiu para uma deterioração dos níveis de cultura democrática e se os esforços recentes para reconstruir essas políticas têm demonstrado efeitos iniciais na percepção social.

A análise que se segue se propõe não apenas a identificar tendências nos dados, mas também a contextualizá-las em relação ao panorama político e social brasileiro. Ao final, esperamos oferecer uma visão abrangente de como os períodos de avanço e retrocesso na justiça de transição se refletem nos níveis de cultura democrática e no compromisso da sociedade brasileira com os valores que fundamentam a democracia.

4.2 A percepção da democracia no Brasil:

A confiança na democracia é um elemento central para o aprofundamento de regimes democráticos, especialmente em contextos marcados por profundas desigualdades sociais e legados autoritários, como o Brasil. No entanto, o país enfrenta um paradoxo evidente: enquanto muitos

cidadãos expressam apoio ao regime democrático, uma desconfiança persistente em relação às instituições que o sustentam – como partidos políticos, Congresso Nacional e o Poder Judiciário, como exploraremos à seguir – permeia o cenário político. Essa desconexão sugere que o apoio declarado à democracia como forma de governo nem sempre se traduz em confiança nas suas estruturas institucionais, um problema que compromete a consolidação do regime.

No contexto latino-americano, essa dinâmica está inserida em uma "cultura da desconfiança", conforme identificado por Marta Lagos (2007), essa cultura, enraizada em experiências históricas de autoritarismo, desigualdade e exclusão social, mina a relação entre cidadãos e o sistema político, gerando apatia e ceticismo em relação às promessas da democracia. No Brasil, essa desconfiança foi acentuada por eventos políticos como escândalos de corrupção, crises econômicas e a polarização ideológica, que contribuíram para uma percepção negativa das instituições e ampliaram a sensação de desconexão entre o sistema político e as demandas da sociedade.

Para compreender a relação dos brasileiros com a democracia, é necessário explorar a confiança como um fenômeno multidimensional, como apontado por Linz e Stepan (2005), essa análise deve considerar diferentes níveis de apoio político, incluindo a avaliação da democracia como forma de governo, o desempenho das instituições e a aceitação ou rejeição de alternativas autoritárias. No Brasil, essas dimensões frequentemente revelam contradições: enquanto o apoio à democracia pode permanecer estável ou até aumentar em determinados períodos, o crescimento da indiferença em relação ao tipo de regime ou a aceitação de soluções autoritárias em circunstâncias específicas indicam fragilidades na cultura democrática.

Esse cenário nos leva à necessidade de uma análise empírica baseada em dados confiáveis, como os fornecidos pelo Latinobarômetro, a pesquisa oferece uma perspectiva valiosa sobre os níveis de preferência pela democracia, aceitação de regimes autoritários e indiferença ao tipo de regime no Brasil ao longo do tempo. A investigação dessas métricas nos anos demarcados – 2017, 2020 e 2023 – permitirá identificar tendências, avaliar o impacto de eventos políticos e sociais e compreender como a cultura política brasileira tem respondido aos desafios de uma democracia em constante reconstrução.

Neste sentido, o apoio à democracia no Brasil entre 2017 e 2023 revela oscilações significativas, refletindo o impacto de contextos políticos distintos sobre a percepção popular em relação à democracia como forma de governo. Utilizando os dados de relatório do Latinobarômetro nos anos demarcados pelo trabalho, analisamos três indicadores principais: a preferência pela democracia em relação a outras formas de governo, a aceitação de regimes autoritários em determinadas circunstâncias e a indiferença ao tipo de regime. Esses indicadores oferecem uma visão abrangente das tendências e contradições nos níveis de cultura democrática no país durante esse período.

O primeiro indicador, a preferência pela democracia como forma de governo, apresenta um panorama de ligeira recuperação ao longo do período. Em 2017, 43% dos brasileiros afirmavam que a democracia era preferível a qualquer outra forma de governo, demonstrando um patamar de apoio que, embora relevante, já era inferior ao de muitos países da América Latina, durante o governo Bolsonaro, em 2020, esse percentual caiu para 40%, refletindo um contexto de maior polarização política e questionamentos sobre a capacidade da democracia de atender às demandas sociais. Após o término do governo Bolsonaro, em 2023, o índice subiu para 46%, indicando uma recuperação modesta, mas ainda aquém do desejado para consolidar uma cultura democrática robusta. Esses números destacam o apoio frágil à democracia no Brasil, que, historicamente, nunca ultrapassou os 60% registrados em outros países da região.

O segundo indicador, a aceitação de regimes autoritários em determinadas circunstâncias, reforça o quadro de vulnerabilidade democrática. Em 2017, 11% dos brasileiros concordavam que um governo autoritário poderia ser preferível a um democrático em situações específicas. Esse percentual permaneceu estável durante o governo Bolsonaro, mas subiu para 13% em 2023, acompanhando uma tendência regional de aumento do apoio ao autoritarismo em vários países latino-americanos. Embora esse crescimento pareça modesto, ele sinaliza um desafio preocupante, especialmente em um contexto que as práticas autoritárias ganharam espaço no discurso político durante o período analisado.

O terceiro indicador, a indiferença em relação ao tipo de regime, reflete a apatia de uma parcela significativa da população. Em 2017, 25% dos

brasileiros afirmaram que tanto fazia viver sob um regime democrático ou não democrático, esse percentual aumentou consideravelmente durante o governo Bolsonaro, alcançando 36% em 2020, apontando para uma crescente decepção com o desempenho das instituições democráticas e com a capacidade do regime em atender às demandas sociais. Contudo, em 2023, essa indiferença caiu para 30%, um dado positivo que sugere um leve engajamento maior da população com a democracia no período pós-Bolsonaro. Ainda assim, a indiferença permanece elevada, evidenciando um déficit de confiança nas instituições e nos valores democráticos.

A análise desses dados revela que o apoio à democracia no Brasil sofreu oscilações significativas entre 2017 e 2023, refletindo tanto as dificuldades estruturais do sistema político quanto os impactos de políticas específicas. Durante o governo Bolsonaro, observou-se um fortalecimento de discursos autoritários e um enfraquecimento do apoio à democracia. No período pós-Bolsonaro, os indicadores sugerem uma recuperação parcial, com aumento no apoio à democracia e redução da indiferença ao regime, mas esses avanços permanecem limitados diante do histórico de baixa adesão aos valores democráticos.

Esse panorama destaca a necessidade de considerar o impacto da justiça de transição na construção de uma cultura democrática no Brasil. O avanço de narrativas autoritárias e a frágil recuperação do apoio à democracia indicam que as políticas de memória, verdade e reparação não têm alcançado plenamente seu propósito finalístico de promover o enraizamento dos valores democráticos na sociedade. Em um contexto de polarização e desconfiança nas instituições, é essencial aprofundar as investigações sobre como a justiça de transição pode contribuir para a consolidação de uma cultura democrática mais robusta, conectando o passado autoritário com os desafios e oportunidades do presente democrático.

Quanto à satisfação com o funcionamento da democracia, um indicador fundamental para compreender a saúde democrática de um país e a relação entre cidadãos e instituições, é possível traçar um panorama da percepção dos brasileiros sobre a democracia em um período marcado por profundas mudanças políticas, econômicas e sociais. Esses dados não apenas refletem os níveis de contentamento ou frustração da população, mas também se

correlacionam diretamente com eventos e crises que moldaram o contexto político do país. Em 2017, apenas 28% dos brasileiros declararam-se satisfeitos com a democracia, destaca-se que esse período foi marcado por reflexos das crises política e econômica que começaram em 2014, agravadas pela Operação Lava Jato e pelo impeachment da presidenta Dilma Rousseff em 2016. Esses eventos não apenas abalaram a confiança nas instituições, mas também aprofundaram a polarização política, criando um ambiente de descrença generalizada em relação ao sistema democrático.

Durante o governo de Jair Bolsonaro, os índices de satisfação com a democracia caíram ainda mais, em 2020, apenas 21% da população expressava satisfação com o regime democrático, colocando o Brasil entre os países com os menores níveis de satisfação na região, essa queda reflete um período de intensa crise institucional, alimentada pela retórica antidemocrática do presidente, ataques às instituições e uma gestão amplamente criticada da pandemia de COVID-19. A crise sanitária expôs desigualdades estruturais e fragilidades institucionais, intensificando a frustração popular e contribuindo para uma percepção negativa do funcionamento democrático. Já em 2023, sob o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, a satisfação com a democracia apresentou uma leve recuperação, subindo para 31%. Essa melhora, embora pequena, indica um início de renovação da confiança nas instituições democráticas. A mudança de governo gerou expectativas de reconstrução e estabilidade, especialmente após os anos tumultuados do governo anterior. No entanto, o índice ainda é baixo, o que aponta para desafios persistentes, como a polarização política e a lenta recuperação da confiança nas instituições. Conforme observado na imagem abaixo, que considera somente os anos em análise, sem as variações entre o período:

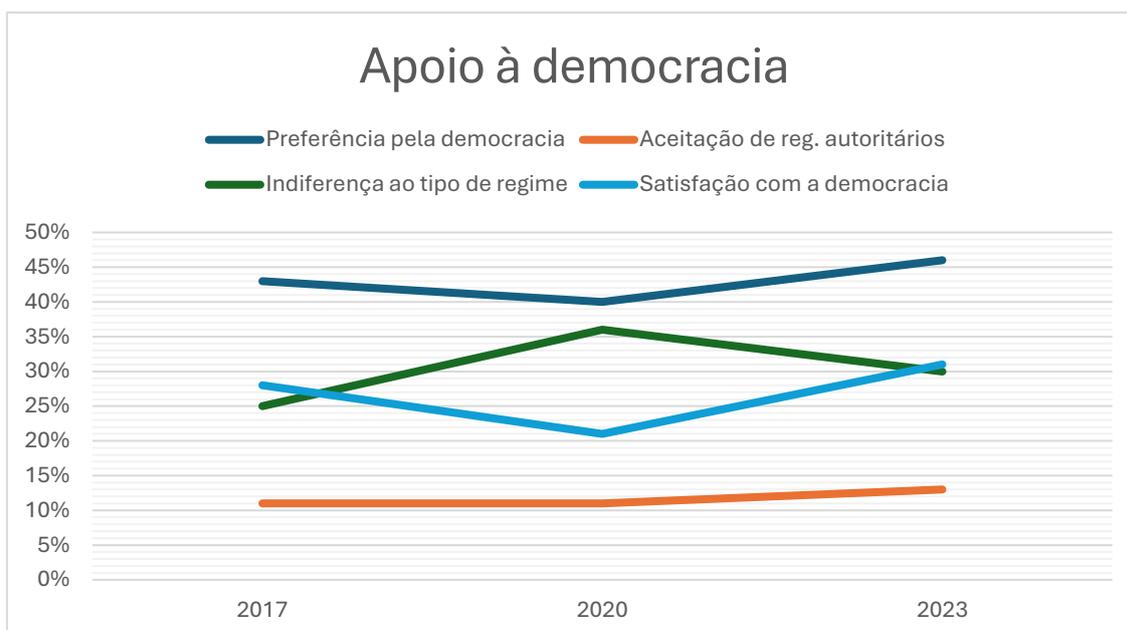


Gráfico 5 – O apoio à democracia de acordo como o Latinobarômetro

A evolução desses números demonstra que a satisfação com a democracia no Brasil está intrinsecamente ligada ao contexto político e social. A recessão econômica e os altos índices de desemprego entre 2014 e 2018, o impeachment de Dilma Rousseff, a retórica polarizadora de Bolsonaro e a gestão controversa da pandemia são exemplos de eventos que impactaram negativamente a percepção da população sobre a democracia. Por outro lado, o aumento em 2023 sugere que a mudança de governo, embora insuficiente para uma recuperação plena, trouxe algum alívio simbólico para uma população. A satisfação com a democracia no Brasil reflete não apenas o desempenho das instituições democráticas, mas também a capacidade do sistema político de atender às demandas da população. No entanto, compreender a satisfação com a democracia exige mais do que avaliar a percepção sobre o regime em si, é fundamental analisar como os cidadãos veem as instituições que sustentam o sistema democrático, como o Congresso Nacional, os partidos políticos, o Poder Judiciário, as Forças Armadas e o governo em exercício. A confiança nessas instituições desempenha um papel central na legitimidade do regime democrático, funcionando como um termômetro da relação entre a sociedade civil e o aparato estatal.

Nesse sentido, os dados sobre confiança oferecem insights valiosos para entender a dinâmica entre instituições e cidadãos, bem como os desafios

enfrentados pela democracia no Brasil. Por isso, faz-se necessário analisar os níveis de confiança nas instituições, para assim traçar um panorama da confiança depositada pelos brasileiros nas principais instituições do país, examinando variações e tendências que iluminam os obstáculos e as possibilidades para o aprofundamento democrático.

4.3 A confiança nas instituições

A confiança nas instituições é um elemento central para a estabilidade e a legitimidade de qualquer regime democrático, conforme apontado na literatura especializada, ela não apenas assegura a governabilidade, mas também desempenha um papel crucial na consolidação de um regime político. A percepção de que as instituições são justas, eficazes e orientadas para o bem comum é fundamental para o fortalecimento da democracia, funcionando como um alicerce para a construção de virtudes cívicas e republicanas que permeiam a cultura democrática de uma sociedade (MOISÉS, 2010). Essa confiança, enquanto recurso coletivo, atua como um bem público acumulado que, quando bem utilizado, gera círculos virtuosos de eficiência institucional e engajamento democrático. No entanto, baixos níveis de confiança tendem a criar uma espiral de deslegitimação, minando a percepção de que as instituições são capazes de atender às demandas sociais e proteger os direitos dos cidadãos (POWER & JAMISON, 2005).

Além disso, a confiança está intrinsecamente ligada à cultura política de uma nação, para que a democracia seja robusta é necessário que os cidadãos internalizem normas democráticas e reconheçam o valor das instituições que sustentam o regime. Esse processo não ocorre automaticamente, ele depende de um esforço contínuo de promoção de proximidade entre instituições e sociedade civil, a valorização das instituições democráticas por parte dos indivíduos é, portanto, um indicador essencial do nível de cultura presente em uma sociedade, com impactos diretos na consolidação da democracia (SANTOS & ROCHA, 2011). A análise dos dados extraídos da pesquisa de opinião pública evidencia como esses conceitos se manifestam na realidade brasileira, ao explorar as nuances da confiança nas instituições e sua correlação com o

contexto político e social, torna-se possível compreender melhor os desafios enfrentados pela democracia no Brasil e os caminhos necessários para fortalecer a legitimidade e a governabilidade do regime democrático.

No contexto brasileiro, os dados do Latinobarômetro entre 2017 e 2023 revelam um panorama de desconfiança generalizada, com variações ao longo do período analisado que refletem o impacto de crises políticas, econômicas e sociais. Este tópico examina cinco instituições-chave: Governo, Forças Armadas, Congresso Nacional, Partidos Políticos e Poder Judiciário, para entender como a confiança nelas evoluiu durante um período de grande volatilidade política.

Em relação ao governo, os dados mostram que a confiança foi consistentemente baixa ao longo dos anos, refletindo a instabilidade política e a insatisfação da população com a gestão pública. Em 2017, apenas 8% dos brasileiros confiavam no governo, índice que subiu ligeiramente para 9% em 2020, durante o governo Bolsonaro, apesar das críticas à gestão da pandemia de COVID-19 e das crises institucionais frequentes. Em 2023, com a posse de Luiz Inácio Lula da Silva, a confiança aumentou para 22%, indicando uma expectativa de mudança por parte da população. Contudo, mesmo com essa melhora, o índice ainda reflete uma desconfiança estrutural em relação ao executivo.

As Forças Armadas, historicamente vistas como uma instituição confiável no Brasil, apresentaram maior estabilidade nos índices de confiança. Em 2017, 38% da população confiava nessa instituição, número que aumentou para 44% em 2020, possivelmente devido à presença de militares em posições estratégicas no governo Bolsonaro e em 2023 este dado chegou a 42%, sendo importante considerar que as Forças Armadas foram alvo de debates significativos sobre seu papel político, o que pode ter impactado sua percepção pública. No que diz respeito ao Congresso Nacional, os dados evidenciam uma desconfiança crônica. Em 2017, apenas 11% dos brasileiros confiavam no legislativo, número que caiu para 7% em 2020, já em 2023, a confiança no Congresso subiu para 18%, uma recuperação tímida, mas que pode ser atribuída a uma tentativa de reposicionamento político em um novo contexto governamental. Ainda assim, o índice permanece alarmantemente baixo,

sugerindo que o legislativo enfrenta desafios profundos em reconquistar a credibilidade da população.

Os partidos políticos foram consistentemente as instituições com os menores índices de confiança, em 2017, apenas 7% dos brasileiros confiavam nos partidos, e esse número caiu ainda mais para 5% em 2020, a crise de representatividade e a polarização política durante o governo Bolsonaro contribuíram para intensificar a percepção de que os partidos não atendem às demandas da sociedade. Em 2023, a confiança nos partidos subiu ligeiramente para 11%. O Poder Judiciário, embora registre índices superiores aos das demais instituições políticas, também sofreu oscilações ao longo do período. Em 2017, 25% dos brasileiros confiavam no Judiciário, esse número caiu para 16% em 2020, reflexo de críticas à atuação de ministros em casos de alta relevância política e da crescente polarização ideológica e em 2023, a confiança voltou ao patamar de 25%, indicando uma recuperação associada à mudança de governo e a uma percepção de maior estabilidade institucional.

Com isso, é possível perceber que os dados analisados apontam para uma leve recuperação da confiança nas instituições brasileiras em 2023, especialmente após a posse do presidente Lula. Essa recuperação, ainda que tímida, reflete o impacto inicial de uma transição política que trouxe expectativas renovadas para parte da população. No entanto, essa melhora ocorre em um contexto de desconfiança crônica e estrutural, que caracteriza o panorama político brasileiro nos últimos anos, apesar do aumento nos índices de confiança, os níveis continuam baixos, indicando que os desafios enfrentados pelas instituições são mais profundos e exigem atenção constante. Neste sentido, é crucial questionar se essa recuperação representa uma mudança substancial ou se reflete apenas um efeito conjuntural decorrente da alternância de governo.

A desconfiança nas instituições políticas, como o governo, o Congresso Nacional e os partidos políticos, permanece uma das marcas mais persistentes da crise institucional brasileira, esses baixos índices revelam problemas estruturais que vão além dos escândalos específicos de corrupção, abrangendo crises econômicas, polarização ideológica e falhas na gestão pública, a incapacidade dessas instituições de recuperar a confiança popular ameaça a legitimidade do sistema político e dificulta avanços significativos no fortalecimento democrático. Este cenário ressalta a necessidade urgente de

reformas que promovam maior transparência, eficiência e proximidade com as demandas da sociedade civil.

As Forças Armadas, por sua vez, mantiveram um padrão de confiança mais estável ao longo dos anos, o que as posiciona como uma das instituições de maior credibilidade no Brasil. Contudo, é importante analisar criticamente esse dado, especialmente no contexto de politização observado durante o governo Bolsonaro, quando militares ocuparam posições estratégicas no governo civil, essa dinâmica pode ter influenciado a percepção pública sobre as Forças Armadas, associando-as a interesses políticos específicos, a confiança na instituição, ainda que superior à das entidades políticas, exige uma abordagem cautelosa, garantindo que seu papel constitucional de neutralidade seja preservado. O Poder Judiciário se destaca como um caso particular, apresentando oscilações significativas na confiança popular, apesar de uma queda em 2020, possivelmente relacionada a críticas sobre sua atuação em casos de grande relevância política e polarização ideológica, a confiança no Judiciário mostrou sinais de recuperação em 2023.

Em síntese, os dados sobre a confiança nas instituições brasileiras reforçam um diagnóstico preocupante para a consolidação da democracia no país. A desconfiança generalizada, somada aos desafios estruturais e conjunturais enfrentados pelas instituições, demanda uma resposta robusta que fortaleça o vínculo entre Estado e sociedade. As reformas institucionais, aliadas a esforços para aumentar a transparência e fomentar o diálogo democrático, são fundamentais para reverter esse quadro e promover um ambiente político mais estável e inclusivo. A superação dessas barreiras será essencial para garantir não apenas a legitimidade do sistema político, mas também a preservação e o aprofundamento da cultura democrática no Brasil.

4.4 A percepção quanto às alternativas autoritárias:

Diante dos dados apresentados sobre a percepção da população em relação ao governo e às instituições democráticas, é fundamental investigar se essa desconfiança e insatisfação se refletem, de fato, em uma aceitação mais ampla de alternativas autoritárias. Isso porque, a confiança nas instituições democráticas e o apoio ao regime democrático são elementos essenciais para a

estabilidade de qualquer sistema político, e os dados mostram que, embora a maioria da população ainda se posicione contra a adoção de um governo militar em qualquer circunstância, a aceitação de um governo autoritário em situações de crise tem mostrado um crescimento substancial. Essa mudança, ainda que modesta, exige uma análise crítica, especialmente quando se considera o impacto das crises políticas e sociais, que podem influenciar a disposição da população a buscar alternativas além da democracia formal. Portanto, a análise do apoio a alternativas autoritárias no Brasil, em contraste com o apoio ao regime democrático, oferece uma visão mais completa sobre a saúde da democracia e a confiança nas instituições políticas, especialmente em tempos de instabilidade.

A análise dos dados do Latinobarômetro sobre o apoio a alternativas à democracia, especificamente em relação a governos militares, revela uma dinâmica preocupante em termos de aceitação de regimes autoritários na América Latina, com implicações diretas para a compreensão da saúde da democracia na região, incluindo o Brasil. Embora os dados do relatório de 2017 não incluam uma questão diretamente relacionada ao apoio a governos militares, as informações de 2020 e 2023 fornecem uma base para a análise da evolução dessa percepção ao longo do tempo. Em 2020, a maioria dos latino-americanos (62%) rejeitou completamente a ideia de apoiar um governo militar em qualquer circunstância, e no Brasil, esse número foi de 59%. Essa rejeição a um governo militar reflete, de maneira geral, o compromisso com os ideais democráticos e a percepção de que regimes autoritários representam uma ameaça ao Estado de Direito e às liberdades civis. No entanto, mesmo com essa rejeição expressiva, a pesquisa revelou que uma parte significativa da população ainda considerava a possibilidade de apoiar um governo militar em situações de crise.

Em 2020, 31% dos latino-americanos estavam dispostos a apoiar um governo militar caso a situação se agravasse, com 30% dos brasileiros igualmente inclinados a essa opção. Esse apoio em situações de crise não é um reflexo de um desejo generalizado pelo autoritarismo, mas sim uma resposta ao medo da instabilidade e à percepção de que o regime democrático poderia não ser capaz de lidar com determinadas dificuldades. Este mesmo cenário de 2023 demonstra um aumento nas disposições de apoio a alternativas autoritárias em momentos de crise, isso porque, apoio a um governo militar em situações difíceis cresceu para 35% na América Latina, e no Brasil, a porcentagem foi de 32%. O

crescimento no apoio a um governo militar, ainda que modesto, sugere uma mudança nas atitudes políticas da população, especialmente em contextos de polarização e insatisfação com as instituições democráticas. Apesar da rejeição a um governo militar em qualquer circunstância ainda ser majoritária, com 67% no Brasil contra 61% na América Latina, o aumento da aceitação de governos militares em momentos de crise indica uma vulnerabilidade crescente da democracia perante situações de crise.

Essa oscilação no apoio a alternativas à democracia, como os governos militares, está intimamente ligada a fatores de contexto político e social. No Brasil, o período de polarização política exacerbada, com as disputas acirradas entre os diferentes polos ideológicos e o ambiente de instabilidade gerado por crises econômicas e políticas, pode ter contribuído para um ambiente em que a confiança nas instituições democráticas foi abalada. Além disso, o uso de retóricas que questionam a eficácia do sistema democrático e a desinformação generalizada também desempenham um papel importante na configuração desse cenário. Assim, os dados analisados indicam que, embora a maioria da população brasileira continue a rejeitar a ideia de um governo militar em qualquer circunstância, o aumento do apoio a essa alternativa em tempos de crise destaca uma tendência preocupante. Esse fenômeno sugere uma fragilidade nas bases da cultura democrática, evidenciada pela crescente disposição da população em considerar soluções autoritárias diante das dificuldades do regime democrático.

Buscando aprofundar a compreensão sobre a percepção dos brasileiros em relação às alternativas autoritárias e à democracia, utilizaremos os dados da pesquisa *"Avaliação de um Ano e Três Meses do Presidente Lula"*, conduzida pelo Datafolha em março de 2024. De caráter quantitativo, o estudo foi realizado com 2.002 entrevistas, abrangendo 147 municípios distribuídos por todo o território nacional. Com uma margem de erro de 2 pontos percentuais, para mais ou para menos, e um nível de confiança de 95%, a pesquisa proporciona um panorama detalhado e estatisticamente confiável das percepções e atitudes da população. Essa pesquisa é particularmente relevante por ter sido conduzida em um período marcado pelo primeiro ano completo do governo Lula, oferecendo a oportunidade de avaliar como a mudança na administração federal impactou a visão da população sobre as instituições democráticas e as alternativas autoritárias. A análise dos resultados permitirá não apenas identificar tendências

e padrões, mas também correlacionar as percepções populares com os dados históricos de apoio e rejeição à democracia no Brasil.

A pesquisa do Datafolha, realizada em março de 2024, apresenta um panorama interessante sobre o apoio à democracia entre os brasileiros, reforçando tanto o compromisso com o sistema democrático quanto as críticas em relação ao seu funcionamento. Os dados mostram que 71% da população considera a democracia o melhor sistema de governo, uma preferência que se mantém relativamente consistente em diferentes segmentos sociais, como gênero, idade, escolaridade e renda familiar. Esse índice, embora expressivo, deve ser analisado com cautela, pois o apoio à democracia não necessariamente reflete a satisfação com o sistema ou a confiança nas suas instituições.

Um aspecto que emerge de forma clara é a insatisfação generalizada com o funcionamento da democracia no Brasil. Apenas 18% dos entrevistados se declararam "muito satisfeitos", enquanto 53% afirmaram estar "um pouco satisfeitos" e 27% se disseram "nada satisfeitos". Esses números revelam uma lacuna significativa entre o ideal democrático e a realidade percebida pela população, indicando que, embora a democracia seja amplamente valorizada, muitos não acreditam que ela atenda de forma eficaz às demandas sociais e políticas.

Além disso, a percepção da qualidade da democracia no Brasil é marcada por uma visão predominantemente crítica. Apenas 6% consideram o Brasil uma "democracia plena", enquanto 28% veem o país como uma "democracia com pequenos problemas". Uma parcela significativa, 46%, acredita que o Brasil é uma "democracia com grandes problemas", e 16% afirmam categoricamente que o país "não é uma democracia". Esses dados apontam para uma crise de legitimidade na forma como a democracia é percebida, reforçando o paradoxo brasileiro já identificado em outros estudos: o apoio ao regime democrático convive com uma insatisfação profunda em relação às suas práticas e instituições. Essa discrepância entre o apoio à democracia enquanto sistema e a percepção crítica de seu funcionamento real reflete um fenômeno mais amplo, caracterizado pela desconfiança nas instituições e pelo sentimento de que o sistema político não representa adequadamente os interesses da sociedade.

No caso dos dados sobre percepções em relação à ditadura, uma minoria da população (7%) manifesta apoio à ditadura em determinadas circunstâncias, considerando-a preferível à democracia em situações específicas. Embora esse percentual seja relativamente baixo, ele não pode ser subestimado, pois reflete a persistência de um sentimento pró-autoritário em parte da sociedade brasileira, indicando que narrativas favoráveis ao autoritarismo ainda encontram algum espaço, especialmente em contextos de insatisfação com o funcionamento do sistema democrático. Outro dado preocupante é a indiferença ao tipo de regime, com 18% dos entrevistados afirmando que "tanto faz se o governo é uma democracia ou uma ditadura". Essa apatia política é sintomática de um desencanto generalizado com a política e as instituições democráticas, além de ser um reflexo de uma cultura política que, em alguns segmentos, não reconhece plenamente o valor intrínseco da democracia. Tal indiferença representa um risco para a consolidação democrática, pois enfraquece o compromisso coletivo com a manutenção de princípios e práticas democráticas.

Adicionalmente, os dados apontam para uma preocupação considerável com a possibilidade de uma nova ditadura no Brasil. Quarenta e um por cento dos entrevistados acreditam que há alguma chance de isso acontecer, com 20% considerando essa chance "muita" e 22% "um pouco". Esse temor reflete não apenas o impacto de memórias históricas ainda latentes, mas também a percepção de fragilidade institucional e polarização política que tem caracterizado o cenário brasileiro nos últimos anos. Esses números indicam que, embora a democracia seja amplamente preferida, o autoritarismo e a indiferença ao regime permanecem como desafios significativos para o fortalecimento da cultura democrática no Brasil.

Destaca-se ainda um dado apresentado pela pesquisa em análise que se relaciona com o veto presidencial às atividades de memória que marcam a data do golpe militar de 1964, já citado neste trabalho como um marco significativo no reposicionamento simbólico do governo em relação às políticas de memória do período ditatorial. Isso porque, quando questionados sobre se a data deveria ser comemorada ou desprezada, 63% dos entrevistados afirmaram que a data deve ser desprezada, por outro lado, 28% dos entrevistados manifestaram apoio à ideia de que a data deveria ser comemorada, indicando

que, embora minoritário, reforça a importância de políticas de memória e verdade, pois revela que o passado autoritário do Brasil ainda não foi totalmente superado em termos de construção de uma memória coletiva democrática.

Assim, resta perceptível que a relação entre memória e democracia é central para interpretar esses números, isso porque, o dado da pesquisa evidencia que a memória do golpe continua sendo objeto de disputa, refletindo as tensões de um processo transicional que não conseguiu incorporar integralmente os pilares de verdade, memória e reparação em sua implementação prática.

Embora o apoio à democracia continue sendo amplamente majoritário, com índices consistentes de preferência pela democracia como sistema de governo, os dados evidenciam fragilidades profundas na cultura política do país. Primeiramente, o crescimento da aceitação de alternativas autoritárias, como a possibilidade de um governo militar em situações de crise, sinaliza uma vulnerabilidade estrutural na consolidação democrática brasileira, apesar de a rejeição aos regimes militares permanecer predominante, o aumento do apoio a essas soluções autoritárias em cenários de instabilidade reflete uma resposta ao sentimento de desconfiança nas instituições e à percepção de que o sistema democrático é incapaz de resolver crises de maneira eficaz. Esse fenômeno não é apenas uma questão conjuntural; ele revela lacunas na construção de uma cultura democrática que valorize e defenda os princípios democráticos mesmo em momentos de adversidade.

Outro elemento crítico é a persistência de um contingente significativo de indivíduos indiferentes ao tipo de regime. A indiferença expressa por 18% dos entrevistados não apenas reflete uma apatia política, mas também aponta para um descompromisso estrutural com a democracia enquanto valor fundamental. Essa postura é particularmente preocupante, pois enfraquece a capacidade da sociedade de resistir coletivamente a avanços autoritários e perpetua um ciclo de desconfiança nas instituições. Essas percepções demonstram que o processo transicional falhou em consolidar uma narrativa histórica unificada que repudie as práticas autoritárias e valorize a democracia.

Em síntese, os dados analisados apontam para um cenário em que a democracia brasileira, apesar de amplamente preferida, permanece vulnerável tanto a desafios internos quanto a ameaças externas. A aceitação de alternativas

autoritárias, a indiferença política e as disputas na memória indicam que a consolidação de uma cultura democrática robusta exige esforços que, no contexto brasileiro, foram estabelecidos pela Constituição Federal como política de Estado mas que variam de acordo com as políticas prioritárias de cada Governo.

4.5 Paradoxos da cultura democrática no Brasil e o papel da justiça de transição:

O apoio à democracia no Brasil apresenta uma dicotomia intrigante: por um lado, os dados mostram uma maioria significativa que reconhece a democracia como o melhor sistema de governo, por outra via, essa convicção abstrata contrasta com uma profunda insatisfação em relação ao funcionamento prático das instituições democráticas, refletindo uma crise de confiança que compromete a consolidação do regime democrático. Essa disparidade sugere um apoio teórico à democracia enquanto princípio, mas uma descrença alarmante em sua execução no cotidiano político.

Os dados analisados ao longo do capítulo indicam que a insatisfação com a democracia vai além de questões conjunturais, sendo alimentada por problemas estruturais que transcendem ações específicas. A polarização ideológica, os altos índices de desigualdade social e os repetidos escândalos de corrupção criam um ambiente de desconfiança em relação à capacidade das instituições de oferecer respostas eficazes às demandas populares. Essa insatisfação é amplificada pelo sentimento de que o sistema político carece de representatividade e legitimidade, o que leva à percepção de que as instituições operam mais em benefício de elites políticas e econômicas do que da coletividade. Apesar desta desconfiança crônica social, os dados apresentam uma estabilidade sempre acima de 40% do apoio às forças armadas, o que nos coloca diante de uma sociedade que oscila nas aprovações governamentais e se mantém na confiabilidade das forças armadas, o que a princípio não parece um problema, entretanto, esses dados quando cruzados com os dados de aceitação de um possível governo militar elegem uma decisão quase inconsciente de à quem entregar o Estado em determinadas situações.

Além disso, o fenômeno da indiferença ao regime político, observado em 18% dos entrevistados na pesquisa de 2024, aponta para um sintoma ainda mais profundo de alienação política, essa indiferença não é apenas um reflexo de apatia, ela também revela a fragilidade de uma cultura democrática que ainda luta para se enraizar plenamente. Em uma sociedade que deveria valorizar os princípios democráticos como fundamentais, a existência de uma parcela considerável da população que não diferencia entre democracia e autoritarismo demonstra uma lacuna preocupante no processo das políticas de transição e na comunicação dos valores democráticos.

Ainda mais preocupante é o aumento da aceitação de alternativas autoritárias em contextos de crise, o crescimento do apoio a um governo militar em situações difíceis, que chegou a 32% no Brasil em 2023, evidencia a vulnerabilidade das instituições democráticas diante de desafios socioeconômicos e políticos. Esse dado não deve ser interpretado como um endosso direto ao autoritarismo, mas como um indicador do descrédito nas soluções oferecidas pela democracia formal. Ele reflete a percepção de que as instituições democráticas são incapazes de lidar com situações de crise, alimentando a busca por soluções aparentemente mais diretas e eficazes, mas que minam os valores fundamentais do Estado de Direito.

A relação entre memória e confiança na democracia também emerge como um elemento crucial na análise. O fato de apenas 63% dos entrevistados em 2024 acreditarem que o golpe militar de 1964 não deve ser rememorado demonstra que o legado autoritário do Brasil ainda não foi completamente enfrentado. A ausência de políticas de memória efetivas, combinada com a falta de uma narrativa histórica consensual sobre os abusos cometidos durante o regime militar, contribui para a perpetuação de sentimentos ambíguos ou mesmo favoráveis a práticas autoritárias. Esse cenário sublinha a importância de iniciativas que promovam a verdade e a memória como elementos essenciais para o fortalecimento da cultura democrática. Assim, os dados apresentados ao longo do capítulo revelam um panorama complexo e desafiador para a democracia brasileira. Embora o apoio abstrato à democracia permaneça elevado, a insatisfação com seu funcionamento, a indiferença ao regime político e o aumento do apoio a alternativas autoritárias em momentos de crise expõem fragilidades estruturais que ameaçam a consolidação democrática.

Quando analisamos a importância da justiça de transição no Brasil neste contexto, resta evidente que para além de seus pilares e propósitos objetivos, sua função central está em reconstruir a confiança nas instituições democráticas e na criação de um pacto social que una o Estado e a sociedade, reafirmando os valores fundamentais da democracia. Isso se reflete nas ações concretas para a reparação material, simbólica e moral, que buscam não só curar as feridas do passado, mas também prevenir a repetição de tais atrocidades no futuro.

Este processo não se limita a promover a memória e a verdade, mas é também um mecanismo crucial para fortalecer o próprio tecido democrático da nação. Ao incentivar a reflexão crítica sobre o passado, a justiça de transição desempenha o papel de uma força preventiva contra a ascensão de regimes autoritários, criando um ambiente mais seguro para a democracia. A internalização dos valores democráticos pela sociedade, como um projeto coletivo que une diversas forças políticas e sociais, é um dos desafios mais complexos da sociedade moderna.

Conforme já demonstrado neste texto, no Brasil, a justiça de transição enfrenta obstáculos complexos, como a polarização política, a desconfiança generalizada nas instituições e os processos de condução da política de transição como de Estado. Esses obstáculos não devem ser subestimados, pois indicam que a efetividade da justiça de transição não é apenas uma questão de estrutura legal ou política, mas também de conscientização e aceitação social. A forma como as novas gerações entendem a transição política e o legado do regime militar será determinante para a consolidação ou a fragilidade da democracia. Dessa forma, a justiça de transição no Brasil precisa ser encarada não apenas como uma resposta ao passado, mas como uma construção ativa do futuro. O fortalecimento de uma cultura democrática, portanto, depende da profundidade da implementação da justiça de transição e da internalização dos princípios de memória, verdade e reparação, com a sociedade em um pacto coletivo, comprometida com a defesa da democracia e dos direitos humanos.

CONCLUSÃO:

A revisão da hipótese e da pergunta de pesquisa central de uma tese é um momento crucial para consolidar os argumentos apresentados ao longo do trabalho e refletir sobre os principais pontos aparentes até aqui. Neste sentido, faz-se necessário recordar que o problema de pesquisa aqui analisado foi formulado com base em um contexto de fragilidades democráticas acentuadas por práticas de reversão na justiça de transição brasileira, cristalizando-se na indagação de como a justiça de transição enfrentou os impactos desses retrocessos e suas implicações para a cultura democrática. A hipótese central testada, por sua vez, postulou que, embora a justiça de transição tenha sido formalmente instituída no Brasil pela Constituição Federal de 1988, sua implementação sofreu fragilizações significativas em decorrência de práticas de reversão que desestruturaram seus pilares de estruturação, inibindo, por consequência, o aprofundamento da cultura democrática. Essa proposição, sustentada por uma análise detalhada de dados institucionais, orçamentários e de percepção social, guiou as reflexões teóricas e empíricas desenvolvidas ao longo dos capítulos.

O percurso traçado por este trabalho reflete um esforço analítico e teórico para compreender como a justiça de transição no Brasil ao longo de sua implementação e reversão e como esta interage com as bases da cultura democrática e a confiança nas instituições. Para isso, o trabalho foi estruturado de forma a contemplar uma abordagem interdisciplinar para explorar as complexidades do tema e suas implicações contemporâneas. Inicialmente o texto forneceu uma introdução abrangente à justiça de transição, delineando seus pilares fundamentais e situando o contexto brasileiro, sendo a narrativa histórica do autoritarismo e da redemocratização apresentada como um pano de fundo necessário para entender os desafios enfrentados pelo país na institucionalização dessas políticas.

Em seguida, a tese se debruça sobre o conceito de justiça de transição reversa, uma inovação crítica apresentada inicialmente por Eneá de Stutz e Almeida (2021), que revela como políticas que deveriam promover o aprofundamento democrático podem ser usadas para reforçar narrativas

autoritárias, articulando como os argumentos de como o desmonte de políticas de memória e reparação foi central para a construção de uma nova narrativa oficial capaz de silenciar violações do passado e, simultaneamente, fragilizar valores democráticos. Neste sentido, como forma de investigar à fundo a hipótese em análise, o trabalho delimitou o aprofundamento do que chamamos aqui de contraprocessos e dividiu esta apreciação em dois momentos, quais sejam: sob a perspectiva do Estado e sob a perspectiva da sociedade.

Quanto ao primeiro bloco, o trabalho analisou dados institucionais e orçamentários para ilustrar o desmonte sistemático da Comissão de Anistia e a redução de sua capacidade de promover as políticas de transição democrática. A análise inclui a nomeação de membros com viés revisionista, a transferência da Comissão para o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos e os cortes orçamentários, configurando uma tentativa deliberada de restringir o impacto simbólico e prático da reparação às vítimas. A análise orçamentária apresentada na pesquisa merece destaque nas conclusões, pois revelou a centralidade do financiamento público para a consolidação ou o desmonte das políticas de justiça de transição no Brasil. Isso porque, a trajetória da Comissão de Anistia e das iniciativas relacionadas à memória, verdade e reparação ilustram como a oscilação nos investimentos orçamentários reflete não apenas as prioridades de governos sucessivos, mas também o compromisso (ou falta dele) com a democratização e o enfrentamento do legado autoritário.

Durante o governo Bolsonaro (2019-2022), a análise identificou um período de retração drástica nos recursos destinados à justiça de transição. O corte orçamentário na rubrica "Promoção da justiça de transição e anistia política" culminou em um cenário de paralisia institucional, impactando diretamente iniciativas emblemáticas como as Caravanas da Anistia, as Clínicas do Testemunho e a produção da Revista da Anistia. Essas ações, cruciais para o fortalecimento da memória coletiva e a sensibilização sobre os impactos do autoritarismo, foram encerradas, representando um ataque direto aos pilares da justiça de transição. Neste sentido, restou demonstrado que a descontinuidade desses projetos enfraqueceu o processo de construção de uma memória coletiva e promoveu um ambiente favorável ao revisionismo histórico.

Simultaneamente, a rubrica "Indenização a anistiados por prestação única e prestação mensal continuada" permaneceu presente nas Leis

Orçamentárias Anuais (LOAs), mas os recursos alocados foram insuficientes para atender à demanda acumulada, sendo que a pesquisa evidenciou como esse subfinanciamento contribuiu para atrasos significativos dos trabalhos da Comissão e para o aumento do acúmulo de processos não analisados. Destaca-se que a insuficiência de recursos não é apenas uma questão administrativa, ela compromete o direito à reparação e perpetua um sentimento de injustiça social.

A análise também destaca o contraste entre os PPAs 2016-2019 e 2020-2023, momento que marca uma transição entre um momento de tímida tentativa de avanço nas políticas de justiça de transição para um período de abandono explícito dessas prioridades. A exclusão da rubrica destinada ao fortalecimento da justiça de transição no PPA 2020-2023 simboliza o descompromisso do governo Bolsonaro com essas políticas, evidenciando uma clara priorização de uma agenda revisionista que negava ou minimizava as violações do período ditatorial. Não se pode esquecer que, conforme demonstrado neste trabalho, ao iniciar seu mandato, o governo Lula (2023) trouxe expectativas de reversão desse cenário. No entanto, a pesquisa revelou que, apesar das sinalizações políticas, os desafios orçamentários permaneceram. Isso porque, as dotações previstas para 2023 e 2024 demonstram que, embora exista uma tentativa de retomada, os recursos destinados à Comissão de Anistia continuam insuficientes para lidar com o acúmulo de processos e retomar as ações de memória em escala significativa. Além disso, a ausência de uma rubrica destinada a "investimentos em promoção da justiça de transição" no PPA 2023-2027 sugere que as políticas de justiça de transição ainda não foram plenamente incorporadas às prioridades de longo prazo do governo.

Essa realidade aponta para um dilema estrutural: a justiça de transição no Brasil continua vulnerável às flutuações políticas, refletindo uma falta de institucionalização robusta que a proteja das mudanças de governo e a estabeleçam como uma política de Estado. Portanto, neste aspecto, é possível concluir que o subfinanciamento histórico das políticas de justiça de transição e os retrocessos analisados não apenas comprometem a efetividade dessas políticas, mas também enfraquecem a cultura democrática ao deslegitimar os esforços de enfrentamento do legado autoritário.

Em seguida, buscando expandir a análise para a relação entre a justiça de transição e a cultura democrática sob a percepção da sociedade,

fundamentando-se em dados empíricos de surveys como os do Latinobarômetro, a pesquisa explora a percepção pública sobre a democracia, a confiança nas instituições e a aceitação de alternativas autoritárias, como governos militares. Neste aspecto, é possível concluir que os impactos das políticas de justiça de transição vão além das esferas governamentais, influenciando diretamente a capacidade da sociedade de internalizar valores democráticos e descartar retrocessos autoritários.

Isso porque, a análise das percepções sociais no contexto da justiça de transição reversa no Brasil revela um cenário de alerta em relação ao enraizamento de valores democráticos na sociedade, as práticas adotadas durante o período estudado, sobretudo no governo Bolsonaro, evidenciam uma desconexão entre as políticas institucionais e a efetiva internalização da democracia como cultura política. Os dados apresentados demonstram como a desconfiança nas instituições e a apatia em relação ao tipo de regime refletem as consequências de uma transição democrática inacabada e de políticas que enfraqueceram os pilares de memória, verdade e reparação.

Os indicadores do Latinobarômetro demonstraram que a confiança em instituições democráticas fundamentais, como o Congresso Nacional, os partidos políticos e o governo, apresentou queda significativa entre 2017 e 2020, período marcado por crises políticas e econômicas, polarização ideológica e pela disseminação de narrativas revisionistas. Conforme já demonstrado no trabalho, a desconfiança na classe política e na capacidade das instituições de responder às demandas da sociedade cria um ambiente propício ao ceticismo em relação à democracia e à busca por alternativas autoritárias. Destaca-se que a perda de confiança observada não é um fenômeno isolado, mas sim parte de uma dinâmica mais ampla que envolve a desconexão entre a sociedade civil e o sistema político.

Outro elemento crucial é a apatia política é outro elemento crucial identificado na análise das percepções sociais, o dado de que, em 2020, 36% dos brasileiros declararam que "tanto faz viver em um regime democrático ou não democrático" aponta para uma fragilização dos compromissos com os valores democráticos, essa indiferença ao regime político reflete um desencanto com a democracia enquanto prática, e não apenas como ideia, sugerindo que o déficit de legitimidade das instituições democráticas impacta diretamente a

mobilização da sociedade civil, esse fenômeno é particularmente grave em contextos de justiça de transição reversa, onde o desmonte das políticas de memória e reparação não apenas compromete o reconhecimento das violações do passado, mas também enfraquece o imaginário coletivo sobre os perigos do autoritarismo. Assim, é preciso perceber que a indiferença ao regime político e a desconfiança nas instituições democráticas não são apenas indicadores de crise, mas também consequências diretas da ausência de um compromisso robusto com a memória histórica e com a reparação simbólica e material. Durante o governo Bolsonaro, o silenciamento de narrativas sobre a ditadura militar e a redução de ações de memória contribuíram para a normalização de discursos autoritários e para a erosão da cultura democrática, essa negligência em relação ao passado autoritário se traduz em uma sociedade que, em parte, não vê o autoritarismo como uma ameaça concreta, mas como uma alternativa viável em momentos de crise.

Além disso, os impactos dessas percepções vão além da esfera individual, alcançando a dinâmica coletiva e o tecido social, já que contribuem para a perpetuação de uma sociedade fragmentada, com dificuldades de fortalecer os laços democráticos. Nesse sentido, a análise das percepções sociais sobre a democracia e as alternativas autoritárias no Brasil expõe uma contradição significativa: enquanto a maioria da população demonstra preferência pela democracia, a aceitação de alternativas autoritárias em situações de crise tem crescido, da mesma forma, percebe-se também uma desconexão entre a adesão à democracia como ideal e a disposição em defender ativamente suas instituições e valores. Esse descompasso é fruto de um contexto marcado por crises políticas e sociais, polarização ideológica e desinformação, que minaram a confiança da população nas instituições democráticas e criaram um ambiente propício para a disseminação de narrativas autoritárias.

A aceitação de alternativas autoritárias não surge em um vácuo, mas é alimentada por fatores contextuais que não se esgotam em uma única questão, o que não se pode negar é que, de fato, a reversão na implementação nas políticas de transição tem seu impacto nisso. Além disso, os dados revelam um paradoxo perigoso: a democracia é preferida como sistema de governo, mas não é defendida com vigor suficiente contra ameaças autoritárias. Essa contradição

indica que a adesão à democracia muitas vezes se baseia em fatores instrumentais ao invés de uma valorização intrínseca de seus princípios. Quando a democracia falha em atender às expectativas sociais e econômicas, ela perde legitimidade, abrindo espaço para soluções autoritárias que exploram a insatisfação popular. Esses resultados sublinham a importância de políticas que fortaleçam os pilares da justiça de transição e promovam uma cultura democrática robusta.

Nesse sentido, durante o texto resta evidente que a justiça de transição reversa não apenas deslegitima esforços anteriores de democratização, mas também reforça padrões de desconfiança e apatia política que comprometem a consolidação democrática. Da mesma forma, o cruzamento dos dados apresentados com as percepções sociais analisadas reforça o ponto crítico de que a implementação do ciclo completo da justiça de transição é um símbolo do compromisso estatal com a democracia e os direitos humanos. Mais do que evidenciar os impactos do retrocesso, este trabalho busca ser um ponto de partida para fomentar a mobilização para o encontro do caminho adequado para o aprofundamento democrático no Brasil não só pela justiça de transição, mas se iniciando por ela.

Assim, conclui-se que, embora a hipótese tenha encontrado ampla confirmação nos dados analisados, a complexidade dos desafios impostos pela reversão também reforça a necessidade de reavaliar continuamente as estratégias para promover a justiça de transição. Por fim, a justiça de transição, em sua essência, não é apenas um mecanismo de enfrentamento ao passado, mas um compromisso com o futuro, que deve transcender aos limites de uma política estatal para se tornar uma ponte entre os traumas de um regime autoritário e o aprofundamento de uma cultura democrática. Ao longo deste trabalho, examinamos como os pilares da memória, verdade, reparação e reformas institucionais, tão fundamentais para a justiça de transição, enfrentaram desafios e retrocessos no contexto brasileiro, o desmonte dessas estruturas, caracterizado como justiça de transição reversa, expôs não apenas a fragilidade das instituições, mas também a complexidade de consolidar uma democracia em um terreno ainda marcado por cicatrizes do autoritarismo.

Neste percurso, ficou evidente que a justiça de transição não se trata apenas de medidas formais, ela é, acima de tudo, um catalisador para o

aprofundamento democrático, ao propor um pacto ético que coloca a dignidade humana no centro das relações entre Estado e sociedade. Quando a memória coletiva é preservada e as violações do passado são reconhecidas, as democracias ganham a capacidade de se fortalecer, não pelo esquecimento, mas pela transformação dos erros cometidos pelo Estado em compromissos de não repetição. Assim, os dados analisados nesta tese evidenciam que a democracia no Brasil vive um paradoxo: ao mesmo tempo que é amplamente declarada como o sistema preferido, enfrenta a aceitação de alternativas autoritárias e uma apatia preocupante em relação à defesa de suas instituições. Esses desafios reforçam a necessidade de políticas de transição que eduquem, inspirem e mobilizem para a defesa do Estado Democrático de Direito.

Defender o aprofundamento democrático é afirmar que a democracia não se sustenta apenas em eleições ou estruturas formais, ele precisa de raízes profundas, alimentadas por uma cultura política que valorize a igualdade, a justiça e a liberdade. Defender a justiça de transição como meio catalizador deste aprofundamento exige a percepção de que o Estado deve se comprometer com a memória como um espaço de resistência e verdade, capaz de impedir que as sombras do autoritarismo se transformem em um ciclo histórico inevitável.

O que nos leva novamente à percepção que, "o Brasil tem um enorme passado pela frente" para reconhecer que as cicatrizes do autoritarismo ainda moldam o presente e desafiam o futuro do país. Esta afirmação encapsula a percepção de que o passado não é uma etapa concluída, mas um componente ativo da história brasileira, constantemente revisitado e reinterpretado. Entender essa verdade é essencial para compreender que a justiça de transição, quando negligenciada ou revertida, perpetua fragilidades institucionais e abre espaço para narrativas que ameaçam a democracia. Esse "passado pela frente" não é apenas um fardo, mas também uma oportunidade, a chance de reescrever os significados da memória coletiva, transformando-a em um instrumento de resistência e educação democrática. É o desafio de construir uma sociedade que não se conforma com a amnésia institucionalizada, mas que busca na verdade e na reparação a base para um compromisso ético entre Estado e sociedade. Cada elemento de memória recuperada e cada medida de reparação aplicada são passos rumo a uma democracia mais robusta e inclusiva, onde o autoritarismo não encontra eco.

Neste sentido, o Brasil se depara com uma escolha crucial: aceitar a persistência do passado como uma barreira ao progresso ou utilizá-lo como alicerce para uma democracia renovada. A justiça de transição é o caminho para que essa escolha seja possível, para que o aprendizado com os erros do passado seja transformado em políticas públicas que sustentem os valores democráticos e para que a promessa de um futuro mais justo não seja apenas retórica, mas uma realidade concreta. Assim, reconhecer que o Brasil tem muito passado pela frente é, antes de tudo, uma convocação: a de não desistir da democracia e de persistir na luta por uma sociedade que respeite a dignidade de todos os seus cidadãos.

REFERÊNCIAS

ABRÃO, Paulo *et all.* As Caravanas da Anistia : um mecanismo privilegiado da justiça de transição brasileira. In: **Revista Anistia Política e Justiça de Transição**. Brasília: Ministério da Justiça, n.º 02, jul./dez, 2009;

ABRÃO, Paulo; CRUZ, Rosane; TORELLY, Marcelo. Marcas da memória : história oral da anistia no Brasil / Organizadores: Antonio T. Montenegro, Carla S. Rodeghero, Maria Paula Araújo. – Recife :Ed. Universitária da UFPE, 2012;

ADPF-153 cf. ADPF 153. Lei de Anistia, voto de 28 de abril de 2010. Disponível em. Acesso em: 15 set. 2023.

AGUILAR, Paloma. Judiciary Involvement in Authoritarian Repression and Transitional Justice: The Spanish Case in Comparative Perspective. *The International Journal of Transitional Justice*. Vol. 7, 2013;

ALMEIDA, Eneá de Stutz. *Uma breve introdução à Justiça de Transição no Brasil*. In DE STUTZ E ALMEIDA, Eneá (org). **Justiça de Transição no Brasil – apontamentos**. Curitiba: CRV, 2017;

ALMEIDA, Eneá de Stutz; LIMA, Camila. *O conceito de reparação no processo transicional brasileiro*. In ALMEIDA, Eneá de Stutz (org). **Justiça de Transição no Brasil – apontamentos**. Curitiba: CRV, 2017;

ANNAN, Kofi. O Estado de Direito e a justiça de transição em sociedades em conflito ou pós conflito. Relatório S/2004/616 apresentado ao Conselho de Segurança da ONU em 23.8.04. *Revista da Anistia Política e Justiça de Transição*, no 1, p. 320-351, Brasília, jan./jun., 2009. Disponível em: < <http://www.justica.gov.br/central-deconteudo/anistia/anexos/2009revistaanistia01.pdf>>. Acesso em 28 fev. 2018.

ARAÚJO, Mateus; MARONA, Marjore. Quando a justiça corrompe a democracia. In: **Instituto da democracia e democratização da informação**. 15 maio 2018. Disponível em: <<https://www.institutodademocracia.org/single-post/2018/05/14/Quando-a-justica-corrompe-a-democracia>>. Acesso em: 25 maio 2018;

ARENDRT, Hannah. Entre o passado e o futuro. Trad.: Mauro W. Barbosa. São Paulo: Perspectiva, 1988.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE DEFESA DOS DIREITOS DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA E IDOSOS (AMPID). Relatório de Direitos Humanos 2023. 2023. Disponível em: <https://ampid.org.br/site2020/wp-content/uploads/2023/01/relatorio-dh.pdf>. Acesso em: 21 out. 2024.

AVRITZER, Leonardo. *A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática*. São Paulo: Perspectiva, 2012;

_____, Leonardo. Cultura política, atores sociais e democratização: uma crítica às teorias da transição para a democracia. *in* L. Avritzer, *A moralidade da democracia*, São Paulo/Belo Horizonte, Perspectiva/UFMG, 1996;

_____, Leonardo. Impasses da democracia no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2016

BETIM, Felipe. Pressão política de militares no HC de Lula revela como Exército ganha espaço com Temer. *In*: El país. Disponível em: < https://brasil.elpais.com/brasil/2018/04/04/politica/1522878909_793429.html>. Acesso em: 10 maio 2018.

BICKFORD, Louis. Transitional Justice. *In*: The Encyclopedia of Genocide and Crimes Against Humanity. Volume III. Nova Iorque: MacMillan, 2004;

BRANDÃO, Silvia. Da ditadura ao tempo presente: as máquinas de memória e seus efeitos contemporâneos. *In*: TELES, Edson; QUINALHA, Renan. Espectros da ditadura: da Comissão da Verdade ao bolsonarismo. São Paulo: Autonomia Literária, pp. 58-81, 2020.

BRASIL. **Constituição**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado **Federal**: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Decreto n. 803**. 20 Jun. 2013. Altera os Anexos I e II ao Decreto nº 6.061, de 15 de março de 2007, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Justiça, e remaneja cargos em Comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS.

_____. **Lei n.6.683**. 28 Ago. 1979. Concede a Anistia e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6683.htm > . Acesso em: 08 Jun 2018.

_____. **Lei n. 9.140**. 04 dez 1995. Reconhece como mortas pessoas desaparecidas em razão de participação, ou acusação de participação, em atividades políticas, no período de 2 de setembro de 1961 a 15 de agosto de 1979, e dá outras providências.

_____. **Lei n. 10.559**. 13 Nov. 2002. Regulamenta o art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências.

_____. Presidência da República. (2019). Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13844.htm>. Acesso em: 04 de dezembro de 2023.

_____. Presidência da República. (2019). Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm>. Acesso em: 04 de dezembro de 2023.

_____. Lei nº 10.559, de 13 de novembro de 2002. Dispõe sobre a anistia aos servidores públicos civis e militares. Presidência da República, Brasília, DF, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10559.htm. Acesso em: 21 out. 2024.

_____. Ministério da Economia. Plano Plurianual 2016-2019: Anexo I Atualizado com a LOA 2016. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/arquivos/planejamento/arquivos-e-imagens/secretarias/arquivo/spi-1/ppa-2016-2019/anexo_i_atualizado_com_a_loa_2016.pdf. Acesso em: 21 out. 2024.

_____. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Portaria nº 177, de 22 de março de 2023. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 mar. 2023. Seção 1. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-177-de-22-de-marco-de-2023-472345542>. Acesso em: 21 out. 2024.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006;

CALDEIRA NETO, Odilon. *Negacionismo, como lidar? O silêncio como armadilha*. História da Ditadura, 4 abr. 2024. Disponível em: <https://www.historiadaditadura.com.br/post/negacionismo-como-lidar-o-silencio-como-armadilha>. Acesso em: 12/10/2024.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. Avaliação de projetos sociais. Petrópolis: Vozes, 1993;

CHAUI, Marilena. “As manifestações de junho de 2013 em São Paulo.” *Teoria e Debate*, n. 113, 27 jun. 2013. Disponível em: <http://www.teoriaedebate.org.br/materias/nacional/manifestacoes-de-junho-de-2013-na-cidade-de-sao-paulo?page=full>. Acesso em: 10 jun 2024.

CNN BRASIL. *Lula é criticado por entidades de direitos humanos após dizer que não quer ficar remoendo golpe militar de 64*. 2024. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/blogs/jussara-soares/politica/lula-e-criticado-por->

[entidades-de-direitos-humanos-apos-dizer-que-nao-quer-ficar-remoendo-golpe-militar-de-64/](#). Acesso em: 21 out. 2024.

COMISSÃO ESPECIAL DOS MORTES E DESAPARECIDOS POLÍTICOS. Disponível em: <<http://cemdp.sdh.gov.br/>>. Acesso em 25 jun 2018;

COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE. Disponível em: < <http://www.cnv.gov.br/>>. Acesso em 25jun 2018;

CRESWELL, John W. Projetos de pesquisa: Métodos Qualitativo, Quantitativo e Misto. Trad. Magda França Lopes. 3ª ed. São Paulo: Artmed, 2010;

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS (DUDH). Assembleia Geral das Nações Unidas, Resolução 217 A (III), de 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>. Acesso em:

FRIDERICHES, Lidiane E. AEDOS: Revista do Corpo Discente do Programa de PósGraduação em História. 2020

FGV-DAPP. Debate sobre intervenção militar motiva 952,5 mil menções impulsionado pela greve dos caminhoneiros. Disponível em: < <http://dapp.fgv.br/debate-sobre-intervencao-militar-motiva-9525-mil-mencoes/>> . Acesso em: 22 maio 2018;

INSTITUTO DA DEMOCRACIA E DA DEMOCRATIZAÇÃO. A cara da democracia. Disponível em: https://docs.wixstatic.com/ugd/a46f9a_20bd37cb20da4666adf6064cd3b3fe1c.pdf > . Acesso em: 10 de Junho de 2018.

Instituto Lula. Militarização do governo começou com Temer. Disponível em: <<https://www.institutolula.org/artigo-militarizacao-do-governo-comecou-com-temer#:~:text=Dados%20do%20Tribunal%20de%20Contas,federal%20entre%202018%20e%202020>>. Acesso em: 04 de dezembro de 2023.

ECHAGARAY, F. *O papel das pesquisas de opinião pública na consolidação da democracia: a experiência latino-americana*. Revista *Opinião Pública*, Vol. 7, nº 1. Campinas; São Paulo, 2001.

G1. *Grupo da transição quer revogar indicações de Bolsonaro para a Comissão de Anistia*. Rio de Janeiro, 8 dez. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2022/12/08/grupo-da-transicao-quer-revogar-indicacoes-de-bolsonaro-para-a-comissao-de-anistia.ghtml>. Acesso em: 21 out. 2024.

LAGOS, M. *Latin America's smiling mask*. *Journal of Democracy*, v. 8, n. 3, p. 125-138, 1997.

O Globo. Comissão da Anistia indefere 85% dos pedidos de reparação a perseguidos políticos em 2019. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/politica/comissao-da-anistia-indefere-85-dos-pedidos-de-reparacao-perseguidos-politicos-em-2019-24141963>>. Acesso em: 04 de dezembro de 2023.

O Globo. (2013). Oficiais recém-aposentados reagem à Comissão da Verdade. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/oficiais-recem-aposentados-reagem-comissao-da-verdade-8432255>>. Acesso em: 10 de novembro de 2023.

QUINALHA, Renan Honório. Justiça de transição: os contornos do conceito. São Paulo: Outras Expressões; Editora Dobra, 2013.

QUEIROZ, Silvia Maria Brandão. As máquinas de memória: o corpo vítima da ditadura militar brasileira como peça dos processos de subjetivação do contemporâneo/Silvia Maria Brandão Queiroz. – 2019.

VILLA, Marco Antonio. Ditadura à Brasileira. 1. ed. São Paulo: LeYa, 2014.

TELES, Edson; QUINALHA, Renan. Espectros da ditadura: da Comissão da Verdade ao bolsonarismo. São Paulo: Autonomia Literária, 2020.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013;

JANNUZZI, Paulo de Martino. Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas. Campinas: Alínea, 2016;

SCHWARCZ, Lilian. Sobre o autoritarismo brasileiro . São Paulo, SP: Companhia das Letras - 2019

MEYER, Emilio PelusoNeder (Org.). Justiça de transição em perspectiva transnacional. Belo Horizonte : Centro de Estudos sobre Justiça de Transição da UFMG, Secretaria da Rede Latino Americana de Justiça de Transição e Initia Via, 2017;

Moisés, J.A. *A desconfiança nas instituições democráticas*. *Opinião Pública*, 11(1), pp. 33-63, 2005.

MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS. *1ª Sessão da Comissão de Anistia em 2024*. 2024. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=S-KxXZrMvCE>. Acesso em: maio 2024.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO. *Lei Orçamentária Anual (LOA) 2024*. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt->

br/assuntos/orcamento/orcamentos-anuais/2024/loa/lei-orcamentaria-anual-loa.

Acesso em: 21 out. 2024.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Anistia Política. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/anistia/>>. Acesso em: 03 jun 2018.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, COMISSÃO DE ANISTIA. Livro dos votos da comissão de anistia: verdade e reparação aos perseguidos políticos no Brasil. Brasília: Ministério da Justiça; Florianópolis: Instituto Primeiro Plano, 2013;

_____. Projeto marcas da memória. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/anistia/projetos/marcas-da-memoria-i-2010>> . Acesso em: 15 maio 2018;

_____. Projetos de memória e reparação. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/anistia/projetos/projetos-de-memoria-e-reparacao#memorial>> . Acesso em: 18 maio 2018;

NOBRE, Marcos. Imobilismo em movimento: da abertura democrática ao governo Dilma. São Paulo: Cia. das Letras, 2013;

OST, François. O tempo do direito. Bauru, SP: EDUSC, 2005;

O'DONNELL, Guillermo. Sobre o Estado, a democratização e alguns problemas conceituais. Cadernos Cebrap n° 36, 1991;

O'DONNELL, Guilherme; SCHMITTER, Philippe . Transitions from authoritarian rule - tentative conclusions about uncertain democracies. Londres e Baltimore: The John Hopkins University Press, 1986;

PEREIRA, Anthony. Political (In)Justice – Authoritarianism and the Rule of Law in Brazil, Chile, and Argentina. Pittsburgh: Pittsburgh University Press, 2005;

PEREIRA, Anthony. Ditadura e Repressão - O Estado de Direito no Brasil, Chile e Argentina. São Paulo: Paz e Terra, 2010;

PACTO INTERNACIONAL SOBRE DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS (PIDCP). Assembleia Geral das Nações Unidas, Resolução 2200A (XXI), de 16 de dezembro de 1966. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>. Acesso em:

QUINALHA, Renan Honório. *Justiça de Transição: Contornos do Conceito*. 2012. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

REIS FILHO, Daniel Aarão. Ditadura e democracia no Brasil: do golpe de 1964 à Constituição de 1988. Rio de Janeiro: Zahar, 2014;

SOUSA JUNIOR, J G de. Justiça de Transição: Direito à memória e à verdade. In: SOUSA JUNIOR, José Geraldo et al (Org.). O Direito Achado na Rua, vol. 7: introdução crítica à justiça de transição na América Latina. 1. ed. Brasília: UnB, 2015;

SANTOS, M.L.; ROCHA, E.C. *Capital social e democracia: a confiança realmente importa?* *Revista de Sociologia e Política*, 19(38), pp. 43-64, 2011. DOI: 10.1590/s0104-44782011000100004.

SALVIOLI, Fabián. *Relatório do Relator Especial sobre a promoção da verdade, justiça, reparação e garantias de não repetição*. A/HRC/54/24. Genebra: Conselho de Direitos Humanos da ONU, 2023. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/ahrc5424-international-legal-standards-underpinning-pillars-transitional>. Acesso em: 23 de janeiro de 2024.

TEITEL, Ruti G. *Transitional Justice*. Oxford e Nova Iorque: Oxford University Press, 2000.

Revista Anistia Política e Justiça de Transição / Ministério da Justiça. – N. 1 (jan. / jun. 2009). -- Brasília : Ministério da Justiça , 2009;

TORELLY, Marcelo. Justiça de Transição – origens e conceito. In: JÚNIOR, José Geraldo de Sousa et al. (Orgs.). *O direito achado na rua: introdução crítica à justiça de transição na América Latina*. 1ª. ed. Brasília, DF: UnB, 2015;

VALENTE, Rubens; URIBE, Gustavo. *Temer dá a militares controle sobre áreas sensíveis do Governo*. In Folha de São Paulo. 05 março 2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/03/temer-da-a-militares-controle-sobre-areas-sensiveis-do-governo.shtml> > . Acesso em: 28 maio 2018;

VAN ZYL, Paul (2009). *Promovendo a Justiça Transicional em sociedades pós-conflito*. In: *Revista Anistia Política e Justiça de Transição*. Brasil: Ministério da Justiça, n.º 1, jan/jun, 2009.