

Reconstrução social e a aplicação de novos paradigmas para as políticas públicas de transição

Rosangela Souza Bernardo^{*1}

Rogério Monteles da Costa^{**}

Resumo

O objetivo geral do presente trabalho é identificar valores e meios a partir dos quais as políticas públicas de transição elaboradas no Brasil possam gerar capital social. Os objetivos específicos são três: identificar os paradigmas indispensáveis para as políticas públicas dessa natureza; demonstrar o tratamento dispensado pelo Estado brasileiro para a justiça penal de transição e propor uma reflexão sobre os valores indispensáveis para o incremento de capital social. Para alcançar os objetivos acima elencados são discutidos os elementos indispensáveis para uma política de transição; são apresentados dados sobre o andamento das ações penais que tramitam no sistema de justiça brasileiro para dar cumprimento à decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso Gomes Lund; debate-se o sentido da fraternidade necessária para consolidar a integração dos grupos sociais em conflitos políticos na sociedade brasileira e, por fim, reflete-se sobre os valores que devem nortear as práticas sociais capazes de construir a paz na sociedade brasileira. A metodologia adotada é descritivo-analítica e baseia-se no estudo das políticas públicas de transição experimentadas em outras nações e na análise de dados do sistema de justiça penal brasileiro, assim como das condições da política nacional pertinentes ao caso. A pesquisa é do tipo bibliográfica e documental, com foco sobre a problemática que advém da necessidade de construção de políticas públicas de transição. No que se refere à natureza, a pesquisa é qualitativa e, quanto à utilização dos resultados, é pura. Quanto aos resultados obtidos, busca-se compreender a problemática acima exposta, bem como suscitar as razões para os problemas identificados e refletir sobre as consequências dos valores adotados para a condução da vida política nacional. Foram consultados atos normativos, decisões judiciais, artigos científicos, doutrinas, revistas e publicações especializadas sobre justiça de transição, teoria política e historiografia nacional. A pesquisa conclui que as políticas públicas de transição devem estar voltadas para a formação de capital social.

Palavras-chave: Política pública de transição. Justiça penal. Capital social. Fraternidade. Reconstrução social.

Resumen

El objetivo general del presente trabajo es identificar valores y medios a partir de los cuales las políticas públicas de transición elaboradas en Brasil puedan generar capital social. Los objetivos específicos son tres: identificar los paradigmas indispensables para las políticas públicas de esa naturaleza; demostrar el trato dispensado por el Estado brasileño para la justicia penal de transición y proponer una reflexión sobre los valores indispensables para el incremento de capital social. Para alcanzar los objetivos arriba enumerados se discuten los elementos indispensables para una política de transición; se presentan datos sobre el progreso de las acciones penales que tramitan en el sistema de justicia brasileño para dar cumplimiento a la decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Gomes Lund; se debate el sentido de la fraternidad necesaria para consolidar la integración de los grupos sociales en conflictos políticos en la sociedad brasileña y, por fin, se refleja sobre los valores que deben orientar las prácticas sociales capaces de construir la paz en la sociedad brasileña. La metodología adoptada es descriptiva-analítica y se basa en el estudio de las políticas públicas de transición experimentadas en otras naciones y en el análisis de datos del sistema de justicia penal brasileño, así como de las condiciones de la política nacional pertinentes al caso. La investigación es del tipo bibliográfica y documental, con foco sobre la problemática que viene de la necesidad de construcción de políticas públicas de transición. En lo que se refiere a la naturaleza, la investigación es cualitativa y, en cuanto a la utilización de los resultados, es pura. En cuanto a los resultados obtenidos, se busca comprender la problemática arriba expuesta, así como suscitar las razones para los problemas identificados, y reflexionar sobre las consecuencias de los valores adoptados para la conducción de la vida política nacional. Se consultaron actos normativos, decisiones judiciales, artículos científicos, doctrinas, revistas y publicaciones especializadas sobre justicia de transición, teoría política e historiografía nacional. La investigación concluye que las políticas públicas de transición deben estar orientadas hacia la formación de capital social.

Palabras clave: Política pública de transición. Justicia penal. Capital social. Hermandad. Reconstrucción social.

Introdução

Os contextos autoritários vividos na América Latina ao longo do século XX, influenciados pelas disputas políticas no cenário internacional, possuem fortes ligações com as desigualdades

1 *Mestra em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza. Professora do Curso de Direito da Faculdade Princesa do Oeste. E-mails: rosangela.bernardo@gmail.com; rosangelabernardo@fpocrateus.com.br

** Mestre em Direito e Gestão de Conflitos pela Universidade de Fortaleza. Juiz de Direito do Estado do Maranhão. E-mail: rmonteles@edu.unifor.br

socioeconômicas experimentadas por essas sociedades. As diferenças de renda e de poder ampliam o distanciamento entre as pessoas e geram a indiferença pelos assuntos públicos e pela formação de valores sociais.

As dificuldades para gerar capital social em sociedades marcadas por desigualdades persistem enquanto os valores que alimentam a segregação continuarem orientando as escolhas no grupo. Para superar tais dificuldades é necessário construir novas formas de sociabilidade.

Os processos de redemocratização experimentados na América Latina a partir do final do século XX abriram a oportunidade para a implantação de políticas públicas de transição. O objetivo de tais medidas é lutar para que a sociedade equacione determinados tipos de violências. No contexto latino-americano, a repressão política praticada pelo Estado contra a população civil tem sido o foco das ações para a justiça de transição.

Diversas experiências foram vividas pelas nações latinas no processo de ajustamento de condutas pós-ditaduras. O Brasil, mesmo após a decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos para o caso Gomes Lund, ou guerrilha do Araguaia, ainda aplica a Lei de Anistia nº 6.683, de 1979, para afastar a punibilidade penal para os casos de desaparecimento forçado de pessoas. Já a Argentina e o Chile, por exemplo, revogaram as leis de anistia para tornar possível punir, na ordem interna, os agentes estatais responsáveis por violações de direitos humanos.

As possibilidades para construir uma adequação entre o passado e o futuro passam por atitudes diferentes tomadas no presente. É preciso enfrentar o passado, com sua carga negativa, e reconstruir os valores sociais envolvidos nas escolhas. O futuro de paz nascerá a partir da assunção de paradigmas éticos compatíveis com esse desiderato.

A presente pesquisa procura refletir sobre os meios para construir políticas públicas de transição que sejam capazes de garantir a reconstrução social brasileira no contexto pós-ditatorial iniciado na década de 1980. Para tanto, apresenta os paradigmas indispensáveis para formatar políticas públicas de transição; em seguida, discute dados da justiça penal ligados ao caso da guerrilha do Araguaia e, por fim, reflete sobre aspectos da efetividade das políticas de transição brasileiras e os valores necessários para a construção de melhores oportunidades para alcançar justiça.

Paradigmas da justiça de transição

A justiça de transição é um conceito destinado a esquadrihar as medidas políticas e jurídicas necessárias para que uma dada sociedade possa pôr fim a diferenças que causaram conflitos internos. As principais experiências de transição indicam que não existe um modelo padrão a ser adotado e cada sociedade é capaz de construir um paradigma melhor a partir da realidade social que enfrenta. O presente tópico vai debater noções básicas que devem fazer parte de qualquer discussão a respeito da

construção de justiça de transição que tenha como propósito reconstruir a sociedade com fundamento na fraternidade.

A Organização das Nações Unidas conceitua justiça de transição como o conjunto de medidas e mecanismos associados à tentativa de uma sociedade de lidar com um legado de abusos em larga escala perpetrados no passado (MINAS GERAIS, 2017, p. 213). Influenciados por pressões internacionais, Estados que vivenciaram experiências autoritárias ao longo da primeira metade do século XX iniciaram processos para equacionar os conflitos internos logo após o fim da segunda guerra mundial.

Observa-se que as discussões doutrinárias em torno do conceito de justiça de transição adotam, em regra, os parâmetros fixados no cenário internacional, cuja inspiração maior reside nas experiências dos julgamentos que se seguiram após o final da segunda guerra mundial na Europa Ocidental e a transição política construída na África do Sul, após o fim do regime de apartheid (MÉNDEZ, 2011, p. 223). Tais julgamentos impulsionaram a reflexão sobre a necessidade de punir pessoalmente os agentes do Estado que agem em desrespeito ao direito humanitário internacional. A alegação de cumprir ordens não eximiu aqueles que praticaram condutas consideradas graves violações aos direitos humanos da responsabilidade pessoal por suas ações.

Os processos de redemocratização da América Latina ocorridos na segunda metade do século XX representam a oportunidade para consolidar o avanço democrático assegurado nos diplomas legais. Nesse momento histórico, houve a necessidade de assumir estratégias para combater práticas antidemocráticas incrustadas no seio social e ampliar as possibilidades das democracias a pouco retomadas.

O avanço dessas reflexões trouxe à tona a possibilidade de lidar com o passado de forma a superá-lo, especialmente em contextos de sociedades autoritárias. Os valores que sustentaram as ditaduras na América Latina ainda são compartilhados nas relações sociais na atualidade. Tal constatação provoca inquietação em virtude do retrocesso político que se anuncia constantemente.

A democracia é um modo particular de relações entre o Estado e os cidadãos, mas é também uma maneira em que os cidadãos se relacionam entre si. É preciso construir uma cidadania civil em que todos possam desenvolver suas capacidades para atuar, conjunta e individualmente. Desenvolver sociedades mais igualitárias engendra pessoas mais autossuficientes, o que resultará em vivências menos humilhantes (O'DONNELL, 2007, p. 173-177).

As experiências ditatoriais vivenciadas na América Latina são frutos de relações sociais abusivas experimentadas cotidianamente, que fazem o mal e a indiferença parecerem possível de tolerar. Para superar tais contextos sociais é preciso atitude crítica e empenho para compreender o

passado e reconstruir os sentidos éticos para as ações. As medidas devem partir das instituições sociais, desde as mais básicas até alcançar o aparelho estatal.

As dimensões que integram a justiça de transição contemplam aspectos políticos, jurídicos e éticos. Entre as medidas de reparação impostas ao Estado brasileiro pela Corte Interamericana de Direitos Humanos na decisão do caso Gomes Lund, em 24 de novembro de 2010, percebe-se que existem notas indispensáveis para a reestruturação da sociedade em diversos níveis.

Faz parte da reconstrução social o direito à memória e a verdade; a reparação das vítimas; a responsabilização dos agentes perpetradores das violações aos direitos humanos e a readequação democrática das instituições que possibilitaram o abuso de poder. A decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos, nos pontos resolutivos, contempla todos esses aspectos, determinando mais de uma medida pertinente a cada um dos campos indicados acima.

Entre as medidas determinadas podemos citar a obrigação de levantar, sistematizar e publicar as informações pertinentes ao caso da guerrilha do Araguaia; de realizar ato público de reconhecimento da responsabilidade internacional do Estado diante dos fatos; de conduzir eficazmente a persecução penal contra os responsáveis pelas violações e de promover capacitação em direitos humanos para os agentes militares em todos os níveis hierárquicos das Forças Armadas (OEA, 2010, p. 113-116).

A jurisprudência da Corte Interamericana e a experiência internacional indicam que processos de redemocratização necessitam enfrentar o passado de violência para tornar possível construir relações sociais compatíveis com as necessidades democráticas. Tal perspectiva envolve, necessariamente, a persecução penal do Estado contra os responsáveis por violações aos direitos humanos. No entanto, conforme exposto anteriormente, tal medida integra um conjunto de medidas indispensáveis para a reconstrução social.

A construção da paz pressupõe visitar o passado para, no presente, superar aquilo que é repetição de práticas sociais que geram os conflitos. Construir o futuro é tarefa para o presente. Para tanto, é necessário estar consciente do peso das escolhas passadas e da possibilidade de adotar atitudes diversas.

A política de reparação deve representar uma ação coletiva voltada para desenvolver as capacidades na sociedade. O valor da indenização e todas as demais ações reconciliadoras devem estar alicerçadas em modelos de desenvolvimento de capital social. Ademais, deve-se observar que determinadas escolhas podem perpetuar as distinções sociais que geram os conflitos e, uma vez constatado que tal prática promove redução das capacidades na sociedade, deve ser evitada.

Para o sucesso da justiça de transição pode-se indicar, entre outras medidas, 1) impedir o acesso de pessoas que praticaram condutas violadoras de direitos humanos aos cargos que exigem responsabilidade e confiança, uma vez que constitui etapa significativa para restaurar a integridade das

instituições estatais e a confiança pública e 2) conhecer as causas e a natureza dos conflitos na sociedade em transição, pois oportuniza construir estratégias sociais diferentes (ZYL, 2009, P. 37 e 40).

Considerando-se o contexto de possibilidades construtivas anteriormente exposto, conclui-se que a fraternidade é a base para o desenvolvimento das condições para a formação de capital social capaz de inaugurar novas relações comunitárias. O conceito de capital social diz respeito a características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas (PUTNAM, 1996, p.177). O capital social é uma herança histórica, ou seja, é produzida e ampliada conforme as experiências dos grupos. Trata-se de um capital que quanto mais utilizado mais a comunidade cívica a possuirá, ou seja, quanto mais se usa o capital social, mais se adquire. Desta forma, a confiança é geradora de confiança, sendo base para a cooperação.

Por desenvolvimento fraterno compreende-se, por um lado, a incorporação e o aproveitamento das aptidões pessoais nos processos relevantes para a sociedade. Por outro, significa a consciência da necessidade de compartilhamento das vantagens geradas no seio do grupo social (MIRANDA, 2016, p. 163).

A fraternidade, como meio para assegurar o desenvolvimento sustentável, estabelece a responsabilidade de cada pessoa para a formação do capital social almejado pelo grupo. Isso significa, por exemplo, que os cargos públicos não podem ser ocupados por pessoas inadequadas para o perfil das atribuições deles e que os resultados advindos das escolhas, certas ou equivocadas, serão compartilhados por todos.

A medida da fraternidade responsabiliza a cada um e a todos pelos resultados sociais. Garante também a relevância de cada indivíduo e de cada papel social para o sucesso das empreitadas, criando, assim, condições éticas voltadas para ampliar as capacidades. Conflitos violentos normalmente surgem em sociedades em que seus membros não se reconhecem como iguais, isto é, onde os relacionamentos criam diferenças e, por outro lado, pouco realçam as reciprocidades existentes.

A resistência política, como todas as ações civis, deve priorizar a vida e o desenvolvimento da sociedade em bases sustentáveis, além de garantir o fortalecimento das capacidades. Isso significa que não é qualquer tipo de resistência que proporcionará as melhores condições para construir sólida oposição a um determinado regime. O conflito surge como resultado do fracasso da interação social entre os membros do corpo social, sendo certo que cada parcela social detém possibilidades diferentes de atuação cívica.

A sociedade brasileira deve construir soluções democráticas para gerenciar os conflitos políticos, de tal modo que resultem em melhores oportunidades para a experiência coletiva. A

afirmação anterior não invalida a necessidade da reprimenda penal, assim como não nega a crueldade dos atos perpetrados contra as vítimas da repressão política. Assim, discute-se os elementos éticos indispensáveis para construir uma sociedade mais equilibrada e produtiva, política e socioeconomicamente.

Como visto, a justiça de transição é importante para a sociedade brasileira na medida em que cria oportunidades para debater a construção de mecanismos voltados para a consolidação da democracia no Estado. Na próxima seção do presente artigo, aborda-se aspectos relevantes da transição tendo como estudo o caso julgado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos a respeito da guerrilha do Araguaia.

Aspectos da justiça de transição penal no caso da guerrilha do Araguaia

O dever de proteção contra violações aos direitos humanos envolve também a aplicação da lei penal. No presente tópico será discutido como o Estado brasileiro lida com o dever de persecução penal para punir agentes militares envolvidos em graves violações de direitos humanos no contexto da ditadura civil/militar de 1964.

Em cumprimento à determinação da Corte Interamericana de Direitos Humanos, especificamente os pontos resolutivos 3 e 9 do caso Gomes Lund, o Ministério Público Federal ajuizou 27 ações penais para apurar a responsabilidade penal de 47 agentes em 43 crimes entre os anos de 2012 e 2016 (BRASIL, 2017, p. 25).

A proteção estatal devida em caso de desrespeito aos direitos humanos, por meio do sistema penal, envolve o dever de tipificar as condutas violadoras como crime; de investigá-los séria e imparcialmente, devendo as medidas relacionadas à persecução penal serem responsabilidade do Estado, não da vítima ou de seus familiares, e o dever de proteger as informações e as testemunhas contra intimidações ou a sua destruição.

A interpretação da Lei de Anistia nº 6.683, de 28 de agosto de 1979, impediu a investigação e a sanção dos atos violadores de direitos humanos cometidos durante a repressão aos civis nos anos da ditadura civil/militar com início a partir de abril de 1964 (BRASIL, 1979)². Embora a ordem internacional, antes mesmo da vigência da Constituição Federal de 1988, já definisse como crime de lesa-humanidade os atos atentatórios aos direitos humanos cometidos contra a população civil, o Estado brasileiro ainda enfrenta dificuldades para responsabilizar penalmente esse tipo de infrator.

2 Art. 1º É concedida anistia a todos quantos, no período compreendido entre 02 de setembro de 1961 e 15 de agosto de 1979, cometeram crimes políticos ou conexos com estes, crimes eleitorais, aos que tiveram seus direitos políticos suspensos e aos servidores da Administração Direta e Indireta, de fundações vinculadas ao poder público, aos Servidores dos Poderes Legislativo e Judiciário, aos Militares e aos dirigentes e representantes sindicais, punidos com fundamento em Atos Institucionais e Complementares (BRASIL, 1979).

As experiências da jurisdição internacional de Nuremberg, de Jerusalém e o Tribunal Penal para a antiga Iugoslávia adotaram a tese de que a responsabilidade criminal em casos de ofensa ao direito humanitário internacional é individual e que se devem afastar as causas de extinção da punibilidade, caso alegadas, em razão da natureza não derogável do direito humano violado.

É possível afirmar a subsunção dos fatos criminosos à tipologia própria do direito internacional como crimes contra a humanidade. Em virtude da ausência de previsão específica no direito interno brasileiro do crime de “desaparecimento forçado”, por exemplo, é possível aplicar ao crime de sequestro ou ao homicídio o caráter da imprescritibilidade, que é próprio dos crimes praticados contra a humanidade (BRASIL, 2017, p. 51-52).

O Ministério Público Federal brasileiro adotou, nas 27 ações ajuizadas entre 2012 e 2016, a tese da dupla subsunção dos fatos típicos, embora não tenha descrito os fatos como crimes de lesa-humanidade. O trabalho investigatório realizado logrou demonstrar que as condutas imputadas aos denunciados foram cometidas dentro de um sistema estruturado para suprimir a oposição política e garantir a impunidade das operações (BRASIL, 2017, p. 51-54).

As dificuldades para investigar e punir esses fatos criminosos surgiram em decorrência do nível de organização das ações empreendidas. A tese do Ministério Público federal conclui, portanto, que não é possível aplicar a prescrição aos fatos por duas razões, em primeiro lugar porque havia antecedente previsão do tipo penal na seara internacional que trata o crime como imprescritível e insuscetível de anistia; em segundo lugar, porque as características desse tipo de violação são tais que, inevitavelmente, retardam o conhecimento dos fatos pela sociedade.

Ademais, reconhece-se o caráter permanente dos crimes de “desaparecimento forçado” ou o de sequestro, desde que não haja sentença fixando a data provável da morte. Dessa maneira, não é possível aplicar prazo prescricional porque a atividade delitiva não foi encerrada.

Corroborando com esse entendimento, o Supremo Tribunal Federal brasileiro reconheceu, nas Extradicações nº 974, 1150 e 1278, a dupla tipicidade entre os ordenamentos jurídicos brasileiro e os Estados solicitantes, Uruguai e Argentina. Declarou, também, o caráter permanente do crime de “homicídio agravado por aleivosia e pelo número de participantes” e de “desaparecimento forçado de pessoas em concurso real” previstos naqueles ordenamentos estrangeiros, equiparando-os ao delito de sequestro previsto no Código Penal brasileiro (BRASIL, 2009, 2011 e 2012).

Dessa forma, conclui a tese ministerial que os crimes contra a população perpetrados a partir de 1964 ainda são puníveis. No entanto, o sistema de justiça brasileiro não reconheceu a referida tese. Todas as decisões contrárias ao prosseguimento das 27 ações penais estão fundamentadas na prescrição dos crimes ou na impossibilidade de punir em razão da aplicação da Lei de Anistia de 1979 (BRASIL, 2017, p. 29).

Nem mesmo a decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos, de 2010, determinando o afastamento de qualquer interpretação que impedisse a punição dos responsáveis pelos desaparecimentos decorrentes das ações de combate contra os guerrilheiros do Araguaia, provocou no Poder Judiciário atitude em conformidade aos padrões internacionais para o caso.

Nas três ações penais que tratam dos casos da região do Araguaia³, acontecimentos que registraram o maior número de casos de desaparecimento forçado de pessoas durante a ditadura militar de 1964, duas ações penais, que tramitam perante a 2ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Marabá, no Estado do Pará, versam sobre o crime de sequestro qualificado, uma delas envolvendo cinco vítimas e a outra, apenas uma. Na outra ação penal, que tramita perante a 1ª Vara Federal, os réus foram pronunciados por homicídio qualificado e ocultação de cadáveres de três vítimas. Os réus são os mesmos nas três ações penais, as duas primeiras contra um deles, alternadamente, e a última, é promovida contra os dois réus, concomitantemente.

As ações que tramitam na 2ª Vara da Subseção Judiciária de Marabá/PA foram recebidas, embora a primeira delas em juízo de retratação. Nos dois casos houve a interposição de pedido de *Habeas Corpus* perante o Tribunal Regional Federal da 1ª Região que concedeu a ordem para determinar o trancamento das ações penais. Nos dois casos, o Ministério Público Federal interpôs Embargos de Declaração, Recurso Especial e Recurso Extraordinário. Os recursos encontram-se aguardando julgamento. A ação que tramita perante a 1ª Vara da Subseção Judiciária de Marabá/PA foi rejeitada pelo reconhecimento da incidência da anistia. Contra a decisão o *Parquet* impetrou recurso em sentido estrito que se encontra pendente de julgamento na 3ª Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (BRASIL, 2017, p. 132-150). Observa-se que a quantidade de vítimas e de réus é pequena, embora a produção de provas pelo Ministério Público Federal tenha envolvido a oitiva de 121 testemunhas entre moradores da região e agentes militares.

Para decidir favoravelmente ao pedido do Ministério Público Federal o Poder Judiciário utiliza duas teses, a primeira ressalta o caráter de crime permanente de vários delitos capitulados nas peças acusatórias; em segundo lugar, considera que os crimes foram cometidos contra a humanidade, pela maneira de sua execução, reconhecendo, ademais, a obrigatoriedade da adequação da jurisdição nacional à decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos. No entanto, tal doutrina não foi acolhida nas decisões da segunda instância (BRASIL, 2017, p. 50 e 94).

Entre os fundamentos das decisões contrárias ao prosseguimento dos feitos proferidas nos referidos processos, em primeira ou em segunda instância, encontram-se as alegações de prescrição

3 Trata-se da Ação Penal nº 0006231-92.2012.4.01.3901 e nº 0006232-77.2012.4.01.3901, que tramitam na 2ª Vara da Subseção Judiciária de Marabá/PA; e a de nº 342055.2015.4.01.3901, que tramita na 1ª Vara da Subseção Judiciária de Marabá/PA.

dos crimes e a anistia concedida através da lei nº 6.683, de 1979, reconhecendo extinta a pretensão punitiva do Estado em virtude de tais circunstâncias. Discutiu-se, também, a incidência da decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso Gomes Lund, proferida em 2010. A deliberação sobre o tema conclui que a sentença da Corte Interamericana não interfere no direito de punir do Estado, nem na eficácia da decisão do Supremo Tribunal Federal na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 153, que discute a recepção da Lei nº 6.683, de 1979, pela Constituição Federal de 1988, igualmente de 2010 (BRASIL, 2014, p. 248-249).

Ademais, as referidas teses afirmaram que o judiciário nacional não está vinculado à decisão da Corte Interamericana, uma vez que esta não decidiu sobre fatos; que o caráter das sentenças proferidas por tribunais internacionais é meramente declaratório; porque reconhece a constitucionalidade da anistia de 1979 em razão da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF nº 153, entre outros argumentos. Embora as ações penais que foram recebidas não tenham obtido êxito, o Ministério Público Federal obteve sucesso ao solicitar medidas de urgências para garantir a oitiva de testemunhas da acusação sempre que solicitou (BRASIL, 2017, p. 154, 139, 216 e 331).

Desta forma, atualmente há o entendimento da Suprema Corte brasileira de que a aplicação das decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos é meramente declaratória e não teve efeitos concretos no que diz respeito à persecução penal dos acusados de cometerem crimes indicados no caso Gomes Lund. Na próxima seção, serão debatidos alguns valores que devem orientar as ações concretas de políticas públicas atinentes à justiça de transição.

Aspectos da efetividade e dos valores envolvidos na construção das políticas de solução de conflitos políticos no Brasil

Por ocasião do julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental Nº 153, o Supremo Tribunal Federal brasileiro discutiu teses sobre a adequada interpretação das leis de anistia brasileiras. Tais regras foram consideradas “leis-medidas” que são aqueles atos normativos cuja interpretação deve estar de acordo com o momento histórico de sua produção (BRASIL, 2010, p. 31).

No período republicano, entre os anos de 1891 e 2016, o Brasil confeccionou pelo menos 56 atos legislativos destinados à concessão de anistia política (BERNARDO, 2018, p. 22). No entanto, o expressivo volume de textos legais não reflete concepções jurídicas diversas sobre o tema. Ao contrário, o Estado produziu coerentemente toda essa legislação. Em seguida serão apresentados alguns dados e breves análises de tais atos normativos concessivos de anistia política pelo Estado brasileiro. O presente tópico almeja esboçar alguns dos valores que norteiam as escolhas da política nacional para o assunto e, em seguida, discutir aspectos da efetividade do tratamento de conflitos sociais que o Estado brasileiro é capaz de criar.

As Forças Armadas conseguem ser a instituição em que o brasileiro mais confia, tal dado foi demonstrado em pesquisa realizada pelo ICJBrasil⁴, em 2016, que constatou que mais da metade dos brasileiros confia na instituição Forças Armadas, posição que se manteve na mesma pesquisa no ano de 2017 (MONTELES, 2018, p. 42-43) demonstrando o grau de complexidade para abordagem do tema, uma vez que os militares são agentes comumente beneficiados por anistias políticas concedidas pelo Estado brasileiro.

Quando as anistias beneficiam grupos mistos, isto é, quando envolvem militares e civis, nem sempre a letra da lei permite identificar com clareza se os militares são combatentes e os civis hostilizados ou, por outro lado, se os militares são revoltosos que se somaram à insatisfação dos civis. Para contextualizar as situações é necessário recorrer a fontes históricas. No entanto, constata-se que na maior parte dos atos normativos concessivos de anistia política em benefício de ambos os grupos, militares e civis, o Estado brasileiro anistiou os dois lados. Essa indistinção na distribuição de benefícios para a população civil e para os agentes do Estado comporta ideias de reciprocidade, embora as condições do embate e as consequências sofridas para ambos os grupos sejam diversas.

A perspectiva de igualdade surge a partir do tratamento jurídico indiferenciado conferido pelas leis, porém, tais textos não são capazes de modificar as diferenças reais presentes na sociedade. Os agentes estatais movem-se em combate contra a população civil imbuídos de sentimentos tais que, muitas vezes, os levam a cometer atos desumanos contra ela; assim como aqueles que resistem ao poder nem sempre elegem os meios mais sábios e eficazes para tal fim.

A concepção de unidade e fraternidade no seio social não está assimilada porque a sociedade brasileira não se percebe no outro. As desigualdades sociais engendram o distanciamento nas interações e, portanto, o desinteresse pelo passado e pelos bens públicos. Assim, o outro perde o significado de humanidade e não é mais possível construir um futuro comunitário (POMPEU; SIQUEIRA, 2017, p. 181-183).

A memória de um povo representa seu passado comum, sua identidade. As escolhas por igualar situações que não são similares promove o esquecimento da crise, mas é incapaz de provocar a superação das motivações que levaram ao conflito. A relevância do passado se mostra em um presente cheio de significado, apontando para a possibilidade de construção de um futuro comum e melhor.

Para além da discussão sobre a obrigação internacional dos Estados para punir graves crimes indaga-se acerca das condições políticas dos Estados para realizar tal mister. O Estado brasileiro adota a tendência de conceder anistia ampla para ambos os grupos, independentemente da gravidade dos

4 O estudo é publicado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) denominado Índice de Confiança na Justiça do Brasil – ICJBrasil e busca identificar as motivações que levam as pessoas a procurar o Judiciário e confiar nele (MONTELES, 2018, p. 41).

fatos criminosos perpetrados por grupos civis ou militares, embora haja momentos de diferenciação. O nível de intolerância tende a ser mais expressivo quando se trata de grupos militares insubordinados, os quais sofrem restrições maiores, especialmente quanto aos procedimentos para o reingresso na corporação. Trata-se da aplicação do princípio da hierarquia que rege as Forças Armadas.

A arquitetura do poder construída ao longo do século XX no Brasil contempla o uso das armas enquanto instala ou desfaz governos democráticos. As soluções políticas não levam em conta os conflitos próprios da sociedade e, tampouco, o aprendizado com os erros. São as armas o recurso prontamente utilizado para gerir o poder quando o comportamento dos líderes ou do povo não satisfaz. As Forças Armadas são a instituição síntese da hierarquia absoluta a que todos deverão estar submetidos (TREVISAN, 1987, p. 72-73).

Percebe-se que utilizar os mecanismos de força para garantir a coesão representa a satisfação de sentimentos autoritários, os quais expressam o desejo de garantir o resultado almejado sem questionar a realidade conflituosa ou guiar-se pelos princípios que regem a convivência social. Embora os militares ostentem posição privilegiada em sociedades autoritárias, eles não se encontram isolados. Apartá-los, por certo, não é viável, assim como não é salutar, uma vez que dificultaria alcançar mútua compreensão entre civis e militares.

A autonomia das Forças Armadas é uma garantia para o desenvolvimento de suas atribuições e pode envolver três pilares. Primeiramente, a autonomia reside na liberdade para conduzir os assuntos internos à vida institucional; outro aspecto apresenta-se na livre possibilidade de articulação com outras instâncias constitucionalmente reconhecidas e, por fim, relaciona-se aos atos praticados por seus membros, por eventos provocados por ela ou por seus membros fora do âmbito institucional (OLIVEIRA, et. al., 1987, p. 12).

A autonomia das Forças Armadas vem sendo questionada na contemporaneidade, apontando-se a necessidade de controles civis sobre sua atuação. Verifica-se, amplamente, que a supressão do controle social sobre o poder político conduz o poder às mãos do corpo militar de forma permanente. As sociedades que escolhem conviver com o autoritarismo equilibram o poder através do uso da força, isto é, quando não for possível conservar a dominação através de métodos políticos ou legais, o poder é restabelecido pelo uso da força. A política passa a exercer o poder de forma policialesca, voltada para a repressão interna (OLIVEIRA, et. al., 1987, p. 25).

É preciso construir a rejeição da solução militar para resolver os problemas políticos. A simples transferência do poder das mãos dos militares para os civis não elimina a influência política dos militares sobre os centros de decisão. As sociedades democráticas devem construir Estados capazes de regular a autonomia das instituições militares. A responsabilidade pelos atos praticados pelos

membros das instituições militares, ou por eventos provocados por elas, não pode ser alcançada sem que os demais pilares da autonomia militar sejam repensados e reorientados no seio da sociedade.

A expressão política do aparato militar resume o grau de autoritarismo vivenciado na sociedade brasileira, que, não apenas divide espaço com outros atores, como também realiza, no cotidiano, expressões de hierarquia social. A subserviência do brasileiro, apontada como expressão do “homem cordial”, que utiliza a linguagem e o trato familiar para se conduzir em todas as situações rotineiras, inclusive ao trabalhar (HOLANDA, 1995, p. 146-148), e que impede a agressividade desmedida nas relações sociais, diferentemente do que vivem os cidadãos argentinos descritos por O’Donnell (1986, p. 129 e 131), não elide a dura repressão dos governos autoritários.

As gerações do presente, para construir um futuro não violento, necessitam enfrentar o passado e identificar as causas e as características dos conflitos sociais. Perceber o que provoca os acontecimentos e suas consequências deve repercutir em ações adequadas para a superação das primeiras causas. No entanto, é certo que identificar as condutas individuais danosas para o convívio social somente tem sentido sob o signo do perdão.

Perdoar é abrir a oportunidade para que o ofensor possa articular nova ação. Perdoar, portanto, liga-se ao desenvolvimento da capacidade do agente transgressor. Quem errou uma vez somente acertará refazendo-se. Isso indica que engendrar políticas de transição significa devolver a capacidade de ação às partes envolvidas no conflito (OLIVEIRA, 2009, p. 208).

Essa escolha revigora a sociedade porque representa desenvolvimento humano. As partes em conflito, de sujeitos transgressores passam a sujeitos construtores. O que lhes cabe é reconstruir o sentido de suas ações e produzir novos valores sociais. Portanto, a igualação possível entre esses sujeitos é aquela pertinente a sua capacidade de refazer-se. No entanto, as medidas de reparação devem ser diferenciadas, o suficiente para marcar o nível de reprovação social das condutas.

A manutenção em cargos públicos de agentes envolvidos, direta ou indiretamente, em violações de direitos humanos é bastante danosa para a sociedade. Os atos de anistia política produzidos no período republicano brasileiro explicitamente preveem o retorno dos militares afastados as suas funções, sem distinguir as situações que justificaram tal medida, e nenhuma das “leis-medidas” analisadas determinou a apuração e o afastamento de militares que tiveram participação em operações voltadas para exterminar os “inimigos”.

Embora devam ser oferecidas oportunidades para a ampliação das capacidades dos indivíduos, a justiça de transição deve prevê a mudança dos valores institucionais dos corpos de onde partem práticas violadoras de direitos humanos. As ações militares em sociedades desiguais tendem a produzir violência excessiva e essa circunstância deve orientar a maneira de acesso aos cargos da instituição.

Debater a qualificação necessária e a formação dos agentes militares; os mecanismos de controle do corpo de funcionários militares; os critérios para garantir ou impedir o retorno de oficiais expurgados em momentos de crise política, entre outros, enseja a apropriação dos valores que devem orientar a atuação dos militares na sociedade. Tais considerações devem ser objeto de constante reflexão a fim de manter afastado os inabilitados para a vida de combatente. Portanto, a sociedade deve manter-se ativa na construção dos propósitos militares. A atitude de reflexão sobre como compor as Forças Armadas e como elas devem atuar engendra a oportunidade para os oficiais decidirem como se conduzir como base em postulados firmemente alicerçados no seio social.

A tentativa mais permanente de encontrar fundamentos para as ações torna-se necessária especialmente considerando a possibilidade de condutas incalculáveis, imprevisíveis ou impensáveis de que o homem é capaz. Repensar a tradicional destinação das Forças Armadas no Brasil é igualmente importante pelos mesmos motivos. A dignidade humana elevada a sua autonomia para pensar dissocia o pensamento do ser, o que retira a segurança no ser e cria o indivíduo absoluto (ARENDT, 2002, p. 17-21). Construir valores sociais diante do indivíduo absoluto representa um desafio ainda maior e, por isso mesmo, não deve ser olvidado.

Esvaziar a realidade de sentidos comuns provoca a disposição da vontade para não julgar. A atitude de não julgar encerra o sentimento de que não se é responsável por seus atos ou pelo que se poderia esperar como consequência das escolhas realizadas (ARENDT, 2004, p. 81-82). Dessa forma, a criminalidade encontra morada no domínio público, mas quando desponta a violência, não se compreende como ela surgiu.

Sem a compreensão do passado é impossível construir a tradição política crítica. Atribuir sentidos às condutas humanas e responsabilizar os agentes pelos atos que geram repercussões negativas para a sociedade é uma etapa necessária para romper com as causas da violência incrustadas no seio social. Portanto, deixar de julgar quais são as práticas sociais desejáveis reduz o desenvolvimento das qualidades humanas.

As medidas de reparação previstas nas políticas de transição devem proporcionar reflexão sobre as condições necessárias para o desenvolvimento das capacidades humanas dos grupos sociais em conflito. Para tal fim, é preciso qualificar o presente a partir da análise do passado, concatenando-o com a construção de um futuro comum. Assim, às Forças Armadas podem ser agregados valores diversos daqueles que hoje orientam suas posturas.

Também é preciso promover a responsabilização de todos os grupos envolvidos, na medida de sua participação. A atitude de ponderar os valores envolvidos nos conflitos e o desequilíbrio que geram quando em interação promove o surgimento de convicções mais relevantes para o grupo e,

assim, a violência poderá ser superada. Para tanto, todos necessitam se responsabilizar por construir uma sociedade melhor, isto é, mais fraterna e igualitária.

Conclusão

As políticas públicas de transição devem fomentar experiências voltadas para a formação de capital social. A perspectiva principal é fortalecer as capacidades das pessoas integrantes dos grupos em conflitos. Tal medida engendra relações sociais mais equitativas e igualitárias.

Não existe um padrão ou modelo de justiça de transição para ser seguido, porém existem aspectos de reconstrução social que não podem ser olvidados. Trata-se, principalmente, do direito à memória e a verdade; a reparação das vítimas; a responsabilização dos agentes perpetradores das violações dos direitos humanos e a readequação democrática das instituições que possibilitaram o abuso de poder.

A complexidade é manifesta a partir da constatação de que são as Forças Armadas a instituição em que os brasileiros mais confiam. No entanto, para alcançar patamares civilizatórios melhores é preciso aprender a lidar com o passado. Isso pressupõe conhecer o passado apoiado na perspectiva de construir um futuro comum. É preciso ressignificar os valores envolvidos nas condutas dos grupos em contenda e adequar a realidade no presente para que possibilidades melhores possam ser alcançadas.

Um dos aspectos indispensáveis para a pacificação social em contextos de violência é a responsabilização penal dos agentes estatais violadores de direitos humanos. Embora o perdão represente devolver a capacidade de ação aos infratores, isso não significa que o sistema de justiça criminal possa ser dispensado. A gravidade das violações de direito humanitário exige a reprimenda penal.

O Estado brasileiro está diante de uma oportunidade significativa para ampliar sua capacidade para administrar conflitos diante da decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos para o caso Gomes Lund. Implementar as medidas reparadoras determinadas é um desafio porque, para fazê-lo, necessário será encontrar um meio para construir novos valores em parceria com as autoridades responsáveis por executá-las.

A fraternidade incorporada às relações sociais enseja o aproveitamento das aptidões pessoais nos processos coletivos. Isso significa que todos os indivíduos e o papel que desempenham são determinantes para o resultado das construções sociais. Pode-se afirmar que, na mesma medida em que as pessoas não se reconhecem como iguais, conflitos estarão sendo gerados.

Referências

ARENDT, Hannah. **A dignidade da Política**. Ensaios e conferências. Trad. et al Helena Martins. 3. ed. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2002.

ARENDT, Hannah. **Responsabilidade e Julgamento**. Trad. Rosaura Eichenberg. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

BERNARDO, Rosangela Souza. **Interpretação dos atos de anistia política no Brasil república**. 2018. 178 f. Dissertação (Mestrado Acadêmico) - Universidade de Fortaleza. Fortaleza: Programa de Mestrado em Direito Constitucional, 2018. Disponível em <<https://unifor.br/web/guest/bdtd?course=84®istration=1624427>>. Acesso em: 25 mar. 2019.

BRASIL. Arguição de Descumprimento de Direito Fundamental Nº 153. Supremo Tribunal Federal, 2010. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=612960>>. Acesso em: 18 maio 2017.

BRASIL. Crimes da Ditadura Militar. Ministério Público Federal. Brasília, 2017. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr2/publicacoes/roteiro-atuacoes/005_17_crimes_da_ditadura_militar_digital_paginas_unicas.pdf>. Acesso em: 30 maio 2017.

BRASIL. Informativo Nº 627 do Supremo Tribunal Federal, 2011. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo627.htm>>. Acesso em: 20 maio 2017.

BRASIL. Notícias do Supremo Tribunal Federal, 2012. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=218387>>. Acesso em: 21 maio 2017.

BRASIL. Notícias do Supremo Tribunal Federal, 2009. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=111608>>. Acesso em: 21 maio 2017.

BRASIL. Lei n. 6.683, de 28 de agosto de 1979. Concede anistia e dá outras providências. 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6683.htm>. Acesso em: 24 mar. 2019.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

MÉNDEZ, Juan E. Responsabilização por abusos do passado. In: (Coord.) REÁTEGUI, Félix. **Justiça de transição**: manual para a América Latina. Brasília: Comissão de Anistia, Ministério da Justiça; Nova Iorque: Centro Internacional para a Justiça de Transição, 2011. p. 193-225.

MINAS GERAIS. Centro de Estudos sobre Justiça de Transição da Universidade Federal de Minas Gerais - CJT/UFGM. Cartilha sobre a justiça de transição. In: (Org.) MEYER, Emilio Peluso Neder. **Justiça de Transição em Perspectiva Transnacional**. Belo Horizonte: Initia Via Editora, 2017. p. 212-219. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/anistia/anexos/emilio-meyer-jt-perspectiva-transnacional-2017-final.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

MIRANDA, Jorge Di Ciero. Informação e Cooperação para o Desenvolvimento Sustentável na América Latina. **Revista Themis**, Ceará, v. 14, 2016, p. 145-172. Disponível em: <<http://revistathemis.tjce.jus.br/index.php/THEMIS/article/view/533/521>>. Acesso em: 19 maio 2017.

MONTELES, Rogerio. **CEJUSC e o tratamento adequado de conflitos**. Dissertação, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2018. Disponível em: <<https://uol.unifor.br/uol/conteudosite/?cdConteudo=8504757>>. Acesso em: 10 fev. 2019.

O'DONNELL, Guillermo. **Disonancias**: críticas democráticas. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2007.

O'DONNELL, Guillermo. **Contrapontos**: autoritarismo e democratização. Trad. Evelyn Kay Massaro e Nathan Giralaldi. São Paulo: Vértice, 1986.

OLIVEIRA, Antônio Leal de. O Perdão e a Reconciliação com o Passado em Hannah Arendt e Jacques Derrida. **Revista Anistia Política e Justiça de Transição**. Brasília, Ministério da Justiça, n. 1, jan./jun. de 2009, p. 203-227. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/anistia/anexos/2009revistaanistia01.pdf>> Acesso em: 27 maio 2017. Brasília: Ministério da Justiça, 2009.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de; CAVAGNARI FILHO, Geraldo L.; MORAES, João Quartim de; DREIFUSS, René Armand. **As Forças Armadas no Brasil**. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo, 1987.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS - OEA. Sentença caso Gomes Lund e Outros (“Guerrilha do Araguaia”) versus Brasil. Corte Interamericana de Direitos Humanos. Costa Rica, 24 de novembro de 2010. Disponível em:

<http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_por.pdf>. Acesso em: 30 maio 2017.

POMPEU, Gina Vidal Marcílio; SIQUEIRA, Natércia Sampaio. **Democracia Contemporânea e os Critérios de Justiça para o Desenvolvimento Sócioeconômico**: Direito constitucional nas relações econômicas. 1ª ed. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2017.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e Democracia**: a experiência da Itália moderna. Trad. Luiz Alberto Monjardim. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2002.

TREVISAN, Leonardo. **O que todo cidadão precisa saber sobre instituição militar e Estado brasileiro**. São Paulo: Global, 1987.

ZYL, Paul Van. Promovendo a Justiça Transicional em Sociedades Pós-conflitos. **Revista Anistia Política e Justiça de Transição**. Brasília, Ministério da Justiça, n. 1, jan./jun. de 2009, p. 32-55.

Disponível em: <http://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/anistia/anexos/2009revistaanistia01.pdf>. Acesso em: 27 maio 2017.