



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**Atores e ideias na constituição do direito à Memória e à Verdade: análise da
mudança política no Programa Nacional de Direitos Humanos**

Texto apresentado em exame de defesa do
Programa de Pós-graduação em Ciência
Política da Universidade Federal de São
Carlos. Orientadora: Prof^a. Dr^a. Ana Cláudia
Niedhardt Capella.

Alessandra Guimarães Soares

São Carlos-SP

2016

Ficha catalográfica elaborada pelo DePT da Biblioteca Comunitária UFSCar
Processamento Técnico
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

S676a Soares, Alessandra Guimarães
Atores e ideias na constituição do direito à memória e à verdade : análise da mudança política no Programa Nacional de Direitos Humanos / Alessandra Guimarães Soares. -- São Carlos : UFSCar, 2016.
193 p.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal de São Carlos, 2016.

1. Memória e verdade. 2. PNDH-3. 3. Comissão Nacional da Verdade. 4. Advocacy coalition framework. I. Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

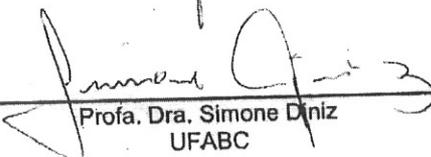
Centro de Educação e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Folha de Aprovação

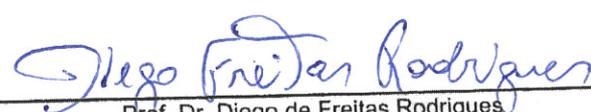
Assinaturas dos membros da comissão examinadora que avaliou e aprovou a Defesa de Tese de Doutorado da candidata Alessandra Guimarães Soares, realizada em 23/05/2016:



Prof. Dra. Ana Cláudia Niedhardt Capella
UNESP



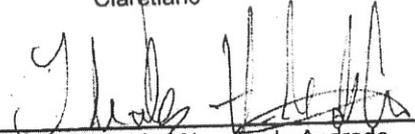
Prof. Dra. Simone Diniz
UFABC



Prof. Dr. Diego de Freitas Rodrigues
UNIT



Prof. Dr. Maria Cecília de Oliveira Adão
Claretiano



Prof. Dr. Thales Haddad Novaes de Andrade
UFSCar

DEDICATÓRIA

A Deus, presença invisível, porém constante. Aos meus pais e irmão.

AGRADECIMENTOS

À minha orientadora, professora Ana Cláudia N. Capella, pela disponibilidade, dedicação e orientação.

À professora Simone Diniz pelos valiosos comentários e sugestões.

Aos funcionários anônimos do Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados e Serviço de Pesquisa Legislativa do Senado Federal, sempre dispostos a fornecer os dados solicitados.

À professora Aparecida Dinalli pelo inestimável apoio e generosidade que não saberei mensurar.

Aos pesquisadores do Grupo de Estudos e Teorias de Administração e Políticas Públicas (GETAPP), pela convivência intelectual e amizade.

À Heloisa Greco por franquear o acesso aos dados da 3ª Conferência Estadual de Direitos Humanos de Minas Gerais.

A CAPES, pelo apoio financeiro concedido durante a realização dessa pesquisa e ao PPGPOL por todo auxílio, em particular a Raphael, sempre solícito.

A todos que de alguma forma contribuíram para que essa pesquisa pudesse ser realizada.

Ao meu companheiro André. Por tudo.

"A nossa cidadania depende diretamente da nossa capacidade de indignação. Esta, por sua vez, só se concretiza a partir do exercício permanente da perplexidade".

Helena Greco

Resumo

Esta pesquisa tem como objetivo analisar o papel dos atores e ideias na mudança institucional que levou a inserção do direito à memória e verdade como política pública na terceira edição do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), resultando na criação da Comissão Nacional da Verdade (CNV) no ano de 2011. No Brasil o processo de constituição dessas políticas, apesar de datar da década de 1970 e ter perpassado diversos governos, ainda hoje permanece inacabado. Constituído de um longo processo de discussões políticas, esses embates, travados em diversas arenas e em contextos históricos distintos, tiveram sua institucionalização apenas no ano de 2009 com a edição do PNDH-3 e de algumas leis, sendo as principais: a que criou a Comissão Nacional da Verdade (Lei nº 12.528/2011), e a que deu nova redação a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), permitindo a abertura dos arquivos da ditadura e consequentemente possibilitando a execução dos trabalhos da CNV. A luta empreendida por mais de três décadas para construção do direito à memória, verdade e justiça (essa última dimensão nunca foi alcançada) foi permeada por avanços e retrocessos, tendo como agentes centrais desse processo duas forças antagônicas. Ao longo do período estudado nessa pesquisa (1970-2011), o embate entre essas duas forças contrárias ganhou diversos contornos e foi analisado à luz do modelo teórico do *Advocacy Coalition Framework* (ACF) desenvolvido por Paul Sabatier e Hank Jenkins-Smith (1993;1999). Para compreender como ocorreu a mudança institucional que permitiu a inserção do direito à memória e verdade como política pública foram analisadas as dinâmicas de atuação desses grupos em conflito a partir dos processos decisórios que conformaram as três versões do PNDH, as principais leis de aplicação nacional sobre esse tema e seus resultados. Com base nesses documentos foi possível mapear os atores (governamentais e não governamentais), suas crenças e os recursos comumente empregados por eles para influenciar o processo político. A análise foi feita a partir de dois *locus* diferentes de atuação dos atores, que se contrapõem e se complementam. O primeiro denominado de “subsistema do Programa Nacional de Direitos Humanos” (SPNDH), nele foram analisadas as discussões sobre o direito à memória, verdade e justiça; o segundo, denominado de “subsistema de acesso à informação” (SAI), centrou-se especificamente nos debates sobre a abertura dos arquivos da ditadura militar. Nos dois subsistemas, verificou-se a atuação de duas coalizões, as quais foram denominadas de “coalizão verdade e justiça” (CVJ) e “coalizão anistia recíproca e parcial” (CARP). Como resultado, a pesquisa verificou que as crenças que conformaram essas coalizões mantiveram-se estáveis ao longo do tempo (segunda metade da década de 1970 a 2011), porém, dependendo do momento histórico e dos debates que sobressaem no cenário político nacional, as coalizões tendem a convergir suas lutas para apenas algumas delas, no intuito de empreender esforços para traduzi-las em políticas. No que concerne à mudança política, observa-se que, no SPNDH, as mudanças representativas (de grande porte) ocorrem somente no ano de 2008, mas estas são revertidas logo em seguida e, no SAI, elas ocorrem ao longo dos governos FHC e Lula, sendo que, as mudanças significativas (de grande porte) acontecem apenas no ano de 2011 influenciadas pelas alterações no subsistema do PNDH. Em relação às coalizões mapeadas nos subsistemas, fica nítida a atuação de uma delas nos bastidores da política (coalizão anistia recíproca e parcial) e a sua influência durante todo o processo decisório nos dois subsistemas.

Palavras-chave: memória e verdade; PNDH-3; Comissão Nacional da verdade; *Advocacy Coalition Framework*.

ABSTRACT

This research aims to analyze the role of actors and ideas on the institutional change that led to the inclusion of the right to memory and truth as a public policy in the third edition of the National Human Rights Program (PNDH-3), resulting in the creation of the National Truth Commission (CNV) in 2011. In Brazil the process of setting up these policies, although dating from the 1970s and during many governments still remains unfinished. Consisting of a long process of political discussion, these clashes, caught in different political arenas and in different historical contexts, had their institutionalization only in 2009 with the edition of the PNDH-3 and some laws, the main ones being: the one created the National Commission of Truth (Law No. 12,528 / 2011), and that gave new wording to the Access to Information Act (Law No. 12,527 / 2011), allowing the opening of the dictatorship files and thus allowing the CNV the execution of its work. The struggle waged for more than three decades to build the right to memory, truth and justice (with the latter aspect of justice never being achieved) was permeated by advances and setbacks, with the central agents of this process being two opposing forces. Over the period studied in this research (1970-2011), the clash between these two opposing forces won several contours and was analyzed based on the theoretical model of the Advocacy Coalition Framework (ACF) developed by Paul Sabatier and Hank Jenkins-Smith (1993; 1999). To understand how this occurred institutional change happened, the investigation analyzed the dynamics of action of these conflicting groups in the decision-making processes that formed the three versions of PNDH, the main national implementing laws on this subject and its results. Based on these documents it was possible to map the actors (governmental and non-governmental), their beliefs and resources commonly used by them to influence the political process. Two different locus of action were analyzed with actors who opposed and complemented each other. The first locus was called "subsystem of the National Human Rights Program" (SPNDH), within the SPNDH the discussions on the right to memory, truth and justice were analyzed; the second locus was called "subsystem of access to information" (SAI), and the research focused specifically in the discussions on the opening of the military dictatorship files. In the two subsystems, there was the work of two coalitions, which were called "truth and justice coalition" (CVJ) and "reciprocal and partial amnesty coalition" (CARP). As a result, the survey found that the beliefs that shaped these coalitions are stable over time (the second half of the 1970s to 2011). However, depending on the historical moment and the debates that stand out in the national political scene, coalitions tend to converge their struggles for just some of those beliefs in order to ensure that every effort will be made to translate them into policies. Regarding the policy change, it is observed that, in SPNDH, representative changes (of the large-sized kind) occurred only in 2008, but these are soon reversed, and inside the SAI, they occur over the FHC era and the Lula era, and the significant changes (also of the large -sized kind) come only in 2011 influenced by changes in SPNDH. Regarding the coalitions mapped in the subsystems, it is clearly perceived the work of one of them behind the scenes of politics (reciprocal and partial amnesty coalition) and its influence throughout the decision-making process in the two subsystems.

Keywords: memory and truth; National Commission of Truth; PNDH-3; Advocacy Coalition Framework.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1: FATORES PARA MUDANÇA POLÍTICA NO SUBSISTEMA.....	33
FIGURA 2: SPNDH GOVERNO FHC (1995-2002).....	82
FIGURA 3: ATUAÇÃO DA CVJ NO GOVERNO FHC E LULA: MUDANÇA POLÍTICA SPNDH ..	120
FIGURA 4: CHOQUE EXTERNO SPNDH	124
FIGURA 5: MUDANÇA NO PNDH.....	126
FIGURA 6: SUBSISTEMA DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO GOVERNO FHC	140
FIGURA 7: SUBSISTEMA DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO 1º MANDATO DO GOVERNO LULA .	147
FIGURA 8: SUBSISTEMA DE ACESSO À INFORMAÇÃO	157

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1: CRENÇAS CVJ X CARP	55
QUADRO 2: CRENÇAS CVJ X CARP – GOVERNO FHC.....	66
QUADRO 3: CRENÇAS CVJ X CARP NO GOVERNO LULA	90
QUADRO 4: DIRETRIZ 23 PNDH-3	104
QUADRO 5: DIRETRIZ 24 PNDH-3	109
QUADRO 6: DIRETRIZ 25: REVOGAÇÃO LEIS DO PERÍODO DITATORIAL.....	113
QUADRO 7: DIRETRIZ 25: INTERNALIZAÇÃO DE NORMAS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS	114
QUADRO 8: DIRETRIZ 25: REFORMAS NAS ESTRUTURAS ESTATAIS	117
QUADRO 9: MUDANÇAS NOS PNDHS.....	123
QUADRO 10: ALTERAÇÕES NOVA REDAÇÃO DO PNDH-3	131
QUADRO 11: CRENÇAS POLÍTICAS CVJ X CARP SAI	137
QUADRO 12: HIPÓTESES DO MODELO DO ACF.....	180
QUADRO 13: CRENÇAS E ATORES CVJ (1970-1985)	182
QUADRO 14: CRENÇAS E ATORES CVJ (1990-2002)	183
QUADRO 15: CRENÇAS E ATORES CVJ (2003-2011)	185
QUADRO 16: CRENÇAS E ATORES CARP (1970-1985).....	188
QUADRO 17: CRENÇAS E ATORES CARP (2003-2011).....	189
QUADRO 18: CRENÇAS E ATORES CVJ (1990-2002)	191
QUADRO 19: CRENÇAS E ATORES CARP (1990-2011).....	193

SIGLAS

ABERT	Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão
ABIN	Agência Brasileira de Inteligência
ABIN	Associação Brasileira de Imprensa
ABRAJI	Associação Brasileira de Jornalismo
ACF	<i>Advocacy Coalition Framework</i>
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AGU	Advocacia Geral da União
AI	Ato Institucional
AI-13	Ato Institucional-13
AI-14	Ato Institucional-14
AI-5	Ato Institucional-5
ALN	Aliança Nacional Libertadora
ANPUH	Associação Nacional de História
APM	Arquivo Público Mineiro
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
CARP	Coalizão anistia recíproca e parcial
CBAs	Comitês Brasileiros de Anistia
CCJ	Comissão de Conciliação e Justiça
CDDPH	Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana
CDH	Comissão de Direitos Humanos
CEDECA	Centro de Defesa da Criança e do Adolescente
CEJIL	Centro pela Justiça e o Direito Internacional
CEMDP	Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos
CFMDP	Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos
CENIMAR	Centro de Informação da Marinha
CGI	Comissão Geral de Investigações
CGU	Controladoria Geral da União
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CIEX	Centro de Informação do Exército
CIMI	Conselho Indigenista Missionário
CISA	Centro de Informação da Aeronáutica
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNDH	Conferência Nacional de Direitos Humanos
CNEV/USP	Coalizão do Núcleo de Estudos de Violência da Universidade de São Paulo
CNV	Comissão Nacional da Verdade
CONANDA	Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente
CONARQ	Conselho Nacional de Arquivos
CPDOC	Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CPNDH	Coordenadoria do Plano Nacional de Direitos Humanos
CRED	Comissão de Relações Exteriores e Defesa

CSN	Conselho de Segurança Nacional
CVJ	Coalizão verdade e justiça
DIPOL	Departamento de Inteligência da Polícia Civil
DOI/CODI	Destacamento de Operações de Informações com Centro de Operações de Defesa Interna
DOPS	Departamento de Ordem Política e Social
DOPS/MG	Departamento de Ordem Política e Social de Minas Gerais
DPM	Departamento de Medicina Legal
DSN	Doutrina de Segurança Nacional
FENAJ	Federação Nacional dos Jornalistas
FENDH	Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FHC	Fernando Henrique Cardoso
GSI	Gabinete de Segurança Institucional
GTNM/BA	Grupo Tortura Nunca Mais da Bahia
GTNM/MG	Grupo Tortura Nunca Mais de Minas Gerais
GTNM/PR	Grupo Tortura Nunca Mais do Paraná
GTNM/RJ	Grupo Tortura Nunca Mais do Rio de Janeiro
GTNMs	Grupos Tortura Nunca Mais
ICNDH	I Conferência Nacional de Direitos Humanos
IICNDH	II Conferência Nacional de Direitos Humanos
IIICNDH	III Conferência Nacional de Direitos Humanos
INESC	Instituto de Estudos Socioeconômicos
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IVCNDH	IV Conferência Nacional de Direitos Humanos
IXCNDH	IX Conferência Nacional de Direitos Humanos
LAI	Lei de Acesso à Informação
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LGBT	Lésbicas, Gays, Bissexuais e travestis
LSN	Lei de Segurança Nacional
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MFPA	Movimento Feminino pela Anistia
MJ	Ministério da Justiça
MNDH	Movimento Nacional de Direitos Humanos
MNDH/NORTE	Movimento Nacional de Direitos Humanos do Norte
MNDH/SUL	Movimento Nacional de Direitos Humanos do Sul
MP	Medida Provisória
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MTNM	Movimento Tortura Nunca Mais
MTNM/MG	Movimento Tortura Nunca Mais de Minas Gerais
NEV/USP	Núcleo de Estudos e Violência da Universidade de São Paulo
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONGs	Organizações não governamentais

ONU	Organização das Nações Unidas
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PDC	Projeto de Decreto Legislativo
PL	Projeto de Lei
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNDH	Programa Nacional de Direitos Humanos
PNDH-1	Primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos
PNDH-2	Segundo Programa Nacional de Direitos Humanos
PNDH-3	Terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos
PPA	Plano Plurianual
PR	Partido da República
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PTC	Partido Trabalhista Cristão
SAE	Secretaria de Assuntos Estratégicos
SAI	Subsistema de acesso à informação
SDH/PR	Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República
SEPIR	Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
SGPR	Secretaria Geral da Presidência da República
SNI	Serviço Nacional de Informação
SPM	Secretaria Especial de Políticas para Mulheres
SPNDH	Subsistema do Programa Nacional de Direitos Humanos
STF	Supremo Tribunal Federal
UDN	União Democrática Nacional
UNICAMP	Universidade Estadual de Campinas
USP	Universidade de São Paulo
VCNDH	V Conferência Nacional de Direitos Humanos
VICNDH	VI Conferência Nacional de Direitos Humanos
VIICNDH	VII Conferência Nacional de Direitos Humanos
VIIICNDH	VIII Conferência Nacional de Direitos Humanos
XCNDH	X Conferência Nacional de Direitos Humanos
XICNDH	XI Conferência Nacional de Direitos Humanos

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1	14
1 Introdução	14
1.1 O modelo do ACF.....	20
1.1.1 Mudança política no modelo do ACF	26
1.2 Objetivo Geral e objetivos específicos.....	33
1.3 Metodologia	34
1.3.1 Procedimentos metodológicos.....	35
CAPÍTULO 2 - TRAJETÓRIA DE UMA LUTA POLÍTICA: PARA QUE NÃO SE ESQUEÇA, PARA QUE NUNCA MAIS ACONTEÇA	41
2.1 Breves considerações sobre a ditadura militar no Brasil.....	41
2.2 Anistia um processo político inacabado.....	45
2.3 Institucionalização da Política Nacional de Direitos Humanos no Brasil.....	56
2.3.1 A Lei dos Desaparecidos.....	60
2.4 O direito à memória, verdade e justiça no subsistema do Programa Nacional de Direitos Humanos	63
2.5 Atores e ideias no subsistema do Programa Nacional de Direitos Humanos	65
2.5.1 Conferências nacionais de direitos humanos no governo FHC.....	67
2.6 Edição da segunda versão do Programa Nacional de Direitos Humanos.....	75
2.6.1 A ampliação dos direitos aos anistiados: Lei nº 10.559/2002	77
CAPÍTULO 3 - PANORAMA DA POLÍTICA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS NO GOVERNO LULA	83
3.1 O Subsistema do PNDH no governo Lula: atores e ideias no que tange ao direito à memória, verdade e justiça.....	90
3.2 A primeira mudança política: análise da inserção do eixo memória e verdade no PNDH-3	97
3.2.1 Comissão Nacional da Verdade	100
3.2.2 O papel da contramemória	106
3.2.3 Novos arranjos institucionais	111
3.3 A mudança no PNDH-3 (Decreto nº 7.710/2010).....	127

CAPÍTULO 4 - O SUBSISTEMA DE ACESSO À INFORMAÇÃO	137
4.1 Manutenção do sigilo: Lei nº 11.111/2005.....	144
4.2 Contraposição ao sigilo: Projeto de Lei nº 219/2003	148
CONSIDERAÇÕES FINAIS	159
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	166
ANEXO	176
APÊNDICE	177

CAPÍTULO 1

1 INTRODUÇÃO

A luta pela construção da memória tem o papel de possibilitar o conhecimento do passado e fornecer condições para a sua superação, possibilitando a ressignificação do processo histórico. Dessa forma, o enfrentamento do trauma passado permite a cicatrização das feridas, que não são apenas físicas, mas também psicológicas.

Ocasionadas pelo estresse provocado em um dado momento histórico, essas feridas reverberam cotidianamente o evento traumático e tendem a ser suplantadas especialmente com a sua recordação coletiva, a qual permite não só reconhecer os atos ocorridos como injustos, mas também certificar que eles não podem voltar a ocorrer (LEAL, 2012). Surge, então, a necessidade, segundo Leal (*idem*), de investigar o passado para ter conhecimento dos fatos, identificar seus atores e as consequências, assim como as medidas adotadas sobre o que ocorreu e, a partir disso, criar condições que possibilitem a criação de políticas públicas voltadas à superação e aprendizado coletivo. Dito de outra forma, trazer à tona a memória histórica, é fundamental para evitar seus processos de distorção que servem para manipulação da verdade sobre os fatos, atos e circunstâncias dos períodos de repressão política e também dos sujeitos que praticaram graves violações de direitos humanos.

A busca pela verdade sobre os fatos ocorridos no período de exceção, pelo resgate da memória e o direito à justiça, com a responsabilização dos agentes do Estado que praticaram crimes durante a ditadura é visto como condição necessária para a própria história republicana e consiste em um dos pilares do processo de consolidação democrática. No entanto, o processo de constituição da memória, verdade e justiça do período da ditadura militar, no Brasil, apesar de datar da década de 1970 e ter perpassado diversos governos, ainda hoje permanece inacabado.

Constituído de um longo processo de discussões políticas, esse embate, travado em diversas arenas sociais, teve a sua institucionalização com a edição de algumas leis, sendo as principais: a Lei nº 12.528/2011, a qual criou a Comissão Nacional da Verdade (CNV), que tem como objetivo central examinar e esclarecer as graves violações de direitos humanos praticadas no período compreendido entre 1946 a 1988; e a que deu nova redação a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), permitindo a abertura

dos arquivos da ditadura e conseqüentemente possibilitando a execução dos trabalhos da CNV.

A luta empreendida por mais de três décadas para construção do direito à memória, verdade e justiça (dimensão que nunca foi alcançada) foi permeada por avanços e retrocessos, tendo como agentes centrais desse processo duas forças antagônicas. De um lado, os movimentos de direitos humanos, os quais militam, desde a segunda metade da década de 1970, pela anistia ampla, geral e irrestrita, a exemplo, os Comitês de Anistia (CBAs) e o Movimento Feminino pela Anistia (MFPA) e, posteriormente, os movimentos de ex-presos, perseguidos políticos, e familiares de mortos e desaparecidos, como os Grupos Tortura Nunca Mais (GTNMs), instituídos em vários estados do país, e a Comissão de familiares dos Mortos e Desaparecidos Políticos (CFMDP). Esses grupos defendiam publicamente: (i) condenação dos agentes públicos que praticaram, em nome do Estado, no uso do seu aparato, crimes de tortura, assassinato e desaparecimento forçado contra os opositores ao regime ditatorial; (ii) o esclarecimento das mortes e dos desaparecimentos, com a conseqüente indicação dos locais onde se encontravam os restos mortais das vítimas da repressão, para que seus familiares pudessem sepultá-los e (iii) a construção da memória.

De outro lado, o regime militar instituído em 1964, na figura dos diversos generais que estiveram à frente do Poder Executivo, no período, e das Forças Armadas que continuaram, mesmo no período democrático, atuando nos bastidores da política. Sua luta era: (i) pela imposição do esquecimento em nome da reconciliação nacional; (ii) pacificação do país; (iii) e para que os crimes, praticados durante o período de exceção, continuassem cobertos pelo manto da Lei da Anistia instituída no ano de 1979 (Lei nº 6.683/1979).

Ao longo do período analisado nessa pesquisa (1970-2011)¹, o embate entre essas duas forças contrárias ganhou diversos contornos. Ora enfatizava-se a questão pecuniária de indenizações, pensões e esclarecimentos dos fatos ocorridos no período ditatorial, ora centrava-se na abertura dos arquivos da ditadura sob a guarda dos órgãos públicos e a responsabilização dos torturadores que agiram em nome do regime de exceção. Esses embates, travados em diversas arenas políticas e em contextos históricos distintos, foram acirrados após a edição da terceira versão do Programa Nacional de

¹ O recorte começa em 1970, devido ao início das articulações dos movimentos de direitos humanos pela anistia ampla, geral e irrestrita e termina em 2011, em razão da edição da terceira versão do Programa Nacional de Direitos Humanos.

Direitos Humanos, no ano de 2009² (Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009), o qual, pela primeira vez, desde a sua criação no ano de 1996, inseriu em seu texto o direito à memória e à verdade como diretriz programática.

As discussões, as quais antecederam a formulação do PNDH-3 e que permitiram a inserção desse tema, ocorreram durante a realização da décima primeira Conferência Nacional de Direitos Humanos (XICNDH). Importante dizer que as conferências de direitos humanos são entendidas como espaços legítimos de discussão política, pois contam com a participação da sociedade civil e do poder público, que, após debates, deliberam sobre as resoluções que vão orientar os caminhos a serem tomados na consecução de políticas que protejam e promovam os direitos humanos no país (BRASIL, 2000). É também, nesses espaços, que ocorre o processo de formulação e revisão do PNDH.

O processo de elaboração de uma Política Nacional de Direitos Humanos ganhou contornos após a realização da Conferência de Viena no ano de 1993. Um dos objetivos dessa conferência era que os direitos humanos passassem a ser conteúdo programático da ação dos Estados nacionais e, por essa razão, recomendou-se que os países formassem e implementassem Programas e Planos Nacionais de Direitos Humanos. Seguindo essa recomendação, foi elaborado em 1996, durante o primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH-1 (Decreto nº 1904, de 13 de maio de 1996). As diretrizes desse programa inseriam-se dentro dos princípios definidos pelo Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e, também, contemplavam direitos dispostos em outros documentos internacionais como as convenções que tratam dos direitos das mulheres, crianças e trabalhadores.

Nesse primeiro programa, as garantias dos direitos civis e políticos, atendendo a demanda social da época que ainda trazia viva na memória os tempos da ditadura, tiveram maior ênfase. No entanto, apesar da luta empreendida pelos movimentos sociais, as questões relacionadas à memória, verdade e justiça não foram contempladas em nenhuma das diretrizes do PNDH-1. No ano de 2002, durante o segundo mandato do governo FHC, esse programa foi revisado e atualizado (Decreto nº 4.229, de 13 de maio de 2002). Um de seus objetivos era sanar as críticas recebidas durante as

² Entre os anos de 1996 e 2010 foram formulados três programas de direitos humanos. O primeiro instituído no ano de 1996, é denominado de PNDH-1, sua revisão e posterior atualização no ano de 2002 de PNDH-2 e sua terceira versão e alterações posteriores de PNDH-3. Na realidade trata-se de um único programa que sofreu revisões e atualizações e atualmente está em sua terceira edição.

Conferências Nacionais de Direitos Humanos (CNDHs) em relação à ausência das demandas sobre os direitos econômicos, sociais e culturais e sobre direitos de grupos específicos como homossexuais, idosos e indígenas (BRASIL, 1999). Nessa segunda versão do PNDH, os temas relacionados à memória, verdade e justiça do período ditatorial, apesar de debatidas e aprovadas na plenária final e inseridas no relatório final na terceira e quarta CNDH, novamente não foram incluídas nas diretrizes do programa.

A elaboração do PNDH-3 coincidiu com os 60 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos e com a realização da XI Conferência Nacional dos Direitos Humanos (XICNDH), ocorrida em Brasília em dezembro de 2008. Essa Conferência teve como principal objetivo revisar e atualizar o PNDH-2. Participaram desse processo atores da sociedade civil, organizações não governamentais, atores políticos e ministérios.

O texto preliminar do programa foi aberto para consulta pública no ano de 2009 e, posteriormente, um grupo de trabalho coordenado pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR)³ foi o responsável por traduzir as propostas aprovadas no relatório final da XICNDH, nas diretrizes da terceira versão do PNDH. Nesse primeiro momento, as propostas relativas ao eixo memória e verdade já sofreram mudanças de redação. A sua principal demanda, que era a constituição de uma Comissão da Verdade e Justiça com poderes para apurar as graves violações de direitos humanos cometidas pelos agentes estatais e pedir a sua responsabilização, foi suplantada, dando lugar a uma Comissão da Verdade que tinha como objetivo apenas esclarecer os fatos no intuito de promover a reconciliação nacional.

Com a edição do decreto que instituiu o PNDH-3 (Decreto nº 7.037/09), no final do segundo mandato do governo Lula, surgiu uma série de controvérsias e o texto do programa sofreu duras críticas de diversos segmentos da sociedade brasileira. Discursos, que se pensava já superados, vieram à tona, em especial, o embate entre defensores e críticos dos direitos humanos (ADORNO, 2010). As polêmicas geradas, após a promulgação do Decreto nº 7.037/09, emanaram de diversos setores da sociedade civil, dentre eles: Igreja Católica, ruralistas, representantes de canais de televisão, revistas, jornais, rádios, juristas, entre outros. Além de membros do próprio governo, em especial das Forças Armadas.

³ Desde a sua instituição, a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República recebeu diversas nomenclaturas, nesse trabalho, optou-se por empregar a última utilizada.

Esses setores, à época, pressionaram Lula para que alterasse os dispositivos entendidos como polêmicos do programa, como por exemplo, os relacionados ao fortalecimento da agricultura familiar, descriminalização do aborto, direitos das minorias, mecanismos de monitoramento de veículos de comunicação e criação da Comissão da Verdade. No intuito de acalmar os ânimos dos setores insatisfeitos, o ex-presidente Lula propôs fazer alterações no texto do programa (GRECO, 2014). Essa atitude causou descontentamento nas entidades da sociedade civil que tinham lutado para inserir suas demandas no PNDH-3 e também de membros do governo, principalmente do, então, ministro da SDH/PR, Paulo Vannuchi. Nesse embate de forças, o ex-presidente cedeu às pressões de grupos conservadores e realizou mudanças no PNDH-3 por meio do Decreto federal nº 7.177/2010⁴. Mudanças, essas, que atingiram o eixo memória e verdade, coroando o processo de descaracterização das resoluções aprovadas na XICNDH.

Tendo em vista esse complexo processo que levou a criação da CNV, instituída no Brasil 32 anos após a edição da Lei da Anistia (1979) e 26 anos do término da ditadura militar, a qual assolou o país por quase três décadas (1964 a 1985), chega-se a questão central que norteia esse trabalho: qual foi o papel dos atores e ideias na mudança institucional que levou a inserção do direito à memória e verdade como política pública na terceira edição do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), resultando na criação da Comissão Nacional da Verdade (CNV) no ano de 2011?⁵

O destaque dado para abordagens voltadas ao papel das ideias, linguagem e argumentação na produção de políticas (FISCHER & FORESTER, 1993) tem recebido atenção da literatura da área de políticas públicas por apresentar elementos, relacionados aos aspectos cognitivos, que permitem trazer um olhar diferenciado para compreensão do complexo processo do “fazer” política pública. Dentre as perspectivas teóricas que buscam dar ênfase ao papel das ideias e do conhecimento no processo das

⁴ Após as alterações no PNDH-3, o ex-ministro Paulo Vannuchi fez a seguinte declaração para o Jornal O Globo “Tivemos que mudar o PNDH por conta da discussão entre o Brasil das tradições e aquele das novas ideias, entre o velho e o novo. Foi o programa possível para o Brasil de hoje”. Para ONGs, Lula cedeu a pressão ao mudar o PNDH que foi apoiada pelos setores de comunicação. (**O Globo**, 14 de maio de 2010).

⁵ Neste trabalho, com base na definição de Pierson (2006), de que políticas públicas em última instância são instituições, as regras do PNDH serão tratadas como uma instituição. De acordo com esse autor, em geral a política pública se diferencia das instituições por serem mais flexíveis às mudanças e adaptações, do que as instituições formais, como regras eleitorais, constitucionais, regimes políticos, entre outras. No entanto, o próprio autor pontua que as revisões de políticas públicas, apesar de muitas vezes enfrentarem menores pontos de veto, do que as revisões das instituições políticas formais, sua diferença não pode e nem deve ser exagerada, já que barreiras formais para a mudança em sistemas constitucionais nem sempre são suficientes para evitar que as mudanças ocorram sem grandes perturbações.

políticas, sobressai o modelo do *advocacy coalition framework* (ACF). Desenvolvido por Sabatier e Jenkins-Smith (1993, 1999), esse modelo apresenta variáveis que permitem explicar os processos causais a partir dos fatores cognitivos, institucionais e do papel desempenhado pelos atores para a mudança política. De acordo com John Kingdon (1998; 2003) são três as abordagens teóricas que dão ênfase ao papel das ideias e do conhecimento no processo das políticas, são elas: a abordagem dos múltiplos fluxos de John Kingdon (1984), o modelo de coalizões de defesa de Sabatier e Jenkins-Smith (1993) e o do equilíbrio pontuado de Baumgartner e Jones (1993). Apesar de destacarem o papel das ideias, esses modelos analisam de forma distinta o processo político. Em apertada síntese, o modelo de múltiplos fluxos centra-se em explicar como um tema ascende na agenda; o modelo do equilíbrio pontuado foca sua análise na compreensão dos períodos de estabilidade e de mudanças rápidas no processo de políticas públicas e o ACF fornece critérios para explicar a mudança na política pública em longos períodos de tempo proporcionando mecanismos claros para distinguir mudanças de maior e de menor porte na política. Dentre essas abordagens, o ACF foi empregado como modelo teórico por ser o que melhor atendia aos critérios da análise proposta nessa pesquisa.

Nessa pesquisa não foram utilizadas as abordagens trazidas pelo novo institucionalismo, pois se compartilha do entendimento de Mahoney & Thelen (2010) e Thelen (2009) que, quando se trata de explicar mudança, o neoinstitucionalismo encontra algumas limitações, em especial, no que se refere à integração dos atores sociais e políticos como agentes que podem influenciar a mudança institucional, as mudanças incrementais e endógenas. Para esses autores, para que o novo institucionalismo atinja o seu potencial teórico, é preciso que os analistas voltem à atenção ao desenvolvimento de proposições causais que auxiliem a encontrar outras possíveis fontes de mudança institucional que não simplesmente os choques exógenos ou as mudanças ambientais. É preciso voltar e analisar as fontes de mudanças endógenas.

Para Thelen (2009), uma das características mais marcantes da literatura sobre a mudança institucional é o seu relativo subdesenvolvimento, já que os estudiosos tendem a permanecer dentro de uma zona de conforto em que as instituições são vistas como variável independente ou interveniente para explicar algum outro resultado. Nesse sentido, ainda hoje, os teóricos, regra geral, encontram-se mais aptos a perguntar como as instituições surgem, o que fazem e como se mantêm, do que como elas

evoluem e mudam ao longo do tempo. Tendo em vista esses aspectos e o objetivo deste trabalho, que é analisar a mudança política a partir da atuação dos atores e ideias dentro de um dado subsistema político, optou-se por empregar o modelo do ACF como lente teórica. No próximo tópico aborda-se o embasamento teórico dessa pesquisa.

1.1 O modelo do ACF

O modelo do ACF foi pensado por Paul Sabatier, no final da década de 1980 e contou com colaborações durante as décadas seguintes de Jenkins-Smith (1993) e Weible (2007). Esse modelo adveio da experiência de Sabatier com os estudos voltados à literatura de implementação e do interesse desse autor e de Jenkins-Smith em compreender qual o papel das informações técnicas no processo da política (SABATIER, 1986; JENKINS-SMITH, 1990; SABATIER e JENKINS-SMITH, 1988). A versão original do modelo é datada de 1988 e desde então o ACF vem sendo aprimorado pelos autores através da análise da sua aplicação empírica em diferentes estudos de caso, bem como por meio de considerações de críticos que empregaram o modelo enquanto referencial teórico (SABATIER e JENKINS-SMITH, 1999). Esses aprimoramentos forneceram uma base empírica capaz de trazer elementos para os estudiosos de várias áreas, setores e contextos políticos distintos, para analisarem o processo de política pública (KÜBLER, 2001; NOHRSTEDT, 2009; ALBRIGHT, 2011; INGOLD, 2011; OLIVEIRA, 2011).

A ideia do modelo do ACF é contemplar todas as fases do ciclo de políticas públicas e focar em mudanças políticas. Para isso, o quadro apresenta uma estrutura que permanece a mesma desde a sua concepção: subsistema de política como principal unidade de análise; perspectiva de longo prazo, uma ou mais décadas, para compreensão do subsistema; a agregação dos atores em coalizões e o desenho da política como tradução das crenças das coalizões. Esses pressupostos permitem, aos estudiosos, compreender o processo político, em especial, a formação e manutenção de coalizões e a mudança política. Falando diferentemente disso, uma das premissas desse modelo é de inserir as políticas públicas em ambientes dinâmicos, procurando evidenciar e elucidar o processo de mudanças pelas quais elas passam.

No modelo do ACF, o subsistema é a unidade básica de análise e pode ser entendido como o conjunto de atores individuais ou coletivos, governamentais e não governamentais, os quais, preocupados com uma questão ou problema político

(educação, segurança, direitos humanos, etc), dirigem seus esforços para uma determinada área de política pública, atuando de forma coordenada com objetivo de transformar seus posicionamentos em programas e políticas governamentais (SABATIER, 1993).

No subsistema, esses diversos atores governamentais (de todos os níveis) e não governamentais (jornalistas, pesquisadores, analistas políticos, entre outros) desempenham um importante papel na geração, disseminação e avaliação das ideias políticas (SABATIER, 1993). Atores, esses, que se relacionam e tencionam-se constantemente no subsistema por um período, regra geral, de uma década ou mais⁶, em que são guiados por um sistema de crenças e prioridades, os quais buscam a todo o momento traduzir em políticas públicas (SABATIER, 1988). O sistema de crenças abarca prioridades valorativas dos atores, percepção de relações causais importantes, dimensão do problema político e a eficácia dos instrumentos de políticas públicas aptos a enfrentá-lo, entre outros (SABATIER, 1993). Ou seja, as crenças auxiliam os atores a “simplificar, selecionar e filtrar informações de forma consoante com o paradigma da racionalidade limitada”⁷ (ARAÚJO, 2013, p.21). Segundo essa autora, essa definição ampla do sistema de crenças do ACF desafia a opção racionalista que separa ideias e interesses, pois trata de forma integrada ambos os aspectos, ideacionais e materiais.

Como a maior parte das políticas ocorre dentro de subsistemas, um dos primeiros desafios para aplicação desse modelo é a delimitação do seu escopo, já que existem subsistemas sobrepostos e encaixados⁸ (SABATIER e WEIBLE, 2007). Para os teóricos do ACF, a regra fundamental para identificar um subsistema é recortá-lo no âmbito material (por exemplo, a política de água) e territorial, que pode ser uma área geográfica (por exemplo, Bacia de água do Rio São Francisco), ou a esfera, se a nível

⁶ Na perspectiva do modelo do ACF para compreender o processo de política pública, especialmente a mudança política, é preciso analisar um período superior a uma década para verificar *se e como* ocorreram as alterações nas crenças dos atores envolvidos no subsistema que podem levar ou não a mudança na política pública (SABATIER e JENKINS-SMITH, 1999).

⁷ De acordo com Calmon e Marchesini (2007) o paradigma da racionalidade limitada pressupõe que os indivíduos possuem dois tipos de memória, uma de longo prazo, na qual aprendem a transformar as experiências primárias ou secundárias em regras que explicitam as ações que serão tomadas para cada estímulo recebido; e a outra de curto prazo, em que as limitações à capacidade cognitiva humana levam a seleção das informações disponíveis ao redor, categorizando essas informações como relevante ou não, de forma a selecioná-las e priorizá-las.

⁸ Existem subsistemas a nível local, nacional e até mesmo internacional. Os autores citam o exemplo da política de habitação: a agência de habitação local faz parte de um subsistema local de habitação, porém se sobrepõe ao uso local da terra e ao subsistema de transporte, que está dentro dos subsistemas federal e estadual de habitação. A questão pode se complicar ainda mais, quando existem tratados internacionais que adicionam um nível internacional de autoridade que é bastante limitada para impor suas vontades aos entes nacionais e subnacionais (SABATIER E WEIBLE, 2007).

federal, estadual ou municipal (SABATIER e JENKINS-SMITH,1993; ZAFONTE e SABATIER, 1998; SABATIER e WEIBLE, 2007). No subsistema, os atores⁹ (governamentais e não governamentais) agregam-se a partir de suas convicções, opiniões, ideias e objetivos, formando grupos, denominados pelo ACF, de “coalizões de defesa”, na tentativa de tentar traduzir suas ideias em políticas públicas (SABATIER E WEIBLE, 2007).

Para Sabatier (1988) uma Coalizão de Defesa é formada por um conjunto de pessoas que compartilhem de um determinado sistema de crenças¹⁰ (valores, ideias, objetivos políticos, formas de perceber problemas políticos, pressupostos causais, etc) que buscam traduzir em políticas públicas. Essas pessoas podem ser de diferentes posições (representantes eleitos, funcionários públicos, líderes de grupos de interesse, pesquisadores, intelectuais, empresários, representantes da sociedade civil, entre outros), porém, para serem entendidos como parte de uma coalizão é necessário que, ao longo do tempo, atuem de forma coordenada e não trivial.

Para o modelo os atores têm crenças¹¹ políticas fortes e buscam meios eficazes de traduzir suas crenças em políticas reais por meio, por exemplo, de programas de governo, leis, entre outros. O ACF assume que as crenças dos atores tendem a ser estáveis ao longo do tempo, por isso fazer uma grande mudança política é difícil (SABATIER e JENKINS-SMITH, 1999). Nesse processo de mudança as informações técnicas e científicas desempenham um papel importante para a modificação das crenças dos participantes da política, assim como os pesquisadores (pesquisadores, analistas políticos, consultores, etc.) são entendidos como os principais intervenientes no processo político de formulação de políticas (ZAFONTE e SABATIER 2004; WEIBLE 2005).

Para mapear as crenças dos atores, que são a “cola” que os mantém unidos em coalizões e facilitar a análise da influência deles (atores), ao longo do tempo, na política os autores criaram uma estrutura de sistema de crenças tripartite. São eles: (i) núcleo

⁹ O modelo do ACF pressupõe que um subsistema contém um conjunto amplo e diverso de atores e, por isso, para mapeá-los e verificar sua atuação no processo decisório político, considera aqueles que de alguma forma desempenham um papel, percebido como relevante na condução das ideias relacionadas à formulação e implementação das políticas (SABATIER, 1993).

¹⁰ Nessa pesquisa os termos crença(s) e ideia(s) foram utilizados como sinônimos.

¹¹ Na perspectiva do modelo, são as crenças e não os interesses comuns partilhados pelos atores que os unem em coalizões. O modelo foge da noção que os atores são movidos essencialmente por interesses individuais e materiais, empregados pelas abordagens da escolha racional. Essa lógica do interesse não é descartada pelo ACF, porém, o indivíduo desse modelo é complexo, podendo agir, inclusive, de forma altruísta (SABATIER e WEIBLE, 2007).

duro (*deep core*)¹² – são as crenças profundas, elas abrangem a maioria dos subsistemas de política e que, regra geral, tendem a não modificar. Envolve premissas normativas gerais e ontológicas sobre a natureza humana como o entendimento de conceitos como a liberdade, a igualdade, justiça social, proteção ao meio ambiente, direitos humanos, etc.; (ii) núcleo político (*policy core*) - são crenças fundamentais de política que estão no âmbito do subsistema, fornecem a base para a formação das coalizões, pois estabelecem alianças e coordenam as atividades entre os membros (atores) do subsistema. São resistentes à mudança, porém podem ser alteradas em resposta a alguns fatores como: novas experiências, verificação e refutação, informações, etc.; (iii) aspectos instrumentais (*secondary aspects*) - são crenças secundárias, menos arraigadas. Estão mais relacionadas a questões burocráticas de como manejar a política, distribuir recursos, etc. (SABATIER e JENKINS-SMITH, 1999). É nesse último nível, aspectos instrumentais, que são tomadas as medidas e decisões necessárias para implementar a *policy core*. Entre os três componentes do sistema de crença, esse é último é o que tem maior probabilidade de mudança ao longo do tempo, devido às novas informações (que surgem a todo o momento no subsistema) e ao aprendizado.

Essa divisão tripartite, apresentada pelo modelo, no entanto, é de difícil transposição para o caso concreto, regra geral, os autores que aplicam o ACF tendem a mapear as crenças a partir das disputas políticas sobre o tema objeto de pesquisa (WEIBLE *et al*, 2007), sem, necessariamente fazer essa distinção proposta pelo modelo. Nesse sentido, Bueno (2008) afirma que é preciso considerar sobre a subjetividade desse quadro de estrutura de crenças.

Cabe a ressalva que pela metodologia da ACF aqui utilizada, de caráter qualitativo, a eleição dos valores e crenças e sua posição na estrutura devem assumidos como um exercício de interpretação do pesquisador sobre todo o material estudado – portanto, assume caráter subjetivo sujeito a revisão e aprimoramento (Bueno, 2008, p.56).

Para Sabatier e Weible (2007) é por meio da operacionalização das crenças dos atores que pode-se identificar as coalizões de defesa que atuam no subsistema. A análise das crenças dos atores permite também que se identifique, se o caso, possíveis subdivisões dentro das coalizões que podem gerar subcoalizão(ões) (esse fator pode ser explicado pela discordância no núcleo de crenças políticas). Ainda, na perspectiva

¹² As três expressões em português (núcleo duro, núcleo político e aspectos instrumentais), que distinguem os núcleos de crença, são baseadas no trabalho de França (2002).

teórica do ACF, as crenças balizam não só a coordenação, mas também o conflito entre os atores que participam do processo decisório.

Com o propósito de traduzir suas crenças em políticas, as coalizões competem dentro do subsistema por recursos que podem auxiliá-las a inserir suas demandas na agenda na tentativa de transformá-las em políticas públicas. Ou seja, o sistema de crenças é determinante para o direcionamento que a coalizão buscará dar a um programa ou política pública (ARAÚJO, 2013), já que é partir dessas crenças que ela irá buscar os recursos que entende necessários para atingir seus objetivos políticos. Sabatier e Weible (2007) e Weible (2006) apresentam seis tipos de recursos empregados pela coalizão para influenciar no processo decisório:

- (i) participação de atores com autoridade formal institucionalizada (autoridade legal): refere-se ao envolvimento de atores que atuam em diferentes níveis de governo, como servidores de agências, legisladores, ministros, juízes, etc. Esses atores são vistos pelo ACF como membros potenciais das coalizões. Regra geral a coalizão com mais membros em posição de destaque no governo é considerada aquela que domina o subsistema, pois tem mais chances de traduzir suas crenças em políticas;
- (ii) Opinião pública: esse recurso fornece suporte à coalizão¹³, pois é uma estratégia utilizada para atrair a atenção para uma determinada questão política e com isso tentar angariar apoio de atores tanto de dentro, quanto de fora do subsistema. É utilizada para reforçar as crenças da coalizão e pressionar a mudança política. Esse recurso é visto como um elemento potencial para a mudança política;
- (iii) Informações: o papel da ciência e dos especialistas¹⁴ ganha destaque, nesse recurso. Os pesquisadores que atuam com ciências aplicadas são considerados membros potenciais das coalizões, pois podem influenciar, por meio de estudos, o processo decisório ao trazer, para o subsistema, informações que podem servir para subsidiar as crenças de uma coalizão e tentar modificar ou desqualificar o entendimento dos membros da(s) coalizão(ões) oponente(s);

¹³ As pesquisas de opinião que se posicionam apoiando a crença política de uma das coalizões em disputa no subsistema, auxiliam a angariar apoio público para eleger partidários da coalizão para o poder legislativo, ou outras posições de autoridade legal e também servem para ajudar a influenciar as decisões dos *policymakers* (SABATIER e WEIBLE, 2007).

¹⁴ O modelo trata a noção de especialista de forma abrangente, não se limitando a técnicos e pesquisadores, mas também, aos integrantes das coalizões que, ao interagirem no subsistema, tendem a se especializar (SABATIER e JENKINS-SMITH, 1999; SABATIER e WEIBLE, 2007).

- (iv) Mobilização de tropas: consiste em angariar potenciais apoios que possam gerar mobilização pública em favor de suas crenças e convicções, isso pode ocorrer por meio de realização de campanhas (eleitorais ou para captação de recursos), ou por meio de outras atividades políticas;
- (v) Recursos financeiros: utilizados para aquisição de outros recursos, financiamento de estudos, campanhas na mídia, produção de informação, etc;
- (vi) Liderança experiente: visa tornar a coalizão mais atrativa objetivando atrair mais e novos recursos;

Os recursos tendem a mudar ao longo do tempo, bem como a sua posse, logo também mudam o poder e a influência das coalizões em disputa no subsistema. Ou seja, os recursos são uma ferramenta importante para as coalizões na medida em que eles influenciam na capacidade que as coalizões têm de implementar suas crenças, transformando-as em políticas. Logo, quanto mais recursos, maior o seu poder no subsistema, no sentido da consecução dos seus objetivos. Nesse sentido, na perspectiva do modelo do ACF, existe no subsistema uma coalizão majoritária, entendida como “vencedora” por conseguir traduzir uma maior quantidade de crenças em políticas, e a(s) minoritária(s), aquelas que têm recursos escassos e praticamente não contam com capital político que permita alcançar seus objetivos (SABATIER e JENKINS-SMITH, 1999). Vale destacar que o modelo ao priorizar o foco em grupos (que não precisam necessariamente ser formais) assume o conflito entre eles como inerente ao próprio processo decisório político¹⁵. O nível de conflito entre as coalizões tende a mudar ao longo do tempo e de acordo com cada subsistema, sendo proporcional ao tipo de crenças em disputa pelas coalizões (ARAÚJO, 2013). Assim, na tentativa de reduzir os conflitos e se chegar a acordos que sejam razoáveis para as coalizões concorrentes, entram em cena os *policy brokers* (mediadores políticos). Esses atores, que podem ser membros ou não das coalizões em disputa, buscam mediar as negociações e reduzir a intensidade do conflito para que o processo decisório chegue a termo (SABATIER e JENKINS-SMITH, 1999).

Como se observa, pela perspectiva do ACF, as políticas públicas e programas governamentais são compreendidos tomando-se como base as representações dos

¹⁵ No modelo do ACF, os conflitos, que podem ocorrer entre as coalizões em disputas e dentro de uma mesma coalizão, são trabalhados de forma simultânea com os consensos que ocorrem dentro das próprias coalizões (SABATIER e JENKINS-SMITH, 1999; WEIBLE, 2005).

sistemas de crenças dos atores (das coalizões), diretamente envolvidas no processo decisório político (SABATIER e JENKINS-SMITH, 1999). O modelo busca, na verdade, de forma prática, simplificar a realidade e, a partir disso, extrair os principais conflitos que ocorrem ao longo do processo decisório (WEIBLE *et al*, 2008 *apud* ARAÚJO, 2013).

Assim, pode-se concluir, de acordo com Sabatier e Weible (2007), que o modelo do ACF está alicerçado em três bases: (1) a nível macro - o processo decisório ocorre, geralmente, entre especialistas e em um subsistema político. No entanto, o comportamento/decisão dos atores que conformam o subsistema pode ser afetado por fatores do sistema político e socioeconômico mais amplo; (2) a nível médio – para analisar a multiplicidade de atores em um subsistema a solução foi agregá-los em coalizões de defesa e (3) no nível micro - a convicção vem a partir da psicologia social, isto é, é demonstrado a partir do modelo do indivíduo. Esses pressupostos básicos do modelo afetam suas variáveis dependentes, crenças e mudança política, por meio de dois caminhos: a aprendizagem orientada às políticas e as perturbações externas. Os autores, em recente revisão do modelo, adicionaram mais dois caminhos explicativos que podem levar à mudança política: choque interno e acordo negociado. Esses fatores, somados às hipóteses originais do ACF, afetariam tanto os constrangimentos quanto as oportunidades dos atores do subsistema ao longo do tempo¹⁶.

1.1.1 Mudança política no modelo do ACF

O modelo do ACF fornece alguns critérios para distinguir mudanças políticas de maior porte, que são aquelas seguidas de alterações de crenças centrais, e de menor porte, que tendem a alterar as crenças secundárias (SABATIER e JENKINS-SMITH, 1999). Para Sabatier e Weible (2007), no subsistema, o comportamento dos atores é suscetível à interferência de dois conjuntos de fatores exógenos, um estável e o outro dinâmico que podem ou não levar a mudança política. No estável incluem-se os atributos básicos do problema; a distribuição básica de recursos naturais; valores socioculturais fundamentais e estrutura social e a estrutura constitucional (regras). No dinâmico, encontram-se mudanças: nas condições socioeconômicas; na coalizão de governo; na opinião pública e nas decisões políticas impactantes de outros subsistemas.

¹⁶ O quadro de hipóteses do modelo encontra-se no anexo I desta tese.

Enquanto os fatores dinâmicos tendem a ser mais permeáveis a mudanças, os estáveis raramente conseguem gerar mudanças dentro de um subsistema, porém, eles são considerados como importantes na consecução dos recursos e dos constrangimentos dos atores no subsistema.

O aprendizado orientado à política é outro caminho apresentado pelos autores que pode levar à mudança política. Sabatier e Jenkins-Smith (1999, p.123) definem o aprendizado como: "alternâncias relativamente duradouras de pensamento ou as intenções comportamentais que resultam da experiência e/ ou novas informações e que estão preocupados com a realização ou revisão dos objetivos da política"¹⁷. Para esses autores as crenças secundárias (*policy core*) são mais suscetíveis à aprendizagem orientada à política do que as demais. Isso ocorre porque essas crenças mostram-se mais flexíveis à informação do que as crenças centrais da política.

Como já mencionado Sabatier e Weible (2007) assumem também que as informações científicas e técnicas desempenham um papel importante. Para esses autores mesmo que o acúmulo de informação técnica não tenha capacidade de mudar a visão das coalizões sobre uma determinada crença ou conjunto de crenças, ela pode trazer importantes impactos na política pública, caso altere, por exemplo, o entendimento dos *policy brokers* ou de outros atores governamentais sobre determinada(s) crença(s). Podendo, nesse caso, ocorrer uma mudança política. No entanto, a análise de como ocorre esse processo de mudança por meio da aprendizagem orientada à política, como afirmado pelos próprios autores, é um dos pontos que precisam de melhor estruturação e análise empírica (WEIBLE *et al*, 2011). A dificuldade encontra-se em conseguir mapear de forma clara como ocorreu a aprendizagem, como se pode afirmar que houve o aprendizado orientado à política e, caso identificado, como afirmar que a(s) mudança(s) se originou(aram) dele e não de outros fatores?

Diversos autores, os quais analisaram em seus trabalhos esse eixo do modelo, encontraram problemas para demonstrar essa relação causal entre o aprendizado e a mudança política (SIMIELLI, 2008; BRAVIN, 2008; MACHADO, 2010; SANTOS, 2011; PEDROSO, 2011; VICENTE, 2012). Segundo Viana (2011), o ACF negligencia o fato da técnica e da ciência (hipótese do modelo) não serem tão objetivas, como o modelo quer fazer crer. Em seu trabalho, essa autora, verificou que as informações

¹⁷ Tradução da autora.

técnicas e os dados não se mostraram úteis no processo de aprendizado, ao contrário, serviram para radicalizar os discursos das coalizões.

Gurgel (2007), no entanto, demonstrou que pode existir uma distinção em relação ao momento da aprendizagem. De acordo com essa autora, o fato de existir um corpo de assessores, constituído por especialistas e pesquisadores, auxilia no aprendizado quando se trata do processo de formulação (aqui as pesquisas são utilizadas como sensibilizadoras dos formuladores de política). Entretanto, quando se fala dos gestores que lidam diretamente com a política (na implementação), a autora verifica que eles praticamente não se importam com os dados quantitativos, qualificando esses estudos como desnecessários ou inúteis. Ou seja, essa autora demonstrou que as análises científicas, os fóruns e seminários realizados trazem mudanças sutis ao subsistema, mas que isso ocorre apenas em uma das etapas do ciclo de políticas públicas¹⁸.

Esse eixo teórico do ACF carece de avanços, como já afirmado por Weible *et al* (2007), tanto na teoria quanto nos métodos, por isso os autores sentem dificuldades ao tentar fazer a ponte entre mudança e aprendizado e, também, para mapear como ocorre o aprendizado dos atores ao longo do processo político. Alguns autores até conseguem identificar que houve o aprendizado, porém não conseguem elucidar como ele ocorreu (ARAÚJO, 2007; VIANA, 2011 e GURGEL, 2007).

Sabatier e Weible (2007), ao revisarem o modelo, adicionaram dois novos caminhos explicativos que podem levar à mudança política são eles: choques internos e acordos negociados. Em relação aos choques internos, os autores fizeram uma clara distinção entre esses e os choques externos, de acordo com eles:

O choque interno questiona diretamente as crenças políticas centrais da coalizão dominante. Esses choques auxiliam na confirmação das crenças políticas centrais na coalizão de defesa minoritária(s) e aumentam a dúvida dentro da coalizão dominante, assim como, indicam falhas nas políticas e comportamentos de uma coalizão de defesa dominante, afetando fortemente os sistemas de crenças dos participantes da política (...) Para os membros da coalizão de defesa minoritária, choques internos confirmam suas crenças políticas fundamentais (por exemplo, sobre as causas ou gravidade do problema no subsistema de política) e isso fortalece os membros das coalizões minoritárias. Para a coalizão de defesa dominante, choques internos aumentam as dúvidas sobre suas crenças políticas fundamentais e põe em cheque a eficácia das suas políticas (SABATIER e WEIBLE, 2007, p.205)¹⁹.

¹⁸ O ciclo conceitual de políticas públicas é compreendido por, ao menos, quatro fases: agenda, formulação, implementação e avaliação (DYE, 2010).

¹⁹ Tradução da autora.

Para os autores, os dois choques são vistos como importantes, pois auxiliam na redistribuição dos recursos políticos entre as coalizões em conflito no subsistema, segundo eles:

Tanto os choques internos quanto os externos, redistribuem recursos políticos críticos, pois colocam os holofotes do público sobre um problema que está ocorrendo dentro do subsistema de política e, com isso, têm o potencial de atrair novos recursos ou de redistribuí-los (por exemplo, apoio público, apoio financeiro, etc) (SABATIER e WEIBLE, 2007, p.204)²⁰.

Já os choques externos podem ser resultado de quatro variáveis exógenas: (i) mudanças nas condições socioeconômicas, que são aquelas que podem afetar os fundamentos das políticas públicas em curso e ocasionar alterações no apoio político das coalizões²¹. Um exemplo são as mudanças na coalizão de governo, como as decorrentes de eleições eleitorais, que substituem os grupos no poder; (ii) mudança na opinião pública, que é entendida, pelo modelo, também como um dos recursos das coalizões e causa tanto de mudança endógena quanto exógena. Aqui a opinião pública é vista como um elemento constrangedor das estratégias das elites políticas²² sobre uma dada política pública e (iii) decisões políticas de outros subsistemas. As decisões tomadas em outros setores de políticas públicas podem gerar elementos que afetam outros subsistemas políticos, ou seja, a autonomia dos subsistemas pode ser considerada relativa (SABATIER, 1993; SABATIER e JENKINS-SMITH, 1999), dessa forma, os choques externos são considerados, por esses autores, como mais permeáveis a mudanças. Assim como os choques internos, os externos também colocam a atenção pública sobre um problema em um determinado subsistema político, gerando potencial para atrair novos recursos ou para redistribuir os recursos críticos (apoio público, financeiro, etc), alterando a estrutura de poder das coalizões do subsistema político (SABATIER e WEIBLE, 2007).

Outro caminho apresentado pelo modelo que pode levar à mudança política são os acordos negociados, que nada mais são do que situações críticas (denominadas de “beco sem saída”) em que as coalizões em conflito entendem que é preferível chegar a

²⁰ Tradução da autora.

²¹ Sabatier (1993) cita como exemplo a preocupação da população com a questão ambiental na década de 1960, a qual contribuiu para aprovação de emendas relativas ao *Clean Air Act* nos anos de 1970, mas que, posteriormente, com os problemas de desemprego na indústria automobilística nos EUA, sofreram pressões para que essas normas relativas ao controle de poluição do ar fossem flexibilizadas.

²² O modelo do ACF trabalha com uma noção ampla de elites políticas (nacionais ou locais). O modelo considera como elite política aqueles que fazem parte do corpo burocrático estatal, tais como: ministros de governo, parlamentares, poder executivo, juízes, etc (SABATIER, 1993).

um acordo, mesmo não sendo o ideal por elas esperado, do que a manutenção do *status quo*, é uma situação de “impasse político”. Isto é, os acordos têm uma maior probabilidade de sucesso quando todas as partes em disputa visualizam a continuação do *status quo* como inaceitável (Sabatier e Weible, 2007). Esses autores destacam nove prescrições²³ importantes para a efetivação dos acordos, são elas²⁴:

1. situações de beco sem saída (impasse político): pré-condição básica para o sucesso das negociações, já que é uma situação em que todas as partes em disputa veem a manutenção do “status quo” como inaceitável. Aqui, o modelo supõe que os indivíduos, que estão satisfeitos com o *status quo*, têm poucos incentivos para negociar, portanto, qualquer tipo de tentativa de negociação com eles, provavelmente será um desperdício de tempo;
2. composição: inclusão na negociação de todos os *stakeholders* das coalizões (mesmo os rotulados como “difíceis”, desde que representem um número significativo de partes interessadas);
3. liderança: mediadores qualificados que sejam neutros. Tais mediadores têm o papel de “lembrar”, aos cientistas que fazem parte das coalizões em disputa, sobre as normas profissionais relativas à política em questão no subsistema;
4. Regra de decisão por consenso: dado que os *stakeholders* insatisfeitos podem inviabilizar a implementação dos acordos, a ideia é incluí-los, desde o início, nas negociações para evitar que usem seu poder de veto;
5. financiamento: o ACF prevê que as agências administrativas fazem parte das coalizões, por isso assume que o financiamento em um processo de consenso deve vir de fontes que pertencem a diferentes coalizões;
6. Duração e compromisso: dada a complexidade da negociação partes interessadas das coalizões em disputa e o tempo que as questões técnicas levam para serem resolvidas (sem contar soluções em que todas as partes estão satisfeitas), é preciso haver estabilidade dos representantes de uma determinada organização. Muita alternância não permite a construção de confiança, já que ela é produto das relações pessoais. Assim, os *stakeholders* devem reportar-se regularmente as

²³ Sabatier e Weible (2007) tomaram como base a literatura sobre *alternative dispute resolution* (ADR) para elaborar esse conjunto de prescrições. As duas literaturas, ACF e ADR, partem do pressuposto que os indivíduos em uma disputa são agrupados em coalizões, constituídas por indivíduos com crenças e interesses semelhantes que: interpretam a mesma informação de maneira muito diferente; desconfiam da capacidade de seus adversários de negociarem de forma justa e manterem suas promessas e não confiam na capacidade de seus oponentes de entenderem e reconhecerem como legítimos seus interesses e objetivos.

²⁴ Tradução da autora.

suas respectivas coalizões para não acordarem de forma que seja inaceitável para as coalizões que representam;

7. importância das questões empíricas: o modelo assume que questões normativas (como aborto) não são adequadas para travar negociações, pois as chances de mudança de visões opostas são quase nulas;
8. importância de construir confiança: o modelo assume que as negociações iniciam com grande desconfiança entre os oponentes, assim a condição necessária para chegar-se a um acordo é que os participantes possam confiar que seus opositores ouvirão atentamente suas opiniões, procurarão firmar acordos mutuamente aceitáveis e que manterão suas promessas;
9. locais alternativos: apesar do sistema político americano fornecer diversos foros de apelação para *stakeholders* insatisfeitos, acordos são mais prováveis de acontecer quando esses foros forem relativamente escassos ou não se mostrarem interessantes²⁵.

Como se vê, o ACF aproxima-se da literatura de rede política ao enfatizar as relações interpessoais como fator explicativo para o comportamento dos atores dentro de um subsistema. Sabatier e Weible (2007) também assumem que as crenças e o comportamento dos atores ocorrem em redes informais, logo as políticas tendem a estruturar-se por essas redes, através dos participantes políticos que são por elas considerados importantes. Nesse sentido o conceito de coalizões de defesa “pode ser entendido como uma das principais ferramentas do ACF, pois permite agregar o comportamento das centenas de organizações e indivíduos envolvidos em um subsistema de política, ao longo de períodos de uma década ou mais” (*idem*, p. 196)²⁶. A ideia central é que os atores, no intuito de traduzir suas crenças em políticas públicas, busquem aliados que partilham crenças políticas semelhantes, principalmente aqueles que possam de alguma forma influenciar o processo decisório, como por exemplo, membros do poder legislativo, do corpo burocrático estatal, líderes de grupo de interesse, pesquisadores, entre outros. Se esses atores se organizam de forma não trivial para alcançar objetivos políticos semelhantes, tem-se a formação de uma coalizão de defesa (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999).

²⁵ Tradução da autora. Nesse quarto caminho para mudança, Sabatier e Weible (2007) apresentam alguns elementos que auxiliam na compreensão das alternativas que podem ser utilizadas pelos atores para resolver o conflito através do uso de instrumentos para negociação e implementação de acordos.

²⁶ Tradução da autora.

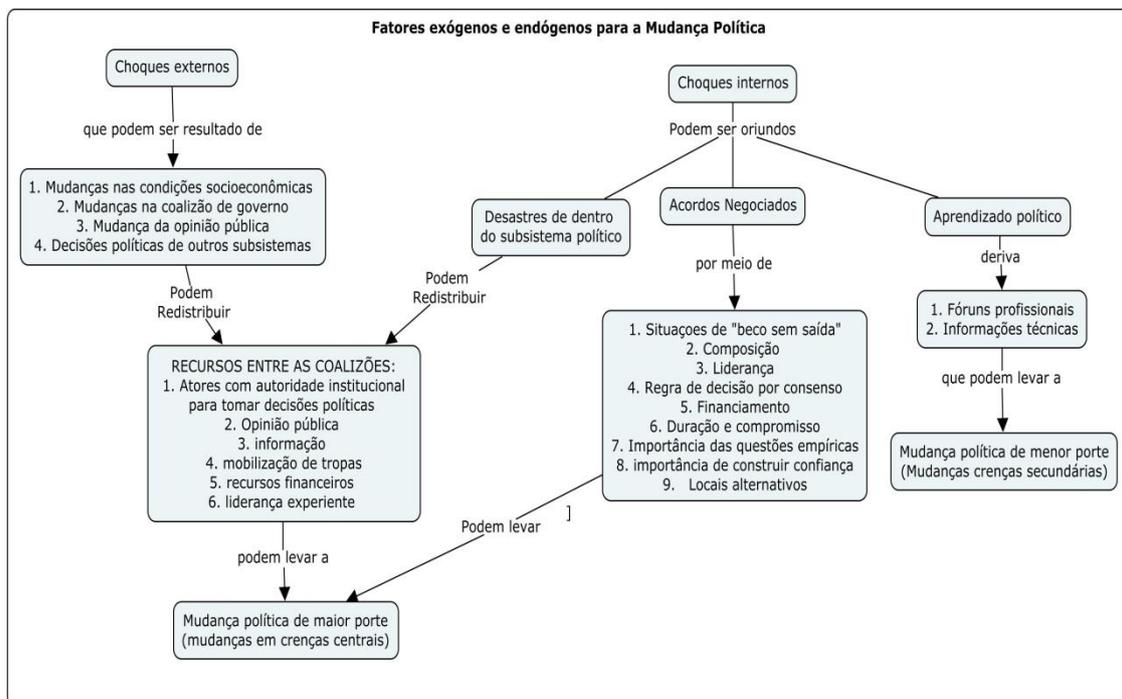
Em síntese, o modelo do ACF busca explicar a mudança política (em um período de uma década ou mais) através de quatro caminhos: (1) aprendizagem orientada para a política; (2) choques externos (parâmetros estáveis e dinâmicos); (3) choques internos e (4) acordos negociados. Ainda que bem estruturado, o ACF não está isento de críticas. Weible *et al* (2008) analisaram mais de oitenta publicações de autores de diferentes países, com sistemas políticos diversos dos EUA, no período de 1988 a 2006, que utilizaram o modelo como lente teórica. Nessa análise, esses autores verificaram que apesar do modelo ter se mostrado adaptável a outras realidades políticas e culturais (Ásia, América do Sul, Europa, África, etc) e ter sido aplicado em diversos temas políticos que vão desde violência doméstica a políticas de educação, ainda existem alguns pontos que precisam de maior desenvolvimento conceitual e metodológico, como, por exemplo: uma melhor definição de “opinião pública” e de aprendizagem orientada a política; ferramentas que auxiliem a operacionalizar esses e outros conceitos do modelo e a ausência de uma explicação sólida para a ação coletiva e a formação e manutenção das coalizões.

Nesse mesmo sentido, Soares e Alves (2015), com objetivo de verificar a apropriação do ACF pelos autores brasileiros em suas pesquisas, especificamente no que tange a sua aplicação como modelo explicativo para a mudança política, mapearam as dissertações de mestrado e teses de doutorado produzidas, entre os anos de 2000 a 2012, que utilizaram o ACF como referencial teórico. O resultado demonstrou que os autores encontraram dificuldades semelhantes aquelas mencionadas por Weible *et al* (2008). E, que, no caso brasileiro, a ausência de critérios objetivos teóricos e metodológicos em relação à divisão tripartite de crenças apresentada pelo ACF, mostrou-se um fator restritivo às análises, pois os pesquisadores, geralmente, optavam por mapear apenas um dos três núcleos de crenças. Em que pese essas críticas, Soares e Alves (2015) concluíram que o modelo do ACF, apesar de, a princípio, desenhado para realidades próximas a de países como os EUA, tem se mostrado útil aos pesquisadores brasileiros, principalmente em razão das recentes reformulações, para explicitar o processo decisório e analisar como ocorre a mudança política. De forma resumida esses autores verificaram que:

- (i) Os “acordos negociados” sobressaíram-se como uma possível explicação para a mudança política. Percebe-se, dessa forma, que em uma situação de “beco sem saída”, os atores preferem acordar, pois o *status quo* é entendido como inaceitável para a maioria deles;

- (ii) a concentração de poder no chefe do Executivo foi uma variável entendida como fundamental, por alguns autores, para explicar mudança política;
- (iii) as mudanças sutis e de difícil percepção são compreensíveis pelas lentes do ACF, o modelo mostrou-se útil para análise dessas mudanças tidas como incrementais; os choques externos são variáveis com potencial explicativo de peso e permitem explicar tais mudanças de grande porte e estabilidade e, em geral, as alterações de governo são a variável explicativa mais encontrada;
- (iv) a estabilidade, embora as análises centrem-se na mudança, não se pode ignorar que o ACF fornece meios que auxiliam a identificar não só a mudança na política, mas também sua continuidade.

FIGURA 1: Fatores para mudança política no subsistema



Fonte: Adaptado pela autora (SABATIER e WEIBLE, 2007).

1.2 Objetivo Geral e objetivos específicos

Tomando como referencial analítico o modelo do ACF, que enfatiza o papel das ideias, do conhecimento e dos atores no processo decisório político, esta tese procurou, a partir dessa lente teórica, responder a seguinte pergunta: como os atores e ideias influenciaram na mudança institucional do PNDH-3 que levou a inserção do direito à

memória e verdade como política pública? Diante disso, o objetivo geral é analisar, a partir da ótica do modelo do ACF, o processo de mudança institucional que levou a inserção do direito à memória e verdade como política pública na terceira edição do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), resultando na criação da Comissão Nacional da Verdade (CNV) no ano de 2011.

Como objetivos específicos, propôs-se:

1. Contextualizar historicamente o embate político que levou a constituição do direito à memória e verdade como política pública;
2. Apresentar o panorama da política nacional de direitos humanos nos dois mandatos do governo FHC (1995-2002) e Lula (2003-2010);
3. Identificar o(s) subsistema(s) político(s);
4. Mapear as crenças dos principais atores relacionadas ao direito à memória, verdade e justiça;
5. Categorizar as coalizões a partir das crenças mapeadas;
6. Verificar a atuação dos atores na construção do direito à memória, verdade e justiça no período de 1970-2011;
7. Analisar a inserção e mudança do eixo memória e verdade no PNDH-3;
8. Analisar a mudança política relativa ao acesso à informação que permitiu a abertura dos arquivos do período de exceção;

1.3 Metodologia

Neste estudo, adotou-se a abordagem do *process tracing* (“rastreamento” de processos causais). De acordo com Steiner (2011), essa abordagem auxilia na análise de dados explorando mecanismos causais, ações e probabilidades dentre outras variáveis de caráter interveniente e que vinculam causas potenciais e efeitos examinados em uma cadeia ininterrupta de evidências, o que fornece uma visão completa e detalhada dos eventos dentro dos seus respectivos contextos. A escolha desse procedimento, além de ser a que se apresenta mais adequada, por oferecer as ferramentas necessárias à coleta e análise dos dados, busca dar consistência a análise proposta nesta pesquisa.

Os teóricos do ACF afirmam, ainda, que os estudos empíricos que se propõem a utilizar esse modelo devem abarcar uma perspectiva temporal de uma ou mais décadas. Sabatier e Smith (1993) sustentam que os atores políticos, mediante análises e reflexões contínuas, alteram gradualmente suas convicções políticas com o decorrer do tempo e,

por isso, a necessidade de processos de longo prazo nos estudos de mudanças na política pública. Desse modo, o recorte temporal da presente pesquisa (1970-2011) se enquadra nos requisitos metodológicos de aplicabilidade desse modelo teórico.

Ainda, essa perspectiva temporal, mais abrangente, permite analisar a entrada e saída de atores do subsistema, bem como auxilia a compreender a conjuntura política em que os atores estavam inseridos, favorecendo a realização da análise empírica por períodos, definindo recortes temporais. No mais, a escolha do ACF como modelo explicativo, justifica-se pelo fato dele apresentar variáveis que permitem explicar os processos causais de mudança institucional a partir de uma visão multifacetada, a qual aborda não apenas os fatores institucionais, mas também o papel dos atores e dos elementos cognitivos no processo decisório.

Diante disso, para atender o objetivo geral desta tese, foram analisados os principais processos decisórios e seus resultados, relacionados aos temas sobre direito à memória, verdade e justiça, que tiveram como palco as conferências nacionais de direitos humanos (CNDHs) e as discussões travadas no Congresso Nacional, no período de 1970-2011. As dinâmicas de mudança política foram estudadas a partir dos processos decisórios que conformaram as principais leis de aplicação nacional sobre esse tema (direito à memória e verdade) e seus resultados.

1.3.1 Procedimentos metodológicos

Neste trabalho, foram analisadas as notas taquigráficas de audiências públicas e das conferências nacionais de direitos humanos (CNDHs), os decretos que instituíram o programa nacional de direitos humanos (PNDH)²⁷, os debates travados no Congresso Nacional que deram origem aos principais dispositivos legais sobre esse tema²⁸ e as leis que deles resultaram²⁹. Com base nos documentos descritos³⁰, foi possível, a partir das

²⁷ Foram analisados: PNDH-1 (decreto nº 1.904/1996); PNDH-2 (decreto nº 4.229/2002); PNDH-3 (decreto nº 7.037/2009) e as alterações no PNDH-3 (decretos nº 7.177/2010 e nº 7.037/2010). A análise desses decretos justifica-se porque no anexo de cada um deles consta, na íntegra, todas as propostas/diretrizes das políticas dos programas.

²⁸ Foram analisados: projetos de leis nº 14/1979, nº 869/1995, nº 219/2003 e nº 7.736/2010; projeto de decreto legislativo (PDC) nº 11/2003 e medidas provisórias (MPs) nº 2151/2001, nº 65/2002 e nº 228/2005.

²⁹ Lei da Anistia (Lei nº 6.683/1979); Lei dos Desaparecidos (Lei nº 9.140/95); Lei nº 10.559/2002 (trouxe alterações na lei dos desaparecidos de 2002); que instituiu a CNV (Lei nº 12.528/2010); a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 8.159/1991); Decreto nº 5.301/2004, posteriormente convertido na Lei nº 11.111/200 (regulamentava um dispositivo constitucional que tratava sobre o acesso a documentos públicos) e a Lei nº 12.527/2011 (regulamentou o acesso à informação, revogando a lei de 1991 e, permitiu a abertura dos arquivos da ditadura).

lentes teóricas do ACF: (i) identificar os subsistemas em que ocorriam os embates e o processo decisório; (ii) mapear os principais atores, crenças e os recursos comumente empregados por esses atores para influenciar o processo político; (iii) a mudança institucional, que permitiu a inserção do eixo memória e verdade no PNDH-3 e (iv) a edição de leis nacionais relacionadas a esse tema.

No caso das conferências, justifica-se sua análise pelo fato de no âmbito delas ocorrerem as articulações centrais para construção das políticas de direitos humanos, que posteriormente serão institucionalizadas via PNDH³¹. Vale destacar que conferências nacionais não são o único local de discussão dos direitos humanos, existem também as conferências estaduais, que auxiliam na elaboração de políticas de direitos humanos. Contudo, é apenas na conferência nacional que os temas debatidos tomam forma e são capazes de traduzirem-se em política pública. Ainda, outra justificativa para análise apenas das CNDHs, é que apenas os seus documentos (notas taquigráficas, relatórios, entre outros) encontram-se disponíveis. Acredita-se que isso se deve ao fato das conferências, desde a sua primeira edição, serem patrocinadas pela Comissão de Direitos Humanos (CDH) da Câmara dos Deputados³², a qual dispõe de infraestrutura técnica e de pessoal para gravação e transcrição dos debates. No entanto, é importante destacar que, ainda assim, o acesso a esses dados das CNDHs foi precário e nem todas as conferências estavam completas. Por exemplo, em relação à nona conferência, só existiam as notas taquigráficas do relatório, do pronunciamento do presidente Lula e da abertura do evento e na décima primeira, apenas o relatório.

Devido à quantidade de dados, optou-se por dividir a análise a partir de dois diferentes lócus de atuação (subsistema) dos atores, que se contrapõem e se complementam. O primeiro foi denominado de “subsistema do Programa Nacional de Direitos Humanos” (SPNDH), nele foram analisadas as discussões sobre direitos humanos e as relacionadas aos direitos dos ex-presos e familiares de mortos e desaparecidos políticos. Esse subsistema foi assim nomeado porque a mudança

³⁰ Ao longo da pesquisa, foram analisadas aproximadamente sete mil páginas de documentos.

³¹ Segundo Ciconello (2011), a partir de 2003, as conferências nacionais de políticas públicas tornaram-se um importante mecanismo de participação política, com a realização de quase sessenta conferências nacionais entre os anos de 2003 e 2010, onde estiveram presentes representantes da sociedade civil (sindicatos, ONGs, movimentos sociais, empresários, entre outros) e dos poderes públicos federal, estaduais e municipais. Segundo essa autora, ao longo dos sete anos do governo Lula, por volta de quatro milhões de pessoas participaram das etapas nacionais, que produziram uma média de cinco mil deliberações públicas, as quais foram incorporadas em diversas políticas setoriais.

³² Neste trabalho optou-se por empregar a atual nomenclatura que a Câmara dos Deputados utiliza para referir-se a CDH, que retirou a expressão “minorias”.

institucional analisada ocorreu no âmbito da terceira versão do PNDH. O segundo, denominado de “subsistema de acesso à informação” (SAI), centrou-se especificamente nos debates sobre a abertura dos arquivos do período de exceção. O nome dado a esse subsistema justifica-se porque foi analisada a mudança institucional na lei de acesso à informação, que permitiu a abertura dos arquivos da ditadura militar.

Como as crenças políticas dos atores que compõe o subsistema para o modelo do ACF são entendidas como a “cola” que mantém os atores unidos em coalizões, o mapeamento das crenças políticas no subsistema é fundamental para que se identifiquem as coalizões que ali atuam. Porém, no que se refere à divisão tripartite de crenças apresentada por Sabatier e Jenkins-Smith (1993,199), ela mostrou-se de difícil transposição para a prática. Em geral, os autores que aplicam o modelo em suas pesquisas optam por não fazer essa distinção (GURGEL, 2007, BUENO, 2008 e VICENTE, 2012), ou por mapear apenas as crenças de núcleo político. No presente caso, assim como os autores citados, optou-se por não fazer a distinção tripartite entre as crenças. Assim, para determinar a crença dos atores e dividi-los em coalizões, foram analisados seus posicionamentos sobre o tema relativo à memória, verdade e justiça por meio dos documentos já descritos acima (CNDHs, projetos leis, medidas provisórias, etc)³³. As manifestações desses atores foram utilizadas para mapear suas principais crenças, separá-los em grupos antagônicos e, a partir daí, analisar como ocorreu a mudança política.

Mapeadas as crenças, verificou-se a atuação de duas coalizões nos subsistemas analisados, SPNDH e SAI, que foram denominadas de acordo com as crenças centrais por elas defendidas³⁴. A Coalizão Verdade e Justiça (CVJ) foi assim nomeada por defender entre as suas principais crenças o direito à memória, verdade e Justiça. Já a Coalizão Anistia Recíproca e Parcial (CARP)³⁵, nomeou-se dessa forma por ter suas principais crenças relacionadas ao esquecimento do passado e ao entendimento da reciprocidade concedida pela lei da anistia.

Os atores mapeados (descritos) no presente trabalho podem não necessariamente serem os únicos que influenciaram o processo decisório sobre o direito à memória,

³³ Nos apêndices I e II encontram-se disponíveis os quadros que demonstram como foi realizado o processo de categorização dos atores e crenças.

³⁴ Para diferenciar as coalizões que atuam no subsistema, os autores do ACF Sabatier e Jenkins-Smith (1993, 1999) nomeiam cada uma delas a partir das crenças centrais que defendem, opção que foi empregada nesta pesquisa.

³⁵ No SPNDH foi verificada a atuação de outra coalizão, que foi denominada Coalizão do Núcleo de Estudos de Violência da Universidade de São Paulo (CNEV/USP).

verdade e justiça. Podem existir outros que não apareceram nos dados analisados e que tenham papel tão significativo quanto os que foram nomeados, devido à própria limitação das fontes dos dados, como já comentado anteriormente. Posto isso, para não incorrer em erros ou injustiças quanto a “importância” dos atores ao longo do processo decisório, optou-se por dar enfoque as crenças relativas a cada coalizão. Nos casos em que foi possível, juntamente com essas crenças, procurou-se dar voz aos responsáveis por elas, ao longo da tese, da seguinte forma: nomeando e descrevendo algumas características desses atores no que se refere a militância sobre o tema e, em caso de ocuparem algum tipo de função dentro da estrutura governamental, destacou-se o local em que estão inseridos no governo.

Importa esclarecer que dependendo do contexto histórico e político as coalizões apresentavam demandas específicas, mas as crenças norteadoras das duas coalizões mapeadas nesse trabalho, CVJ e CARP, permaneceram as mesmas em todos os períodos analisados. Por exemplo, no período de exceção, a questão da abertura dos arquivos da ditadura não era vista como uma prioridade, já que uma das preocupações centrais era a libertação dos presos políticos e o retorno dos exilados. Porém, no período democrático a abertura desses arquivos se torna uma exigência. Mesmo as coalizões apresentando demandas diferentes ao longo do período estudado foi possível identificar, em cada período, as crenças que nortearam suas ações.

Vale destacar que no SPNDH foi identificada a atuação de outra coalizão, que foi denominada Coalizão do Núcleo de Estudos de Violência da Universidade de São Paulo (CNEV/USP). Essa coalizão foi entendida como tal apenas por ser a responsável pela formulação das duas primeiras versões do PNDH. Diferentemente das coalizões acima descritas, o nome dessa coalizão relaciona-se diretamente com a entidade que representa e não as principais crenças que defende. Suas crenças não foram mapeadas, pois foge ao escopo deste trabalho mapear crenças que não se relacionam diretamente com o objeto desta pesquisa.

A pesquisa foi dividida por períodos: ditadura militar (1964-1985), dois governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e dois mandatos do governo Lula (2003-2010). Para cada período foi feito um mapeamento das crenças dos principais atores envolvidos com essa política e a partir disso foi possível identificar as coalizões existentes e como elas influenciaram o jogo político, transformando suas crenças e ideias em políticas públicas. Além de verificar as mudanças institucionais, buscou-se analisar que tipo de mudança ocorreu, se de maior porte (que ocorrem no núcleo da

política), ou de menor porte (que ocorrem nos aspectos secundários). Isto posto, parte-se agora para descrever um breve resumo dos capítulos que compõem esta tese.

Esse primeiro capítulo, como visto, voltou-se para apresentação das diretrizes do trabalho, opções metodológicas e teóricas e uma breve síntese da política estudada. No segundo capítulo, foi feita uma contextualização histórica dos fatos que antecederam a edição da Lei da Anistia em 1979, com objetivo de reconstituir esse momento histórico para compreender os processos políticos travados naquele período do país que tiveram reflexos e ainda têm sobre a democracia brasileira. Buscou-se demonstrar o papel desempenhado pelos integrantes do Legislativo, Executivo e movimentos sociais no que tange às questões relacionadas à memória, verdade e justiça, suas crenças e recursos empregados para transformá-las em políticas. Essa análise abarcou tanto o período ditatorial, quanto o democrático, compreendendo a década de 1970 até o ano de 2002, e constituiu-se na análise das Leis da Anistia (lei nº 6.683/1979), dos Desaparecidos políticos (lei nº 9.140/1995) e a que estendeu a anistia a outros grupos (lei nº 10.559/2002).

A análise também contemplou o processo de constituição de uma cultura voltada para a promoção e proteção dos direitos humanos, que tomou conta do país no início da década de 1990 e culminou na formulação e institucionalização da política nacional de direitos humanos. Como o direito à memória, verdade e justiça relaciona-se imediatamente aos direitos humanos e são por eles acobertados, sendo impossível dissociá-los, entendeu-se necessário reconstruir, também, a trajetória de consecução desses direitos no país. Fez-se isso, especialmente, a partir do contexto das discussões travadas no âmbito das CNDHs. Analisar o processo pelo qual os direitos humanos se materializaram, auxiliou na compreensão dos principais eventos que permitiram as mudanças institucionais ocorridas desde a elaboração da Lei da Anistia até a edição da segunda versão do PNDH.

No terceiro capítulo, adotou-se a mesma dinâmica. Analisou-se as CNDHs para demonstrar como os direitos humanos eram concebidos no governo Lula, em contraposição ao seu antecessor e, também, para verificar o papel desempenhado pelas duas coalizões mapeadas no SPNDH - CVJ e CARP - na tradução de suas crenças em políticas no PNDH-3 e nas legislações editadas no período. Essa análise compreendeu o período de 2003 a 2011, encerrando-se com a edição da Lei nº 12.528/2011 que criou a CNV. Nesse ponto, este estudo, centrou-se nas movimentações dos atores para inserir o eixo memória e verdade nas CNDHs, com ênfase para a XICNDH, que serviu de texto

base para a formulação das diretrizes do PNDH-3. A abordagem recuperou as discussões travadas antes, durante e após a edição do PNDH-3, bem como da redação final dessa versão do programa, trazidas com a edição do decreto nº 7.037/2010. À luz do modelo do ACF, buscou-se, portanto, compreender o processo político que deu origem às mudanças no PNDH-3 que permitiram a inserção do eixo memória e verdade pela primeira vez em um programa nacional de direitos humanos.

Por fim, o quarto e último capítulo, organizado em torno do binômio memória vs esquecimento, procurou trazer os embates travados sobre esse tema no subsistema de Acesso à Informação (SAI), a partir das lentes teóricas do ACF. O modelo prevê que pode existir influência de um subsistema político sobre o outro assim, dada a importância do acesso à informação pública para fornecer subsídios ao trabalho da Comissão Nacional da Verdade (CNV), entende-se como imprescindível analisar as crenças, atores políticos e recursos das coalizões (CVJ e CARP) no SAI para institucionalização de suas crenças. Para tanto, nesse tópico, analisou-se a legislação de acesso à informação produzida pós-constituição de 1988 até o ano de 2011, momento de criação da CNV e da edição da última alteração da Lei de Acesso à Informação.

CAPÍTULO 2 - TRAJETÓRIA DE UMA LUTA POLÍTICA: PARA QUE NÃO SE ESQUEÇA, PARA QUE NUNCA MAIS ACONTEÇA

2.1 Breves considerações sobre a ditadura militar no Brasil

Com o golpe de 1964, deu-se início a consolidação do regime militar brasileiro, que durou por 21 anos (1964-1985), dos quais se alternaram períodos de maior ou menor repressão e violência do Estado, amparados pela criação de diversas leis e Atos Institucionais³⁶, editados para viabilizar o projeto ditatorial e fortalecer o aparato repressivo. A fase inicial do regime acarretou cassação de mandatos, expurgo de militares, suspensão de direitos políticos, demissão de servidores públicos, intervenção em sindicatos, prisão de milhares de brasileiros, torturas, entre outras ações que previam a legitimação do intervencionismo militar no sistema político (BRASIL, 2007). Para justificar essa avalanche repressiva, o regime difundiu a ideologia da Doutrina de Segurança Nacional (DSN), que posteriormente virou lei, a qual consistia basicamente no fortalecimento do “Poder Nacional” e no combate ao comunismo.

A ideologia girava em torno do discurso do combate ao inimigo da Pátria, que não era mais externo, mas sim interno. O objetivo desse “inimigo interno” era implantar o comunismo pela via revolucionária, portanto, era preciso combatê-lo e, com base nessa doutrina, qualquer brasileiro que questionasse o regime estabelecido poderia ser visto como uma ameaça e entendido como “inimigo interno” do país. Na prática, isso significava que todo cidadão poderia ser um potencial inimigo, logo, com base na DSN, o uso da violência para conter as “ameaças internas” tornou-se regra do regime, justificando o exílio, banimento, tortura, prisão, julgamento e até mesmo a morte (CABRERA, 2012). Ou seja, a tortura e execução de pessoas institucionalizaram-se como políticas de Estado.

Em um segundo momento, com a edição do AI-5, considerado o mais duro dos atos institucionais editados no período ditatorial, a repressão atinge seu ponto alto e dá-se início ao que a literatura denomina de *anos de chumbo*. No final de 1969, o aparelho

³⁶ Foram editados dezessete atos durante o regime. Esses instrumentos forneceram subsídios jurídicos ao regime instalado, pois passaram a representar a nova ordem constitucional do Estado. Dentre os atos institucionais, o AI-5 foi considerado como o mais discricionário, outorgou poder absoluto ao presidente da república sobre a federação e os demais poderes, extinguiu direitos civis (*habeas-corpus*) e políticos (o Congresso Nacional foi fechado e retomou-se a cassação de mandatos) e a imprensa passou a sofrer forte censura (GRECO, 2004; BRASIL, 2007).

repressivo institucionalizou o arbítrio (FALCÃO, 2010). Sob o manto do AI-5, AI-13 e AI-14³⁷, de uma terceira Lei de Segurança Nacional (Decreto Lei nº 898/1969), responsáveis pela introdução da prisão perpétua e pena de morte no ordenamento jurídico, as Forças Armadas intensificaram suas ações para conter as atividades consideradas subversivas (que poderiam, naquele momento, ser desde reivindicações salariais até pregações religiosas). O arbítrio das autoridades policiais contou ainda com a edição no ano de 1969 de diversos instrumentos jurídicos legais como o Código Penal Militar, Código de Processo Penal Militar e a Lei de Organização Judiciária Militar. Esse aparato legal, além de redefinir os crimes contra a segurança nacional, atribuir à Justiça Militar o julgamento de crimes políticos praticados por civis, também regularizavam os órgãos de segurança nacional como: Serviço Nacional de Informação (SNI), Centros de Informação do Exército (CIEEX), Marinha (CENIMAR) e Aeronáutica (CISA) e dos Destacamentos de Operações e informações e Centros de Operações de Defesa Interna (DOI-CODI) (MAGALHÃES, 1997; MEZAROBBA, 2003).

A inexistência do Estado de Direito propiciou o desrespeito aos princípios jurídicos fundamentais, já que para combater os opositores políticos, as Forças Armadas não pouparam o uso da violência e abusaram dos interrogatórios com torturas, investigações sigilosas, escutas telefônicas, armazenamento e processamento de informações, entre outros meios (BRASIL, 2007). Com o terror disseminado, a sociedade passou a conviver diariamente mergulhada no medo, especialmente aqueles que faziam parte da elite política e intelectual do país (MEZAROBBA, 2003). Esse endurecimento crescente do regime, especialmente após a posse de Emílio Garrastazu Médici, gerou reações dos opositores do regime militar e alguns setores da esquerda deram início à luta armada. Nessa época, entraram em cena as Guerrilhas urbanas e focos de guerrilheiros rurais, porém essa resistência armada logo foi massacrada pelos órgãos de repressão que não economizaram recursos à época para eliminar qualquer tipo de oposição ao regime (FALCÃO, 2010).

Ao assumir o poder em 1974, Ernesto Geisel, deu início a um projeto político de distensão lenta e gradual rumo a “abertura democrática”. Esse processo durou por 11 anos e foi determinado por diversas forças, dentre elas pode-se elencar: tentativa de manutenção do controle do processo eleitoral para assegurar a sucessão do nome escolhido por Geisel, conflito interno dentro das Forças Armadas e emergência de sérios

³⁷ AI-13 instituiu o banimento do território nacional para qualquer cidadão brasileiro que ameaçasse a segurança nacional e o AI-14 previa a pena de morte para os considerados subversivos.

problemas econômicos com o fim do “milagre econômico” (KINZO, 2001). Marcado por momentos de avanços e retrocessos, esse processo, teve continuidade com seu sucessor, João Baptista Figueiredo (MEZAROBBA, 2003).

Alguns autores afirmam que ao longo da ditadura ocorreram importantes divisões nas Forças Armadas sobre diversos aspectos do regime, acontecendo o mesmo em relação ao processo de abertura, que tinha diversos opositores de dentro do próprio governo³⁸ (MEZAROBBA, 2003; SOARES *et al*, 1995). Um deles era o Ministro do Exército Sylvio Frota, candidato do grupo militar da linha-dura, que se opunha abertamente à distensão e tinha angariado forte apoio do Congresso Nacional nos anos de 1976/1977. Para impedir a candidatura de Frota, Geisel o demitiu em outubro de 1977. Com essa ação e com a revogação no ano de 1978 do AI-5 (instrumento que institucionalizara a repressão), Geisel tentava desvencilhar-se da figura do chefe de governo que representava os interesses dos militares, sem, contudo, perder apoio das Forças Armadas, além de dar ares republicanos a sua gestão (FALCÃO, 2010).

Nos anos que se seguiram, para garantir à transição política, Geisel manteve a postura de tentar neutralizar as pressões internas, que se opunham à distensão, punindo a radicalização dos militares linha-dura com demissões. Para reprimir as pressões externas controlou a oposição dentro do Congresso Nacional, com a cassação dos mandatos de parlamentares de postura oposicionista, fez alteração na legislação eleitoral e nos procedimentos legislativos (KINZO, 2001).

Apesar desse projeto liberalizante foi durante o governo de Geisel que o país computou o maior número de desaparecimento de militantes opositores ao regime, muitos até hoje não encontrados (MEZAROBBA, 2003). Mesmo com as guerrilhas já desarticuladas, nos primeiros meses desse período, foram mantidos os interrogatórios mediante tortura e ainda permanecia como rotina o assassinato dos opositores políticos e desaparecimento de presos políticos (FALCÃO, 2010). As justificativas para os desaparecimentos e mortes também permaneceram idênticas ao período anterior. Isto é, o regime militar tentava encobrir a verdadeira rotina dos porões da ditadura para não assumir oficialmente as mortes e desaparecimentos³⁹. A estratégia adotada consistia em

³⁸ Sobre o tema ver: SOARES, Gláucio Ary Dillon; D'ARAÚJO, Maria Celina; CASTRO, Celso. **A volta aos quartéis**: a memória militar sobre a abertura. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995. 308p.

³⁹ O termo desaparecido era utilizado para definir a condição de pessoas que apesar de sequestradas, torturadas e assassinadas pelos órgãos de repressão, não obtiveram o reconhecimento por parte das autoridades governamentais de sua responsabilidade pelas prisões e mortes. Ainda hoje essas pessoas são consideradas foragidas pelos órgãos oficiais. Já o termo morto, ou morto oficial significava que os órgãos repressivos admitiam publicamente a responsabilidade pelas mortes. No primeiro caso, a luta das famílias

divulgar notas oficiais justificando os casos dos mortos e desaparecidos por meio da simulação de atropelamentos, tentativas de fuga e suicídios (BRASIL, 2007).

Porém, no ano de 1975, com a divulgação das notas oficiais de suicídio do jornalista Vladimir Herzog⁴⁰ e do metalúrgico Manuel Fiel Filho, essa estratégia mostrou-se inócua. Esses episódios geraram um forte repúdio da sociedade civil contra as graves violações de direitos humanos praticadas pelos agentes públicos a serviço da ditadura (BRASIL, 2007). Tais acontecimentos levaram a uma mudança na luta da oposição, antes pela via insurrecional, que tinha se mostrado falha, agora pela via institucional (CARVALHO, 2005).

Na segunda metade da década de 1970, através do jogo eleitoral e reorganização da sociedade civil (por meio dos novos movimentos sociais, novo sindicalismo, comunidades de base, entre outros atores emergentes no cenário interno e externo), deu-se início a conquistas que permitiram, de forma lenta e gradual, a aquisição de uma série de liberdades políticas que culminaram no término formal do regime de exceção em 1985⁴¹ (GRECO, 2005). Contudo, para Codato (2005, p.99), o fim do regime ditatorial não significou a perda de poder dos grupos ligados à ditadura “mas uma acomodação no universo das elites, tendo as Forças Armadas passado para o fundo do palco, sem, contudo, perder suas prerrogativas, como o poder de veto, por exemplo”.

Segundo Zaverucha (1994), a transição do regime autoritário para o democrático, no caso brasileiro, impressiona pela manutenção dos enclaves autoritários dentro do aparelho do Estado, mantido até mesmo pela Constituição de 1988. Para esse autor, os militares deixaram o governo, mas permaneceram mantendo áreas autônomas de poder político, resultando em um constante “pisar em ovos” dos governos civis frente às reações dos militares às suas decisões. “Chamemos essa situação de democracia tutelada, porque os militares continuam predeterminando alguns resultados *ex ante* ao intimidar os civis ou ainda controlam alguns resultados *ex post*, prejudicando o processo de consolidação democrática” (ZAVERUCHA, 1994, p.

circunscreve-se em esclarecer as circunstâncias da morte e a localização dos restos mortais. No segundo, apesar de assumirem a autoria das mortes, em alguns casos, é necessário, ainda, saber o local onde foram enterrados os corpos (COMISSÃO DE FAMILIARES DE MORTOS E DESAPARECIDOS POLÍTICOS; INSTITUTO DE ESTUDOS E VIOLÊNCIA DO ESTADO; GRUPO TORTURA NUNCA MAIS RJ E PE, 1995).

⁴⁰ Vladimir Herzog e Manuel Fiel Filho foram assassinados, sob tortura, pelo DOI-CODI de São Paulo. Vladimir foi morto em 25 de outubro de 1975 e o Manuel três meses depois.

⁴¹ O relatório final da Comissão Nacional da Verdade brasileira de 2014 confirmou 434 mortes e desaparecimentos de vítimas da ditadura, dessas, 191 permanecem desaparecidas e mais de 1.800 casos comprovados de tortura. A Comissão, no entanto, reconhece que esses números podem ser bem maiores, porém dado ao precário acesso de dados e informações, não se tem como saber o número exato.

163). Como será observado ao longo desta tese, passados mais de cinquenta anos do golpe e trinta do fim do período de exceção, essa dialética ainda hoje pode ser observada.

2.2 Anistia um processo político inacabado

O tema da anistia política perpassou diversos momentos dos 21 anos de duração do regime ditatorial. Constituído para reestabelecer a “ordem” interna no país e eliminar qualquer indício de subversão daqueles se opunham as ideias do regime, foram adotadas diversas penalidades contra os “inimigos” do Estado (MEZAROBBA, 2003). Segundo essa autora, as mais comumente empregadas foram: o exílio nas modalidades de banimento, confinamento, asilo e refúgio; suspensão de direitos políticos, cassação de mandatos políticos, perda de cargo público, demissão ou perda de mandato sindical; perda de vaga em escolas públicas ou expulsão de escolas particulares e prisão.

Diante desse quadro, que se instalara no alvorecer do golpe de 1964, tiveram início os primeiros apelos por anistia, os quais partiam da sociedade civil, por meio da imprensa e também de setores militares favoráveis à anistia⁴² (RIBEIRO, 2012). No entanto, foi apenas em 1968 que essas demandas ganharam contornos institucionais com a apresentação de um projeto de lei à Câmara dos Deputados pelo deputado federal Paulo Macarini, do Movimento Democrático Brasileiro (MDB). O projeto, além de aprovado na Comissão de Constituição e Justiça por 13 votos a 01, contava com o apoio de 35 deputados do partido da base governista Aliança Renovadora Nacional (Arena) (MARTINS, 1978 *apud* FALCÃO, 2010). Na ocasião, pressionado pelo governo Costa e Silva o Legislativo rejeitou a anistia política.

No ano de 1972, os silêncios sobre os excessos praticados pela ditadura começam a se romper dando início a uma série de movimentos destinados a luta a favor da anistia e dos direitos humanos⁴³. Alguns exemplos são (FALCÃO, 2010; GRECO, 2005; MEZAROBBA, 2003; RIBEIRO, 2012):

⁴² Na imprensa, pelos escritos de Alceu Amoroso Lima (adotava o pseudônimo de Tristão de Athayde) e Carlos Heitor Cony e por parte do setor militar, por exemplo, os dois ministros do Superior Tribunal Militar, general Pery Bevilacqua e Olímpio Mourão Filho (RIBEIRO, 2012).

⁴³ Sobre o tema ver: FALCÃO, Maria Cláudia Araújo de Arruda. **Lei de Anistia: aspectos políticos e jurídicos.** (Dissertação). Universidade Federal de Pernambuco. Programa de pós-graduação em Ciência Política. Recife. 2010. 116p.

- (i) Criação, no ano de 1972, da Comissão Justiça e Paz da Cúria Metropolitana de São Paulo, que participava ativamente na defesa da causa dos perseguidos políticos, presos e familiares de mortos e desaparecidos;
- (ii) programa de governo do MDB nas eleições legislativas de 1974, que tinha como uma de suas diretrizes a anistia política;
- (iii) mortes de Vladimir Herzog e do metalúrgico Manuel Fiel Filho no ano de 1975, que mobilizaram diferentes setores da sociedade pela anistia e pela garantia dos direitos humanos;
- (iv) Congresso Mundial da Mulher no México, em que se decidiu que 1975 seria o Ano Internacional da Luta pela Anistia, influenciando a ação de militantes como Therezinha Zerbine⁴⁴, responsável pela fundação, no mesmo ano, do Movimento Feminino pela Anistia (MFPA), que fez irromper o debate sobre a anistia na cena política;
- (v) denúncias relacionadas às graves violações de direitos humanos praticadas nos porões da ditadura feitas pela Ordem dos Advogados do Brasil, Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e Associação Brasileira de Imprensa (ABIN)
- (vi) manifestações públicas ocorridas no ano de 1977 protestando contra as prisões e torturas de presos políticos e reivindicando a anistia;
- (vii) sentença do juiz Márcio José de Moraes, no ano de 1978, da 7ª Vara da Justiça Federal, reconhecendo pela primeira vez a responsabilidade do Estado brasileiro pela prisão, tortura e morte do jornalista Vladimir Herzog.

As constantes denúncias de violações de direitos humanos e a luta pela anistia não ficaram apenas no âmbito doméstico, elas ultrapassaram fronteiras e causaram repercussões no cenário internacional que passou a condenar a violência do Estado brasileiro (MEZAROBBA, 2003). Segundo essa autora, o cenário internacional passou a pedir que fossem adotadas providências para que a tortura, sistematicamente aplicada como arma política, cessasse e que as denúncias fossem devidamente apuradas. Alguns

⁴⁴ Advogada, ex-presa política e esposa do general cassado pelo AI-1 em 1964, Euryale Zerbine.

exemplos emblemáticos da pressão internacional⁴⁵ foram (ALMEIDA, 2002; JOFFILY, 2008; MEZAROBBA, 2003):

- (i) pedido, no início da década de 1970, de autorização da Organização dos Estados Americanos (OEA), por intermédio da sua Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), para iniciar as investigações relacionadas às denúncias de torturas que recebia. Essa permissão foi negada pelo governo;
- (ii) publicação do relatório da Anistia Internacional, no ano de 1972, no qual foram divulgados os nomes de 472 torturadores e 1.081 vítimas de tortura;
- (iii) manutenção do Brasil sob exame, pela Comissão de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU), quando o país tornou-se objeto de consideração dentro do procedimento confidencial do organismo;
- (iv) elaboração de relatório, no ano de 1977, pelo departamento de Estado norte-americano criticando as graves violações de direitos humanos e exigindo que o Brasil tomasse providências nesse campo. Esse ato foi entendido por Geisel como uma ingerência inaceitável, levando no segundo semestre do mesmo ano ao rompimento das relações de cooperação militar com os EUA.

Como se vê, os movimentos pró-direitos humanos e anistia política foram galgando espaços e ganhando adeptos interna e externamente, tornando a anistia, e os direitos humanos, imediatamente relacionados a ela, palavras de ordem no país, o que permitiu a inserção lenta e gradual desses temas na agenda política brasileira. A luta pela anistia não se circunscrevia apenas na obtenção dessa medida, mas sim a um processo político que buscava a constituição da esfera da sociedade civil, a ocupação do espaço público e de exercício da cidadania (GRECO, 2005; DEL PORTO, 2009). Esse debate da anistia foi ampliado pela abertura político institucional que serviu ao propósito de unir os brasileiros, antes separados pelo regime (seja pelas ideologias por ele impostas, seja pelo exílio, prisões, banimentos, ou pela desconfiança, medo e delação) (GABEIRA, 1976, *apud* Del Porto, 2009). Esses elementos são traduzidos nas palavras do escritor “Tristão de Atahyde”:

Se quisermos combater o terrorismo, Anistia. Se quisermos que a condição lamentável do nosso homem do campo se humanize, Anistia. Se quisermos que o nosso parque industrial, o maior da América Latina, não seja uma colossal usina de poluição, Anistia. Se

⁴⁵ Sobre o tema ver: ALMEIDA, Wellington Lourenco de. **Direitos Humanos no Brasil (1988-1998): um desafio à consolidação democrática.** Tese (doutorado em Ciência Política). Programa de pós-graduação em Ciência Política da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2002, 321p.

quisermos, em suma, defender a nossa independência nacional e preparar a lição de humanismo brasileiro, com que podemos colaborar para a civilização universal, como potência que um dia seremos; recomeçamos pela Anistia (BRASIL MULHER, 1975, *apud* DEL PORTO, 2009, p. 67).

A luta pela anistia ganhou reforços com a criação dos Comitês Brasileiros de Anistia (CBAs), no ano de 1978, e as ações coordenadas pelo Movimento Feminino Pela Anistia (MFPA). Os CBAs eram formados, na essência, por ex-presos e perseguidos políticos, familiares e amigos de presos, mortos, exiliados e desaparecidos, contava também com vários grupos organizados na defesa dos direitos humanos (estudantes, advogados, alas progressistas da Igreja Católica, artistas, etc). O objetivo dos CBAs era o combate direto das ideologias da doutrina de segurança nacional, centradas no uso indiscriminado da violência e do terror e a busca pela Anistia Ampla Geral e Irrestrita (GRECO, 2005). A Carta de Salvador, elaborada durante o “Encontro Nacional de Movimentos pela Anistia” traduz os princípios e as concepções da luta pela anistia:

A Anistia pela qual lutamos deve ser Ampla – para todas as manifestações de oposição ao regime; Geral – para todas as vítimas da repressão; e Irrestrita – sem discriminações e restrições. Não aceitamos a anistia parcial e repudiamos a anistia recíproca. Exigimos o fim das torturas e do aparelho repressivo e a responsabilização judicial dos agentes da repressão e do regime a que eles servem (ENCONTRO NACIONAL DE MOVIMENTOS PELA ANISTIA, 1978).

Na Carta de Salvador fica claro que a luta dos CBAs, além de repudiar a anistia parcial e recíproca, também consistia no desmantelamento do aparelho repressivo estatal, erradicação da tortura, com a devida responsabilização criminal do Estado e dos agentes públicos que praticaram torturas e a supressão do ordenamento jurídico das leis editadas no período de exceção elaborada para embasar as ações arbitrárias do regime instalado.

Por outro lado, a Anistia pela qual lutamos, só será efetivamente garantida com o fim do aparelho-repressivo político oficial ou autônomo, que desrespeita cotidianamente os direitos humanos e até a própria legislação em vigor, praticando saques (...) torturas e assassinatos de acusados por crimes políticos, ou comuns. E que está presente, tentando obstacular, diariamente, as luta do movimento popular e democrático. (Exigimos) a elucidação da situação dos desaparecidos e dos mortos e o esclarecimento das circunstâncias em que ocorreram as mortes e os assassinatos. (...) Entendemos ainda, que a conquista da Anistia não pode vir só. Ela exige a eliminação dos atos e leis de exceção, o estabelecimento das leis e mecanismos de livre

participação e representação popular, além do fim radical e absoluto das torturas, bem como a responsabilização criminal dos que a praticam. Caso contrário ficar-se-á à mercê do arbítrio da minoria no poder, que legisla e ordena a sociedade em função de seus interesses (ENCONTRO NACIONAL DE MOVIMENTOS PELA ANISTIA, 1978).

No “Encontro Nacional de Movimentos pela Anistia”, realizado em 09 de setembro de 1978, em Salvador-BA, fez-se a convocação para o I Congresso pela Anistia a ser realizado no início de novembro do mesmo ano em São Paulo. A popularização dos CBAs ocorreu durante esse congresso. Nele, as bases da luta foram firmadas mantendo-se as mesmas descritas na Carta de Salvador e, a elas, acrescentaram-se as estratégias a serem adotadas a partir daquele momento. Ou seja, deu-se ampla divulgação às lutas empreendidas e, ao mesmo tempo, conscientizou-se a população sobre o embate que se travava (FALCÃO, 2010).

De acordo com Faturi (2014) os CBAs proclamavam-se como interlocutores legítimos da anistia política, logo, das reivindicações democráticas, que tinham como incumbência lutar contra o regime de exceção visto como o real “inimigo” a ser combatido. Aqui, também fica claro, que a luta pela anistia tinha adquirido duas faces, uma que defendia os que já haviam se tornado vítimas da repressão e a outra a que objetivava a defesa daqueles que ainda estavam lutando em oposição ao regime (FATURI, 2014).

Com a posse de Figueiredo em março de 1979 o tema da anistia política entra em definitivo na agenda governamental, transformando-se no primeiro ato político do seu governo. De acordo com Mezarobba (2003), Figueiredo tinha duas razões para declarar a anistia como sua primeira ação. A primeira, por tratar-se de uma medida que ele poderia tomar sozinho. A segunda, porque ele tinha motivos pessoais que lhe inspiravam. Seu pai, o general Euclides de Oliveira Figueiredo, lutou na Revolução Constitucionalista de 1932 e foi anistiado parcialmente em duas ocasiões (1934 e 1945). Porém, em nenhuma delas o general Euclides aceitou sua inclusão como anistiado, pois entendia que a anistia deveria ser plena e não parcial, em suas palavras “(...) Esquecimento ou é completo, total, ou não existirá. Tudo quanto possa restringi-lo lembra o crime, é penalidade” (BRASIL, 1982).

Ao ser eleito deputado da União Democrática Nacional (UDN), no ano de 1946, o pai do então presidente Figueiredo, Euclides, propôs a abolição das restrições à anistia constantes da Lei nº 7.474/1945. As mudanças visavam garantir a pronta readmissão

dos anistiados aos postos anteriores, enquanto aguardavam a decisão da comissão de revisão. No mesmo ano, 1946, Euclides conseguiu sua reintegração ao Exército com patente de general. Ainda, à época, por decreto do Presidente Eurico Gaspar Dutra, colheu benefícios do ressarcimento de suas perdas junto ao Poder Judiciário (BRASIL, 1982).

Os fatores acerca da anistia do pai de Figueiredo, no ano de 1946, auxiliam a compreender o teor do projeto de lei (PL) assinado e enviado ao Congresso Nacional por seu filho, João Baptista Figueiredo, em 27 de junho de 1979. Ou seja, concessão de anistia a todos que cometeram crimes políticos ou conexos⁴⁶ (no período de 02 de setembro de 1961 a 31 de dezembro de 1978), incluindo os militares e aqueles que tiveram seus direitos políticos suspensos. Quando do envio do projeto de lei, Figueiredo deixou entrever que aquele era o primeiro passo, posteriormente, ele pretendia ampliar a lei para beneficiar os que não tinham sido por ela contemplados - os condenados pela prática dos denominados “crimes de sangue”: terrorismo, assalto, sequestro e atentado pessoal (MEZAROBBA, 2003).

A justificativa para não abarcar tais crimes era que eles não se enquadravam na categoria de políticos e de que as ações daqueles que os praticaram se deram contra a humanidade e não contra o Estado (BRASIL, 1982). Nessa ocasião o ministro da Justiça, Petrônio Portella, declarou que o projeto, embora injusto por discriminar tanto os condenados quanto os não condenados⁴⁷ era o possível naquele momento político do país (MEZAROBBA, 2003).

No prefácio da mensagem presidencial, Figueiredo deixou claro que apesar da anistia ser um ato unilateral de poder, para que ela atingisse sua finalidade política, seria preciso o “(...) desarmamento dos espíritos pela convicção da indispensabilidade da coexistência democrática” (BRASIL, 1982, p.21). A ideia central que perpassou o texto da mensagem presidencial relacionava-se a cooperação dos brasileiros para a construção de uma nova ordem, a democrática, que só seria alcançada por meio da pacificação nacional (paz e conciliação). Isso se daria apenas através do esquecimento, papel que o governo entendia que estava cumprindo naquele momento ao “permitir” a reintegração na vida política dos cidadãos, muitos deles, na visão do governo, sem mesmo merecer.

⁴⁶ No projeto de Lei nº 14 de 1979, considerou-se como crimes conexos os crimes de qualquer natureza relacionados aos crimes políticos praticados por motivação política (BRASIL, 1982).

⁴⁷ Um exemplo da incoerência do projeto de lei apresentado por Figueiredo são os casos dos quarenta réus da Aliança Libertadora Nacional. Desse número 16 condenados, que já tinham cumprido pena, ou estavam em vias de cumprir, não estavam abarcados pela anistia. Enquanto que treze deles, banidos e foragidos, mesmo tendo praticado crimes de sangue, teriam direito a anistia (MEZAROBBA, 2003).

(...) o projeto, ainda assim, paralisa os processos em curso até dos que, a rigor não estão a merecer o benefício de uma medida de sentido marcadamente político. Ao fazê-lo, o Governo tem em vista evitar que se prolonguem processos que, (...) irão traumatizar a sociedade com o conhecimento de eventos que devem ser sepultados em nome da Paz (BRASIL, 1982, p.22)

A mensagem do Executivo⁴⁸ foi levada à apreciação de uma Comissão Mista encarregada de analisar e dar parecer ao projeto de lei. O deputado Ernani Satyro (ARENA) assumiu a relatoria com o discurso de pacificar a família brasileira e Teotônio Vilela (MDB)⁴⁹, foi escolhido para presidir a Comissão instalada em 02 de agosto de 1979. Vilela discursou em sua posse que competia à sociedade fixar os parâmetros da lei de anistia e não ao Estado, afirmando que o Congresso Nacional não era um poder homologatório e que estava incumbido de distorcer as injustiças do PL nº 14/1979.

Instaurada a Comissão Mista, Vilela percorreu por trinta dias o país visitando presos políticos, familiares de desaparecidos e atingidos pelos atos de arbítrio perpetrados pelo regime de exceção no intuito de ouvir seus clamores e com isso aperfeiçoar os dispositivos do projeto enviado por Figueiredo. Subcomissões com finalidade semelhante, mas motivadas pela greve de fome dos presos políticos⁵⁰, também foram criadas dentro da Comissão Mista. Porém, os representantes da ARENA, sem justificativas, não integraram esses espaços e deixaram de comparecer, por um período, as reuniões da Comissão⁵¹, o que foi veementemente rechaçado pelo MDB. Sobre esse fato, o deputado Tarcísio Delgado do MDB⁵², assim se manifestou “(...) uma bancada que assim se ausenta demonstra que, na verdade, representando a Maioria, demonstra [sic] que o Congresso atual, com sua maioria, não está em condições de legitimamente representar o povo brasileiro” (BRASIL, 1982, p.553).

O deputado Tarcísio Delgado seguiu criticando as declarações prestadas pelo relator da matéria à imprensa nacional, em que prejulga e adianta o parecer sem sequer apreciar as emendas apresentadas, deixando clara a intenção de manter o projeto de lei tal qual como apresentado pelo presidente “(...) podemos já, infelizmente, prever que

⁴⁸ A mensagem nº 59 de 1979 (nº de origem 19/1979) foi transformada no Projeto de Lei nº 14/1979.

⁴⁹ Vilela era usineiro alagoano e tinha apoiado o golpe de 1964.

⁵⁰ Recurso comumente utilizado no período como meio de protesto e para atrair a atenção da sociedade civil e angariar seu apoio para que a anistia fosse ampla, geral e irrestrita.

⁵¹ A ARENA, bancada majoritária, depois de aprovado o requerimento de visita aos presídios, não mais compareceu em algumas reuniões da Comissão Mista, prejudicando com esse ato os andamentos do trabalho da Comissão que não atingia *quórum* para deliberar sobre nenhum tema.

⁵² Pronunciamento feito durante a 5ª reunião da Comissão, realizada no dia 14 de agosto de 1979.

não teremos a aprovação pelo Congresso Nacional de uma anistia. A anistia não será aprovada, porque não há anistia que não seja ampla, geral e irrestrita” (BRASIL, 1982, p.553). Para encerrar, o deputado concluiu com pesar que “o que vai ser aprovado pelo Congresso Nacional não é uma anistia concedida pelo Congresso, mas uma anistia outorgada, quase que doada pelo poder soberano que comanda esse país” (BRASIL, 1982, p. 554). De fato, a rejeição do relator as 305 emendas apresentadas ao projeto de lei e dos 09 substitutivos confirmam a fala do deputado Tarcísio Delgado. Ou seja, o completo descaso do governo com as críticas feitas ao projeto e sua força política na manutenção dos seus ideais. A ausência de autonomia do Congresso Nacional, naquele momento, não permitiu que esse Poder traduzisse os anseios populares, mesmo gozando de amplo apoio da sociedade civil.

Rejeitadas as emendas, o relator da comissão mista, deputado Ernani Satyro, apresentou um novo substitutivo acrescentando sete artigos ao projeto de lei do Executivo. Esse novo substitutivo estendia o prazo para concessão da anistia até 15 de agosto de 1979, incluía os crimes eleitorais, punindo, além das ações baseadas nos Atos Institucionais, as oriundas de outros diplomas legais; garantia os direitos e vantagens dos anistiados falecidos aos seus dependentes; previa a declaração de ausência aos familiares de desaparecidos; estendia a anistia aos empregados de empresas privadas, punidos pela participação em greves ou outros movimentos reivindicatórios; e garantia o direito de votar e de ser votado aos anistiados inscritos em partidos políticos legalmente constituídos (BRASIL, 1982). O MDB criticou o texto do substitutivo apresentado pelo relator sob o argumento de inconsistente, falho, odioso, dentre outros adjetivos análogos que também se estendiam ao próprio projeto de lei do governo. Nas palavras do deputado Marcelo Cerqueira: “esse projeto de anistia, nobre relator Ernani Satyro e Srs. Congressistas, contém em si uma odiosidade, um desamor, uma injustiça (...)” (BRASIL, 1982, p. 649).

Ignorando as críticas, o substitutivo do relator foi aprovado na comissão. Ao final dos debates, diante da derrota de não conseguir introduzir nenhuma demanda da sociedade no texto do projeto de lei, o senador Pedro Simon (MDB) denunciou que houve uma “farsa” do governo. Segundo Simon, o governo tentou travestir o projeto político da anistia em um processo democrático, criando uma comissão mista que deveria ter amplos poderes para debater seus termos, mas que, no entanto, ao final, não teve.

As decisões já estavam tomadas e elas foram verticais, de cima para baixo, o Executivo tinha seu próprio projeto de anistia e dele, em nenhum momento, abriu mão. Desde o envio da mensagem presidencial, os termos da anistia já estavam postos, não existia espaço para qualquer alteração. Nos bastidores, o projeto de anistia parcial e restrita já se consolidara e com maioria no Congresso Nacional. Dar caráter democrático a ele era tarefa difícil, pois qualquer ameaça de modificação do texto presidencial seria rejeitada e se não o fosse, o presidente vetaria, como ficou claro em diversos posicionamentos da ARENA durante o debate na comissão mista. A indignação da oposição ante a ausência, imposta pela ARENA, de recusar-se a debater a matéria, pode ser percebida pela fala do senador Pedro Simon (MDB):

Pelo contrário, toda nação sabe e a Imprensa noticiou, que o Relator, que os líderes da ARENA, no Gabinete do Ministro da Justiça, estudaram emenda por emenda e decidiram lá o que seria votado aqui. E decidiram lá, Sr. Presidente, lá no Poder Executivo, o que podia ser votado aqui. Não tiveram nenhum mínimo gesto de grandeza com esse partido oficial para apenas dizer que a emenda “A”, a emenda “B”, a emenda “D”, a emenda “E”, a emenda “F”, vocês vão aprovar. No sentido de que, pelo menos, tivessem um mínimo de condições para se dizer que algo esse Congresso fez para aprimorar o projeto. Meus cumprimentos ao Senador Petrônio Portella. S. Ex^a, não há dúvida nenhuma, como Ministro da Justiça, não como Senador, mas como Ministro da Justiça, é o grande vitorioso. A orientação que S. Ex^a deu ao partido oficial foi seguida à risca (BRASIL, 1982, p. 741).

Quando a matéria foi levada para debate no plenário, em sessão conjunta no Congresso Nacional⁵³, foi feito requerimento (sessão do dia 22 de agosto) para que o substitutivo do MDB (emenda n° 7)⁵⁴ que não havia sido acolhido pela comissão mista, fosse apreciado e votado. O teor dessa emenda contemplava na integralidade os interesses dos movimentos pela anistia, inclusive excluindo-se dos benefícios da medida os “atos de sevícia ou de tortura, de que tenham ou não resultado morte, praticados contra presos políticos” (BRASIL, 1982, p.71). Esse dispositivo permitiria a responsabilização dos agentes públicos que praticaram graves violações de direitos humanos, além de estabelecer a responsabilidade do Estado na apuração das circunstâncias das mortes e desaparecimentos.

⁵³ Durante a votação da matéria no Congresso Nacional houve manifestações em todo o país e também no exterior para aprovação da anistia ampla, geral e irrestrita: greve nacional dos presos políticos, caravanas do movimento pela anistia foram para Brasília e se juntaram a milhares de manifestantes e ocuparam o Congresso Nacional (sofreram represálias, com uso de violência em diversos momentos), exilados e banidos se mobilizaram no exterior, entre outras manifestações (GRECO, 2014; MEZAROBBA, 2003).

⁵⁴ A emenda n° 7 foi de autoria dos deputados Ulysses Guimarães e Freitas Nobre e do senador Paulo Brossard.

A votação dessa emenda foi nominal e apenas por 15 votos foi rejeitada, foram 209 votos contrários e 194 favoráveis (BRASIL, 1982). O substitutivo apresentado pelo deputado Ernani Satyro, na comissão mista, foi aprovado por voto simbólico das lideranças da ARENA e MDB. No dia 22 de agosto de 1979, Figueiredo sancionou a Lei da Anistia (Lei nº 6683/1979)⁵⁵ com veto parcial ao caput do art. 1º excluindo a expressão “e outros diplomas legais”, por entender que ela ampliava excessivamente o alcance da anistia (MEZAROBBA, 2003). Apesar da derrota, o senador Orestes Quécia (MDB) declarou a disposição da oposição de continuar lutando para fazer valer os anseios da população quanto à anistia “o MDB, no entanto, não vai desistir de sua luta pela anistia ampla, geral e irrestrita” (DIÁRIO DO BRASIL, 24 de agosto de 1979, p. 3829)⁵⁶.

Segundo Greco (2005) os dispositivos da anistia parcial imposta pelo governo com a edição da Lei nº 6.683/1979 traziam, em suas entrelinhas, os fundamentos norteadores fundantes e estruturadores do próprio regime, ou seja, a ideologia da doutrina da segurança nacional. Ideologia que se refletia, principalmente, pela falsa reciprocidade, atribuída à inclusão da figura de crimes conexos, que concedia anistia ampla, geral, irrestrita e prévia aos agentes públicos da repressão que mataram, sequestraram e torturaram civis. Também anistiava, porém de forma parcial e condicional, os opositores ao regime, excluindo discriminatoriamente os guerrilheiros do amparo da lei e com isso reforçando o centro dessa doutrina, que era o combate ao “inimigo interno” da nação e a sua eliminação. Da mesma forma, essa legislação concedia uma declaração de ausência aos familiares dos desaparecidos políticos, retirando-lhes o direito de conhecer a causa da morte ou desaparecimento e de enterrar seus entes. Assim, de acordo com Greco (*idem*) a edição da Lei nº 6.683/1979 institucionalizou o esquecimento, a impunidade, a tortura e conseqüentemente permitiu a manipulação da história oficial.

Todos os embates travados no âmbito nacional e, até mesmo internacional⁵⁷, sobre a anistia, além de realçarem as crenças em disputa, também trouxeram à tona as

⁵⁵ Importa ressaltar que mesmo após a edição da Lei da Anistia, mantiveram-se, porém não com a mesma frequência e intensidade, as repressões e prisões arbitrárias, ou seja, essa lei não serviu para por fim ao regime iniciado em 1964. Sobre o tema ver: MEZAROBBA, 2003.

⁵⁶ Em 20 de novembro do mesmo ano Figueiredo, cumprindo sua promessa inicial, concedeu indulto de Natal beneficiando diversos condenados com a redução das penas, incluindo até mesmo os punidos por homicídio qualificado, roubo e sequestro (MEZAROBBA, 2003).

⁵⁷ As denúncias sistemáticas dos exilados e banidos, sobre as graves violações de direitos humanos praticadas no país, repercutiram amplamente no cenário internacional e diversos comitês de anistia foram

duas forças em oposição que atuavam naquele momento no cenário político do país. Uma que lutava pela anistia ampla, geral e irrestrita, a qual seu discurso estruturante era forjado a partir da linguagem dos direitos humanos, com a singularidade de que os princípios norteadores eram voltados para a construção da contramemória⁵⁸ (memória dos vencidos), da exigência de verdade e justiça (GRECO, 2014). A outra força, que lutava pela anistia parcial e restrita, essa trazia em seu contradiscurso o perdão, esquecimento, impunidade, pacificação, conciliação nacional e generosidade (GRECO, 2003; 2009). Qualquer ato ou discurso contrário que rejeitasse a conciliação nacional “generosamente” oferecida pelo Estado era tido como “revanchista”.

Nesse primeiro momento da análise, é possível, utilizando as lentes teóricas do ACF, identificar as crenças que norteavam as ações dos grupos em disputa. De forma embrionária, já se tem como verificar as crenças dos atores em oposição e, com isso, a existência de duas coalizões. Como já mencionado, optou-se por denominar essas coalizões (tendo como base as crenças de cada uma) de: Coalizão Verdade e Justiça (CVJ) e Coalizão Anistia Recíproca e Parcial (CARP). O Quadro 1, abaixo, demonstra as crenças e as coalizões em disputa.

QUADRO 1: Crenças CVJ x CARP

Anistia ampla, geral e irrestrita	Anistia Parcial e Restrita
Libertação imediata de todos os presos políticos, com a volta imediata de todos os exilados.	Libertação apenas dos presos que não foram condenados judicialmente e daqueles que não praticaram atos classificados de terrorismo.
Esclarecimento das mortes e desaparecimentos.	Expedição de declaração de ausência.
Responsabilização judicial dos agentes públicos que praticaram graves violações de direitos humanos (torturas, mortes, desaparecimentos, etc)	Anistia de todos os crimes praticados, incluindo-se aqueles cometidos por agentes do Estado (reciprocidade da anistia visando à conciliação nacional e a pacificação do país).
Revogação da Lei de Segurança Nacional e supressão de todo aparato repressivo.	Manutenção do aparato repressivo.
Contramemória.	Esquecimento do passado.

Fonte: dado compilado pela autora

As crenças descritas no Quadro 1 referem-se ao contexto político do período de repressão. Ao longo desta pesquisa, verificou-se que elas não são estáticas, mas mudam

organizados em vários países reforçando a luta interna dos movimentos que pediam pela anistia ampla, geral e irrestrita (GRECO, 2014).

⁵⁸ Termo empregado por Heloisa Amélia Greco (2003) em sua tese de doutorado, do qual me aproprio nesse trabalho.

de acordo com o contexto histórico e político dos atores envolvidos na disputa política relativa ao direito à memória, verdade e justiça. Mesmo com essas mudanças nas crenças é possível verificar que as crenças centrais (já identificadas nesse primeiro momento, 1970 a 1985), que norteiam a formação dessas duas coalizões mapeadas, CVJ (esclarecimento das mortes e desaparecimentos, responsabilização e contramemória) e CARP (esquecimento do passado e reciprocidade da lei da anistia), permanecem coerentes no decorrer da análise.

2.3 Institucionalização da Política Nacional de Direitos Humanos no Brasil

As denúncias, da segunda metade da década de 1970, sobre as graves violações de direitos humanos, perpetradas pelos agentes do Estado, colocaram em questão o funcionamento do aparelho repressivo e a subtração de direitos por ele empreendida, pondo em cheque a legitimidade do regime militar⁵⁹. Esses fatores, aliados à força que emergiu com os denominados novos movimentos sociais, responsáveis por abrirem novos espaços para o “fazer político”, propiciaram a entrada gradual da temática dos direitos humanos na agenda mesmo durante o período ditatorial, onde esses direitos “esquecidos” eram violados sistematicamente.

Segundo Coimbra *et al* (2008), com os novos movimentos sociais, “novos atores” e “novas políticas” ganham a cena ao se alastrarem de forma difusa no cotidiano dos brasileiros. Nesse contexto, as ações relacionadas à anistia abrem espaço para a busca por direitos sociais e políticos, sobressaem demandas por melhores condições de vida, alimentação, trabalho, salário, moradia, educação, saúde, entre outros direitos fundamentais. Essas demandas influenciam diretamente nas medidas adotadas em prol da redemocratização do país que refletiram nas formulações sobre direitos humanos no texto constitucional de 1988. A Carta de 1988 incorporou os direitos humanos não só como garantias individuais, mas, também, como princípios básicos do ordenamento constitucional, alçando-os à intangibilidade com a proibição expressa de sua abolição (artigo 60, § 4º, IV, da CF/1988) e com isso auxiliou na construção de uma agenda nacional voltada para esse tema (SOARES e CAPELLA, 2015).

⁵⁹ Nesse texto, para não descaracterizar as crenças da CVJ, optou-se por utilizar os mesmos termos e períodos empregados por essa coalizão durante as CNDHs. Assim, foram utilizados os seguintes termos: ditadura militar, anos de *chumbo*, período de repressão política e regime militar como sinônimos para designar o período compreendido entre 1961 a 1985. Por essa razão não foi utilizado no texto a expressão empregada por alguns autores (KONRAD *et al*, 2013 e SCARPARO *et al*, 2014) ditadura civil-militar, golpe civil militar.

Embora a Carta de 1988 seja reconhecida por seus avanços em relação ao tema das graves violações de direitos humanos ocorridas no período da ditadura militar, o texto constitucional não trouxe maiores progressos no que se refere ao direito à memória, verdade e justiça. De acordo com Mezarobba (2003), as Forças Armadas à época atuaram para evitar que qualquer emenda propondo a alteração da Lei da Anistia fosse aprovada, pois a preocupação central era impedir mudanças relacionadas aos militares punidos. Os argumentos empregados, na ocasião, pela ala militar, era que a “anistia possível” já tinha sido efetivada. Essa ala obteve sucesso e apenas mudanças incrementais foram incorporadas (*idem*). Esse fato, contudo, não impediu que os familiares de mortos e desaparecidos políticos dessem prosseguimento a sua luta, principalmente aquela relacionada à explicação sobre como ocorreram as mortes e a localização dos corpos.

Os resultados, ainda que incipientes dessa luta, já apareceram no início do governo Collor e posteriormente no de Itamar Franco, alguns exemplos são: a devolução dos arquivos do Departamento de Ordem Política e Social (DOPS) do Rio de Janeiro e São Paulo⁶⁰ que estavam em posse da Polícia Federal; descoberta do dia 04 de setembro de 1990 da vala clandestina do cemitério Dom Bosco, em Perus (conhecida como Vala de Perus⁶¹), onde foram encontradas 1049 ossadas; instauração de uma Comissão Parlamentar de Inquérito em setembro de 1990, na Câmara Municipal de São Paulo, para investigar a descoberta da Vala de Perus e identificar as ossadas, contando, para tanto, com um convênio firmando entre o Estado, a prefeitura de São Paulo e a Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)⁶²; descoberta de outras valas clandestinas em diversos pontos do país; memorial erguido em 1993 no local onde estava a Vala de Perus, em homenagem às vítimas e a criação de uma Comissão de Representação Externa de Busca dos Desaparecidos Políticos, no ano de 1991 (encerrou seus trabalhos em 1994) (MEZAROBBA, 2005).

⁶⁰ Os arquivos do Rio de Janeiro foram abertos ao público em geral em 1992 e os de São Paulo apenas a partir de 1994. Os governadores de Pernambuco, Paraná, Minas Gerais e Goiás também abriram seus arquivos.

⁶¹ As ossadas estavam em sacos plásticos sem qualquer identificação e de acordo com os registros do cemitério Dom Bosco, ao menos seis presos políticos foram enterrados nesse local.

⁶² A partir da assinatura desse convênio as ossadas foram transferidas para o Departamento de Medicina Legal (DML) da UNICAMP. No entanto, devido ao acondicionamento irregular do material levado para análise pelo DML/UNICAMP, até hoje nenhuma ossada foi identificada (SOUZA, 2012). Em agosto de 2015 essas ossadas foram transferidas temporariamente para o prédio do Ministério Público Federal em São Paulo. Disponível em <http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2015/08/ossadas-de-perus-sao-transferidas-temporariamente-para-predio-do-mpf.html> acessado em 02/12/2015

De acordo com Mezarobba (2003), outras iniciativas no intuito de solucionar a questão dos mortos e desaparecidos políticos foram tomadas pelo deputado federal Nilmário Miranda do Partido dos Trabalhadores (PT)⁶³. No ano de 1993, Nilmário solicitou ao Ministro da Justiça, Maurício Corrêa, a criação, pelo Poder Executivo, de uma comissão especial, com a finalidade de estudar os casos de mortes e desaparecimentos políticos⁶⁴. Nilmário também pediu que fossem investigadas as circunstâncias dos crimes e seus respectivos responsáveis no período compreendido entre 1964 e 1985. A proposta foi aceita pelo Ministro Corrêa, porém, o presidente à época, Itamar Franco, nunca se pronunciou sobre ela. Ainda, segundo essa autora, o deputado Nilmário fez nova tentativa e sugeriu a elaboração de uma lei na qual o Estado reconhecesse e assumisse a responsabilidade pelas mortes e desaparecimentos e pagasse as devidas indenizações e pensões aos familiares dos mortos e desaparecidos. No entanto, o presidente Itamar em abril de 1993, apesar de dar indícios de elaborar legislação prevendo o pagamento de pensão aos familiares, recusou-se a assunção de responsabilidades pelo Estado e o pagamento de indenizações. Essas iniciativas que contavam com o apoio do então Ministro da Justiça sofreram resistências da ala militar e com isso foram engavetas por Itamar (MEZAROBBA, 2003).

No ano de 1994, segundo Mezarroba (2003), a Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos (CFMDP) e o Grupo Tortura Nunca Mais (GTNM) divulgaram uma “Carta Compromisso” e enviaram aos candidatos à presidência da República. Nessa carta, solicitavam: compromisso de reconhecer a responsabilidade do Estado brasileiro pelas prisões, mortes e desaparecimento dos opositores políticos do regime de exceção (1964-1985); criação de uma comissão especial de investigação dos crimes e não indicação para cargos na estrutura governamental de pessoas que praticaram crimes durante a ditadura. Na ocasião, o jurista Miguel Reale Júnior, representante do candidato Fernando Henrique Cardoso, firmou o compromisso de atender a essas reivindicações com a assinatura da Carta (COIMBRA *et al*, 2008), porém, como será visto, apenas alguns pontos foram implementados.

Durante o início da década de 1990, os direitos humanos, que já vinham adquirindo cada vez mais espaço na agenda política nacional, desde a segunda metade de 1970, ganharam reforço com a adesão formal do país aos mais importantes

⁶³ Nilmário foi preso político durante o regime militar.

⁶⁴ Anteriormente Nilmário já tinha elaborado projeto de lei propondo o reconhecimento dos desaparecidos políticos pelo Judiciário.

instrumentos internacionais na área de direitos humanos⁶⁵. Porém, o reforço necessário para que as instituições democráticas brasileiras se tornassem mais sensíveis, a essa temática, e mais abertas aos apelos internacionais de garantia e promoção desses direitos, veio apenas após a Conferência de Viena de 1993 (SACAVINO, 2008). Reconhecida como a maior mobilização voltada para os direitos humanos essa Conferência contribuiu para consolidar e promover a importância desses direitos para toda a humanidade. Seu resultado foi a adoção consensual, por parte de todos os 171 Estados participantes, ao documento final, à Declaração e o Programa de Ação de Viena (SOARES e CAPELLA, 2015).

A preparação do Brasil para a Conferência de Viena iniciou-se no governo do presidente Itamar Franco, quando o então chanceler Fernando Henrique Cardoso, juntamente com representantes do Ministério da Justiça e da Procuradoria Geral da República, alguns parlamentares e organizações não governamentais de direitos humanos, deram início à elaboração de um relatório para diagnosticar os principais problemas e dificuldades do Brasil no que se refere aos direitos humanos. Seu objetivo era elaborar uma agenda nacional para ser discutida durante as negociações da Conferência Mundial de Direitos Humanos realizada em Viena de 14 a 25 de junho de 1993 (SOARES e CAPELLA, 2015). Além de ter participado ativamente das negociações ocorridas durante a Conferência de Viena, o Brasil foi indicado para presidir o Comitê de Redação e ficou encarregado de preparar o documento final da Conferência⁶⁶.

A principal recomendação da Declaração e Programa de Ação de Viena era a internalização de suas normas no cenário doméstico, para tanto, era preciso que os Estados desenvolvessem programas voltados para o fortalecimento dos sistemas nacionais para promoção, implementação e monitoramento dos direitos humanos (SOARES e CAPELLA, 2015). Objetivando dar cumprimento a essa normativa para manter a atuação protagonista e o alinhamento aos princípios de direitos humanos definidos pela comunidade internacional no ano de 1995, setores do governo e entidades ligadas aos direitos humanos foram convocados para elaborar uma agenda nacional de

⁶⁵ Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e a Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes e a ratificação (que é a confirmação de que o Estado deseja obrigar-se internacionalmente às diretrizes impostas no documento) da Convenção Americana sobre Direitos Humanos em 1992, etc.

⁶⁶ O trabalho foi conduzido pelo Embaixador brasileiro Gilberto Vergne Sabóia, Representante Permanente Adjunto perante a ONU em Genebra.

direitos humanos que culminou na formulação do Plano Nacional de Direitos Humanos (*idem*).

A responsabilidade pela elaboração do PNDH ficou a cargo do Ministério da Justiça e foi conduzida por José Gregori, o qual criou uma Coordenadoria do Plano Nacional de Direitos Humanos (CPNDH) e estabeleceu um convênio com o Núcleo de Estudos e Violência da Universidade de São Paulo (NEV/USP). Sob a supervisão e direção de Paulo Sérgio Pinheiro, coordenador científico do NEV, a proposta inicial do programa foi elaborada pelo NEV-USP⁶⁷ e contou com a participação de algumas organizações da sociedade civil⁶⁸ (NETO, 1997). Segundo Adorno (1999), encerrados os trabalhos do NEV, foi enviado um relatório com todas as propostas para o Ministério da Justiça, responsável por conferir e dar os contornos finais ao programa. As 226 propostas compiladas pelo Ministério da Justiça foram endereçadas à Presidência da República. Por conseguinte, em 13 de maio de 1996, o presidente Fernando Henrique Cardoso, editou o Decreto nº 1.904 dando origem ao primeiro PNDH.

2.3.1 A Lei dos Desaparecidos

Paralelamente a essa iniciativa, foi instalada no ano de 1995, por meio de um projeto de autoria do deputado Nilmário Miranda, a Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados. Segundo Mezarobba (2003), na audiência pública presidada por Nilmário que contou com a participação do então Ministro da Justiça, Nelson Jobim, no tema de destaque na pauta, que definiria a agenda de trabalhos da Comissão, estava a questão dos mortos e desaparecidos políticos. Nessa ocasião, os familiares ainda insistiam nas alterações na Lei da Anistia, mas na avaliação de Nilmário não era mais o momento para esse tipo de ação, a hora pedia concentração de forças para requerer do Estado o reconhecimento de sua responsabilidade objetiva⁶⁹ sobre as

⁶⁷ O Projeto básico do PNDH foi elaborado pelo NEV/USP em decorrência do Contrato de Prestação de Serviços firmado pelo Ministério da Justiça (Nº001/95, Processo administrativo nº 08000.021201/95-79). Corpo Técnico Responsável pelo projeto: Prof. Dr. Paulo Sérgio. Pinheiro, Coordenador Científico do NEV/USP e Relator do Pré-Projeto do Programa Nacional de Direitos Humanos.

⁶⁸ A proposta do PNDH foi debatida em seis seminários regionais, realizados em: São Paulo, Rio de Janeiro, Recife, Belém, Porto Alegre e Natal. O texto foi apresentado e debatido na I Conferência Nacional de Direitos Humanos, organizado pela Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados. No dia 13 de maio de 1996 o primeiro programa foi promulgado pelo Decreto n. 1904. Disponível em: <http://www.nevusp.org/downloads/down199.pdf>. Acessado em: 03/05/2012.

⁶⁹ Na teoria da Responsabilidade Objetiva, fica dispensado a comprovação do fator culpa em relação ao evento danoso, basta apenas que o interessado comprove o nexo causal existente entre o fato e o dano. O artigo 37, § 6º, da Constituição Federal de 1998 dispõe sobre a responsabilidade objetiva do Estado,

prisões, mortes e desaparecimentos e as respectivas reparações pecuniárias oriundas dessas práticas. O Ministro Nelson Jobim recebeu a demanda e encarregou seu chefe de gabinete, José Gregori, de elaborar a proposta governamental o que foi feito no contexto de elaboração do Programa Nacional de Direitos Humanos.

Segundo Mezarobba (2003), a discussão desse tema também sofreu influência do cenário internacional. À época, a *Human Rights Watch/Americas* encaminhou documento ao governo federal falando sobre a necessidade dele assumir suas responsabilidades pelas graves violações de direitos humanos no período de repressão, investigando os responsáveis e indenizando as vítimas e familiares; o secretário da Anistia Internacional criticou o então presidente FHC pela postura de descaso em relação a causa dos desaparecidos políticos⁷⁰, declarando que era obrigação do governo resolver o passado, esclarecendo as violações, punindo seus responsáveis e indenizando as vítimas e o jornal inglês *The Guardian* denunciou que o coronel Armando Avólio Filho, ex-torturador, ocupava um cargo de destaque na embaixada brasileira em Londres por indicação do ex-presidente Itamar Franco. A Anistia Internacional pediu seu afastamento e o Partido Trabalhista britânico encaminhou pedido formal de explicações ao Itamaraty. Pressionado e com receio de um desgaste à imagem do país, FHC exonerou o coronel e deu início às medidas para reconhecer a morte dos desaparecidos políticos e a indenização a seus familiares (MEZAROBBA, 2003).

Em agosto de 1995, o governo pediu urgência à apreciação do PL nº 869/95⁷¹, de autoria do Poder Executivo, que tratava sobre o reconhecimento de pessoas desaparecidas como mortas em razão de participação ou acusação de participação em atividades políticas no período de 02 de setembro de 1961 a 15 de agosto de 1979. O parecer da Comissão de Conciliação e Justiça foi favorável e refletiu o entendimento dos parlamentares da época⁷², ou seja, era impossível avançar na conquista de mais

assegurando indenização pelos danos causados por seus agentes no exercício da função pública. Ou seja, dada a sua situação de poder frente aos cidadãos (lesados), cumpre ao Estado arcar com o risco natural decorrente de suas atividades (BRASIL, 1988).

⁷⁰ Em entrevista em Porto Alegre (RS), no ano de 1995, o Secretário geral da Anistia Internacional, Pierre Sané, declarou que “a atitude do presidente Fernando Henrique Cardoso em relação aos desaparecidos durante o regime militar é ‘extremamente decepcionante’. Segundo Sané, que se reuniu com o presidente no dia 29 de março, FHC não demonstrou ‘entusiasmo’ em discutir o assunto por considerá-lo ‘complicado demais’”. Sané ainda declarou que FHC “parece não ter entendido que o crime contra os desaparecidos é imprescritível, ainda pode ser julgado”. (SOUZA, Carlos Alberto de. Dirigente mundial da Anistia critica FHC. **Folha de São Paulo**, 12 abril de 1995. Caderno Brasil, p. 11).

⁷¹ Mensagem 916/95-PR de 28 de agosto de 1995.

⁷² No parecer da Comissão de Constituição e Justiça ficou claro o entendimento dos parlamentares daquele período, de que essa conquista era a possível naquele momento. “Quanto ao mérito, entendemos que o parecer atende à expectativa das pessoas diretamente interessadas no assunto, pois representa uma

direitos além daqueles propostos no projeto de lei do Executivo. Embora vigorasse esse pensamento, foram apresentadas sete emendas ao projeto de lei.

Dentre as emendas, destacam-se algumas: a do deputado Gilney Viana (PT), que pedia que fosse delegado, à Comissão Especial, competência para ajudar na localização dos corpos de pessoas desaparecidas ou mortas em decorrência das ações dos agentes a serviço do Estado e o acesso imediato aos documentos, em poder dos órgãos públicos federais ou estaduais, que pudessem conter informações sobre as mortes ou desaparecimentos; as do deputado Nilmário Miranda. Uma pedindo o esclarecimento das circunstâncias em que ocorreram as mortes ou desaparecimentos, vedando-se a identificação pessoal dos responsáveis para evitar constrangimentos que dificultariam sua colaboração para obtenção da verdade. A outra, a responsabilização da Comissão Especial pela busca de informações a respeito das circunstâncias da morte ou desaparecimentos requeridos; a do deputado Jair Bolsonaro do Partido Democrata Cristão (PDC), pedindo a inclusão para percepção da indenização dos familiares dos agentes públicos das Forças Armadas, Polícia Militar, Federal e Civil e, por fim, a do deputado Agnaldo Timóteo do Partido Democrático Social (PDS) para estender a indenização às vítimas do período de repressão que sofreram perda total ou redução parcial de sua capacidade laboral (BRASIL, 1995)⁷³.

Todas as emendas foram rejeitadas e o projeto foi aprovado em sua integralidade tanto na Câmara quanto no Senado Federal. Em 04 de dezembro de 1995, a Lei nº 9140/1995 (conhecida como Lei dos Desaparecidos) foi promulgada⁷⁴.

Como visto, a legislação é anterior à edição do PNDH (editado em abril de 1996), mas paralela a sua elaboração. Ainda que o PL 869/95 e o PNDH tenham sido elaborados na mesma época, nenhuma proposta do PNDH tratou sobre os direitos dos mortos e desaparecidos políticos. Na realidade, a feitura da Lei dos Desaparecidos (Lei

evolução, um passo à frente no sentido de resgatar uma fase tão dolorida para a sociedade brasileira. Também reconhecemos - até por consulta que fizemos à Comissão de Direitos Humanos, ao seu Presidente e a outros membros - que atende plenamente à expectativa neste momento, representa um avanço no sentido de resolver essa questão tão difícil da nossa história política recente” (BRASIL, 1995, PL 869/95, p.53).

⁷³ Brasil, Diário da Câmara dos Deputados, PL 869/95, junho 1995. Disponível em http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1134822&filename=Dossie+-PL+869/1995 acessado em 31/12/2015.

⁷⁴ Com essa lei o Estado assumiu sua responsabilidade pelas violações de direitos humanos praticadas no período da ditadura militar e de imediato reconheceu 136 desaparecidos políticos como mortos (nomes aparecem listados no anexo I), os que não constavam nessa lista, foi concedido o prazo de 120 dias a contar da publicação da lei para que os familiares protocolassem seus requerimentos junto ao Ministério da Justiça, órgão responsável pela análise dos pedidos. Também foi possível aos familiares requerer atestados de óbito dos desaparecidos, bem como o pagamento de indenização que não poderiam ser inferiores a cem mil reais (BRASIL, 1995b).

nº 9.140/95)⁷⁵ foi vista como um complemento para “melhorar” a imagem do país internacionalmente e dar credibilidade ao lançamento do PNDH. Prova disso, foi a divulgação do pagamento da primeira indenização a Ermelinda Mazzaferro Bronca, mãe de José Humberto Bronca⁷⁶, desaparecido político, juntamente com o lançamento do PNDH em 13 de maio de 1996. Ao que parece, FHC aproveitou a ocasião do lançamento para dar credibilidade à política de direitos humanos, sem, contudo, realmente inserir essa questão como uma política institucional. De fato, em entrevista concedida a Mezarobba (2003), José Gregori, ministro da Justiça em 1995, declarou que conversou com o então presidente FHC e lhe disse que o PNDH só teria credibilidade se fosse dada alguma solução para a questão dos desaparecidos políticos. E foi isso que FHC fez naquele momento.

Gregori conta como isso se deu: Eu disse ao presidente que a credibilidade do lançamento da proposta necessitava de uma solução para a questão histórica dos desaparecidos políticos. Ele concordou e autorizou a instalação de uma comissão especial para tratar do tema com a participação do Congresso, um representante dos familiares e outro das Forças Armadas (MEZAROBBA, 2003, p.90).

2.4 O direito à memória, verdade e justiça no subsistema do Programa Nacional de Direitos Humanos

Como já mencionado anteriormente, o subsistema no modelo do ACF é entendido como o lócus de atuação dos atores, que se tencionam constantemente, guiados por um sistema de crenças e prioridades, as quais buscam a todo o momento traduzir em políticas públicas (SABATIER, 1988, 1993). As articulações acerca das políticas de direitos humanos, incluindo as relativas ao direito à memória, verdade e justiça, ocorreram no âmbito das conferências nacionais de direitos humanos (CNDHs). As CNDHs são percebidas, pelos militantes de direitos humanos, como o principal espaço de interlocução de suas demandas com o poder público e como o primeiro passo a ser galgado para tradução de suas crenças em políticas públicas (BRASIL, 1997,

⁷⁵ Essa lei também foi responsável pela criação da Comissão Especial dos Mortos e Desaparecidos Políticos, a princípio, vinculada ao Ministério da Justiça, a ela também competia emitir pareceres sobre os requerimentos de indenização encaminhados pelos familiares. Apesar de suas conquistas ao longo dos anos e a ampliação do seu escopo, essa Comissão nunca teve competência para rever o passado e analisar as circunstâncias das violações de direitos humanos praticadas durante o regime militar, nem para identificar seus responsáveis e solicitar sua responsabilização civil e criminal. Também não era de sua competência trazer a tona à memória histórica do período autoritário (MARTINS FILHO, 2000).

⁷⁶ José era mecânico de manutenção de aeronaves e integrava a Guerrilha do Araguaia no momento de seu desaparecimento em 1973. Ver: <http://www.desaparecidospolitic.org.br/pessoa.php?id=318>

1998, 2001). São nessas conferências que os atores, governamentais e não governamentais, tentam dar visibilidade às suas demandas específicas. No caso das temáticas relacionadas ao direito à memória, verdade e justiça, os debates ocorreram nesses espaços e também no Congresso Nacional, quando das seguintes deliberações: projeto de lei nº 869/95⁷⁷ e medidas provisórias nº 2151/2002 e nº 65/2002⁷⁸.

Assim, nesta pesquisa, tanto as CNDHs quanto os debates no Congresso Nacional, que deram origem a Lei dos desaparecidos e a sua ampliação, atendem os critérios materiais do modelo do ACF para serem categorizados como subsistema. Como as questões relacionadas ao direito à memória e verdade foram institucionalizadas via PNDH-3, o subsistema que será analisado foi nomeado de “subsistema do Programa Nacional de Direitos Humanos” (SPNDH).

Nesse SPNDH foram identificadas diversas coalizões que buscavam inserir suas demandas no subsistema, na tentativa de traduzi-las em políticas públicas. Contrastando com o modelo do ACF, que dispõe que em um subsistema atuam entre duas a cinco coalizões (SABATIER, 1993). No caso em análise, devido à própria singularidade da política de direitos humanos que é transversal e abarca diversos temas, verificou-se que podem existir até mais coalizões atuando no subsistema político. Porém, como foge do escopo desse trabalho mapear crenças que não são afetas ao direito à memória, verdade e justiça, não houve o mapeamento de crenças das demais coalizões. Apenas verificou-se a existência de uma coalizão dominante, que foi denominada Coalizão do NEV/USP (CNEV/USP). Essa coalizão foi entendida como tal somente por ser a responsável pela formulação das duas primeiras edições do PNDH. Suas crenças, por fugirem ao escopo do trabalho, também não foram mapeadas.

A coalizão do NEV/USP, que também ficou a cargo no ano de 2000 por revisar o PNDH-1⁷⁹, sofreu críticas durante a quarta CNDH (IVCNDH) realizada no ano de 1999. Essas críticas eram relacionadas ao fato de que alguns movimentos/grupos da sociedade civil não conseguiam inserir suas demandas no PNDH. De acordo com um dos conferencistas, o então Procurador Federal dos Direitos do Cidadão, Luciano Mariz

⁷⁷ Deu origem a Lei dos desaparecidos nº 9.140/95.

⁷⁸ Essas medidas provisórias deram origem a legislação que ampliou o direito dos anistiados político, Lei nº 10.559/02.

⁷⁹ Durante a realização IVCNDH o secretário de direitos humanos, José Gregori, manifestou a intenção de revisar o PNDH “(...) quero anunciar, em primeira mão, que vamos constituir uma comissão multirrepresentativa para atualizar o Programa Nacional de Direitos Humanos” (BRASIL, 1999, p.133).

Maia, a atualização do PNDH estava em curso e quase finalizada, porém diversos grupos/atores da sociedade civil ficaram apartados de sua elaboração.

(...) Foi nessa direção que a Procuradora Federal, Dra. Maria Eliane, por meio do Ofício nº 144, do dia 18 de maio, cobrou do Ministério das Relações Exteriores informações sobre a participação da sociedade civil na elaboração do relatório sobre a tortura, que ainda é quase uma espécie de lobisomem: todos sabem que foi apresentado, mas poucos tiveram conhecimento de sua existência, pois são poucos os números disponibilizados para a sociedade civil. Sequer os membros do CDDPH, Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, receberam esse relatório. Quer dizer, faltam transparência e acesso a essas informações. Como afirmou o Reverendo Olmar, há em curso, e quase finalizado, o processo de revisão do Programa Nacional de Direitos Humanos. No entanto, a sociedade civil não foi ouvida até agora. Está quase pronto o segundo relatório sobre o Pacto dos Direitos Cívicos e Políticos, do qual a sociedade civil não teve participação até agora. Não se discute se esses acadêmicos, esses especialistas contratados pelo Governo têm capacidade e conhecimento técnico das informações a serem prestadas nesse relatório, mas falta algo essencial, que é o processo pedagógico de discussão aberta com a sociedade civil, para que esta possa participar, dar sua contribuição, aprimorar e acrescentar (BRASIL, 2000, p.112-113).

De fato essa questão sobre a carência de uma participação mais ampla da sociedade civil na construção da política nacional de direitos humanos vem desde a primeira edição do PNDH. A primeira Conferência Nacional de Direitos Humanos (ICNDH), realizada em abril de 1996, que tinha como objetivo aprimorar o pré-projeto do PNDH-1 apresentado pelo NEV/USP, serviu apenas para apresentação do programa que já estava com suas diretrizes traçadas. Isso pôde ser percebido, à medida que diversas políticas sugeridas, durante a ICNDH, não foram incorporadas quando da edição do decreto que criou o PNDH-1. Como se vê, nesse primeiro momento de construção do programa, a elaboração estava concentrada nas mãos de poucos grupos da sociedade civil, mais especificamente nas mãos do NEV/USP. Ou seja, o NEV pode ser entendido como a coalizão dominante nesse subsistema (SPNDH), já que responsável pela formulação do programa.

2.5 Atores e ideias no subsistema do Programa Nacional de Direitos Humanos

No SPNDH verificou-se existência de duas coalizões em disputa, as mesmas mapeadas anteriormente durante o período de exceção, CVJ e CARP. Nesse momento

de retorno à democracia as crenças dessas coalizões permaneciam as mesmas, porém ganharam novos contornos, como se verifica no Quadro 2.

QUADRO 2: Crenças CVJ x CARP – Governo FHC

Coalizão Verdade e Justiça	Coalizão Anistia Recíproca e Parcial⁸⁰
Criação de comissão especial, com a finalidade de estudar os casos de mortes e desaparecimentos políticos.	Contrários à criação da comissão, se criada deveria ter poderes apenas para analisar os pedidos de indenização.
Reconhecimento pelo Estado brasileiro da responsabilidade pelas prisões, mortes e desaparecimentos.	Contrário ao reconhecimento das mortes e desaparecimentos pelo Estado brasileiro por receios de revanchismo e pelos próprios termos da Lei da Anistia, considerada recíproca.
Pagamento de indenizações e pensões a ex-presos políticos e familiares dos mortos e desaparecidos.	Apoiavam e entendiam que era uma forma de virar uma página da história.
Não indicar para cargos na estrutura governamental pessoas que praticaram crimes durante a ditadura.	Ter militares com atuação reconhecida para manutenção da ordem durante o regime era visto como estratégia em certos órgãos em razão da formação/conhecimento que possuíam.
Ampliação do período de abrangência da Lei nº 9.140/95.	Lei da Anistia como ponto final. Desnecessário avançar nas discussões.
Responsabilização judicial dos agentes públicos que praticaram graves violações de direitos humanos.	Anistia de todos os crimes praticados, incluindo-se aqueles cometidos por agentes do Estado.
Abertura dos arquivos da ditadura.	Sigilo dos Arquivos.

Fonte: Dados compilados pela autora

Apesar de estarem claras as coalizões em disputas (por conta das crenças expressadas), foi possível mapear apenas os membros da CVJ, uma vez que os que faziam parte da CARP não apresentaram seus posicionamentos durante as CNDHs. Por esse motivo, o mapeamento das crenças da CARP foi, em certa medida, pautado a partir da atuação da CVJ nas conferências. Isso quer dizer que, por meio das manifestações da CVJ, nas conferências e dos debates no Congresso Nacional sobre a Lei dos desaparecidos e sua ampliação, puderam-se inferir as resistências opostas pela CARP aos seus interesses.

⁸⁰ É preciso considerar que nem todos os membros das Forças Armadas comungavam do mesmo entendimento sobre essas crenças listadas. O consenso recaía especificamente sobre a questão da reciprocidade da Lei da Anistia, de forma que lutavam pela manutenção do entendimento de que os militares estavam excluídos de qualquer tipo de responsabilização civil ou criminal pelos atos praticados durante o regime de exceção. Atos esses vistos por muitos como necessários para manutenção da ordem interna (MEZAROBBA, 2003).

Nesse primeiro momento, dada as dificuldades já descritas, acrescidas ao fato das disputas da CVJ estarem mais centradas na consecução de direitos imediatos aos expressos e familiares de mortos e desaparecidos políticos e também na sua inserção nesse espaço das CNDHs, optou-se apenas por separar as crenças e dividi-las em coalizões. E, a partir disso, considerar como membros da CVJ aqueles que se posicionavam a respeito de qualquer uma das crenças descritas no quadro acima. O mesmo raciocínio foi empregado para atribuir os membros da CARP.

2.5.1 Conferências nacionais de direitos humanos no governo FHC

A primeira conferência nacional dos direitos humanos (I CNDH)⁸¹, realizada nos dias 26 e 27 de abril de 1996, na Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados⁸², serviu para apresentação da proposta da política nacional de direitos humanos elaborada pelo NEV/USP⁸³. O objetivo dessa conferência era proporcionar que as instituições públicas e entidades não governamentais pudessem, de forma ampla, debater sobre o pré-projeto do PNDH e aperfeiçoá-lo. Assim, nessa ICNDH foram feitas propostas para o acréscimo de diversas políticas. Dentre elas, sugeriu-se a inclusão dos seguintes temas relacionados ao direito à memória, verdade e justiça: (i) tipificação do crime de tortura; (ii) investigação das circunstâncias em que ocorreram as mortes e o desaparecimento dos opositores ao regime de exceção; (iii) abertura dos arquivos da ditadura militar; (iv) concessão da anistia aos militares perseguidos pelo regime militar e (v) efetiva aplicação da anistia já concedida aos civis (BRASIL, 1996).

Ainda, durante essa ICNDH, a Comissão de Familiares dos Mortos e Desaparecidos Políticos (CFMDP) apresentou uma moção, que foi apoiada pela conferência, pedindo a inclusão na lista oficial da Lei nº 9.140/95 (Lei dos Desaparecidos) de todos os opositores políticos assassinados durante o regime militar. Nessa moção, a CFMDP também solicitou a ampliação das funções da Comissão

⁸¹ Todas as CNDHs foram realizadas na CDH da Câmara dos Deputados.

⁸² A 1ª Conferência Nacional de Direitos Humanos contou com a participação de 150 entidades e foi promovida pela Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados em conjunto com o Fórum das Comissões Legislativas, Comissão de direitos humanos da OAB Federal, Movimento Nacional de Direitos, CNBB, Federação Nacional dos Jornalistas (FENAJ), INESC (Instituto de Estudos Socioeconômicos), Conselho Indigenista Missionário (CIMI), entre outros (BRASIL, 1996).

⁸³ Nessa primeira CNDH, foram feitas críticas em relação ao texto do pré-projeto do NEV/USP, especialmente em relação aos seguintes pontos: ausência de previsão do orçamento para execução das políticas; o não estabelecimento dos órgãos responsáveis por sua implementação, fiscalização e monitoramento e indefinição dos prazos para execução de cada uma das políticas (BRASIL, 1996). Apesar dessas críticas não houve mudanças quanto a esses pontos.

Especial criada pela Lei dos Desaparecidos e pediu que ela fosse incorporada ao PNDH-1 com a competência de esclarecer as circunstâncias das mortes e desaparecimentos ocorridas no período de exceção. Apesar dessa ICNDH ter como propósito aprimorar o pré-projeto do NEV/USP, as demandas relacionadas ao direito à memória, verdade e justiça, apresentadas durante essa conferência, não foram incluídas no texto final do PNDH-1 (Decreto nº 1.904/1996).

Durante a realização da segunda Conferência Nacional de Direitos Humanos (IICNDH)⁸⁴ foi elaborada uma moção⁸⁵ de apoio à luta dos familiares dos mortos e desaparecidos políticos⁸⁶. Nessa moção pedia-se: (i) esclarecimentos das circunstâncias das mortes e a realização de campanha para localizar e entregar os restos mortais; (ii) garantia das investigações das ossadas da Vala de Perus, que se encontravam na UNICAMP, cenário desde 1990; (iii) reformulação da Lei 9.140/95 para que fossem acolhidos os processos protocolados fora do prazo, ampliação do período de abrangência da lei para 1984 e (iv) o fim da impunidade (BRASIL, 1997). Ao final dessa moção a luta desse grupo estava clara “A Lei 9.140/95 não é o ponto final” (BRASIL, 1997, p.146).

Na abertura da terceira Conferência Nacional de Direitos Humanos (IICNDH)⁸⁷ a questão sobre as alterações na recém-aprovada Lei dos Desaparecidos (Lei nº 9.140/95) foi mencionada pelo deputado Nilmário Miranda (PT). Segundo o deputado, era preciso estender o período limite da lei para que fossem abarcados aqueles que morreram ou desapareceram após 15 de agosto de 1979 e os que fizeram o pedido de indenização fora do prazo previsto nos artigos 7º e 10º do mencionado diploma legal. Outra sugestão do deputado era o pagamento de indenizações para os torturados que ainda estão vivos, a exemplo do que fizeram os Estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul (BRASIL, 1998).

A fala do deputado Nilmário Miranda, apoiando os grupos de familiares de mortos e desaparecidos políticos, foi seguida pela dos conferencistas que faziam parte de movimentos ligados a anistiados políticos. Esses grupos buscavam, por meio da Conferência, abrir caminho no intuito de dar voz aos anistiados e seus familiares, já que

⁸⁴ Realizada nos dias 12 e 13 de maio de 1997 na CDH da Câmara dos Deputados.

⁸⁵ As moções tratam-se apenas de propostas feitas, geralmente perante assembleias, em que se busca dar destaque a um tema e pedir ao órgão competente, se o caso, para solucioná-las, elas não geram nenhum caráter vinculativo e nem obrigações. Podem ser de apoio, repúdio, consideração, entre outras.

⁸⁶ Essa moção foi assinada por Maria Amélia Telles, Yara Xavier e Togo Meirelles, todos militantes na causa dos Desaparecidos Políticos, e contou com o apoio da IICNDH (BRASIL, 1997, p. 98).

⁸⁷ Realizada em maio de 1998.

não conseguiam travar diálogo com o governo FHC (BRASIL, 1998). Na ocasião, o Presidente da Associação Brasileira dos Anistiados Políticos, Carlos Fernandes, enfatizou a insatisfação com o governo FHC, especialmente em razão do descaso na análise dos pedidos de indenização, as poucas aposentadorias pagas e a ausência de reconhecimento de vínculo empregatício para os presos políticos (BRASIL, 1998).

Maria Amélia Teles, ex-presa política⁸⁸, integrante da CFMDP, destacou nessa IIICNDH que a questão dos mortos e desaparecidos políticos, no discurso empregado pelo governo, parecia algo distante e já resolvido, contudo, isso não era verdade. De acordo com essa conferencista “é um caso antigo, é um tema antigo neste País, mas não vamos deixar esquecer. Estamos em todas as conferências lembrando que eles existiram e continuam existindo e buscamos o resgate dessas pessoas, dessa história” (BRASIL, 1998, p.38). Ainda, Teles aproveitou para chamar a atenção para o resgate da história. Ou seja, a necessidade da abertura dos arquivos das Forças Armadas, do Serviço Nacional de Informações (SNI), entre outros arquivos, para que se efetivasse esse processo. O acesso a essas informações e documentos também serviria para dar subsídios para que a Comissão de Anistia (vinculada ao Ministério da Justiça) pudesse empreender esforços na localização dos restos mortais das vítimas do período de repressão política, bem como sua entrega aos familiares para que pudessem dar um sepultamento digno aos seus entes queridos (BRASIL, 1998).

O direito à memória, que está intimamente ligado ao resgate da história, um não existe sem o outro, complementam-se, também aparece, durante a IIICNDH, nos discursos de Heloisa Amélia Greco⁸⁹ e Cecília Coimbra⁹⁰. Para essas conferencistas é

⁸⁸ Amelinha, como é mais conhecida, foi militante do Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e atualmente é militante feminista. No início da década de 1970 foi presa, juntamente com seu marido, César Augusto Teles, irmã Criméia e filhos. Amelinha e o marido foram submetidos a sessões de tortura na frente de seus filhos, Edson tinha 04 anos e Janaína 05. Sua militância feminista teve início no presídio quando atuava junto com outras mulheres também militantes e presas políticas que debatiam diversos temas como: feminismo, sexualidade, igualdade de direitos, entre outros. Ver “Memórias da Ditadura”, disponível em <http://memoriasdaditadura.org.br/biografias-da-resistencia/maria-amelia-de-almeida-teles/> Acessado em 29/11/2015.

⁸⁹ Heloisa Amélia Greco, também conhecida como Bizoca, na época, era representante do Grupo Tortura Nunca Mais de Minas Gerais (GTNM/MG). Atualmente é membro do Instituto Helena Greco de Direitos Humanos e Cidadania e integrante da Frente Independente pela Memória, Verdade e Justiça de Minas Gerais. Heloisa é filha de Helena Greco (falecida em julho de 2011), militante de direitos humanos, reconhecida nacional e internacionalmente, pela luta a favor da Anistia Ampla Geral e Irrestrita. Nos anos de 1977 e 1978, sua mãe, Helena, fundou e foi presidente do Movimento Feminino pela Anistia e do Comitê Brasileiro de Anistia, ambos em Minas Gerais. Também foi uma das fundadoras do Partido dos Trabalhadores e exerceu mandatos como vereadora na Capital mineira nos anos de 1982 e 1992. No dia 1º de abril de 2014, em homenagem ao trabalho dessa militante, o antigo Elevado Castelo Branco, localizado na região central de Belo Horizonte, foi rebatizado e ganhou o nome de Dona Helena Greco. A mudança nos nomes de ruas, praças, viadutos, e demais logradouros públicos que homenageiam pessoas vinculadas à repressão do regime militar, rebatizando-os com nomes de pessoas que lutaram pela

preciso avançar na discussão, sair do campo das ideias e tomar providências concretas que permitam esse resgate (BRASIL, 1998). Nesse sentido, reforçam a fala de Maria Amélia Teles, ao dizerem que era imprescindível a abertura dos arquivos dos órgãos militares (SNI, exército, marinha, aeronáutica, entre outros). Segundo essas conferencistas, isso apenas não ocorria por falta de vontade política, Heloisa Greco cita o exemplo da instalação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) pelo descumprimento de uma lei estadual (Lei nº 10.360/90). Essa lei buscava garantir a preservação e o acesso aos documentos do Departamento de Ordem Política e Social de Minas Gerais (DOPS/MG) determinando seu recolhimento ao Arquivo Público Mineiro (APM)⁹¹. Para Heloisa é “(...) um atraso de vida muito grande termos de instalar uma CPI para isso. Por que isso acontece? A única coisa que podemos pensar é que os membros das chamadas comunidade de informação da época da ditadura militar continuam atuando” (BRASIL, 1998, p. 39).

Outra crítica feita por Heloisa Greco era em relação ao fato do Estado brasileiro ainda nomear militares, que praticaram graves violações de direito humanos no período de repressão, a cargos de confiança no governo. A título de exemplo, cita o General Ricardo Agnese Fayad⁹², promovido pelo presidente FHC no ano de 1998 (BRASIL,

democracia e direitos humanos, seguiu as recomendações da diretriz de número 29 do PNDH-3 e também do Relatório Final da CNV, publicado no ano de 2014, que tinha como objetivo investigar os crimes cometidos por agentes do Estado brasileiro durante o regime militar (1964-1985). Ver Programa Ruas de Memória lançado em 2014, disponível em <http://www.capital.sp.gov.br/portal/noticia/5914#ad-image-0> acessado em 30/11/2015.

⁹⁰Cecília Coimbra foi militante do Partido Comunista Brasileiro (PCB). Na década de 1970, durante sua graduação, foi presa e torturada por diversas vezes no DOI-CODI/RJ. No ano de 1985 auxiliou na fundação do Grupo Tortura Nunca Mais do Rio de Janeiro (GTNM/RJ), composto por ex-presos políticos (torturados durante o regime militar) e por familiares de mortos e desaparecidos políticos. O grupo se tornou uma referência importante no cenário nacional na luta pelos direitos humanos, pelo esclarecimento das circunstâncias da morte e desaparecimento de militantes políticos e pelo afastamento imediato de cargos públicos das pessoas envolvidas com torturas, entre outros. Atualmente, é vice-presidente do Grupo Tortura Nunca Mais/RJ. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-98932012000300019, acessado em 20/11/2015.

⁹¹ Para que o disposto nessa lei fosse cumprido, foi necessário instalar uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para apurar as denúncias de ex-presos políticos que encontravam dificuldades para acessar seus documentos, em especial, os atestados negativos de antecedentes criminais e para verificar o destino dado aos documentos do DOPS/MG. Essa questão foi parcialmente solucionada apenas no ano de 2000 quando os arquivos (microfilmes negativos recolhidos em 1998) foram entregues ao APM. Porém, apenas no ano de 2004 ocorreu a liberação do primeiro lote para consulta (SILVA e FROTA, 2009). O acervo, atualmente, encontra-se digitalizado e disponível para consulta, acessível também pela internet. Ver Arquivo Público Mineiro, disponível em <http://www.siaapm.cultura.mg.gov.br/>, acessado em 30/11/2015.

⁹² O General Fayad foi nomeado pelo governo FHC no ano de 1998 ao posto de subdiretor de Saúde do Exército e para não ser exonerado pediu afastamento. Segundo reportagem de São Paulo, “Fayad é acusado por grupos de defesa dos direitos humanos de ter sido conivente com sessões de tortura durante o regime militar (64-85). Ele serviu como médico no quartel da rua Barão de Mesquita, na Tijuca (zona norte do Rio), e, segundo as denúncias, sua tarefa era verificar as condições dos presos para suportar

1998). Para Heloisa, essas questões, levantadas na IIICNDH, impedem que se avance na reconstrução da memória e verdade e são um retrocesso para a democracia: “Isso é complicado, é um atraso de vida, não teríamos de fazer isso, poderíamos estar fazendo outras coisas até muito mais importantes, mas enquanto não limpamos esse quadro não dá para passar do tal antagonismo para o protagonismo” (BRASIL, 1998, p.39).

Ainda, durante IIICNDH a coalizão CVJ conseguiu inserir, em um dos cinco grupos temáticos⁹³ da conferência uma proposta para revogação da Lei de Segurança Nacional. Nos demais grupos sua atuação ficou restrita a moções. No grupo de trabalho sobre “Poder Legislativo e Direitos Humanos” foram feitas as seguintes moções: (i) que o governo federal não enviasse militares como instrutores ou alunos para a “Escola das Américas”⁹⁴ (acusada de formar a elite do período de repressão); (ii) encaminhamento ao deputado Nilmário Miranda para que apresentasse ao Congresso a realidade sobre essa instituição e os seus malefícios aos países latino americanos; (iii) formação de um grupo de revisão das legislações que tratam sobre as vítimas/opositores do regime militar, objetivando ampliação do prazo de abrangência da Lei nº 9. 140/95, bem como dos critérios para reconhecimento das mortes e desaparecimentos dos perseguidos políticos nos períodos de 02/09/1961 a 05/10/1988.

No grupo temático, que tratava das questões relativas à criação de programas estaduais de direitos humanos, a coalizão CVJ apresentou duas moções. A primeira moção solicitava: (i) abertura dos arquivos secretos do regime militar; (ii) ampliação da Lei nº 9.140/95; (iii) criação de uma lei federal para reparar danos morais e materiais dos presos e perseguidos durante a ditadura e (iv) um pedido para que o governo federal assumisse as responsabilidades de investigar e identificar as ossadas já encontradas pelas entidades e familiares dos mortos e desaparecidos. A segunda moção pedia: (i) que a UNICAMP notificasse formalmente o médico Badan Palhares sobre seu descaso na identificação das ossadas da vala de Perus e (ii) que o Reitor da universidade se

torturas” Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fof/pol/ult020498125.htm> acessado em 30/11/2015. No ano de 2014 foi convocado para prestar depoimento na Comissão Nacional da Verdade, porém permaneceu em silêncio.

⁹³As propostas inseridas nos grupos temáticos, regra geral, são lidas durante a plenária final da conferência e abertas para debates, que podem levar a mudanças ou não no texto. Após as discussões, abre-se para votação, com aprovação ou rejeição das proposições. Nesses casos, acentua-se a visibilidade das demandas, pois elas não ficam adstritas apenas aos debates nos grupos temáticos, elas podem ser também discutidas por outros participantes.

⁹⁴ De acordo com a conferencista Cecília Coimbra “A Escola das Américas” treinou vários militares nos anos 50, 60, 70 e treina ainda hoje. Fizemos um levantamento e descobrimos que, durante os anos 60 e 70, no período da ditadura militar, dezenove militares brasileiros que participaram diretamente de torturas a presos políticos no Brasil foram instruídos nessa Escola das Américas” (BRASIL, 1998, p.8)

pronunciasse sobre a devolução das ossadas para realização da apuração científica por outro local.

Durante a edição da quarta CNDH (IVCNDH)⁹⁵, o presidente da CDH da Câmara dos Deputados, deputado Nilmário Miranda, aproveitou para comentar sobre a aproximação da data comemorativa dos 20 anos da anistia. Na ocasião, Nilmário falou sobre a necessidade de sanar as injustiças no pagamento das indenizações aos familiares de mortos e desaparecidos políticos. Nessa conferência, a coalizão CVJ conseguiu inserir algumas demandas no grupo temático que tratava sobre a “Avaliação da Implementação do Programa Nacional de Direitos Humanos”⁹⁶. Nesse grupo, reivindicou-se: a elaboração de uma legislação federal para indenizar os ex-presos e perseguidos políticos pelas lesões e deficiências físicas e mentais causadas pelos órgãos de repressão do período da ditadura e a criação de leis estaduais que viabilizassem a indenização pelo crime de tortura praticado durante o regime militar (BRASIL, 1999).

Desde a edição da Lei nº 9.140/95 (Lei dos Desaparecidos), verifica-se que a coalizão CVJ buscava inserir mudanças nessa legislação, pois ela não satisfazia completamente suas expectativas. Essa lei era vista por alguns membros dessa coalizão como apenas uma forma de encerrar as discussões sobre o direito à memória, verdade e justiça (BRASIL, 1999). Para a coalizão CVJ, era preciso dar abrangência a essa lei inserindo em seus dispositivos: (i) possibilidade de investigação das circunstâncias em que ocorreram as graves violações de direitos humanos, a partir das quais levou-se à morte os opositores do regime de exceção; os casos de mortes e atentados ocorridos durante as manifestações públicas; (iii) identificação dos responsáveis pelas mortes, sequestros, desaparecimentos e torturas com sua consequente punição; (iv) ampla divulgação dos fatos à sociedade e (v) ampliação do período de alcance da lei até o final do regime militar no ano de 1985 (BRASIL, 1999).

Nessa IVCNDH a coalizão CVJ apresentou três moções: (i) de repúdio pela promoção do juiz Aquino de Farias Reis para o cargo de desembargador do Tribunal de Justiça de Pernambuco⁹⁷, (BRASIL, 1999); (ii) de repúdio à alteração trazida pelo Decreto nº 3.048/99, que retirou os direitos de militantes e ex-presos políticos de

⁹⁵ Realizada nos dias 13 e 14 de maio de 1999.

⁹⁶ Essa CNDH contou com sete grupos temáticos.

⁹⁷ Em razão das acusações que pesavam contra ele por ter participado, quando era delegado, de sessões de tortura no DOPS que levaram, no ano de 1971, a morte do militante político alagoano Odijas Carvalho de Souza (BRASIL, 1999).

receber aposentadoria excepcional de anistia e (iii) de apoio à apuração⁹⁸ das declarações prestadas pelo ex-tenente do Exército Marcelo Paixão Araújo à Revista “Veja” no ano de 1998. O tenente admitiu em entrevista ter torturado, em Belo Horizonte/MG, cerca de trinta pessoas durante a ditadura militar para obter a confissão dos presos.

Na quinta Conferência Nacional de Direitos Humanos (VCNDH), realizada em maio de 2000, a coalizão CVJ expressou sua indignação com o tratamento dado pelos entes governamentais acerca das discussões sobre a ampliação da Lei dos desaparecidos. Na moção n. 38/2000 foram feitas críticas à forma como o governo e então Ministro da Justiça, José Gregori, estavam tratando a ampliação da Lei 9.140/95⁹⁹, a abertura dos arquivos públicos do período ditatorial e a continuação dos trabalhos da Comissão Especial de Desaparecidos (BRASIL, 2000). Nessa moção, foram solicitadas providências no sentido de resolver essas questões. Outra crítica foi em relação à Operação Condor¹⁰⁰. Diversos conferencistas, dentre eles o deputado estadual Gilney Viana¹⁰¹ (PT), deputado federal Marcos Rolim (PT) e militantes do Movimento Tortura Nunca Mais (MTNM), manifestaram sua indignação quanto às

⁹⁸ Os deputados responsáveis pela representação foram: Chico Alencar, Paulo Teixeira, Luiz Couto, Luiza Erundina, Iriny Lopes, Janete Pietá, Jô Moraes, Pedro Wilson, Antônio Carlos Biscaia. Esses parlamentares fizeram uma representação contra o Tenente Marcelo Paixão de Araújo e encaminharam ao Procurador Geral da República no ano de 2008. A representação baseou-se na imprescritibilidade dos crimes contra a humanidade e no fato de que a lei da anistia não podia servir para encobrir torturadores. Os parlamentares solicitaram que o Ministério Público Federal adotasse todas as medidas cabíveis para: identificar os crimes cometidos pelo ex-tenente, durante os anos de 1968 a 1971; apurar se as vítimas do torturador tiveram direito a indenização pelos crimes da ditadura e para responsabilizar civil (danos morais) e criminalmente Marcelo Araújo Paixão. No ano de 2009 o ex-tenente faleceu. Disponível em: <http://www.camara.leg.br/internet/plenario/notas/ordinari/2008/12/V021208.pdf>, acessado em 16/12/2015.

⁹⁹ O Projeto de Lei enviado ao Congresso Nacional para alterar a Lei nº 9.140/95 foi criticada por tratar apenas da questão da reabertura dos prazos para requerimento do pagamento das indenizações. Ou seja, o projeto de lei continuava sem contemplar todos os casos de mortes e desaparecimentos no período do regime militar, o ônus da prova permanecia com os familiares, contudo, o governo não abria os arquivos do período de repressão política. Em outras palavras, o governo reconhecia a responsabilidade e pagava as indenizações desde que houvesse provas, contudo, o ônus de provar ficava a cargo dos familiares que, regra geral, não tinham acesso aos documentos e informações relativos ao período de exceção, pois eles se encontravam em poder de órgãos governamentais, muitos deles gravados com sigilo.

¹⁰⁰ A Operação Condor era uma operação conjunta de seis países do Cone Sul: Brasil, Argentina, Bolívia, Paraguai, Uruguai e Chile. Sua função era neutralizar e reprimir os grupos que se opunham aos regimes militares desses países. A operação era destinada a neutralizar ou eliminar personalidades da oposição aos regimes e repatriar militantes políticos originários do Cone Sul. (MARTINS FILHO, 2000).

¹⁰¹ No ano de 1970, Gilney Viana foi preso e torturado por 38 dias, juntamente com sua companheira à época, no DOI-CODI do Rio de Janeiro, conhecido como centro de tortura. Ele integrava a Aliança Libertadora Nacional (ALN). No ano de 2014 tornou-se coordenador do projeto Direito à Memória e à Verdade, vinculado à Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Em entrevista ao Portal G1 declarou-se defensor da punição dos torturadores “Esses caras têm que ser responsabilizados pelos seus crimes. Mas da forma certa, do jeito que tem que ser. Tudo que eles me negaram eu quero que eles tenham, para que se faça Justiça”. Disponível em <http://g1.globo.com/mato-grosso/noticia/2014/03/preso-em-1964-ex-deputado-federal-de-mt-defende-punicao-torturadores.html> acessado em 25/12/2015.

escusas dadas pelo governo brasileiro em relação à abertura desses arquivos (BRASIL, 2000).

Heloisa Amélia Greco, representante do Movimento Tortura Nunca Mais de Minas Gerais (GTNM/MG), também manifestou sua indignação durante a VCNDH porque os temas relacionados à memória e verdade, em especial os relacionados à abertura irrestrita dos arquivos da repressão, resolução dos desaparecimentos políticos e responsabilização dos agentes do Estado que cometeram graves violações de direitos humanos, ficaram de fora do debate dos grupos temáticos (BRASIL, 2000). Mas, se na primeira e terceira edição da CNDH a CVJ conseguiu inserir suas pautas nos grupos temáticos, na IV e V conferência essa coalizão não obteve o mesmo sucesso. Sua ação foi restrita as moções e pequenas manifestações durante os debates na plenária. Isso pode ser explicado pelo fato da pauta das CNDHs, assim como dos grupos temáticos, já estarem previamente traçadas, o que impedia que novos temas fossem incluídos para debate no SPNDH. Restando, assim, poucos canais para aqueles que queriam inserir suas demandas, que acabavam, para não “passar em branco”, contentando-se em utilizar os espaços para lançamento de livros, moções e debates na plenária final.

A sexta e sétima edição da CNDH foi realizada nos anos de 2001 e 2002. Nessa mesma época, estava em discussão no Congresso Nacional a ampliação da Lei dos desaparecidos (Lei nº 9.140/95). Como os ex-presos, perseguidos políticos e movimentos de familiares de mortos e desaparecidos políticos estavam acompanhando o desenrolar dessa matéria no Congresso¹⁰², praticamente não houve participação da CVJ nessas conferências. Suas intervenções ocorreram apenas durante a sétima Conferência Nacional de Direitos Humanos (VIICNDH) quando da apresentação dos relatórios dos grupos temáticos. Na ocasião, Suzana Lisboa, representante da CFMDP, encaminhou por escrito duas propostas, relacionadas ao direito à memória, verdade e justiça, pedindo que fossem necessariamente contempladas. A primeira exigia os esclarecimentos dos crimes cometidos durante a ditadura. Segundo Suzana, não se pode falar em justiça sem saber como ocorreram os crimes, sem revelar seus responsáveis e puni-los. A outra recomendava que os governos em todos os níveis, federal, estaduais e municipais, não contratassem ex-torturadores (BRASIL, 2002a).

Na VII Conferência Nacional de Direitos Humanos (VIICNDH) também foram apresentadas seis moções: uma de apoio às vítimas da ação dos torturadores do DOI-

¹⁰² Nessa ocasião, foi elaborada apenas uma moção de repúdio ao governo do Estado do Rio de Janeiro pela nomeação de um ex-torturador do DOI-CODI para área de segurança.

CODI; uma de repúdio ao governo e secretário de Segurança Pública do Estado de São Paulo, pela manutenção de um ex-torturador, conhecido como “Capitão Ubirajara”, na função de delegado, bem como a tentativa de promovê-lo a chefe do departamento de entorpecentes da Polícia Civil; uma de louvor ao ministro da Justiça Miguel Reali Jr. pelo anúncio da abertura dos arquivos da Polícia Federal à Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos e três relacionadas ao pagamento imediato das indenizações previstas na Lei dos desaparecidos.

2.6 Edição da segunda versão do Programa Nacional de Direitos Humanos

O PNDH-2 (decreto nº 4.229 de 13 de maio de 2002) foi lançado poucos dias antes da realização da VIICNDH, que ocorreu entre os dias 15 e 17 de maio de 2002. Embora, nessa conferência, a segunda versão fosse entendida como uma conquista para a consolidação das políticas públicas de direitos, será visto, posteriormente, que o PNDH-2 tornou-se uma política inócua durante o governo do ex-presidente Lula. É importante destacar, contudo, que embora o PNDH-2 fosse entendido como uma conquista, alguns participantes da VIICNDH criticaram a elaboração da segunda versão do programa às vésperas das eleições (BRASIL, 2002b).

Para alguns conferencistas foi uma “jogada de marketing” o governo lançar, a poucos meses do encerramento do seu mandato, a segunda edição do programa, uma vez que muitas propostas ali contidas eram repetições da versão anterior que não foram implementadas (BRASIL, 2002b). Aliás, essa era outra crítica à ausência de investimentos do governo FHC nas políticas sociais, o que interferia diretamente na execução das propostas do PNDH (BRASIL, 1999).

Nessa segunda versão do programa, foram incorporados os direitos econômicos, sociais e culturais. Demanda antiga levantada nas CNDHs, principalmente na IV, sobre as quais foram dirigidas diversas críticas à ausência desses direitos no PNDH-1 e as demandas voltadas para grupos específicos como: homossexuais, idosos, pessoas portadoras de deficiência, indígenas e mulheres (BRASIL, 1999).

Para atualização do PNDH-1, o governo novamente contratou o NEV/USP. Além das propostas deliberadas nas conferências nacionais, o NEV/USP, em parcerias com órgãos governamentais e ONG's, realizou seminários regionais em oito Estados¹⁰³

¹⁰³ São Paulo, Amapá, Paraíba, Bahia, Brasília, Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul e Rio de Janeiro.

para levantar demandas da sociedade civil. Foi a partir dessas ações que se elaborou a segunda versão do programa. No PNDH-2 foram mantidas as grandes linhas que não tinham sido implementadas em sua primeira edição e introduzidas 225 novas propostas. Dentre elas, as que estavam relacionadas às formas de acompanhar e monitorar as ações do programa.

O PNDH-2 também continha previsão de recursos orçamentários nas três esferas: federal, estadual e municipal e dispunha de recursos no Plano Plurianual (PPA) de 2002-2003. Comparando com o PNDH-1, que não tratava da alocação de recursos e pessoal para execução das políticas e trazia 223 propostas, pode-se dizer que houve um avanço nessa segunda versão. Apesar disso, novamente não foram definidos prazos e responsáveis pela implementação do PNDH-2.

Vale destacar que, com o NEV/USP à frente da elaboração da atualização do PNDH, algumas entidades da sociedade civil sentiram-se apartadas do processo de construção do programa. Esse "insulamento" no processo de formulação das políticas do programa, que no fim concentrou-se nas mãos de um único grupo que tinha como contratante o governo, dava indícios de que as políticas do programa já estavam direcionadas (BRASIL, 2000). O resultado disso era visível pelas dificuldades para incluir as demandas de alguns grupos da sociedade civil, em especial aquelas relacionadas ao direito à memória, verdade e justiça que não foram contempladas em nenhuma diretriz do PNDH-2. Em outras palavras, mesmo com um aumento substancial em termos numéricos de propostas do PNDH-1, de 223 para 518 no PNDH-2, nenhuma delas abarcava as crenças da coalizão CVJ.

Como se vê, a despeito da participação dos membros da coalizão CVJ em todas as CNDHs (grupos temáticos, moções, manifestações ou nos Seminários regionais¹⁰⁴) essa coalizão não conseguiu traduzir suas crenças em políticas públicas no PNDH-2. A única menção na segunda versão do PNDH, sobre esse tema, consta no prefácio do programa.

Entre as principais medidas legislativas que resultaram de proposições do PNDH figuram o reconhecimento das mortes de pessoas desaparecidas em razão de participação política (Lei nº 9.140/95), pela qual o Estado brasileiro reconheceu a responsabilidade por essas

¹⁰⁴ Na lista de entidades participantes dos Seminários realizados pelo NEV/USP (anexa ao PNDH-2) consta a Associação famílias de presos e desaparecidos (BRASIL, 2002).

mortes e concedeu indenização aos familiares das vítimas (BRASIL, PNDH, 2002, p.2)¹⁰⁵.

De acordo com o texto acima (prefácio do PNDH-2), a concessão da indenização aos familiares de mortos e desaparecidos políticos foi oriunda de proposições do PNDH-1. Porém, isso não é verdade. Na realidade, como já visto, essa legislação é anterior à criação do próprio programa e é oriunda da luta dos familiares de mortos e desaparecidos políticos, desde a segunda metade da década de 1970. Ou seja, não foi fruto das ações da coalizão CVJ no SPNDH, que como visto não conseguiu inserir nenhuma demanda nas duas primeiras versões do PNDH.

Tal situação descrita acima vai de encontro à hipótese levantada pelo modelo do ACF: que uma mudança política de maior porte (nas crenças fundamentais) dificilmente ocorre enquanto a coalizão que formulou o programa estiver à frente do subsistema. No presente caso, os dados apontam que o NEV/USP, na condição de coalizão dominante, pode ter monopolizado o processo decisório inviabilizando a materialização das crenças da coalizão CVJ em políticas públicas nas duas versões do PNDH.

É preciso, contudo, levar em conta que as dificuldades encontradas pela coalizão CVJ, de transformar suas crenças em políticas públicas no PNDH, também podem estar relacionadas com o entrelaçamento entre o governo e as Forças Armadas. Segundo Martins Filho (2000), ao longo do governo FHC, o Exército foi utilizado, em diversos momentos, para o combate aos movimentos sociais, sendo acionado em diferentes ocasiões como forma de repressão contra o Movimento dos Sem Terra (MST), sindicatos, entre outros, com o objetivo de impor a “ordem interna”. Ainda, nesse período, como denunciado ao longo das CNDHs, também ocorreu a nomeação de torturadores para cargos dentro da estrutura governamental. Assim, inserir demandas contrárias aos interesses desse grupo ou que poderiam trazer-lhes prejuízos, não era uma tarefa simples¹⁰⁶.

Não se pode esquecer que, apesar da proximidade entre governo e Forças Armadas, a Lei dos desaparecidos foi promulgada no governo FHC, gerando insatisfações a essa ala. De acordo com Martins Filho (2000), o enfrentamento de tema tão delicado não ocorreu de forma espontânea e tranquila por parte do governo, ele na

¹⁰⁵ Programa Nacional de Direitos Humanos II, disponível em <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direitos-Humanos-no-Brasil/ii-programa-nacional-de-direitos-humanos-pndh-2002.html>, acessado em 02/04/2014.

¹⁰⁶ Outros fatores explicativos para a ausência das demandas da CVJ no texto dos programas serão abordados no terceiro capítulo dessa tese, onde se encontra a análise da mudança institucional no PNDH-3 que permitiu a inserção do direito à verdade e memória como política pública.

realidade só aconteceu pela pressão moral, principalmente advinda das comissões de familiares de mortos e desaparecidos políticos e do cenário internacional, sobre o presidente recém-eleito. Apesar dessa conquista, o texto final dessa lei mostrou uma situação de não enfrentamento às Forças Armadas, já que os arquivos do período autoritário permaneceram em seu poder e a lei apenas propiciou o direito ao pagamento das indenizações sem contemplar as questões sobre responsabilização.

2.6.1 A ampliação dos direitos aos anistiados: Lei nº 10.559/2002

No ano de 1999, após a realização de sessões solenes organizadas pelo Congresso Nacional em comemoração aos vinte anos da promulgação da Lei da Anistia, grupos de anistiados aproveitaram para encaminhar suas demandas¹⁰⁷ a deputados e senadores e para pedir ampliação da Lei nº 9.140/95, assim como uma audiência com o presidente Fernando Henrique Cardoso (BRASIL, DSF, 1999, p. 20.631)¹⁰⁸. Os reclamos foram ouvidos e FHC, em agosto de 1999, recebeu um grupo de representantes de anistiados que reivindicavam um posicionamento do governo sobre o descaso em relação aos anistiados políticos (MEZAROBBA, 2003).

Segundo Mezarobba (2003), os anistiados saíram dessa reunião com a promessa de uma revisão dos atos da anistia a ser conduzido pelo ministro da Justiça, José Carlos Dias. A comissão responsável pelo texto da medida provisória foi presidida por Dias, com apoio informal de ex-perseguidos políticos. O texto base da MP ficou pronto em abril de 2000 (*idem*, 2003). Porém, com a mudança nessa pasta, José Gregori assumiu como ministro da Justiça alterou as propostas. Gregori, em entrevista a Mezarobba (2003), declarou que as mudanças foram feitas devido às propostas mostrarem-se muito abrangentes. Após as alterações Gregori enviou as propostas ao ministro da Defesa, Geraldo Quintão, que devolveu o texto por sete vezes para revisão¹⁰⁹. O receio era que

¹⁰⁷ Alguns exemplos do descaso que atingia tanto os anistiados civis quanto os militares são: demora nas decisões do Ministério do Trabalho e Emprego na apreciação e reconhecimento da condição de anistiado político; desativação da comissão de anistia, que levava a redistribuição dos processos a outros Ministérios, onde não existiam comissões aptas para analisa-los; mudanças feitas no regulamento da aposentadoria excepcional dos anistiados; estabelecimento de comissão de revisão dos benefícios concedidos, que foi entendido como um processo de “caça as bruxas”; extinção das aposentadorias excepcionais concedidas aos anistiados do setor privado; discriminação na concessão de benefícios por parte das Forças Armadas; sonegação de documentos e informações pelos Comandos Militares, entre outros (MEZAROBBA, 2003).

¹⁰⁸ BRASIL. Diário do Senado Federal, 19 de agosto de 1999. Brasília, p.20.631.

¹⁰⁹ FRANÇA, William. FHC concede anistia política a militares. **Folha de São Paulo**, 01 de agosto de 2001.

os processos disciplinares fossem revistos e que as reintegrações de militares, ao longo dos anos, fossem anuladas, razão que levou os militares a pressionarem por mudanças na MP. Essa medida provisória foi editada apenas em 31 de maio de 2001 sob o nº 2151. De forma geral, concedeu os seguintes direitos aos anistiados: indenização por prestação única¹¹⁰; contagem do tempo de serviço daqueles que foram afastados de suas atividades profissionais para cômputo previdenciário; conclusão do curso interrompido e reconhecimento dos diplomas obtidos no exterior.

O texto da MP nº 2151/2001 não foi o esperado pelas entidades que lutavam pelos direitos dos ex-presos e familiares de mortos e desaparecidos políticos. Principalmente pelo fato desses direitos terem ficado respaldados por uma medida provisória que tinha prazo de vigência. A exigência das entidades era pela conversão urgente da medida provisória em lei (MEZAROBBA, 2003), medida que competia ao Congresso Nacional.

No Congresso Nacional as discussões sobre o texto dessa MP se estenderam até o final de 2002. E, foram acompanhadas de perto pelas entidades representantes dos anistiados que participaram dos debates realizados nos meses de maio a junho de 2002¹¹¹ para discutir sobre essa matéria. Na Comissão Mista foram apresentadas cento e nove emendas, mais da metade (sessenta e três) eram de autoria de dois deputados¹¹², um deles com longo histórico de luta pelos direitos dos anistiados¹¹³. Durante a apresentação do relatório nessa comissão, o relator da matéria, senador Renan Calheiros do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), declarou que o texto levado à apreciação era resultado de acordo com parlamentares e entidades representantes dos anistiados. Segundo o relator, a ideia era negociar com as lideranças do governo nas duas Casas do Congresso Nacional e com os ministros do Planejamento e Justiça, para

¹¹⁰ A indenização não poderia ultrapassar o teto de cem mil reais e nem ser cumulada para os anistiados civis ou militares que tinham sido readmitidos ou reintegrados aos quadros funcionais.

¹¹¹ Brasil. Diário do Senado Federal, Brasília, 02 de junho de 2002.

¹¹² Dessas emendas, trinta e cinco foram feitas pelo Deputado Federal Luiz Eduardo Greenhalgh (PT) e vinte e oito pelo Deputado Fernando Coruja do Partido Democrático Trabalhista (PDT). Suas propostas eram no sentido de ampliar o alcance da norma, para que o maior número de pessoas fossem contempladas com a anistia, restaurar o pagamento da aposentadoria cancelada ou o retorno ao valor anteriormente pago, que foi reduzido por ordens normativas do INSS, e garantir que os representantes dos anistiados fizessem parte da escolha dos membros da comissão da anistia.

¹¹³ Luiz Eduardo Greenhalgh foi advogado de ex-presos políticos, sendo um deles o ex-presidente Lula, lutou em causas humanitárias, a maioria delas ligadas à defesa dos desaparecidos políticos durante o período de repressão. Também participou da fundação do Comitê Brasileiro pela Anistia e um dos coordenadores do projeto "Brasil Nunca Mais". Ver: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u67202.shtml>, acessado em 15/12/2015.

que o texto que fosse aprovado pela comissão e não sofresse vetos (BRASIL, DSF, 2002, p.11819)¹¹⁴.

Em 18 de junho de 2002, foi realizada a quarta e última reunião da Comissão Mista e foram apresentadas as novas alterações feitas pelo relator (BRASIL, DSF, 2002, p. 13666)¹¹⁵. As alterações apresentadas foram aprovadas por unanimidade¹¹⁶. A conclusão era pela conversão da medida provisória em projeto de lei. O presidente da Comissão declarou, ao final, que a intenção era dar um ponto final ao tema da anistia: “desejamos que essa questão da anistia seja de uma vez por toda resolvida para, principalmente, aqueles pelos quais estamos trabalhando, os anistiados” (BRASIL, DSF, 2002, p. 13668)¹¹⁷. Como não houve tempo hábil para votação e conversão da medida provisória em lei, antes do término do prazo de sua vigência, para que os anistiados não ficassem sem respaldo, o então presidente Fernando Henrique Cardoso assinou a MP nº 65/2002 (em 28 de agosto de 2002). O texto dessa medida era o mesmo aprovado no relatório final pela Comissão Mista.

Em 06 de novembro, a MP nº 65/2002 foi levada ao plenário da Câmara dos Deputados. O parecer do Deputado Luiz Eduardo Greenhalgh (PT), da Comissão Mista, informou que devido a um acordo com a base do Governo, considerava prejudicadas as onze emendas apresentadas e recomendava a aprovação integral da medida provisória (BRASIL, DCD, 2002, p. 46601)¹¹⁸. Segundo esse Deputado,

quando esta medida provisória foi assinada no dia 29 de agosto deste ano, no Palácio do Planalto, o Sr. Presidente da República disse que feliz seria o Presidente da República que pudesse, na sua gestão, reparar, através de indenização, os familiares dos mortos e desaparecidos por motivação política e também encerrar o ciclo da sua gestão materializando em lei o direito da anistia estabelecido na Constituição.

Na ocasião, o Deputado Arnaldo Faria de Sá declarou que o texto da MP nº 65/2002, apesar de não conseguir a abrangência esperada e também não contemplar todas as pessoas que deveriam estar na condição de anistiado, era o texto possível

¹¹⁴ BRASIL. Diário do Senado Federal, Brasília, 13 de junho de 2002.

¹¹⁵ BRASIL. Diário do Senado Federal, Brasília, 27 de junho de 2002.

¹¹⁶ Do total de emendas apresentadas, trinta foram inseridas no relatório que foi aprovado por unanimidade. Segundo o relator senador Renan Calheiros, muitas emendas foram prejudicadas por conterem matéria idêntica a de emendas aprovadas ou por apresentarem redação menos precisa e conveniente. Outras, por serem inconstitucionais (BRASIL. Diário do Senado Federal, Brasília, 20 de junho de 2000, p. 12609). Das trinta emendas incluídas no relatório quinze eram de autoria do Deputado Fernando Coruja (PDT) e nove do Deputado Luiz Eduardo Greenhalgh (PT).

¹¹⁷ BRASIL. Diário do Senado Federal, Brasília, 27 de junho de 2002.

¹¹⁸ BRASIL. Diário da Câmara dos Deputados, Brasília, 07 de novembro de 2002.

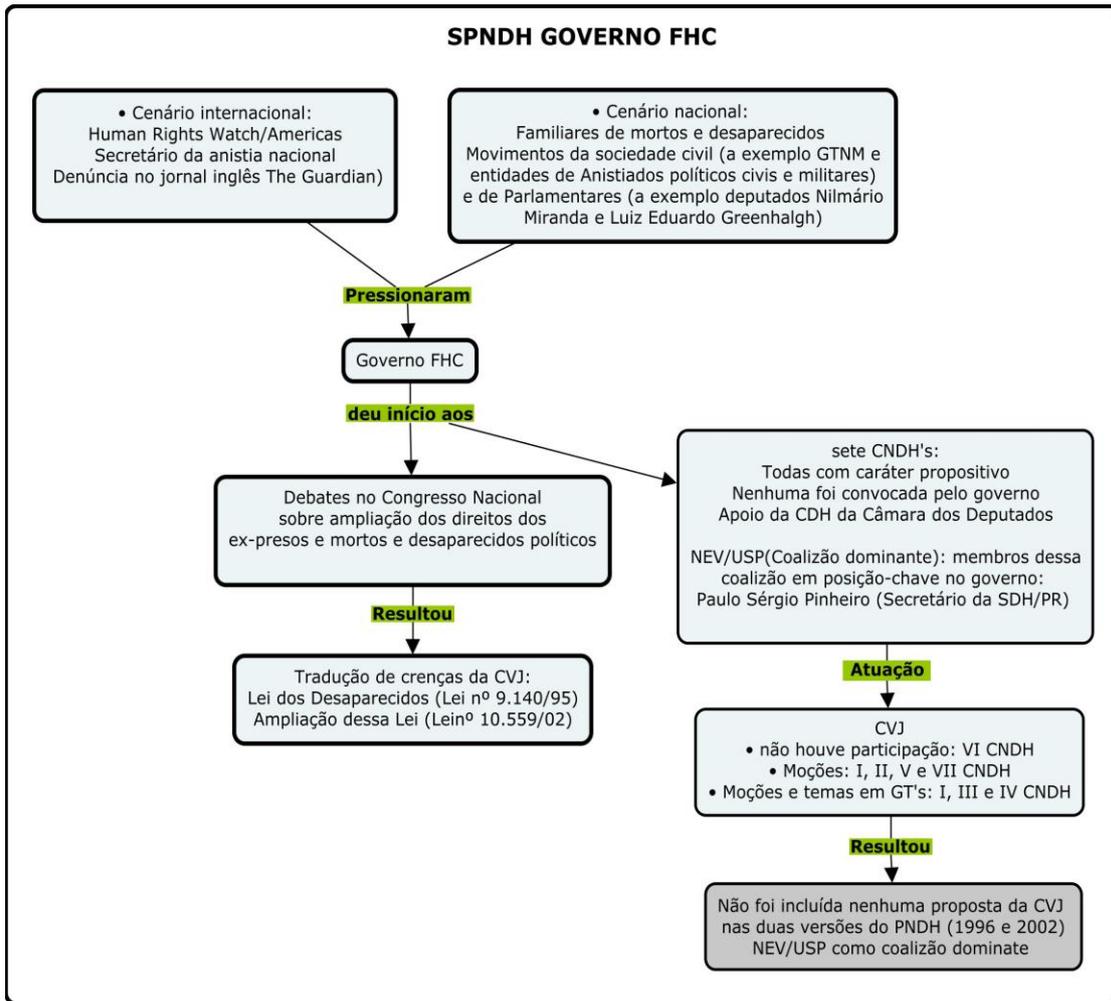
naquele momento. Porém, segundo ele, a luta pela ampliação dos direitos dos anistiados não se encerrava ali. Esse era apenas mais um passo na consecução dos seus direitos. Essa fala final do deputado Arnaldo Faria de Sá reflete bem as limitações que os parlamentares enfrentavam desde o final da década de 1970: consegue-se avançar apenas dentro da abertura propiciada pelos representantes das Forças Armadas.

Como se vê, desde a edição da Lei da Anistia, em 1979, passando pela Lei dos Desaparecidos e sua ampliação no final do ano de 2002 com a edição da Lei nº 10.559¹¹⁹, a frase que encerrou e coroou os trabalhos do Legislativo foi a mesma - “era o texto possível no momento”. Apesar das deliberações das duas últimas leis terem ocorrido dentro de um Congresso eleito democraticamente, diferente do quadro político de 1979, e de muitos parlamentares mostrarem-se favoráveis as mudanças, a sensação é que a mão de um único poder pesa sobre as decisões e, no final, as conforma de acordo com aquilo que lhes é mais conveniente. É claro que isso não significa ausência de “perdas” para os militares que, na realidade, não estavam dispostos a nenhuma alteração legal. Porém, entre perdas e ganhos, a redação definitiva, em nenhum momento, trouxe prejuízos a essa ala. E, no limite, a edição dessa lei pode, por si só, ser considerada uma conquista na luta por direitos empreendida pelos ex-presos políticos e entidades dos familiares de mortos e desaparecidos políticos.

A Figura 2 descreve o subsistema do PNDH no governo FHC e demonstra que a coalizão CVJ conseguiu traduzir três de suas crenças em políticas com a edição das Leis nº 9.140/95 e nº 10.559/2002. São elas: (i) reconhecimento pelo Estado brasileiro da responsabilidade pelas prisões, mortes e desaparecimentos; (ii) pagamento de indenizações e pensões a ex-presos políticos e familiares dos mortos e desaparecidos e (iii) ampliação do período de abrangência da Lei nº 9.140/95.

¹¹⁹ De forma sintética, essas foram algumas alterações trazidas com essa lei: regulamentação do art. 8º do ADCT, abrangendo aqueles que foram atingidos por atos políticos no período de 18/12/1946 a outubro de 1988; pagamento de indenização; contagem do tempo de serviço para todos os efeitos do tempo de afastamento das atividades profissionais; conclusão do curso ou registro do diploma concedido no exterior; isenção do INSS e IRPF sobre as indenizações e pensões; reintegração aos cargos anteriormente ocupados; concentração de todos os atos e decisões sobre o tema no ministério da Justiça e as despesas com reparações econômicas, a cargo do Tesouro Nacional, no caso dos anistiados civis e no caso das anistias concedidas aos militares a competência seria do ministério da Defesa (BRASIL, 2002d).

FIGURA 2: SPNDH governo FHC (1995-2002)



Fonte: dados compilados pela autora.

CAPÍTULO 3 - PANORAMA DA POLÍTICA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS NO GOVERNO LULA

A vitória em 27 de outubro de 2002 de Luiz Inácio Lula da Silva, candidato do Partido dos Trabalhadores (PT) para Presidente do Brasil, causou entusiasmo nos movimentos sociais, parte da classe média e até mesmo de setores do empresariado (FREITAS, 2007). Para Ciconello (2011), a ascensão de um candidato do PT (a Chefe do Executivo Federal), partido aliado aos movimentos sociais na luta pela redemocratização e por direitos humanos, foi vista como uma oportunidade para a promoção de uma agenda voltada para aumentar os mecanismos de participação social e dar ênfase às políticas sociais. Essa expectativa de um novo *status* em prol dos direitos humanos pôde ser notada na fala dos militantes que participaram da oitava edição da Conferência Nacional de Direito Humanos (VIII CNDH), primeira conferência realizada durante o governo Lula¹²⁰.

Por ocasião dessa VIII conferência, a recém-empossada ministra da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), Matilde Ribeiro, destacou que questões, que antes nunca estiveram na agenda política nacional, no governo Lula, ganharam espaço de destaque com a criação de uma secretaria de proteção e promoção da igualdade racial.

Quero comunicar aos senhores que essa novidade criada pelo Presidente em 21 de março de 2003, portanto há 2 meses e pouco, vem sendo uma demonstração de vitalidade e de responsabilidade deste Governo no tratamento de questões que nunca estiveram na agenda política nacional num status que essa Secretaria tem. Portanto, é um espaço que trás para quem coordena, para quem atua, bastante responsabilidade, mas trás também uma nova expectativa nesta nossa sociedade, e ainda canais de relação que são importantes, para continuarmos construindo uma sociedade mais justa e mais igualitária (BRASIL, 2004a, p.42-43).

Nesse mesmo sentido caminhou a fala da ministra Emília Fernandes, também recentemente empossada na Secretaria Especial de Políticas para Mulheres (SPM), órgão criado pelo presidente Lula. Segundo a ministra, a agenda do país foi redirecionada e redimensionada para a questão social e o valor do ser humano, firmando as CNDHs como um espaço de construção das políticas públicas de direitos humanos.

¹²⁰ Entre os dias 11 a 13 de junho de 2003, ocorreu a oitava Conferência Nacional de Direitos Humanos (VIII CNDH).

A Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, da Presidência da República, órgão criado por uma das primeiras determinações do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, no dia 1º de janeiro deste ano, representa uma conquista dos movimentos históricos das mulheres deste País, a sensibilidade e a luta do nosso Presidente pela igualdade de gênero, racial, étnica e de opção sexual. Sr. Presidente, Deputado Enio Bacci, este País vive um novo momento. A sua agenda foi redimensionada e redirecionada. A questão social e o valor do ser humano, da pessoa como construtora de um país e de uma nação, estão sendo resgatados. Estamos num momento propício para eventos desta natureza. A Conferência Nacional dos Direitos Humanos se afirma como um espaço significativo de reflexão, de debate e de construção coletiva (BRASIL, 2004a, p.43).

O ministro da SDH/PR¹²¹, Nilmário Miranda, durante essa oitava edição da conferência, aproveitou para destacar os novos espaços de atuação alcançados, em poucos meses de governo Lula, pelas entidades de direitos humanos dentro da estrutura governamental a nível federal: “(...) agora o Estado, pelo menos no plano da União, está chamando a sociedade civil para ocupar novos espaços, dar novos passos e indicar ênfases de política” (BRASIL, 2004a, p.14). Miranda também destacou a importância das CNDHs como *locus* de construção das políticas públicas de direitos humanos: “Primeiro, quero agradecer o convite para participar desta Conferência, que de longe é o evento mais importante de direitos humanos do Brasil. (...) Os temas debatidos aqui em geral tornam-se as bandeiras principais dos movimentos de direitos humanos no País” (BRASIL, 2004a, p.13). Ainda, aproveitou para sugerir que a próxima conferência tivesse caráter deliberativo, isto é, que a CNDH fosse um local efetivo de decisão política acerca da gestão da política de direitos humanos.

Eu não poderia deixar de mencionar inicialmente, até pela minha história, que sou absolutamente favorável a que a Conferência do próximo ano já seja deliberativa. (...) é muito importante que a Conferência dê esse passo agora, adquira esse caráter deliberativo,

¹²¹ A SDH foi instituída em 07 de abril de 1997 (Decreto nº 2.193), em substituição a Secretaria dos Direitos da Cidadania. Vinculada ao ministério da Justiça, tinha como principais funções a coordenação, acompanhamento e gerenciamento da implementação do PNDH e o auxílio ao ministro da Justiça nas questões relacionadas à Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos (CEMDP). O secretário desse período foi José Gregori. Com a edição do Decreto nº 2.923, de 1º de janeiro de 1999, essa Secretaria foi transformada em Secretaria de Estado dos Direitos Humanos. Ainda vinculada ao Ministério da Justiça, permaneceu com as mesmas responsabilidades. Nos anos de 2001 e 2002, Paulo Sérgio Pinheiro (pesquisador do NEV/USP) atuou como secretário. Foi alçada no ano de 2003 a ministério e passou a ser vinculada à Presidência. No ano de 2005, em razão de uma reforma ministerial, a Secretaria perdeu seu status de ministério e tornou-se apenas uma unidade dentro da Secretaria Geral da Presidência. Esse rebaixamento, que durou pouco mais de cinco meses, tirou a autonomia da Secretaria tanto na questão orçamentária (não dispunha mais de orçamento próprio) quanto em relação à implementação das políticas, trazendo prejuízos no desenvolvimento das políticas de direitos humanos. Em 05 de dezembro de 2005, com a edição da Lei nº 11.204, retomou seu *status* de ministério.

para saírem daqui grupos de monitoramento das grandes propostas capazes de transformar a realidade. (...) (BRASIL, 2004a, p.14).

Ainda, durante a VIII CNDH o ministro Nilmário Miranda enfatizou sobre a necessidade de implementar as políticas de direitos humanos já existentes. Segundo Miranda, esse era um dos objetivos do governo Lula: retirá-las do papel, especialmente aquelas relacionadas ao combate à fome, à universalização da previdência e ao direito à moradia. Ou seja, o objetivo era tentar tirar as políticas do papel, já que a ausência de implementação do PNDH sempre foi um ponto nevrálgico das CNDHs.

O grande salto que nós temos de dar é para a implementação e a efetivação dos direitos. Nós temos poucos, raros direitos novos a serem conquistados. Nosso País já ratificou todos os pactos e convenções. É claro, faltam alguns aí que são importantes e que temos de ratificar, mas eu não diria que nos faltam leis, direitos formalizados. Nosso problema é que há 50 milhões de pessoas à margem da sociedade, 50 milhões de pessoas para quem essas leis e esses direitos pouco significam. O Governo Federal tem consciência dessa realidade, até pela história de Lula. Ele chegou para isso, e quando ele chegou já disse, no primeiro dia, na primeira reunião: ‘Olhem, nós temos que combater a fome. O direito à alimentação faz parte dos direitos humanos. Nós temos que universalizar a Previdência, fazê-la chegar a todos os brasileiros. Nós temos que garantir o direito à moradia adequada para todos. Isso é um direito humano.’ Quer dizer, ele já deu essa ênfase, chamou a atenção do mundo inteiro e sempre cobrou do Governo empenho na efetivação dos direitos existentes (BRASIL, 2004a, p.14-15).

Esse discurso sobre a priorização dos direitos humanos como política de governo, contudo, não se sustentou. Como se observa da fala do próprio ministro Nilmário Miranda, pouco mais de um ano depois, durante a nona CNDH: “Quanto aos 518 itens do Plano Nacional de Direitos Humanos, (...) não sabemos quem vai implementá-los, quando, nem há recursos orçamentários para isso. Nosso desafio será transformá-los em planos de ação, com prazos determinados” (BRASIL, 2004b, p.20). Isto é, as propostas do PNDH-2, até o ano de 2004 não tinham saído do papel e dificilmente sairiam.

Para o deputado Marcos Rolim, essa ausência de implementação do PNDH-2 ultrapassava a questão orçamentária e estava relacionada a um conjunto de outros fatores. Dentre eles, destacou: (i) conjunto amplo de demandas descritas de forma genérica e abstrata que sequer tinham prazo para execução e responsáveis; (ii) falta de compromisso do governo em todos os níveis, municipal, estadual e distrital e (iii) descentralização das políticas de direitos humanos, que, dispersas em diversas

demandas e secretarias, não conseguiam força para impulsioná-las por falta de autonomia, orçamento e pessoal (BRASIL, 2006c). Segundo Rolim, apesar do reconhecido mérito do programa de trazer para a esfera estatal as questões relacionadas aos direitos humanos, o PNDH, em suas duas versões, tratava-se muito mais de uma carta de intenções e compromissos que não se traduziu em políticas efetivas (BRASIL, 2006c).

Com objetivo de dar eficácia ao PNDH-2 e traduzir as demandas das CNDHs em políticas públicas, a nona edição da Conferência Nacional de Direitos Humanos¹²² ganhou caráter deliberativo. Essa conferência foi inteiramente voltada para a construção de um Sistema Nacional de Direitos Humanos que tinha como um dos objetivos retirar as políticas de direitos humanos do papel. A IXCNDH pode ser considerada um marco dentre as conferências de direitos humanos, pois foi a primeira vez que uma CNDH: (i) teve caráter deliberativo; (ii) convocação pelo Poder Executivo¹²³; (iii) delegados eleitos nas conferências municipais e estaduais; (iv) passagens e hospedagens dos delegados financiadas pelo poder público e (v) um Presidente da República participou de sua abertura¹²⁴. Sobre o caráter deliberativo, importa destacar que as decisões aprovadas definem os responsáveis pela implementação da política, as atribuições dos atores estatais e da sociedade civil e os grupos de monitoramento das propostas no âmbito nacional. Também servem como recomendações oficiais para executar as políticas de direitos humanos nas três esferas: federal, estadual e municipal¹²⁵.

De acordo Silva (2009), as conferências podem ser consultivas e/ou propositivas. Isto é, após debates internos as propostas aprovadas em plenária servirão como indicativo dos anseios e reivindicação dos participantes. Podem também ser deliberativas, o que significa que, realizados os debates (que envolvem representantes da sociedade civil e do governo) aprova-se um documento final com diretrizes que, em tese, deveriam ter força de lei para que fossem implementadas. Porém, geralmente não é o que ocorre, já que os resultados das conferências não precisam necessariamente ser

¹²² A IXCNDH ocorreu entre os dias 29 de junho a 02 de julho de 2004, teve como tema o Sistema Nacional de Direitos Humanos. Foi realizada em conjunto pela SDH/PR, CDH da Câmara dos Deputados e Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos.

¹²³ A CNDH é realizada anualmente desde 1996, pela CDH da Câmara dos Deputados.

¹²⁴ Na etapa estadual, que antecedeu a nacional, foram realizadas conferências em 27 Estados e no Distrito Federal, onde se reuniram cerca de seis mil pessoas. Nessas etapas foram debatidos os temas para subsidiar a discussão a nível nacional, aprovadas propostas e eleitos os 580 delegados(as), escolhidos pela sociedade civil e pelo poder público, para participar com direito a voz e voto nos grupos e plenárias.

¹²⁵ Curso de Formação de Conselheiros em Direitos Humanos Abril-Julho/2006. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/dh/cc/a_pdf/modulo3-tema7-aula6.pdf acessado em abril de 2015.

levados em conta pelo Estado. Suas deliberações não têm caráter vinculativo, servem apenas como recomendações. Isso significa que, na prática, principalmente em relação aos direitos humanos, quase não existe diferença entre uma conferência deliberativa e uma propositiva.

De acordo com SOUZA *et al* (2012), a ineficácia desses espaços de deliberação se deve, entre outras razões, a alguns fatores: (i) poucas conferências são instituídas em lei, o que dificulta sua vinculação com processos de planejamento do Plano Plurianual (PPA); (ii) regra geral, a realização é desconectada dos calendários de formulação e revisão do PPA, criando óbices para que as propostas exerçam influência nos planos de ação do Estado e (iii) ausência de previsão da incorporação das decisões desses espaços aos ciclos de formulação e avaliação das políticas públicas. No caso das CNDHs, somase a essas questões, o fato da transversalidade dos direitos humanos. Isso dificulta o direcionamento de forças para a execução das políticas, pois a tendência é que os grupos e pessoas militem em favor apenas de sua própria causa, esquecendo-se do todo.

No que tange a criação, durante o governo Lula, das Secretarias Especiais de promoção e proteção de políticas voltadas aos direitos humanos, das mulheres e igualdade racial, elas foram vistas por González (2010) apenas como uma saída para acomodar interesses partidários nas reformas ministeriais, sem gerar o ônus político e econômico que a criação de um novo Ministério exige. Já Ciconello (2010) tem entendimento diverso. Para ela, as secretarias, com dotação orçamentária própria, influenciaram a criação de espaços semelhantes nos estados e municípios e permitiram uma progressiva realização dos direitos humanos, já que juntas as três secretarias (SDM, SEPIR e SDH/PR) investiram 1,09 bilhão entre os anos de 2003 a 2010¹²⁶.

Em que pesem esses entendimentos, as secretarias, principalmente as relacionadas aos direitos humanos (SDM, SEPIR e SDH) foram vistas como uma conquista pelos militantes de direitos humanos (vide VIII CNDH) e parecem estar mais relacionadas às lutas desses movimentos por espaços institucionais do que propriamente a interesses partidários (BRASIL, 2004a). No entanto, é importante ressaltar que, mesmo percebidas como conquista, a institucionalização dessas secretarias como Ministérios não atendeu os anseios dos militantes. Para eles, a concentração das políticas de direitos humanos em um único Ministério, com poder de decisão e

¹²⁶ Em relação ao orçamento da SDH/PR, é preciso considerar que uma parte do seu orçamento foi destinada no ano de 2004 a consecução de direitos dos ex-presos e familiares de desaparecidos políticos (pagamento de indenização, exames de DNA para identificar as ossadas encontradas, entre outros).

orçamento para sua execução, permitiria a tradução das demandas em políticas públicas, por isso, durante a XCNDH, demandaram a criação de um Ministério de Direitos Humanos (BRASIL, 2006d).

Em relação ao ponto levantado por Ciconello (2010), embora o volume de recursos indicasse uma progressão nos gastos sociais, ele ainda pode ser considerado baixo, sobretudo se comparado aos valores destinados ao pagamento da dívida pública, que consumiram 4,763 trilhões, entre os anos de 2003 e 2010¹²⁷. Durante a edição da décima CNDH, a crítica foi exatamente em relação a essa priorização dada pelo governo de pagar a dívida pública (BRASIL, 2006b).

Ivônio Barros¹²⁸, durante a sua fala na CNDH, da mesma forma, teceu críticas ao governo Lula por, assim como seus antecessores, privilegiar o pagamento da dívida pública em detrimento do investimento em políticas de direitos humanos, que não fossem voltadas ao assistencialismo (BRASIL, 2006a). Na ocasião, João Stédile¹²⁹ (BRASIL, 2006a) afirmou que além de conservar o modelo econômico dos seus antecessores intacto, o atual governo ainda se utilizava da compensação social. Ou seja, para demonstrar que tinha compromisso com os direitos humanos, o governo Lula recorria à implementação de políticas de transferência de renda, como o bolsa-família¹³⁰. No entendimento de Stédile, os programas de compensação eram vistos como importantes, porém insuficientes, pois não resolviam a questão de fundo. Segundo ele, o bolsa-família “é emergencial, para matar a fome. Não pode ser uma política de direitos humanos”, da mesma forma o PROUNI “(...) nós apoiamos. Achamos importante que os pobres entrem na universidade. Mas é insuficiente” (BRASIL, 2006a, p.51).

De fato, segundo Caio Varella¹³¹, o Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), ao analisar o valor destinado aos direitos humanos na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), verificou que “Infelizmente, o que encontramos está diretamente ligado às bolsas, ao repasse de recursos. É esse o entendimento do Governo Federal com relação a direitos humanos? É só isso?” (BRASIL, 2006c, p.11). Na realidade, para Costa (2009) houve uma continuidade no escopo da proteção social, com a manutenção

¹²⁷ Ver <http://www.jubileusul.org.br/nota/48>, acessado em 11/01/2016.

¹²⁸ Representante do Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos, palestrante da XCNDH.

¹²⁹ Coordenador Nacional do Movimento dos Trabalhadores Rurais e sem Terra, palestrante da XCNDH.

¹³⁰ O Programa Bolsa Família é resultado da unificação das ações de transferência de renda, como o Programa Nacional de Acesso à Alimentação, criado no governo Lula, com os programas já existentes no governo FHC, como Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio-Gás e Cadastro único do governo federal (GONZÁLEZ, 2010).

¹³¹ Palestrante da XCNDH, representante do INESC.

de políticas implementadas pelo governo FHC. Isso significa que as expectativas de maior investimento na área social, por parte do governo Lula, ficaram aquém do esperado e mostraram-se mais do mesmo. De acordo com Caio Varella, para saber quais são as políticas priorizadas pelo governo, basta ver a destinação das verbas orçamentárias, já que o orçamento traduz-se em um dos maiores mecanismos para aferir a prioridade do Governo Federal para qualquer política (BRASIL, 2006c).

Como se vê, apesar da ampliação da abrangência dos programas de transferência de renda, o direcionamento de políticas para grupos sociais específicos¹³² e a criação de novos órgãos (secretarias vinculadas à Presidência da República) com *status* de Ministério (COSTA, 2009; GONZÁLEZ, 2010), não foi possível implementar as políticas do PNDH-2. O que se percebe é que, ao menos no que se refere à essas políticas de direitos humanos, houve um *continuum* entre os governos anteriores e o de Lula. Durante a XCNDH, ficou claro esse entendimento e a insatisfação quanto à condução das políticas sociais, vistas por eles como paliativas. Isto é, incapazes de solucionar o problema de fundo: o modelo econômico (BRASIL, 2005).

Foi também durante essa décima edição que se discutiu sobre a possibilidade de atualização da segunda versão do PNDH, já que o programa tinha caído, por inúmeras razões já descritas, no ostracismo, durante o primeiro mandato do governo Lula. Assim, no intuito de revisar e atualizar o PNDH-2, realizou-se no ano de 2008 a décima primeira Conferência Nacional de Direitos Humanos (XICNDH). A etapa nacional dessa conferência foi antecedida por conferências municipais, estaduais e distrital de direitos humanos realizadas durante o ano de 2008¹³³. Como o objetivo da XICNDH¹³⁴ era revisar o PNDH-2 sem, no entanto, romper com as propostas constantes nas duas versões anteriores do programa, a SDH/PR elaborou um documento denominado “Subsídio para a Revisão e Atualização do Programa Nacional de Direitos Humanos” (BRASIL, 2008a). Nesse documento de agosto de 2008, contendo mais de 400 páginas, o governo apresentou um desenho das propostas para atualização do PNDH-2. Nele, a

¹³² Para González (2010), as ações executadas para o combate à fome e distribuição de renda e a atenção direcionada, principalmente a dois grupos sociais específicos, negros e mulheres, não foram executadas sob o manto dos direitos humanos, ao contrário, essa nomenclatura ficou restrita as atividades desenvolvidas pela SDH/PR e Ministério da Justiça.

¹³³ Ao total foram 137 Conferências, envolvendo aproximadamente 14 mil pessoas. Nessas Conferências, foram eleitos 1200 delegados e 800 observadores, desses, 60% representavam a sociedade civil e 40% o poder público.

¹³⁴ Convocada por um Decreto do presidente Lula, para ser realizada entre os dias 15 e 18 de dezembro de 2008, essa XICNDH, tinha como tema “Democracia, Desenvolvimento e Direitos Humanos: superando as desigualdades”.

questão sobre o direito à memória, verdade e justiça¹³⁵ não foram contemplados, mostrando que, apesar da mudança governamental, a continuidade das políticas, até mesmo nessa área, tinha permanecido. Ou seja, a cultura do esquecimento, propalada pelos militares, mantinha-se como política de Estado. Vale destacar que a décima primeira Conferência¹³⁶ foi a última realizada até o presente momento¹³⁷.

3.1 O Subsistema do PNDH no governo Lula: atores e ideias no que tange ao direito à memória, verdade e justiça

Como já mencionado nessa pesquisa, as crenças dos atores, governamentais e não governamentais, foram utilizadas para: (i) mapear as principais ideias que conformavam o subsistema no tema específico: memória e verdade; (ii) identificar os atores envolvidos no processo político e (iii) separá-los em grupos antagônicos para, a partir daí, (iv) analisar como ocorreu a mudança política no PNDH-3. Mapeadas as crenças, verificou-se a atuação das mesmas coalizões anteriormente descritas: Coalizão Verdade e Justiça (CVJ) e Coalizão Anistia Recíproca e Parcial (CARP). Nessa etapa da análise, a coalizão CVJ pode ser traduzida pela frase - direito à memória, verdade e justiça: não à impunidade. Enquanto que a coalizão CARP - direito à memória e à verdade não se sobrepõe à pacificação do país: não ao revanchismo. No quadro 4, abaixo, constam as principais crenças de cada uma dessas coalizões.

QUADRO 3: Crenças CVJ x CARP no governo Lula

CVJ	CARP
Direito à memória e verdade como direito humano	Direito à memória não se sobrepõe a lei da anistia.
Criação da Comissão Nacional da Verdade e Justiça (CNVJ), como passo para consolidar a democracia.	Contrários à criação da CNVJ, se estabelecida a comissão, deve ser de conciliação.
CNVJ com poderes para apurar os crimes praticados pelos agentes públicos e pedir a responsabilização aos órgãos competentes.	Comissão sem poderes para apurar crimes, ela não pode ser utilizada como instrumentos de vingança.
Punição dos torturadores do Estado. Existe diferença entre utilização do aparato estatal para	Contrários à punição, mas se houver todos devem ser punidos, torturadores do Estado e da Guerrilha,

¹³⁵ Em seu discurso na apresentação do relatório final da XICNDH, o ministro Paulo Vannuchi (SDH/PR) afirmou que “Por um cochilo nosso, em nenhum dos seis eixos cabia bem o debate sobre o regime militar. Mas os Estados corrigiram e incorporaram o eixo sete, com o tema “Direito à Memória e à Verdade”, que eu vou abordar rapidamente” (BRASIL, 2009).

¹³⁶ Desde a oitava edição das CNDH’s, ficou convencionalizado que elas seriam realizadas a cada dois anos e não mais anualmente.

¹³⁷ Apenas após oito anos da realização da XICNDH, foi convocada a décima segunda CNDH (XIICNDH) por Decreto sem número de 18 de novembro de 2015 da Presidente da República, Dilma Rousseff, para os dias 27 a 29 de abril de 2016.

prática de crimes e o cometimento dos crimes daqueles que lutaram contra o regime.	já que ambos praticaram crimes. Não existe diferença entre os atos cometidos pelos agentes do Estado e da “guerrilha”.
Revisão da Lei da anistia. Não houve um acordo, mas sim uma imposição.	Revisão da anistia como quebra do pacto político. Houve um acordo entre as partes.
Crimes praticados enquadram-se como de lesa humanidade, portanto imprescritíveis.	Crimes cometidos estão prescritos.
Não indicar para cargos na estrutura governamental pessoas que praticaram crimes durante a ditadura;	Alocação de militares na estrutura estatal com atuação reconhecida para manutenção da “ordem”, durante o regime, era visto como estratégico, em razão da formação/conhecimento que possuíam.
Criação de espaços de contramemória.	Cultura do esquecimento para evitar-se revanchismos.
Abertura de todos os arquivos da ditadura.	Sigilo eterno dos documentos.
Indenização serviu apenas como um “cala a boca”, não é suficiente.	Indenização aos anistiados foi suficiente.

Fonte: dados compilados pela autora

Nessa análise, foram entendidos como membro da coalizão CVJ apenas aqueles que comungavam das crenças relativas à responsabilização dos agentes públicos que praticaram crimes durante a ditadura militar¹³⁸. A título de exemplo, os que entendiam que os crimes praticados enquadravam-se na definição de lesa-humanidade e, por isso, pediam a revisão da lei da anistia. Os que partilhavam das demais crenças foram entendidos como simpatizantes da coalizão, mas sem comprometimento com a defesa de seus ideais. Como membros da coalizão CARP foram considerados aqueles contrários a qualquer tipo de responsabilização dos agentes públicos. Ou seja, que manifestavam as seguintes crenças: a anistia foi recíproca, a Comissão da Verdade não tinha poderes para apurar os crimes e, mesmo se tivesse, eles eram entendidos como prescritos. Os atores que compartilhavam somente das demais crenças, assim como no caso da coalizão CVJ, foram considerados simpatizantes e não membros da coalizão CARP. Importa destacar também que, quando a CARP pede a punição dos “guerrilheiros”, percebe-se que ela usa esse argumento apenas como forma de ameaça aos pedidos de responsabilização da coalizão CVJ. No entanto, essa não era de fato uma crença consolidada pela coalizão CARP. Na verdade, sua real concepção era pela reciprocidade da Lei da Anistia, portanto, não deveria haver responsabilização de nenhum lado.

Como já mencionado, a oitava Conferência Nacional de Direitos Humanos (VIII CNDH) foi a primeira realizada no governo Lula. Em relação ao que se refere ao

¹³⁸ Nesse texto, para não descaracterizar as crenças da CVJ, optou-se por utilizar os mesmos termos e períodos empregados por essa coalizão durante as CNDHs. Assim, utilizou-se os seguintes termos: ditadura militar, *anos de chumbo*, período de repressão política, regime militar como sinônimos para designar o período compreendido entre 1961 a 1985.

direito à memória e verdade, esse tema foi abordado durante essa oitava edição em apenas um dos sete grupos temáticos da conferência. Na proposta desse grupo, pedia-se o resgate e reparação moral às vítimas da tortura na ditadura militar, bem como o pagamento de indenização e o combate à cultura do esquecimento. Outra demanda, era para que não se admitisse a nomeação de torturadores para cargos no aparato político e policial. A inserção desses temas pode estar relacionada à trajetória de militante na luta contra a ditadura militar do relator desse grupo de trabalho, deputado estadual Renato Simões¹³⁹ (PT) (presidente da CDH da Assembleia Legislativa de São Paulo).

Nessa oitava Conferência, o Fórum de Ex-Presos e Perseguidos Políticos do Estado de São Paulo pediu a exoneração de um delegado do Estado de São Paulo, Aparecido Laertes Calandra, conhecido como “Capitão Ubirajara” (reconhecido ex-torturador). Na ocasião, o coordenador da conferência, deputado Luiz Couto (PT), declarou que Nilmário Miranda (secretário da SDH/PR) já tinha se pronunciado sobre a questão pedindo que o Capitão Ubirajara fosse exonerado das funções. E, que a CDH da Câmara dos Deputados, também havia apresentado um requerimento ao Governador de São Paulo para que o delegado, reconhecido como torturador, fosse exonerado (BRASIL, 2004a).

Para o Deputado Hélio Bicudo (PT), não bastasse a impunidade dos torturadores, a investidura de um deles, Capitão Ubirajara¹⁴⁰, em posição chave na Secretaria de Estado de Segurança Pública de São Paulo, significava uma espécie de “carta branca” para torturar e matar nas repartições policiais.

E mais. Investe-se conhecido torturador, que atuou amplamente durante a ditadura militar — como testemunha o livro libelo Brasil nunca mais —, em posição chave da Secretaria de Estado de Segurança Pública, num acinte àqueles que passaram pelas suas mãos e, sobretudo, em claro incentivo à tortura nas repartições policiais. Se os torturadores permanecem impunes e, ademais, são premiados, por que não se torturar e por que não se matar? (BRASIL, 2004a, p.9).

¹³⁹ O Deputado iniciou sua trajetória na militância da Pastoral da Juventude, combatendo a ditadura militar. Ao longo da sua vida política, além de presidente da CDH da Assembleia Legislativa de São Paulo, também foi membro da Comissão de Assuntos Internacionais e da Comissão Especial de Indenização aos Ex-Presos Políticos do estado de São Paulo. Uma de suas plataformas políticas era a punição dos torturados do período ditatorial. O Deputado foi o autor do Projeto de Lei nº 7.899/14 que tinha por objetivo incluir no currículo oficial das escolas públicas e privadas a disciplina, “A ditadura militar no Brasil e a violação dos Direitos Humanos”. O PL encontra-se arquivado (BRASIL, 2014).

¹⁴⁰ Com a criação Departamento de Inteligência da Polícia Civil (DIPOL), em outubro de 2002, que tinha como uma das funções, concentrar as informações sigilosas que passavam pela Polícia Civil paulista, incluindo as escutas telefônicas, Aparecido Laertes Calandra foi nomeado para exercer um cargo de confiança nesse órgão. Sua função era assessorar o diretor do DIPOL delegado Massilon José Bernardes Filho. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1404200305.htm> acessado em 01/01/2016.

Essa questão sobre a nomeação de ex-torturadores, para cargos na estrutura governamental, era uma crítica antiga dos ex-presos políticos e das entidades que lutam a favor do direito à memória e verdade e também de alguns parlamentares, que perpassou diversas CNDHs. Ao longo das sete edições das conferências, foram encaminhadas moções de repúdio ligadas à nomeação de ex-torturadores a cargos na estrutura governamental. A própria indicação do “Capitão Ubirajara” já tinha sido objeto de moção na sétima conferência, realizada em 2002. No entanto, as providências para sua exoneração ocorreram apenas depois de transcorrido mais de um ano dessa moção, quando foi publicada, no Diário Oficial do Estado de São Paulo, em 30/07/2003, a transferência do “Capitão Ubirajara” para o Centro de Organização e Método da Divisão de Planejamento e Recursos Humanos. De acordo com o Deputado estadual Renato Simões (PT), presidente da CDH da Assembleia Legislativa de São Paulo: “Não houve comunicado oficial. Só descobrimos porque vasculhamos o Diário Oficial. A impressão é que o governador do Estado esperou que o assunto esfriasse na opinião pública para não ser obrigado a reconhecer que cedeu à pressão da sociedade”¹⁴¹.

De fato, ao longo do mês de abril de 2003, aconteceram várias manifestações sobre essa atitude do governador de São Paulo, Geraldo Alckmin. Na ocasião, o presidente nacional do PT, José Genoíno, declarou que:

Geraldo Alckmin (PSDB) erra ao manter em um cargo de confiança da Polícia Civil o delegado Aparecido Laertes Calandra ou capitão Ubirajara (...) Não pregamos o revanchismo. O que é errado é o delegado, que chefiou uma das equipes mais temidas e violentas na prisão, ocupar um cargo tão delicado.¹⁴²

O ministro da SDH/PR, Nilmário Miranda, também posicionou-se publicamente sobre essa questão: "Calandra teve um papel importante, não era do segundo time, estava na linha de frente da repressão. Era um militante da tortura, não um cumpridor de ordens". Para o ministro, "Embora a anistia tenha tirado a responsabilidade criminal dos torturadores, fica a questão ética: um ex-torturador pode ocupar cargos de confiança num trabalho de inteligência?"¹⁴³.

Nessa VIII CNDH, Nilmário Miranda aproveitou também para esclarecer que a Comissão Especial da Lei nº 9.140/95 seria reinstalada, assim que a proposta de ampliação dessa lei incluísse aqueles que foram mortos em outras situações de violência

¹⁴¹ Disponível em: <http://www.al.sp.gov.br/noticia/?id=311439> acessado em 01/01/2016.

¹⁴² SALOMON, Marta. Anos de Chumbo: acusado de tortura é de chefe de polícia de SP. **Folha de São Paulo**, 14 de abril de 2003.

¹⁴³ SALOMON, Marta. Anos de Chumbo: acusado de tortura é de chefe de polícia de SP. **Folha de São Paulo**, 14 de abril de 2003.

não abarcadas por essa legislação. Como, por exemplo, pessoas que morreram em passeatas ou cometeram suicídio em razão das torturas sofridas pelo aparato estatal repressor. De acordo com ele, não existe óbice no governo para essa ampliação.

Encontrei com um grupo de pessoas que me perguntou por que não foi reinstalada a Comissão Especial da Lei nº 9.140, de 1995, que trata dos direitos dos mortos e desaparecidos políticos. (Palmas.). Eu disse para as famílias que nós não voltamos a nos reunir ainda porque queremos mudar a lei. Se o Conselho se reunir com a mesma lei de antes, vamos, de novo, excluir uma série de companheiros que, durante o regime militar, foram mortos, desapareceram e não tiveram seus direitos reparados por essa lei. Estamos querendo virar essa página. Para isso, estamos fazendo uma proposta de ampliação da lei, a fim de que pessoas envolvidas em outros casos, como o de mortos em passeatas, em confronto, em outras situações de violência, tenham também seus direitos reparados e reconhecidos pelo Estado brasileiro. Mas ela será — podem ter certeza —, nos próximos dias, reinstalada para tratar dos casos não polêmicos, enquanto esperamos a aprovação da lei para ampliar o alcance dessa lei de reparação. Isso é tranquilo. Não há um único opositor a isso em nosso Governo." (BRASIL, 2004a,p.16).

Esse compromisso assumido na oitava edição foi reiterado na nona Conferência Nacional de Direitos Humanos (IXCNDH), por Nilmário Miranda. No pronunciamento de abertura dessa conferência, esse ministro (SDH/PR) comunicou a aprovação pelo Congresso Nacional, no dia 02 de junho, de uma lei ampliando o reconhecimento das vítimas da ditadura militar. Da mesma forma, comprometeu-se a trabalhar para abertura dos arquivos do período de repressão e na localização dos restos mortais dos desaparecidos políticos (BRASIL, 2004b).

Quero reiterar o nosso compromisso com a luta pelo reconhecimento dos mortos e desaparecidos políticos. Hoje, demos posse, na Comissão Especial que trata da Lei nº 9.140, ao Sr. João Luiz Duboc Pinaud, presidente dessa Comissão, e ali reafirmamos o compromisso de avançar. Fizemos uma lei, aprovada no dia 2 de junho, que incluiu todas as vítimas da ditadura militar. As pessoas levadas ao suicídio, com seqüelas de tortura, como Frei Tito e Dodora Lara Barcelos, as que se suicidaram para fugir da tortura, como Iara Yavelberg, Luiz Antônio Santa Bárbara, bem como as que morreram em passeatas, como tantos jovens, na resistência de 67 e 68, agora poderão ser reconhecidas com a ampliação da lei. Vamos trabalhar incansavelmente para obter as informações que a sociedade brasileira tem direito de ter, sobre como essas pessoas foram mortas e assassinadas, e também para localizar os restos mortais dos desaparecidos brasileiros (BRASIL, 2004b, p.19).

Diferentemente da oitava edição da conferência, na IXCNDH a atuação da coalizão CVJ ficou restrita às moções. Uma delas, elaborada pelo GTNM/RJ, criticou o

governo, já que após 40 anos do golpe Militar e 25 da promulgação da lei da anistia, pouco havia sido feito para efetivação dos direitos dos anistiados políticos. Para eles, isso apenas seria possível com o esclarecimento dos crimes cometidos pelos agentes do Estado no período de repressão e a respectiva responsabilização dos torturadores que os praticaram. A outra moção, elaborada pelos delegados(as) da IX CNDH, apoiava à luta dos anistiados políticos e reivindicava, do governo de Minas Gerais, a confecção de um cronograma para que se iniciasse imediatamente o pagamento das indenizações que já haviam sido concedidas. De forma geral, as moções apresentadas pediam: (i) revogação do decreto nº 4553 de 27 de dezembro de 2002 (relativo ao sigilo de documentos públicos) ¹⁴⁴, com a abertura imediata dos arquivos da ditadura; (ii) esclarecimento circunstanciado dos desaparecimentos e mortes; (iii) localização dos corpos e devolução às famílias; (iv) vedação à nomeação de ex-torturadores para cargos de confiança na estrutura estatal e (v) ampliação da Comissão Especial da Lei nº 9.140/95 (BRASIL, 2005).

Durante a décima Conferência Nacional de Direitos Humanos (XCNDH), o ministro da SDH/PR Paulo Vannuchi declarou que esse tema sobre a abertura dos arquivos: “tem me mobilizado todo santo dia. Estamos trabalhando. As coisas não ficarão no patamar em que se encontram até o dia 31 de dezembro” (BRASIL, 2006c, p.19). Para Vannuchi, o Brasil precisa “conhecer melhor o seu passado, a repressão política existente, para, por meio desse conhecimento, podermos, sem revanchismos, sem a vida voltada para o retrovisor, construir um país melhor do que o que temos hoje.” (BRASIL, 2006a, p.18).

Na ocasião, o ministro aproveitou para listar uma série de eventos agendados, até o final de 2006, para debater sobre: abertura dos arquivos da ditadura; memória da repressão política e o trabalho realizado pela comissão que trata dos mortos e desaparecidos políticos, nos seus mais de dez anos de existência. O ministro também comprometeu-se com a manutenção da Comissão. De acordo com ele, mesmo depois de encerrados os julgamentos dos casos e o pagamento das respectivas indenizações, a Comissão teria continuidade. A ideia era voltar sua atuação para a localização dos corpos dos desaparecidos e manutenção do banco de DNA, que seria instalado até o mês de junho do mesmo ano (BRASIL, 2006c, p.19).

¹⁴⁴ Os dados e informações sigilosos são classificados no artigo 5º do Decreto nº 4.553/2002, de acordo com o grau de sigilo em: reservados; confidenciais; secretos e ultrassecretos.

O Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH) também abordou sobre a questão da abertura dos arquivos da ditadura militar, declarando-se favorável não só à abertura dos documentos, mas ao direito do resgate da memória histórica do período. No seu entendimento, toda a sociedade tinha o direito de conhecer o que de fato aconteceu nos *anos de chumbo*, para que pudesse refletir sobre, por exemplo, o fato de existirem em diversos locais do país nomes de ruas, pontes, avenidas, prédios públicos, etc, com nomes de ditadores. Destacou, ao final, que o resgate da memória histórica tratava-se um debate atual “é muito preocupante se falar que essa questão não é uma demanda da sociedade atual. Pelo menos para o movimento, é.” (BRASIL, 2006c, p.20).

Ainda, o direito à memória e verdade foi objeto de discussão no grupo de trabalho nove, que tratava sobre a atualização da segunda versão do PNDH. A primeira proposta desse grupo era pela abertura dos arquivos da ditadura: "Reconhecer que a abertura dos arquivos da ditadura representa somente o início de todo o processo de resgate da memória histórica do povo brasileiro" (Brasil, 2006d, p.21). Esse tema também constou em uma moção apresentada pela presidente do GTNM da Bahia (GTNM/BA), Diva Santana, que pedia: (i) apoio à luta dos familiares dos mortos e desaparecidos políticos pela abertura dos arquivos da ditadura militar; (ii) responsabilização dos torturadores; (iii) esclarecimento das circunstâncias das mortes e (iv) a busca pelos restos mortais daqueles que foram vítimas do regime de repressão. Segundo a presidente do GTNM/BA, a memória, verdade e justiça são a bandeira do movimento, que entende a reconciliação como efetivada, apenas se contempladas essas três dimensões (BRASIL, 2006d).

Na plenária final, os militantes de direitos humanos que participaram da décima edição da CNDH, deixaram claro, na Carta de Compromisso¹⁴⁵, o apoio à abertura dos arquivos da repressão para que se possa realizar o resgate histórico sobre o período da ditadura militar. Nesse documento, pediu-se justiça às vítimas do período, com o

¹⁴⁵ Após a leitura do texto da Carta da décima CNDH, foram apresentados destaques para mudança do texto, um deles foi o pedido de alteração do item que trata sobre a memória e a verdade. O destaque foi no sentido de incluir no texto que o resgate histórico não é suficiente, é preciso que haja julgamento e condenação dos torturadores "Em relação ao item 16, concordamos com o primeiro parágrafo. Porém, quanto à expressão ‘memória e verdade são condições necessárias para a permanência da democracia; justiça e verdade são condições necessárias para o resgate histórico do regime militar’, discordamos. Eu acho que temos de fazer o resgate histórico da resistência contra a ditadura militar, com o julgamento e a punição dos torturadores, a exemplo do que está sendo feito nos demais países da América Latina, inclusive Chile e Argentina" (BRASIL, 2006d, p.59) Em votação na plenária final, essa proposta de mudança foi incorporada ao texto final da Carta.

juízo e punição dos violadores dos direitos humanos que se utilizaram do aparelho estatal para cometer graves violações e o pagamento das indenizações.

Cumprido destacar que o amplo acesso aos documentos e informações da administração pública, requerimento que constou nas três edições das CNDHs realizadas no período Lula, está intrinsecamente ligado à constituição da memória histórica sobre a ditadura militar. O sigilo, além de demonstrar os limites impostos à democracia brasileira, ainda servia de obstáculo à concessão de indenização às vítimas que necessitavam dos documentos sigilosos para fundamentar seus pedidos, junto à Comissão da Anistia, e inviabilizava a localização dos corpos dos desaparecidos do período de repressão. Como bem destacado por Jelín (2002), os arquivos da ditadura constituem “un espacio vivo de disputas políticas y sociales” (*idem*, 2002, p.12), sendo assim, optou-se também por analisar o processo de abertura desses arquivos no capítulo quarto, desta tese.

3.2 A primeira mudança política: análise da inserção do eixo memória e verdade no PNDH-3

A décima primeira CNDH (XICNDH)¹⁴⁶, realizada entre 15 e 18 de dezembro de 2008, tinha como intuito a atualização do PNDH-2. Para tanto, foram levados para debate na etapa nacional dessa conferência sete eixos temáticos, sendo um deles o relativo ao direito à memória e verdade¹⁴⁷. Esse eixo, como já mencionado, não constava do documento elaborado pela SDH/PR para subsidiar as discussões durante as etapas municipais, estaduais e distrital, que antecederam a XICNDH¹⁴⁸. Ainda que esse documento da SDH/PR fosse entendido apenas como um passo inicial no processo de atualização da última versão do PNDH, não se justifica a ausência em seu texto das demandas voltadas ao direito à memória e verdade, especialmente por ter sido elaborado

¹⁴⁶ O relatório final traduziu as deliberações aprovadas pelos delegados(as), presentes na Conferência, que representavam segmentos da sociedade civil (60%) e do poder público (40%). As deliberações dessa Conferência serviram de insumo para o governo orientar sua política e atualizar o PNDH.

¹⁴⁷ Esse grupo temático que discutiu sobre eixo memória e verdade contou com a participação de dois representantes do ministério da Defesa.

¹⁴⁸ Os temas foram: “a) Universalizar direitos em um contexto de desigualdades; b) Violência, segurança pública e acesso à justiça; c) Pacto federativo e responsabilidades dos três Poderes, do Ministério Público e da Defensoria Pública; d) Educação e cultura em direitos humanos; e) Interação democrática entre Estado e sociedade civil e f) Desenvolvimento e direitos humanos” (BRASIL, 2008a, p.III).

pela SDH/PR, que contava à época com Paulo Vannuchi (ex-presos político) como ministro. Segundo a pesquisadora Beatriz Affonso¹⁴⁹,

O eixo Memória e Verdade não era um eixo que estava contemplado entre os demais que o governo havia escolhido para estar no novo Plano. Ela parte de uma briga da Conferência Estadual de Minas Gerais. Com muita luta, o pessoal conseguiu que o eixo fosse contemplado, mas não era nada do interesse desse governo colocar¹⁵⁰.

Anteriormente à edição da décima primeira Conferência Nacional de Direitos Humanos (XICNDH) e do documento elaborado para subsidiar as etapas que antecederam a conferência nacional, foi realizada, no dia 31 de julho de 2008, uma Audiência Pública intitulada “Limites e Possibilidades para a Responsabilização Jurídica dos Agentes Violadores de Direitos Humanos durante o Estado de Exceção no Brasil”. Essa Audiência foi promovida pelo ministério da Justiça, que tinha à frente, como ministro da pasta, Tarso Genro (PT). Seu objetivo era debater sobre a anistia, especialmente a questão sobre punição civil e criminal dos agentes públicos que cometeram, em nome do Estado, graves violações de direitos humanos no período de 1964 a 1985.

Esse evento contou com a participação de Paulo Vannuchi (SDH/PR) e também de diversas organizações da sociedade civil. Porém, nenhum representante das Forças Armadas compareceu. Segundo D’Araújo (2012), foi a primeira vez que o Estado brasileiro discutiu sobre a possibilidade de responsabilização dos agentes públicos. Em contraposição a essa Audiência Pública, que foi considerada uma afronta por vários setores das Forças Armadas, os clubes Militar, Naval e Aeronáutico realizaram, em agosto desse mesmo ano, na cidade do Rio de Janeiro, um seminário intitulado: “Lei da Anistia: alcances e consequências” (D’ARAÚJO, 2012).

De acordo com essa autora, durante o seminário, fez-se a defesa do golpe de 1964, justificou-se a repressão feita aos opositores do regime de exceção e lembrou-se que a Lei da Anistia “foi feita em nome da pacificação, o que permitiu que muitos ‘exterroristas’ tivessem chegado ao poder” (D’ARAÚJO, 2012, p. 591). Com o acirramento das tensões advindas, principalmente dos embates travados entre os

¹⁴⁹ Atualmente é diretora do Programa do CEJIL (Centro pela Justiça e pelo Direito Internacional) para o Brasil e foi pesquisadora do NEV/USP de 1996 a 2002, auxiliando na formulação da primeira e segunda edição do PNDH.

¹⁵⁰ Entrevista extraída de: III PNDH: um retrato dos conflitos de interesses na sociedade brasileira. Conselho Regional de Psicologia do Rio de Janeiro. **Jornal n° 29**, julho/agosto de 2010.

ministros Genro e Vannuchi¹⁵¹ com alguns setores das Forças Armadas, como o general de reserva Gilberto Figueiredo e o senador Jair Bolsonaro¹⁵², entraram em cena algumas autoridades governamentais no intuito de conter os ânimos. O ministro da Defesa, Nelson Jobim, tranquilizou a ala militar ao descartar a possibilidade aventada de punição dos militares que se manifestaram publicamente sobre o tema. E, o presidente Lula pediu que Tarso e Vannuchi não mais declarassem publicamente seus posicionamentos sobre a anistia (*idem*).

Paralelamente a essas discussões, estava sendo elaborado pela SDH/PR, como já mencionado, o documento que serviria de subsídio para as discussões em âmbito municipal, distrital e estadual que iriam anteceder à XICNDH. Vê-se que, mesmo esse tema estando na pauta governamental, ele “estranhamente” não constou desse documento, demonstrando que o silêncio recomendado pelo presidente Lula não foi apenas público, mas também institucional. Ele só foi quebrado após pressão exercida na etapa estadual da conferência de direitos humanos realizada no Estado de Minas Gerais, que conseguiu inserir o eixo memória e verdade para debate na XICNDH.

Na figura de Heloisa Amélia Greco, coordenadora do painel sobre “Direito à Verdade e à Memória”, esse tema ganhou contornos e pôde ser incluído para discussão na etapa nacional da décima primeira conferência. O objetivo central da coalizão CVJ, com a inserção desse eixo, era reverter, de acordo com Heloisa Greco, o quadro adotado como política de Estado, denominado de *estratégia do esquecimento*¹⁵³, sinteticamente composto, segundo Heloisa Greco, pelos seguintes elementos: interdição via legislação do acesso aos documentos e informações do período de repressão; alegada “reciprocidade” da Lei da Anistia (Lei nº 6.683/1979) e impunidade dos torturadores e assassinos de presos políticos.¹⁵⁴

¹⁵¹ Esses ministros já tinham anteriormente declarado-se publicamente favoráveis à responsabilização. GUERREIRO, Gabriela. Senado quer ouvir Tarso, Vannuchi e Toffoli sobre punição à tortura. **Folha de São Paulo**, 01 de novembro de 2011.

¹⁵² Bolsonaro é militar de reserva e declarou perante os manifestantes, que estavam em frente à sede do Clube Militar no Rio de Janeiro na ocasião do Seminário, que o “erro foi torturar e não matar”. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=fhrpBYoGuoI>, acessado em 20/12/2015.

¹⁵³ Esse termo é de Heloisa Amélia Greco (GRECO, 2003).

¹⁵⁴ Os documentos referentes à etapa estadual da “1ª Conferência Municipal/Encontro Regional (Região Centro-Oeste) preparatório para a 3ª Conferência Estadual dos Direitos Humanos” que serviu de subsídio para a discussão na etapa nacional da XICNDH foram fornecidos por Heloisa Grego. Essa etapa estadual, que aconteceu em Belo Horizonte entre os dias 11 e 12 de setembro de 2008, foi organizada por diversos segmentos da sociedade civil em conjunto com a Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Os objetivos dessa Conferência eram: avaliar sobre a situação dos direitos humanos no Estado de Minas Gerais; propor diretrizes para revisão e atualização do PNDH-2 e do Programa Mineiro de Direitos Humanos; eleger delegados(as) para representar o Estado de Minas Gerais na XICNDH.

A inclusão do eixo memória e verdade no PNDH-3 será analisada em duas etapas, pois ocorreram duas mudanças nessa política: uma que permitiu a inserção desse tema na XI conferência e, posteriormente, no terceiro programa e a outra que retirou algumas políticas conquistadas durante a XICNDH que já faziam parte das diretrizes do PNDH-3. Em um primeiro momento, serão analisadas as diretrizes do texto final da XICNDH, contrapondo-as com as políticas públicas inseridas no PNDH-3 (Decreto nº 7.037/2009). Para essa análise, as propostas foram separadas de acordo com as três diretrizes constantes no eixo de número seis do PNDH-3¹⁵⁵: memória e verdade. Em um segundo momento, a análise será centrada nas mudanças que alteraram algumas das principais diretrizes desse eixo, quando da edição do Decreto nº 7.710/2010, que deu redação final ao PNDH-3.

3.2.1 Comissão Nacional da Verdade

Os regimes militares instalados na América Latina são conhecidos pela política de terror adotada para combater as atividades ditas subversivas praticadas por aqueles que se opunham ao regime estabelecido. As graves violações de direitos humanos cometidas pelo Estado, nesse contexto, como torturas, sequestros, desaparecimentos forçado, estupro e homicídios eram práticas usuais (TERRA, 2012). Esse cenário começou a ser alterado em meados da década de 1970 com as pressões externas e internas para que governos ditatoriais, especificamente os de ordem militar, retornassem paulatinamente a governos civis e abrissem espaço para a instauração de Estados Democráticos (*idem*). No entanto, esse processo mostrou-se custoso e veio com o ônus de leis de anistia elaboradas pelos próprios governos militares com objetivo de impor uma reconciliação pacífica e um “esquecimento” do passado, como demonstram, por exemplo, os casos do Brasil, Chile, Argentina e Nicarágua (PINTO, 2010).

No Brasil, a lei aprovada em 1979 concedeu anistia aos responsáveis que praticaram crimes políticos e conexos entre 02 de setembro de 1961 a 15 de agosto de 1979. No Chile, o regime de Pinochet declarou anistia para os crimes cometidos pelas Forças Armadas a partir de 1978, de forma a abranger os primeiros cinco anos mais

¹⁵⁵ O PNDH-3 foi estruturado em seis eixos orientadores: (i) Interação democrática entre Estado e sociedade civil; (ii) Desenvolvimento e Direitos Humanos; (iii) Universalizar direitos em um contexto de desigualdades; (iv) Segurança Pública, Acesso à Justiça e Combate à Violência; (v) Educação e Cultura em Direitos Humanos e (vi) Direito à Memória e à Verdade. Esses eixos estão subdivididos em 25 diretrizes, 82 objetivos estratégicos e 521 ações programáticas (BRASIL, 2009).

violentos da ditadura. Na Nicarágua, a anistia concedida em 1983 abarcou os índios Miskitos aprisionados e também às tropas sandinistas que cometeram crimes contra esses índios (PINTO, 2010). No Uruguai, o Senado aprovou a Lei de Caducidade da Pretensão Punitiva do Estado, em que o Estado abdicava de punir os violadores de direitos humanos, com essa legislação em vigor, os militares foram anistiados (MEZAROBBA, 2003). Na Argentina a anistia veio com a edição das Leis de Ponto Final e de Obediência Devida que impediam a punição dos agentes oficiais de níveis médio e baixo na hierarquia militar que cometeram crimes contra a humanidade, no período de 1975 a 1983 (GUEMBE, 2005). Como se observa, a tradição nos países da América Central e do Sul é de impunidade e esquecimento “A falta de reconhecimento moral das necessidades das vítimas foi a marca recorrente nestes regimes no imediato pós-ditadura” (PINTO, 2010, p. 134).

Nesse sentido, a justiça de transição, que pode ser entendida, sinteticamente, como um conjunto de mecanismos, estratégias e abordagens (judiciais ou extrajudiciais) que tem como finalidade enfrentar as graves violações de direitos humanos, cometidas no passado por regimes totalitários, teve um papel importante para construção de uma nova ordem democrática em diversos países que passaram por regimes de exceção (LIMA, 2012). Para a consolidação da justiça de transição, é preciso que o país atenda as suas quatro dimensões que podem ser traduzidas da seguinte forma: atribuir responsabilidades civis e criminais aos agentes estatais, reparar as vítimas dos atos de exceção, reformar as instituições e buscar a verdade e a afirmação da memória para garantir a não repetição das atrocidades (*idem*).

Desse modo, as comissões da verdade, instaladas em diversos países que passaram por regimes totalitários, desempenham uma relevante função, pois auxiliaram a consecução desse processo de justiça transacional, ao buscar esclarecer as graves situações de violência política ocorridas durante o período de repressão. Para Coimbra (2014), essas comissões têm a finalidade de trazer à tona outras memórias que não aquelas que constam na história oficial, a qual geralmente é a imposta como única e verdadeira, bem como de auxiliar no combate à “cultura do esquecimento”, implementada por diversos países que passaram por regimes de exceção. Segundo Cuya (2011, p.47), esse confronto crítico do passado objetiva “superar as profundas crises e traumas gerados pela violência e evitar que tais atos se repitam em um futuro próximo”. Pinto (2010) analisou as comissões da verdade instaladas na América Latina após períodos de exceção (Guatemala, Bolívia, Chile, Uruguai, Honduras, Argentina,

Equador, Paraguai, Nicarágua e Panamá) e constatou a vulnerabilidade dessas comissões frente às forças políticas do país no momento de sua instalação, já que sua estrutura, competência, orçamento, mandato, acesso à informação e relatório final são determinados pelo governo mediante lei. Regra geral, segundo essa autora, essas comissões não são órgãos jurisdicionais, de tal sorte que não têm poderes para punir os acusados. Porém, elas podem, se assim tiverem competência, recomendar a punição que deverá ser remetida e analisada pelo Poder Judiciário.

Dentre as comissões analisadas por essa autora, destaca-se a da Argentina, modelo para os países que desejam tomar medidas em direção à verdade e justiça. Formada logo após o fim do governo ditatorial, essa Comissão Nacional sobre Desaparecimento de Pessoas, tinha como objetivo investigar os casos de desaparecimentos durante o regime militar argentino. Ao final dos seus trabalhos, essa comissão publicou um relatório denominado “Nunca Más”, o qual foi utilizado para denúncias e julgamento dos acusados envolvidos em crimes de violação de direitos humanos, como tortura, sequestro, homicídio, desaparecimentos, entre outros, praticados durante a ditadura militar (PINTO, 2010).

Buscando seguir os passos da comissão Argentina, especialmente no que se refere à justiça, a Coalizão Verdade e Justiça (CVJ) propôs, durante a XICNDH, a constituição de uma Comissão Nacional da Verdade e Justiça. Seu objetivo seria apurar as violações de direitos humanos cometidas durante o período de repressão (1964 a 1985) e encaminhá-las aos órgãos competentes para que houvesse a devida responsabilização dos violadores que se utilizaram do aparelho repressivo estatal para cometer crimes de lesa humanidade, como a tortura. Porém, essa, que era a principal demanda da CVJ, como será visto, passou ao largo quando da edição do Decreto nº7.037/2009, o qual institui o PNDH-3. Esse fato pode estar relacionado às tratativas que antecederam a promulgação do programa. Antes da edição do texto final do PNDH-3, a mídia noticiou as disputas ocorridas nos bastidores da política entre os ministros da Defesa, Nelson Jobim (CARP), e o da SDH/PR, Paulo Vannuchi (CVJ). Como para Jobim a anistia abarcou os agentes públicos da repressão e os opositores, foi fruto de um acordo político, ele mostrou-se contrário à constituição de uma comissão da verdade. Seu argumento é que ela poderia trazer atritos com as Forças Armadas e reacender o revanchismo.

Por outro lado, para Vannuchi, o estabelecimento de uma comissão com poderes para recuperar os arquivos do período de repressão e esclarecer sobre as mortes, torturas

e desaparecimentos era uma resposta a uma luta antiga dos familiares de mortos e desaparecidos políticos que ainda se viam às voltas com a localização dos restos mortais dos seus entes queridos. Diferentemente de Jobim, Vannuchi não via a anistia com essa conotação de mão-dupla. Assim, no seu entendimento os agentes do Estado que praticaram crimes de lesa-humanidade deveriam ser responsabilizados. Apesar dos posicionamentos antagônicos, os ministros buscavam um acordo sobre o tema. Vannuchi mostrava-se disposto a ceder quanto ao nome da comissão, retirando a expressão “justiça” e também em relação as suas atribuições, que ficariam restringidas a elucidar os fatos da ditadura. Contudo, Jobim não deixava margens para negociação e queria que, se instituída, a comissão fosse apenas de reconciliação¹⁵⁶.

Como se observa abaixo, no Quadro 4, no texto do PNDH-3 os acordos de bastidores surtiram efeito e a coalizão CARP venceu a queda de braço, a palavra “justiça” foi omitida, descaracterizando a proposta da coalizão CVJ. E, ainda foi acrescido ao texto do programa que a apuração das violações de direitos humanos deveria observar o disposto na Lei de Anistia (Lei nº 6.683/1979). Ou seja, evidenciando que de forma alguma essa legislação seria revista. Ao contrário, todas as ações da futura Comissão Nacional da Verdade (CNV) deveriam obedecer estritamente os limites nela impostos, sobretudo no que tange à responsabilização dos agentes da ditadura que cometeram crimes em nome do Estado. Nesse caso, a impunidade permaneceu como marca de um passado que ainda hoje se faz presente nas instituições democráticas brasileira, por isso a descaracterização das propostas da coalizão CVJ mostrou-se tão prejudicial. Não se trata apenas de rever um passado ou de revanchismo. O debate está relacionado à implementação de uma nova cultura: a de responsabilização. Especialmente dos agentes do Estado que ainda hoje usam do seu aparelho para violar os direitos humanos. Como observado por Soares (2007), as atuais instituições de segurança pública constituem-se ainda em herança dos *anos de chumbo*

Os tempos mudaram, o país passou-se a limpo, em certo sentido, adequando-se à nova ecologia política, ante a ascensão dos movimentos sociais e do associativismo, mas as instituições da segurança pública preservaram seus obsoletos formatos – com o ciclo de trabalho policial dividido, entre Polícia Militar e Polícia Civil –, sua irracionalidade administrativa, sua formação incompatível com a complexidade crescente dos novos desafios, sua antiga rivalidade mútua, seu isolacionismo, sua permeabilidade à corrupção, seu desprezo por seus próprios profissionais, seu desprezo por ciência e

¹⁵⁶ ARRUDA, Roldão. Vannuchi e Jobim travam disputa de bastidor por Comissão da Verdade. **O Estado de São Paulo**, 15 de novembro de 2009.

tecnologia, e seus orçamentos irrealistas, que empurravam os profissionais ao segundo emprego na segurança privada ilegal e em atividades nebulosas. Em uma palavra, a transição democrática não se estendeu à segurança pública, que corresponde a um testemunho vivo de nosso passado obscurantista e do ponto de vista dos interesses da cidadania, ineficientes (SOARES, 2007, p.86).

QUADRO 4: Diretriz 23 PNDH-3

MEMÓRIA, VERDADE E JUSTIÇA COMO DIREITO HUMANO	
Propostas XICNDH	PNDH-3 (Decreto 7.037/2009)
<p>Criar Comissão Nacional de Verdade e Justiça¹⁵⁷, constituída de forma plural com maioria de representação dos movimentos sociais e com a participação de familiares de mortos e desaparecidos políticos, com caráter público, transparente e prazo determinado para início e término dos trabalhos com plenos poderes para apurar os crimes de lesa humanidade e violação de direitos humanos cometidos durante a articulação para o golpe e a ditadura militar, devendo nominar e encaminhar aos órgãos competentes para punição dos acusados por esses crimes e registrar e divulgar todos os seus procedimentos oficiais, a fim de garantir o esclarecimento circunstanciado de torturas, mortes e desaparecimentos.</p> <p>Comissão Nacional da Verdade e Justiça com poderes para:</p> <ul style="list-style-type: none"> • convocar quaisquer pessoas como testemunhas ou acusados, sob pena de crime de desobediência; • requisitar cópias de qualquer documento que possa ser útil para seu trabalho, seja de órgão público ou privado, ou que esteja em poder de qualquer pessoa; • acesso irrestrito a qualquer órgão público para identificar testemunhas ou acusados e buscar informações e documentos. <p>Responsabilização e punição dos torturadores e assassinos de presos políticos;</p> <p>Fortalecer as instituições públicas encarregadas da apuração declaração de anistia política e mortos e desaparecidos, dando-lhes melhores condições de trabalho, retirando todo tipo de empecilho burocrático e garantindo-lhes plena autonomia e acesso às informações necessárias ao desenvolvimento de seu trabalho em caráter de urgência, priorizando a tramitação dos processos e buscando a localização dos restos mortais dos desaparecidos políticos para a entrega a</p>	<p><i>Designação de um grupo de trabalho composto por representantes de quatro Ministérios: Casa Civil, Justiça, Defesa e SDH/PR, para elaborar, até abril de 2010, projeto de lei com objetivo de instituir uma</i> Comissão Nacional da Verdade, para examinar as violações de Direitos Humanos praticadas no contexto da repressão política no período fixado pelo art. 8º do ADCT da CF/88 (1946 a 1988), observadas as disposições da Lei no 6.683, de 28 de agosto de 1979;</p> <p>A CNV terá como objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>promover, com base em seus informes: reconstrução da história dos casos de violação de Direitos Humanos, assistência às vítimas de tais violações, meios e recursos necessários para a localização e identificação de corpos e restos mortais de desaparecidos políticos;</i> • requisitar documentos públicos, com a colaboração das respectivas autoridades, bem como requerer ao Judiciário o acesso a documentos privados; • identificar e tornar públicas as estruturas utilizadas para a prática de violações de Direitos Humanos, suas ramificações nos diversos aparelhos do Estado e em outras instâncias da sociedade; • registrar e divulgar seus procedimentos oficiais, para garantir o esclarecimento circunstanciado de torturas, mortes e desaparecimentos, devendo-se discriminá-los e encaminhá-los aos órgãos competentes; • <i>apresentar recomendações para promover a efetiva reconciliação nacional e prevenir no sentido da não repetição de violações de Direitos Humanos.</i>

¹⁵⁷ Dos vinte e sete participantes com poder de voto do grupo temático sobre o eixo memória e verdade, apenas os dois representantes do ministério da Defesa votaram contra essa proposta de criação da comissão. ARRUDA, Roldão. Vannuchi e Jobim travam disputa de bastidor por Comissão da Verdade. **O Estado de São Paulo**, 15 de novembro de 2009.

seus familiares.	
Legenda: Negrito: propostas da XICNDH que foram mantidas no PNDH-3. <i>Itálico:</i> propostas que não constavam inicialmente na XICNDH. A ausência de grifos indica propostas da XICNDH que não foram incorporadas no PNDH-3.	

Fonte: Dados compilados pela autora (XICNDH e Decreto nº 7.037/2009).

Como demonstrado acima, no quadro 4, a designação de um grupo de trabalho do governo, constituído por representantes de quatro Ministérios incluindo o da Defesa, para elaboração do projeto de lei que teria como objetivo criar a Comissão da Verdade. Acrescido da vinculação dessa Comissão ao imperativo da promoção da reconciliação nacional e dilação do período histórico a ser investigado (1946-1988), coroaram em definitivo a descaracterização da Comissão da Verdade. Essas mudanças atenderam aos interesses imediatos da Coalizão Anistia Recíproca e Parcial (CARP).

Cada uma dessas mudanças no texto do relatório final da décima primeira CNDH tem uma finalidade. No caso da primeira mudança, a ideia era excluir os movimentos sociais que militam nessa causa, bem como os familiares de mortos e desaparecidos políticos do processo de elaboração do projeto que institui a Comissão da Verdade, inserindo os representantes das forças armadas para garantir a prevalência de suas pautas. No caso da segunda, evitar qualquer hipótese de responsabilização dos agentes do Estado pela prática de crimes de lesa humanidade e ainda abrir caminho para a dupla interpretação de que houve violações dos dois lados. A terceira, abranger o escopo da análise para mitigar o foco dos crimes cometidos durante a ditadura militar (GRECO, 2014). Para Greco (*idem*), essas mudanças entre o texto original construído em um espaço legítimo de atuação dos movimentos sociais e as diretrizes do PNDH-3, impostas verticalmente pelo governo e de forma unilateral, fez ressoar “o eterno mantra da anistia amnésia” (*idem*, 2014, p.178).

No que se refere à abertura dos arquivos, embora constasse no relatório final da XICNDH as seguintes propostas: (i) revogação da Lei nº 11.111/2005 (sigilo eterno); (ii) pedido de elaboração de nova legislação para conceder abertura ampla aos arquivos da ditadura e (iii) execução imediata da sentença judicial¹⁵⁸, que compeliu a União a

¹⁵⁸ Essa ação civil (processo nº 82.00.24682-5) foi ajuizada em 1982 na 1ª Vara Federal de Brasília/DF por 22 familiares de desaparecidos durante a Guerrilha do Araguaia, em face da União, com objetivo de obter informações sobre o que aconteceu nesse episódio para que pudessem localizar os restos mortais dos seus entes queridos, fazer o traslado das ossadas, conseguir a emissão dos respectivos certificados de óbito e a responsabilização pelos crimes cometidos. A sentença proferida, em agosto de 2003, determinou a quebra do sigilo das informações militares sobre as operações realizadas no combate à Guerrilha do

fornecer informações sobre as operações realizadas durante a Guerrilha do Araguaia, nenhuma dessas propostas constou nas diretrizes do PNDH-3. Essas conquistas da coalizão CVJ, nessa área, ocorreram dentro do Subsistema de Acesso à Informação, objeto de estudo do capítulo quatro desta tese.

A criação da Comissão da Verdade está diretamente relacionada ao tema objeto do próximo tópico, contramemória, porém, optou-se por analisar sua constituição separadamente, seguindo as diretrizes constantes em cada eixo do PNDH-3.

3.2.2 O papel da contramemória

De acordo com Greco (2003, p.88), “a memória das lutas busca reverter a apropriação indébita da memória histórica pelo poder constituído e desconstruir a memória oficial, a memória militar”. Essa imposição da história oficial, ditada pelos vencedores, em detrimento da memória dos vencidos, que nunca aparece, prática comum de países que passaram por regimes autoritários, sempre mobilizou a atuação da coalizão CVJ. E, também, era objeto de embate entre essa coalizão e a CARP, que buscava a manutenção da amnésia política sobre o período. Essa luta contra o esquecimento passa pelo processo de construção de uma contramemória, na qual também ganham corpo e voz aqueles que sofreram a opressão do regime ditatorial. Nesse contexto, a manipulação da “memória oficial” construída pela propagação do terror, do medo, ocultação dos acontecimentos e com o apoio dos governos legalmente constituídos pós-redemocratização, só pode ser combatida por um movimento de contraposição a esse discurso que procura elevar à condição de história a memória do vencido (ANSARA, 2005; GRECO, 2003).

É importante esclarecer, contudo, que a contramemória não tem como finalidade fortalecer os estereótipos polarizados de vítimas *vs* perpetradores. Ao contrário, sua pretensão é derrubar as versões fabricadas pela ditadura (de suicídios, atropelamentos, tiroteios, entre outros) que serviram para justificar as mortes e desaparecimentos durante o regime. Cecília Coimbra deixa clara a centralidade que norteia a construção da contramemória

Araguaia com a indicação dos locais onde estariam sepultados os restos mortais das pessoas envolvidas. Em 2007, a sentença transitou em julgado e deu-se início as providências para sua execução. Sendo a primeira delas, a constituição do Grupo de Trabalho Tocantins, a fim de localizar, recolher e identificar os corpos das vítimas desse episódio (Portaria nº 567/MD de 29 de abril de 2009). Os trabalhos prosseguem e atualmente estão regulamentados pela Portaria Interministerial nº 1.540/2014 do Ministério da Justiça.

O que queremos é afirmar outras memórias e outras histórias diferentes da história oficial que nos tem sido imposta como única e verdadeira. O que queremos trazer para a sociedade brasileira é o que foi o período de ditadura na sala daqueles que foram perseguidos. Não queremos a verdade, porque existem muitas verdades. Queremos estas verdades que até hoje foram negadas de serem publicizadas, que sempre foram jogadas para debaixo do tapete. Queremos saber o que essas pessoas que passaram pelo terrorismo de Estado, que passaram pelos porões da ditadura, passaram. Essas memórias precisam ser afirmadas. E queremos também que toda a sociedade brasileira possa conhecer essas memórias, isso é um direito dela. (...) O que queremos é que essas histórias sejam conhecidas, que os crimes que foram cometidos em nome da segurança nacional sejam publicizados e conhecidos pela sociedade brasileira, e que sejam responsabilizados¹⁵⁹.

As datas comemorativas também exercem um papel importante na consolidação da contramemória, pois, por excelência, esses eventos materializam a memória e permitem dar visibilidade à causa em questão. Ao tornar público um acontecimento do passado, tem-se a oportunidade de revivê-lo de forma coletiva e ressignificá-lo no presente (BAUER, 2015). As comemorações servem a diversos propósitos: construir espaços que possibilitam entender os processos de disputa e hegemonia de certas versões do passado; conhecer as identidades dos atores que participaram daquele momento da história e descortinar os propósitos da prática de certos atos, especialmente os de violência. Esse processo auxilia na construção de saberes e fornece oportunidades de dar ressignificação ao passado no presente (PIPER, 2009).

Las fechas y aniversarios son coyunturas en las que las memorias son producidas y activadas. Son ocasiones públicas, espacios abiertos, para expresar y actuar los diversos sentidos que se le otorga al pasado -reforzando algunos, ampliando y cambiando otros-. Hay algunas constantes, sin embargo, que responden a los marcos institucionales y a las modalidades en que diversos actores sociales se apropian de ellas y las enmarcan en sus propias identidades y en sus propios proyectos (JELÍN, 2004, p. 150).

Para Jelín (2004), os atos de comemoração relacionam-se ao futuro e tem caráter pedagógico, pois fornecem material para que a sociedade, no presente, identificando-se como portadora de uma herança, compreenda seu papel de transpô-la para as gerações futuras. Bauer (2015), ao abordar sobre o sentido das datas comemorativas relacionadas ao período da ditadura brasileira, afirma que

¹⁵⁹ Entrevista extraída de: III PNDH: um retrato dos conflitos de interesses na sociedade brasileira. Conselho Regional de Psicologia do Rio de Janeiro. **Jornal n° 29**, julho/agosto de 2010.

Em relação à experiência da ditadura civil-militar brasileira, as datas comemorativas e rememorativas tem sido um espaço privilegiado para desprivatizar a memória sobre o terrorismo de Estado, um sentido do passado que permaneceu restrito aos círculos das associações de vítimas diretas e indiretas e organizações de Direitos Humanos durante o governo discricionário, mas também durante a transição política (*idem*, 2015, p.59).

Esse mesmo processo ocorre com a materialização das memórias no espaço público, com a construção de lugares, monumentos, memoriais, entre outros que remetam a recordação de um passado, muitas vezes não vivenciado, mas que, necessariamente, é parte constitutiva da identidade de um povo. Piper (2014), em trabalho que analisa os espaços e narrativas pós-ditadura no Chile, entende a construção desses espaços como estratégias de ação política que buscam deixar marcas permanentes no presente sobre os acontecimentos daquele momento da história. Para essa autora, esse ato de recordar é um meio de resistência e contraposição aos silêncios e esquecimentos da história, geralmente impostos pelas forças políticas dominantes do passado e muitas vezes do presente. Nesse sentido, a luta pela inclusão de datas comemorativas, rememorativas no calendário oficial do país, a construção de memoriais, monumentos, museus, material didático e pedagógico, etc, constituem um campo de ação política e “(...) conformam uma arena de disputas pelo sentido do passado, marcada pela dialética da lembrança e do esquecimento” (BAUER, 2015, p.60).

Las memorias colectivas constituyen uno de los procesos más complejos e interesantes de las sociedades que han sufrido en su pasado reciente conflictos políticos violentos. Aunque el ejercicio de dicha violencia acabe, las luchas por la memoria permanecen vivas por décadas, y constituyen importantes espacios de acción política. Los campos en los que se libran dichas batallas son múltiples, diversos y dinámicos (PIPER, 2015, p.181).

Na linha de construção da contramemória, inúmeras são as ações no Brasil que têm como finalidade trazer para o debate público a história dos perseguidos políticos e de seus familiares, para que a sociedade possa conhecer as estruturas que conformaram o regime ditatorial e as suas consequências. Como exemplo, pode-se citar: os dossiês contendo o levantamento de casos de tortura, como Projeto Brasil Nunca Mais e os documentos produzidos pelos Comitês Brasileiros pela Anistia (CBAs); as Caravanas

da Anistia¹⁶⁰; a Comissão Especial de Mortos e Desaparecidos políticos (Lei nº 9.140/95); o Centro de Referência das Lutas Políticas no Brasil (1964- 1985) – Memórias Reveladas, entre outros.

A contramemória também tem como propósito demonstrar que a democracia não é um algo acabado, ela está em constante construção e, por isso, sujeita a avanços e retrocessos de toda ordem. Nesse sentido, é imprescindível que a sociedade tenha a dimensão do seu papel enquanto protagonista desse processo de construir uma cultura democrática, pois, apenas assim, poderá lutar contra os excessos eventualmente praticados pelo Estado (ABRÃO *et al.*, 2009).

O relatório final elaborado na décima primeira CNDH tinha como propósito construir esses espaços em que a contramemória pudesse ser amplamente acessada pela sociedade, por isso inseriu como propostas: (i) criação de centros de referência de Memória e Verdade; (ii) inserção da educação em direitos humanos nos parâmetros curriculares do ensino em todos os níveis; (iii) elaboração de material didático e pedagógico sobre o período de repressão política (1961-1985); (iv) instituição da Semana do Direito à Memória e à Verdade; (v) constituição de uma Comissão da Verdade e Justiça, entre outros. Como se verifica no quadro 5, algumas propostas foram incorporadas no PNDH-3. Porém, com alterações no texto e posterior mudança, quando da edição do Decreto nº 7.177/2010¹⁶¹ que conferiu redação final ao programa.

QUADRO 5: Diretriz 24 PNDH-3

MEMÓRIA HISTÓRICA E CONSTRUÇÃO DA VERDADE	
Propostas XICNDH	PNDH-3 (Decreto 7.037/2009)
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Criar e implementar centros de referência de Memória e Verdade como política de Estado, sob coordenação da sociedade civil e dos movimentos sociais, com projetos de valorização da memória, da história cultural e de socialização do conhecimento por diversos meios de difusão. ➤ Inserir nos Parâmetros Curriculares 	Diretriz 24: Preservação da memória histórica e construção pública da verdade. <ul style="list-style-type: none"> a) Disponibilizar linhas de financiamento para a criação de centros de memória sobre a repressão política, em todos os Estados, com projetos de valorização da história cultural e de socialização do conhecimento por diversos meios de difusão. b) <i>Criar comissão específica, em conjunto com departamentos de História e centros de pesquisa, para reconstituir a história da repressão ilegal relacionada ao Estado Novo (1937-1945). Essa comissão deverá</i>

¹⁶⁰ Esses eventos como as Caravanas da Anistia têm caráter pedagógico e ocorrem em diferentes espaços públicos, como universidades, escolas, sindicatos, museus, etc. Nessas ocasiões, os ex-perseguidos políticos, familiares e amigos têm a oportunidade de compartilhar suas histórias e memórias e ao mesmo tempo apresentar requerimentos de anistia política. As caravanas também promovem atividades culturais, como apresentação de filmes, documentários, acervo documental e fotos sobre o período de repressão (TOLENTINO e RESENDE, 2015).

¹⁶¹ As mudanças introduzidas com a edição do decreto de 2010 serão analisadas em tópico próprio.

<p>Nacionais dos diferentes níveis de ensino a educação em direitos humanos, entre outras medidas através da elaboração pelo Ministério da Educação de material didático-pedagógico, sobre a repressão política do período de 1961 a 1985.</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Inserir o direito à memória e à verdade como conteúdo da educação em direitos humanos. ➤ Realizar campanhas educativas sobre o direito à memória e à verdade, com depoimentos de sobreviventes e familiares de mortos e desaparecidos. ➤ Fomentar a realização de estudos e pesquisas sobre a atuação dos diversos segmentos sociais e instituições na ditadura militar (empresariado, sindicalismo, negros, militares, políticos, judiciário, igrejas e outros). ➤ Criar programação permanente sobre direito à memória e à verdade e sobre a resistência à repressão e à ditadura militar em radiodifusão Pública e Educativa. ➤ Promover a transformação de locais públicos que serviram à repressão e à ditadura militar em memoriais da resistência popular, além de construir memoriais sobre personalidades e acontecimentos históricos fundamentais da resistência à ditadura, de modo especial, nos locais onde houve massacres coletivos. ➤ Apoiar a organização de Comitês Estaduais e Municipais em conjunto com organizações da sociedade civil para a promoção de ações de estudo, pesquisa, mobilização e formação da sociedade sobre o Direito à Memória e à Verdade. ➤ Criar a Semana do Direito à Memória e à Verdade com atividades educativas e culturais. ➤ Adotar todas as providências cabíveis, inclusive judiciais, para impedir que espaços e órgãos públicos realizem quaisquer formas de manifestação ou de celebração em favor da ditadura e repressão e do golpe militar. 	<p><i>publicar relatório contendo os documentos que fundamentaram essa repressão, a descrição do funcionamento da justiça de exceção, os responsáveis diretos no governo ditatorial, registros das violações, bem como dos autores e das vítimas.</i></p> <p><u>c) Identificar e sinalizar locais públicos que serviram à repressão ditatorial, bem como locais onde foram ocultados corpos e restos mortais de perseguidos políticos.</u></p> <p>d) Criar e manter museus, memoriais e centros de documentação sobre a resistência à ditadura.</p> <p>e) <i>Apoiar técnica e financeiramente a criação de observatórios do Direito à Memória e à Verdade nas universidades e em organizações da sociedade civil.</i></p> <p><u>f) Desenvolver programas e ações educativas, inclusive a produção de material didático-pedagógico para ser utilizado pelos sistemas de educação básica e superior sobre o regime de 1964-1985 e sobre a resistência popular à repressão.</u></p>
<p>Legenda:</p> <p>Negrito: propostas da XICNDH que foram mantidas no PNDH-3.</p> <p><u>Sublinhado e negrito</u>¹⁶²: propostas da XICNDH inseridas no PNDH-3 que sofreram alterações posteriormente com a edição do Decreto nº 7.177/2010.</p> <p><i>Itálico:</i> propostas que não constavam inicialmente na XICNDH.</p> <p>A ausência de grifos indica propostas da XICNDH que não foram incorporadas no PNDH-3.</p>	

Fonte: dados compilados pela autora (XICNDH e Decreto nº 7.037/2009)

¹⁶² Os itens sublinhados, em negrito ou não, serão abordados no tópico que tratará sobre a mudança política advinda com a edição do Decreto nº 7.710/2010 que deu redação final ao PNDH-3.

Nesse eixo, é importante destacar que, assim como no anterior, procurou-se reduzir a importância da investigação e produção de material especificamente sobre a repressão política de 1961 a 1985, bandeira que sempre esteve presente nas lutas da coalizão CVJ. O item *b*, da diretriz 24 do PNDH-3, que trata da criação de uma comissão específica para reconstruir a história da repressão relacionada ao Estado Novo (1937-1945), nunca fez parte das demandas da coalizão CVJ e por consequência não constava no relatório final da XICNDH. A inclusão desse item, além de indicar a distorção que se procurou dar as crenças da coalizão CVJ, demonstra o intuito de desqualificar e minorar a sua luta. No que se refere às demais propostas, apesar de algumas não constarem no texto do PNDH-3 como a relativa à criação da “Semana do Direito à Verdade e à Memória”, pode-se constatar que, no geral, a essência das crenças relativas à contramemória foi mantida. Como a publicização, por diversos meios, das memórias dos presos, perseguidos e mortos e desaparecidos políticos.

3.2.3 Novos arranjos institucionais

Durante as décadas de 1970 e 1980 foram instituídos diversos dispositivos legais e jurídicos com objetivo de fornecer instrumentos para dar suporte prático à doutrina da segurança nacional¹⁶³ (DSN), então vigente no país, que a partir de 1964 passou a ser denominada de “Doutrina de Segurança Nacional e Desenvolvimento” (GIANNASI, 2011). De forma geral, nessa doutrina, vigorava o entendimento de que o bem-estar social (limitação de liberdades, garantias constitucionais, direitos individuais, etc), se necessário, seria sacrificado, em prol da manutenção da segurança nacional. Segundo Coimbra, “Foram estes princípios de ‘segurança nacional’ que nortearam a subjetividade oficial em vigor à época: a caça ao ‘inimigo interno’” (COIMBRA, 2000, p.10). O principal objetivo dessa doutrina pode ser exprimido pelo combate às “forças internas de agitação”, sua contenção e eliminação

A Doutrina de Segurança Nacional se baseia no desmonte metódico do espaço público-portanto, da esfera pública- e dispõe de componentes essenciais que atualizam a disposição totalitária (...) Ela não se limita à Lei de Segurança Nacional, que é apenas um de seus instrumentos jurídicos, como o são também os atos institucionais, os decretos-leis, os decretos secretos. Trata-se de projeto geral para a sociedade, compreendendo, portanto, todos os aspectos da vida

¹⁶³ Para mais informações sobre esse tema ver: Coimbra, 2000 e Bruziguessi, 2014.

coletiva e todas as decisões políticas do país. Seus princípios, sintetizados por Golbery do Couto e Silva, principal ideólogo da ditadura militar, são os seguintes: o Ocidente como ideal; a ciência como instrumento de ação; o cristianismo como paradigma ético. A partir do combate cerrado ao comunismo internacional em nome da democracia, adota-se o conceito de “Guerra de subversão interna”, compreendendo “guerra insurrecional” e “guerra revolucionária” e a noção de “fronteiras ideológicas” em oposição a “fronteiras territoriais” – é assim, estatuída a noção de inimigos internos” (GRECO, 2003, p. 47).

Ainda hoje, mesmo após a promulgação da Constituição Federal de 1988, encontram-se em vigor alguns desses dispositivos legais do regime de exceção, como a Lei de Segurança Nacional (LSN), Lei nº 7.1470 de 14 de dezembro de 1983. Essa legislação não só dotava o Estado de instrumentos eficazes de autodefesa, como também lhe dava suporte nas ações relativas à subversão da ordem interna (CRUZ e MARTINS, 2008). Para Zaverucha, a LSN formaliza juridicamente os princípios da DSN.

(...) no âmbito da Guerra Fria e do Regime Militar (1964-1985). A última versão da LSN é de 14 de dezembro de 1983 (Lei n. 7.170), aprovada nos estertores do governo do general Figueiredo (...) era dirigida para o combate do inimigo interno (ZAVERUCHA, 2005a, p.183).

Essa legislação, aprovada no contexto do período de repressão política, objetivando fornecer instrumentos legais para a prática dos arbítrios durante a ditadura militar, ainda hoje é invocada para legitimar a repressão política contra movimentos sociais, segmentos da sociedade, entre outros, contrários às políticas estatais (GRECO, 2014).

De acordo com Coimbra (2000), a manutenção da Lei de Segurança Nacional em um contexto democrático serve para manutenção da ideologia da Doutrina da Segurança Nacional. O que mudou foram apenas os “inimigos internos” a serem combatidos: antes apenas os opositores políticos, agora eles e a população (2/3), que vive no limiar da linha da pobreza. Para Greco (2014), essa ideologia, ainda hoje vigente, permitiu a institucionalização de um Estado Penal.

O Estado Democrático de Direito – sucedâneo do Estado de Segurança Nacional – constitui-se em Estado Penal. Este é caracterizado pela guerra generalizada contra os pobres; pelo genocídio institucionalizado de negros e índios e pela política de encarceramento em massa¹⁶⁴ (*idem*, 2014, p.184).

¹⁶⁴ Alguns exemplos práticos da utilização dessa legislação no contexto democrático podem ser encontrados no trabalho de Bruziguessi (2014), Zaverucha (1999), Coimbra (2000) e Greco (2014).

Com objetivo de desconstruir a ideologia da DSN a coalizão CVJ, propôs na XICNDH a revogação de toda a legislação remanescente do período autoritário, especialmente no que se refere à LSN, como se pode observar abaixo, no Quadro 6. Apesar dessas propostas constarem do PNDH-3, até o presente momento, essa legislação permanece em vigor¹⁶⁵.

QUADRO 6: Diretriz 25: Revogação leis do período ditatorial

NOVOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS	
Propostas XICNDH	PNDH-3 (Decreto 7.037/2009)
<p>4. Revogação de toda a legislação inconstitucional remanescente do período da ditadura militar (a exemplo da Lei de Segurança Nacional), com base no interesse superior da cidadania, e formulação de legislações que promovam o direito à memória e à verdade e à reparação histórica, principalmente dos anistiados políticos, com a criação de museus e memoriais nos locais onde houve massacres.</p>	<p>Diretriz 25: Modernização da legislação para promoção do direito à memória e à verdade.</p> <p>Objetivo: Suprimir normas remanescentes de períodos de exceção que afrontem os compromissos internacionais e os preceitos constitucionais sobre Direitos Humanos</p> <p>a) <i>Criar grupo de trabalho para acompanhar, discutir e articular, com o BRASIL, iniciativas de legislação propondo:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • revogação de leis remanescentes do período 1964-1985 contrárias à garantia dos Direitos Humanos ou que tenham dado sustentação a graves violações; • revisão de propostas legislativas envolvendo retrocessos na garantia dos Direitos Humanos em geral e no direito à memória e à verdade.
<p>Legenda:</p> <p>Negrito: propostas da XICNDH que foram mantidas no PNDH-3.</p> <p><i>Itálico:</i> propostas que não constavam inicialmente na XICNDH.</p> <p>A ausência de grifos indica propostas da XICNDH que não foram incorporadas no PNDH-3.</p>	

Fonte: dados compilados pela autora (XICNDH e Decreto nº 7.037/2009).

Segundo Zaverucha¹⁶⁶, no entendimento dos militares, eles são os responsáveis pela Pátria: “(...) Eles, no fundo, acham que se isso aqui degradingolar, quem vai ter de colocar ordem nesta possível e suposta bagunça serão os militares”. Por essa razão, de acordo com esse autor, entre outras relacionadas à manutenção do poder e *status quo*, os

¹⁶⁵ De acordo com Zaverucha (2005b, p. 119), “FHC chegou a criar uma comissão para substituir a LSN, mas desistiu. No Congresso Nacional encontram-se emendas de parlamentares do PT propondo o fim da LSN. Nem o PT nem o Presidente Lula iniciaram um debate sobre o tema. A demissão de Viegas e a assunção de Alencar são um incentivo para essas propostas continuarem em sono profundo”.

¹⁶⁶ Entrevista concedida em 29 de março de 2014 a Rádio da Câmara dos Deputados sobre os “50 anos do golpe militar: o poder da caserna meio século depois”. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/> acessado em: 14/05/2015.

militares não abrem mãos de diversos dispositivos legais. Sejam os elaborados durante o período de exceção, sejam os conquistados democraticamente (ZEVERUCHA, 2005b). No caso dos últimos, um exemplo emblemático é o do artigo 142 da CF/88 que confere poderes às Forças Armadas para manter a lei e a ordem da Nação, sendo delas, inclusive, a competência para decidir sobre o que entendem por “lei e ordem”. Para Zaverucha, após cinquenta anos do golpe militar a convivência, em plena democracia, com o que denomina de “entulho autoritário”¹⁶⁷ deixa claro a parcela significativa de poder que a caserna ainda hoje detém.

Assim, como existe todo um “entulho autoritário” ainda presente no país, herança da ditadura militar, que não se consegue eliminar, há uma contraposição a essas normas e ela é feita, dentre outros meios, a partir da tentativa de mudança na legislação interna e na adesão aos instrumentos internacionais de direitos humanos que visem à garantia de direitos que não estão plenamente assegurados pelo país. Como as atrocidades praticadas na Segunda Guerra colocaram em “xeque” a engenharia constitucional, que não se mostrou suficiente para assegurar os direitos dos cidadãos nos Estados nacionais, foi necessário criar um novo arranjo institucional que obstaculizasse os Estados a romperem com as promessas de longo prazo contidas em suas constituições nacionais (BRASIL, 2008a *apud* SOARES, 2012). Esses novos arranjos encontrados para questionar as ações estatais, especialmente no que concernem as graves violações de direitos humanos cometidas pelo próprio governo, trata-se da vinculação dos Estados aos compromissos internacionais e a sua ratificação no âmbito doméstico, como proposto pela coalizão CVJ na IXCNDH (Quadro 7).

QUADRO 7: Diretriz 25: Internalização de normas internacionais de Direitos Humanos

Propostas XICNDH	PNDH-3 (Decreto 7.037/2009)
Ratificar, urgentemente, o Tratado Internacional contra Crimes de Lesa Humanidade (ONU) e a Convenção Interamericana sobre desaparecimentos forçados (OEA).	Propor e articular o reconhecimento do status constitucional de instrumentos internacionais de Direitos Humanos novos ou já existentes ainda não ratificados.
Legenda: Negrito: propostas da XICNDH que foram mantidas no PNDH-3.	

Fonte: PNDH-3 e Relatório final XICNDH

¹⁶⁷ Código Disciplinar Penal Militar, Código de Processo Penal Militar (ambos redigidos em 1969); Lei de Segurança Nacional; vinculação da Polícia Militar ao Exército; funcionamento da Justiça Militar, nos mesmos moldes do regime autoritário; orçamento militar dentre os mais altos da União; o artigo 142 da CF/88 que confere competência as forças armadas para manutenção da ordem e da lei, entre outros. ZAVERUCHA, Jorge. Semidemocracia. **Folha de São Paulo**, 26 de novembro de 2004.

No caso da Convenção da ONU de 1968 sobre a imprescritibilidade dos crimes de guerra e dos crimes contra a humanidade¹⁶⁸, o entendimento firmado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) é que, com a edição do Estatuto do Tribunal de Nüremberg em 1945, foi estabelecida a noção de crimes contra a humanidade. Assim, essa Convenção da ONU, trata-se de norma de direito internacional, *jus cogens*¹⁶⁹, portanto, deve ser observada por todos os países membros da ONU, independentemente de sua adesão ou não a essa Convenção e, mesmo o Brasil não sendo signatário dessa Convenção, ele deve observá-la, pois o objetivo desse instrumento internacional é impedir a impunidade dos crimes contra a humanidade, já que, regra geral, se aplicadas às normas de direito interno, esses crimes seriam considerados prescritos. Dessa forma, com base nessa normativa, de acordo com Méndez e Covelli (2009), os atos de sequestro, estupro, homicídio, desaparecimento forçado, ocultação de cadáver, tortura, entre outros, praticados por agentes do Estado durante o período da ditadura militar (1964-1985), configuram crimes de lesa-humanidade, logo imprescritíveis e passíveis de condenação.

Já a Convenção Interamericana sobre o desaparecimento forçado de pessoas¹⁷⁰ de 1994, ainda não ratificada pelo Brasil¹⁷¹, aliada a jurisprudência da CIDH sobre o tema, articulam diversas obrigações aos Estados frente à prática do delito de desaparecimento forçado. Dentre essas obrigações, destacam-se: (i) possibilitar meios para investigação sobre as causas e circunstâncias do desaparecimento e da morte de pessoas desaparecidas; (ii) fornecer informações sobre o local, onde se encontram os restos mortais das vítimas; (iii) punir os responsáveis, independentemente das normas internas vigentes, ou vinculação a dispositivos internacionais que tratam sobre a

¹⁶⁸ “i) é cometido um ato inumano em sua natureza e caráter, o qual produz um grande sofrimento na vítima ou que causa danos à sua integridade física e/ou saúde física e/ou mental, ii) quando esse ato é cometido como parte de um ataque sistemático ou generalizado; iii) quando esse ataque responde a uma política que não necessariamente deve haver sido adotada de maneira formal; e iv) quando o ataque é dirigido contra população civil” (MÉNDEZ e COVELLI, 2009, p.360).

¹⁶⁹ *Jus cogens* pode ser entendido como uma norma jurídica que se impõe a todos os Estados, independentemente de seu consentimento ou oposição, que os obriga como um todo perante a comunidade internacional e que não permite sua derrogação pelos Estados, sendo sua violação vista como uma violação de maior gravidade, até mesmo podendo ser considerada um crime de ordem internacional (NASSER, 2005).

¹⁷⁰ A Convenção Interamericana sobre desaparecimento forçado define esse crime em seu artigo II como: “(...) a privação da liberdade a uma ou mais pessoas, qualquer que seja a forma, cometida por agentes do Estado ou por pessoas ou grupos de pessoas que atuem com a autorização, o apoio ou a aquiescência do Estado, acompanhada da falta de informação ou da negativa em reconhecer essa privação de liberdade ou de informar o paradeiro da pessoa, com o que o exercício dos recursos legais e das garantias processuais pertinentes são impedidos”.

¹⁷¹ O Brasil também não ratificou até hoje a Convenção Internacional da ONU para a Proteção de Todas as Pessoas Contra o Desaparecimento Forçado.

matéria, devido ao caráter de *jus cogens* e (iv) tipificar no direito interno o delito de desaparecimento forçado nos moldes dos instrumentos internacionais de direitos humanos. O entendimento pacífico na jurisprudência da CIDH é que esse crime trata-se de grave violação de direitos humanos, portanto, compõe o rol dos crimes de lesa-humanidade (outros atos inumanos). Logo, não é passível de prescrição e a punição dos seus autores incide mesmo se os fatos constitutivos tenham ocorrido anteriormente à entrada em vigor de dispositivo específico, regulando o tema no cenário internacional. O desaparecimento forçado também é caracterizado pela CIDH como crime de execução continuada, ou seja, como delito contínuo e permanente ele apenas se encerra com o esclarecimento dos fatos.

Assim, contrapondo essas normativas internacionais aos desaparecimentos forçados, ocorridos durante a ditadura militar no Brasil, pode-se concluir que como obrigação de *jus cogens* o país tem o dever de investigar e punir esses crimes, ainda que não tenha internalizado as normas internacionais que regulam sobre o tema (Méndez e Covelli, 2009). Contudo, não existem mecanismos que obriguem os Estados a cumprirem os dispositivos das normas internacionais de direitos humanos. Nem mesmo aquelas a que estão vinculados ou, que derivem de decisões emanadas das cortes e tribunais internacionais, já que a autoridade final ainda reside nos Estados por conta da soberania. Nesses casos, mesmo que a comunidade internacional, aparentemente encontre-se de “mãos atadas”, no sentido de fazer cumprir suas diretrizes e decisões, minimamente seus atos são capazes de gerar constrangimentos internos e externos, que em algum momento, podem resultar em mudanças nas instituições domésticas (SOARES, 2012).

No caso brasileiro, ainda hoje não houve a persecução penal relativa ao crime de desaparecimento forçado, ou de qualquer outro de lesa-humanidade praticado durante o período de exceção. Portanto, a estratégia da coalizão CVJ de propor a ratificação de dois dispositivos internacionais, que viabilizam a responsabilização dos agentes públicos que praticaram crimes durante a ditadura militar, tem como objetivo reforçar os mecanismos jurídicos legais internos, uma vez que a ratificação desses documentos pelo Estado brasileiro expressaria que o país obrigou-se definitivamente no âmbito internacional a cumprir as diretrizes dispostas em seu texto.

Mesmo a comunidade internacional não dispondo de mecanismos para forçar o Estado a implementar as normas acordadas, a ratificação implica que, em algum momento, o país terá que prestar contas das medidas adotadas para o seu cumprimento.

Esse sempre foi o receio da coalizão CARP tanto que, até o presente momento, a Convenção sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas não foi ratificada pelo Brasil¹⁷² e a Convenção que trata sobre os crimes contra a humanidade, sequer foi assinada pelo país. Segundo Moravcsik (2000), essa tática de adesão às normativas internacionais é comum em países que passaram por períodos autoritários. A ideia é que se essas garantias constitucionais não se verificaram suficientes no passado (por exemplo, no caso da Constituição Federal brasileira de 1946), talvez, somadas à vinculação a esses instrumentos, possam se mostrar úteis no presente para consecução da proteção dos direitos humanos. Nesse sentido, caminharam as propostas da coalizão CVJ, na tentativa de fortalecer as normativas internas.

Ainda, nesse eixo, foram elaboradas duas outras propostas, conforme se observa do Quadro 8. A primeira (item 01) foi incorporada, porém sofreu mudanças com a edição do Decreto nº 7.177/2010, que deu redação final ao texto do PNDH-3. A segunda não foi transformada em política pública do programa (item 02), apesar de ser uma demanda antiga da coalizão CVJ, que por diversas vezes denunciou a promoção dentro das instituições governamentais de pessoas que foram reconhecidamente torturadores contumazes durante o regime militar.

QUADRO 8: Diretriz 25: Reformas nas estruturas estatais

Propostas XICNDH	PNDH-3 (Decreto 7.037/2009)
<p>1. Proibir os indivíduos que tenham cometido crimes de lesa humanidade ou graves violações de direitos humanos de ocupar cargos públicos, impedindo-os de receber condecorações e homenagens públicas.</p> <p>2. Proibir que prédios públicos recebam nomes de torturadores e apoiadores de regimes totalitários, bem como seja promovida a substituição de nomes que já tenham sido atribuídos;</p>	<p><u>Propor legislação de abrangência nacional proibindo que logradouros, atos e prédios nacionais e prédios públicos recebam nomes de pessoas que praticaram crimes de lesa-humanidade, bem como determinar a alteração de nomes que já tenham sido atribuídos.</u></p> <p><i><u>Acompanhar e monitorar a tramitação judicial dos processos de responsabilização civil ou criminal sobre casos que envolvam atos relativos ao regime de 1964-1985.</u></i></p>
<p>Legenda:</p> <p>Negrito: propostas da XICNDH que foram mantidas no PNDH-3.</p> <p>Sublinhado e negrito: propostas da XICNDH inseridas no PNDH-3 que sofreram alterações posteriormente com a edição do Decreto nº 7.177/2010.</p>	

¹⁷² Apesar de aprovada pelo Congresso Nacional desde o ano de 2011, até o presente momento, não foi ratificada. A aprovação do Decreto Legislativo da Câmara (n. de origem 94/1995), que versava sobre essa Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas, ocorreu apenas após 16 anos de tramitação no Congresso Nacional (Decreto Legislativo n. 127/2011). Como se observa do relatório da Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, essa aprovação foi motivada pela sentença de setembro de 2010 da CIDH “Por fim, ressaltamos que a ratificação desse tratado vai ao encontro de sentença internacional proferida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos contra o Brasil. Trata-se do § 287, de sua sentença de 24 de novembro de 2010 no Caso Gomes Lund e outros, que expressamente instou o Brasil a adotar, “em prazo razoável, todas as medidas necessárias para ratificar a Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas” (BRASIL, 2011).

Sublinhado e itálico: não constava na proposta da XICNDH e sofreu alteração posterior.
A ausência de grifos indica propostas da XICNDH que não foram incorporadas no PNDH-3.
As propostas sublinhadas serão discutidas no próximo tópico.

Fonte: dados compilados pela autora (XICNDH e Decreto nº 7.037/2009).

De acordo com Zyl (2009), a adoção de programas que inviabilizem pessoas que cometeram graves violações de direitos humanos, de ocupar cargos públicos e que estabeleçam a remoção dessas pessoas de funções, que impliquem confiança e responsabilidade é parte importante no processo de restabelecimento e restauração das instituições estatais. Segundo esse autor, “Esses programas também podem contribuir para estabelecer a responsabilidade não penal por violações dos direitos humanos, particularmente em contextos nos quais resulta impossível processar todos os responsáveis” (ZYL, 2009, p.37). No caso brasileiro, não foi possível implementar nenhuma das duas medidas, nem a responsabilização criminal, nem mudanças nas instituições estatais.¹⁷³

Como se vê, a constituição de uma comissão da verdade, a busca por espaços de contramemória e as mudanças nos arranjos institucionais internos são permeados pelo embate entre grupos antagônicos, cada qual querendo fazer valer seus interesses. Nesses casos, as pressões são oriundas tanto das organizações de defesa dos direitos humanos, que pressionam por punições e reparações, quanto das forças governamentais, que pressionam por perdão e reconciliação (PINTO, 2010). No caso brasileiro, essas disputas ficaram evidenciadas pela atuação das duas coalizões mapeadas no subsistema. Embora a coalizão CVJ tenha tentado, desde a constituição do SPNDH em 1996, transformar suas crenças em políticas públicas, pode-se facilmente identificar a manutenção das crenças da CARP. Ainda que essa coalizão, diferentemente da CVJ, concentre suas ações nos bastidores da política, sem rostos e nomes, as alterações entre o texto do relatório final e o do PNDH-3 tornam evidente a força política do setor militar dentro da estrutura governamental. Mesmo a coalizão CARP não tendo atuado diretamente nas CNDHs, percebe-se a dificuldade da CVJ de inserir suas demandas nesse espaço.

Como se vê, a atuação da coalizão CVJ, tanto durante o governo FHC, quanto no Lula, até a XI conferência, limitou-se a inclusão de propostas em grupos de trabalho (GTs), moções e um espaço na Carta de Compromisso da décima conferência. No

¹⁷³ No ano de 2012 violadores de direitos humanos do período ditatorial ainda ocupavam cargos na estrutura estatal. Ver: FERRAZ, Lucas. Depois da repressão: os agentes da ditadura que ainda atuam na polícia de São Paulo. **Folha de São Paulo**, 27 de maio de 2012.

modelo do ACF, um dos recursos mais disputados pelas coalizões são membro(s) com autoridade formal dentro das instituições governamentais, com poderes para tomada de decisões em termos de políticas públicas (SABATIER, 1993; SABATIER e JENKINS-SMITH, 1999). Esses membros são visto como potenciais pelas coalizões em disputa no subsistema. No presente caso, como já mencionado, o NEV/USP¹⁷⁴ foi percebido como coalizão dominante¹⁷⁵ nesse subsistema, apenas pelo fato de ser responsável pela elaboração do PNDH em 1996, atualização do programa no ano de 2002 e pelas posições de destaque¹⁷⁶ de dois dos seus principais membros, José Gregori¹⁷⁷ e Paulo Sérgio Pinheiro, na estrutura governamental. Ambos foram secretários da SDH/PR durante o governo FHC e, Gregori, também atuou como chefe de gabinete do Ministro Nelson Jobim, que sempre lutou para garantir que as crenças da sua coalizão, CARP, fossem mantidas.

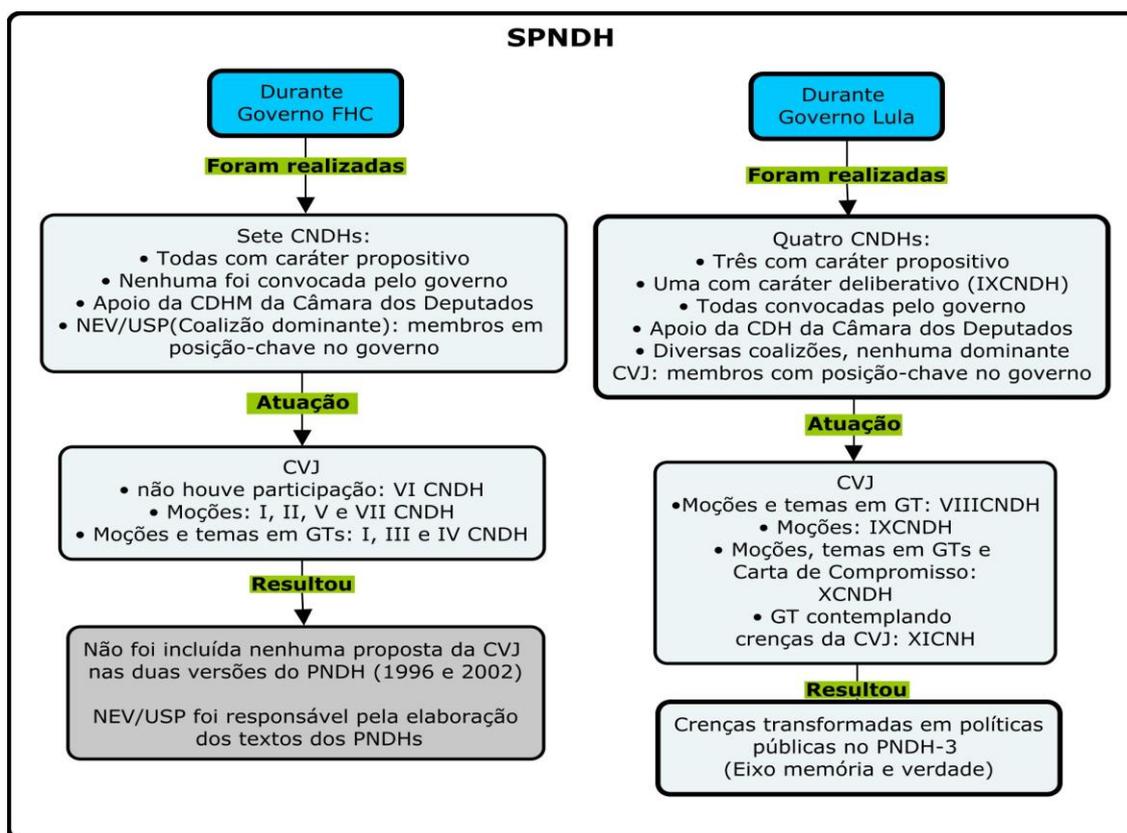
¹⁷⁴ Como já mencionado, por não ser objeto dessa análise, o mapeamento de crenças que não fossem relativas ao direito à memória e verdade, não foram mapeadas as crenças do NEV/USP. Porém, verificou-se que dois dos seus principais membros, Pinheiro e Gregori, compartilhavam de crenças da CARP e CVJ.

¹⁷⁵ Regra geral, uma das características da coalizão dominante é ser mais bem sucedida ao tentar traduzir suas metas em ações governamentais e ter mais membros em posição de autoridade legal (WEIBLE, 2006, p.100).

¹⁷⁶ Esse termo foi utilizado nesse trabalho como sinônimo para “autoridade formal”.

¹⁷⁷ Nessa época, José Gregori era chefe de gabinete do Ministro da Justiça, Nelson Jobim, responsável pela preparação do Programa. Com a criação da Secretaria de Direitos Humanos em 1997, foi seu primeiro secretário. Também foi autor da Lei de Desaparecidos Políticos (Lei nº 9.140/95) e auxiliou na elaboração do texto da MP nº 2151/2001 que ampliou o alcance dessa lei de 1995, quando era ministro da Justiça. Por ser responsável pela elaboração do PNDH-1, por estar à frente da SDH/PR, durante o período de elaboração do PNDH-2, José Gregori foi entendido, nesse trabalho, como membro da coalizão NEV/USP.

FIGURA 3: Atuação da CVJ no governo FHC e Lula: Mudança política SPNDH



Fonte: dados compilados pela autora

Como se observa na Figura 3, a princípio, a atuação tímida da coalizão CVJ poderia ser explicada pela prevalência nesse subsistema, SPNDH, de uma coalizão dominante, NEV/USP, porém, é preciso levar em consideração que dois dos principais membros dessa coalizão divergiam quanto às crenças relativas a pontos fundamentais das duas outras coalizões, objeto de estudo desse trabalho, CARP e CVJ. Enquanto José Gregori¹⁷⁸ comungava de crenças essenciais da CARP, por entender que a anistia foi

¹⁷⁸ Apesar de autor da Lei de desaparecidos políticos de 1995 e de ter participado da campanha da anistia, José Gregori, em entrevista ao Portal Vermelho da internet em 14 de janeiro de 2010, declarou-se contrário a punição dos torturadores, para ele a anistia foi ampla, geral e irrestrita “Eu sempre, historicamente, desde que participei da campanha da anistia, acho que ela foi reivindicada e obtida de maneira ampla e irrestrita. Não teria propósito, à luz da luta pela anistia, você querer processar alguém que tenha participado da luta armada, assim como também não há base para processar um sujeito que trabalhou no DOI-CODI. É uma realidade dura, mas a verdade é que todos os lados envolvidos em transgressões legais foram beneficiados, ninguém quis saber o que o Brizola tinha feito ou não. Ele voltou e um ano depois ele era governador do Rio de Janeiro. E a mesma coisa com dezenas e dezenas de políticos. Afinal de contas, hoje, quem governa esse país são os que sofreram as conseqüências do regime autoritário. Você tem que interpretar a Lei da Anistia do sentido de complementá-la, eu mesmo fiz a Lei dos Desaparecidos Políticos. Houve uma comissão que julgou pedidos de indenização, recolheu fartíssimo material. Dentro da Lei da Anistia você pode tirar conseqüências, mas sem negar essa característica que foi beneficiar todos os envolvidos na luta política de um determinado período político”. Disponível em: <http://www.vermelho.org.br/noticia/122625-1> acessado em 02/11/2015.

ampla, geral e irrestrita e, portanto, não cabia punição e, em caso de punição, aqueles que se opuseram ao regime também deveriam responder pelos crimes que praticaram; Paulo Sérgio Pinheiro¹⁷⁹ era favorável à responsabilização dos agentes públicos que praticaram crimes de lesa-humanidade na ditadura militar. Como o posicionamento desses dois atores refere-se a crenças nucleares que compõe tanto a CARP quanto a CVJ, com base no modelo do ACF que entende o compartilhamento de crenças sobre assuntos políticos fundamentais como sendo a cola que mantém uma coalizão unida, considerou-se Gregori como membro da CARP e Pinheiro da CVJ.

No caso específico desse trabalho, pode-se verificar que, embora Gregori e Pinheiro estivessem à frente da coalizão dominante (NEV/USP), isso não significa que não compartilhassem de algumas crenças das demais coalizões do subsistema e até mesmo atuassem para que, de alguma forma, essas crenças viessem, em algum momento, a traduzirem-se em políticas públicas. Essa tradução das crenças do SPNDH, em políticas públicas do PNDH pelo NEV/USP, pode estar relacionada a dois fatores: decorrência lógica da própria natureza do contrato de prestação de serviços firmado entre o NEV/USP e o governo federal¹⁸⁰ e das crenças pessoais dos atores dessa coalizão, que divergiam sobre as questões relativas ao direito à memória, verdade e justiça¹⁸¹.

No caso concreto, pode-se concluir que prevalência do NEV/USP no subsistema (SPNDH) não pode, por si só, ser considerada como fator explicativo para a ausência de mudança política no subsistema e para essa atuação pouco expressiva da coalizão CVJ, pois essa coalizão contava com um membro, que, na época da edição da segunda versão do PNDH, ocupava posição estratégica no governo FHC, Paulo Sérgio Pinheiro (CVJ). Esse ator, além de relator da segunda versão do PNDH, foi Secretário da SDH/PR,

¹⁷⁹ MAGALHÃES, João Carlos. Membro da Comissão da Verdade dizer contra recomendar punição de torturadores. **Folha de São Paulo**, 22 de maio de 2013.

¹⁸⁰ A contratação do NEV/USP ocorreu por meio do Ministério da Justiça que criou uma Coordenadoria do Plano Nacional de Direitos Humanos, que ficou a cargo do chefe de gabinete desse Ministério, à época, José Gregori. Para atualização da primeira versão do programa, novamente o governo federal contratou o NEV/USP, que ficou responsável por viabilizar esse processo.

¹⁸¹ No plano prático, verifica-se que os dois atores centrais do NEV/USP, conseguiram transformar algumas de suas crenças sobre o direito à memória, verdade e justiça, em políticas. José Gregori, por exemplo, foi responsável pelo texto da Lei de Desaparecidos Políticos (Lei nº 9.140/95), considerada como uma conquista pela CVJ, mas que também serviu de reforço à crença da CARP de que a indenização financeira por si só é um meio de reparação das graves violações de direitos humanos cometidas durante a ditadura militar. Já Paulo Sérgio Pinheiro, foi revisor da terceira versão do PNDH, que incluiu o eixo memória e verdade, integrou o grupo de trabalho que preparou o projeto de lei da CNV e foi seu coordenador entre fevereiro e maio de 2013. Como revisor do PNDH-3, ele pode ser considerado responsável, se não pela inserção, ao menos pela manutenção, de uma das diretrizes (25, alínea 'd') que geraram grande polêmica após a edição PNDH-3 (Decreto n. 7.037/2009).

posição que lhe permitia não só acesso ao processo decisório relativo aos direitos humanos, mas também certo controle sobre a formulação das políticas públicas nessa área. No entanto, como demonstrado, esses fatores não se mostraram suficientes para que ele conseguisse inserir crenças relativas ao direito à memória, verdade e justiça, uma vez que também existiam membros da CARP, como o ministro Nelson Jobim e José Gregori, com poderes decisórios na estrutura governamental. Vale lembrar que o ex-presidente FHC via esse tema como “delicado” e, tratando-se de sua competência editar decreto instituindo o PNDH, dificilmente essa questão entraria como política no programa.

Como essas condições não se mostraram suficientes para impulsionar a mudança política no subsistema analisado, SPNDH, buscou-se analisar a perda de poder do NEV/USP, ao longo dos anos, dentro desse subsistema para verificar se esse elemento fornecia alguns indicativos para explicar como ocorreu a inserção do eixo memória e verdade na terceira versão do PNDH. O modelo do ACF levanta duas hipóteses que podem levar à mudança, uma delas é quando a coalizão que instituiu o programa governamental perde o poder de atuação dentro do subsistema e não é mais a dominante. No caso em análise, verifica-se que a partir de 2002 o NEV/USP, com a mudança no Executivo federal (perturbação externa, outro caminho para a mudança), começou a perder forças dentro do SPNDH, devido a alguns motivos, dentre eles destacam-se: (i) aumento gradativo da participação da sociedade civil tanto nas CNDHs, quanto nas decisões sobre os temas abordados durante as conferências; (ii) a entrada de novos atores no subsistema permitiu a diversificação das pautas e, com isso, foi possível que outras demandas ganhassem corpo no subsistema; (iii) governo federal, por meio da SDH/PR, tornou-se responsável, a partir de 2004, pela realização das CNDHs¹⁸²; (iv) membros da CVJ ascenderam na estrutura governamental e passaram a ocupar cargos com poderes decisórios, entre outros.

¹⁸² A partir da IXCNDH, realizada em 2004, ocorreram algumas mudanças na metodologia de realização das conferências, que, no geral, referem-se aos responsáveis pela realização, financiamento dos participantes pelo governo federal, por meio da SDH-PR, e na forma de escolha dos participantes. Em síntese, com algumas pequenas mudanças entre a X e XI edição, a SDH-PR ficou responsável, juntamente com o Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos e a CDH da Câmara dos Deputados, a organizar as CNDHs. A participação nas etapas nacionais da IX e XICNDHs foram precedidas pela realização de conferências estaduais, em que foram escolhidos delegados (com direito a voz e voto) para representarem os diversos seguimentos durante a Conferência Nacional. Tanto na nona, quanto na décima primeira edição, foram elaborados textos para subsidiar as discussões nas etapas estaduais.

QUADRO 9: Mudanças nos PNDHs

Mudanças	PNDH-1	PNDH-2	PNDH-3
Participação da Sociedade Civil	06 encontros regionais e consultas a centros de direitos humanos	Seminários regionais e consulta pública na internet.	Conferências municipais, estaduais e distrital. Eleição de delegados para participar na etapa nacional.
Nº de propostas	228	518	521
Responsáveis/ prazo para executar diretrizes	Sem prazo Sem responsáveis	Prazos: curto, médio e longo Sem responsáveis	Prazos estabelecidos Cada diretriz estabelecia os responsáveis pela execução
Responsáveis pela elaboração PNDH	NEV/USP Coordenador: José Gregori Relator: Paulo Sérgio Pinheiro	NEV/USP Relator: Paulo Sérgio Pinheiro	FENDH, SDH/PR e CDH. Revisor: Paulo Sérgio Pinheiro

Fonte: Dados compilados pela autora

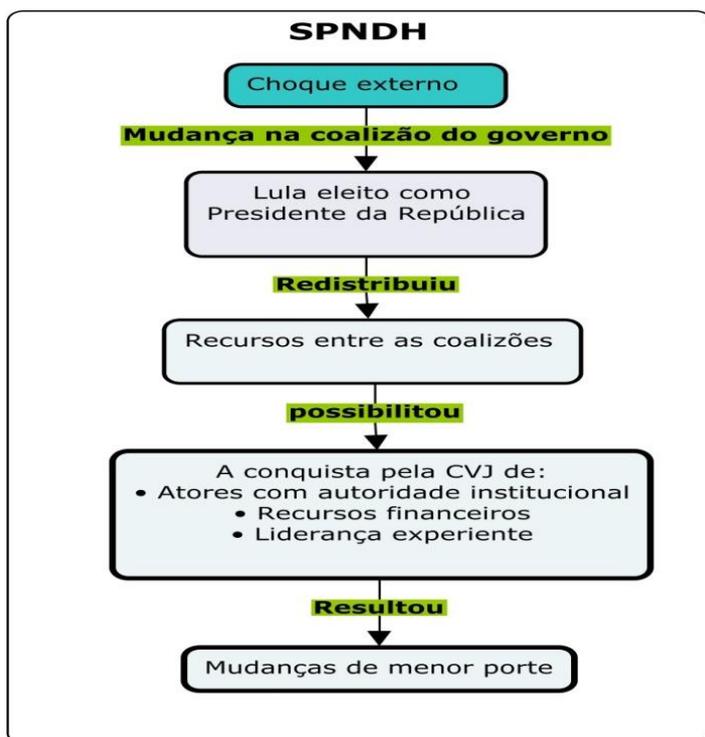
Se durante o governo FHC, a coalizão CVJ contava apenas com alguns partidários de suas crenças na estrutura governamental, como por exemplo, os deputados federais Nilmário Miranda (PT), Luiz Eduardo Greenhalgh (PT), Gilney Viana (PT), o deputado estadual Renato Simões (PT) e Paulo Sérgio Pinheiro, secretário da SDH/PR, sendo que desses, apenas Pinheiro encontrava-se em posição de destaque no governo¹⁸³, com meios de influir no processo decisório e inserir as pautas da CVJ como política pública. No governo Lula, esse quadro sofreu uma mudança substancial, alguns membros dessa coalizão galgaram postos estratégicos na estrutura governamental, especialmente os de ministros como Dilma Rousseff (Casa Civil)¹⁸⁴, Paulo Vannuchi (SEDH), Franklin de Souza Martins (Comunicação Social) e Tarso Fernando Herz Genro (Justiça)¹⁸⁵. Porém, esse recurso (autoridade institucional) tão caro às coalizões, possibilitou apenas a tomada de medidas “contingenciais” (Figura 4), na tradução das crenças da CVJ, em políticas, dentre elas podemos citar: abrangência da Lei nº 9.140/95; SDH/PR tornou-se responsável pela Comissão Especial de Mortos e Desaparecidos Políticos e garantiu recursos financeiros para pagamento das indenizações e realização de buscas e exames de DNA nos restos mortais dos desaparecidos políticos; criação de Centros de memória, entre outros.

¹⁸³ O membro da coalizão que possui autoridade formal dentro das instituições governamentais com poderes para tomada de decisões em termos de políticas públicas é visto no modelo do ACF como um membro potencial pelas coalizões. Regra geral, uma das características da coalizão dominante é justamente essa, ter mais membros em posição de autoridade legal

¹⁸⁴ Todos foram ex-presos políticos e foram considerados membros da CVJ por mostrarem-se favoráveis às crenças de núcleo duro dessa coalizão.

¹⁸⁵ Como ministro da Justiça, à época, Tarso Genro liderou e acompanhou, entre os anos de 2008 a 2010, a Caravana da Anistia que percorreu todo o país no intuito de acelerar o julgamento dos processos de anistia e dar visibilidade a essa temática (D'ARAÚJO, 2012).

FIGURA 4: Choque externo SPNDH



Fonte: Dados compilados pela autora

Os temas mais polêmicos como: a constituição de uma comissão da verdade, abertura dos arquivos da ditadura e responsabilização dos agentes públicos que praticaram crimes no regime militar, não entraram na pauta governamental. Essas questões, que também foram tratadas de forma marginal nas CNDHs, realizadas durante o governo Lula, ascenderam ao patamar de política pública de direitos humanos somente na XICNDH, no final do segundo mandato de Lula. E, essa mudança só ocorreu, como visto, por pressão dos familiares dos mortos e desaparecidos, ex-presos e perseguidos políticos no subsistema. Segundo Grego (2014, p.), foi a luta “(...) dos familiares e dos setores mais combativos do movimento de direitos humanos que garante a colocação na ordem do dia da proposta de criação de uma Comissão da Verdade e Justiça”. Não fosse a atuação desses grupos esse tema sequer teria se tornado pauta da conferência e muito menos política pública no PNDH-3.

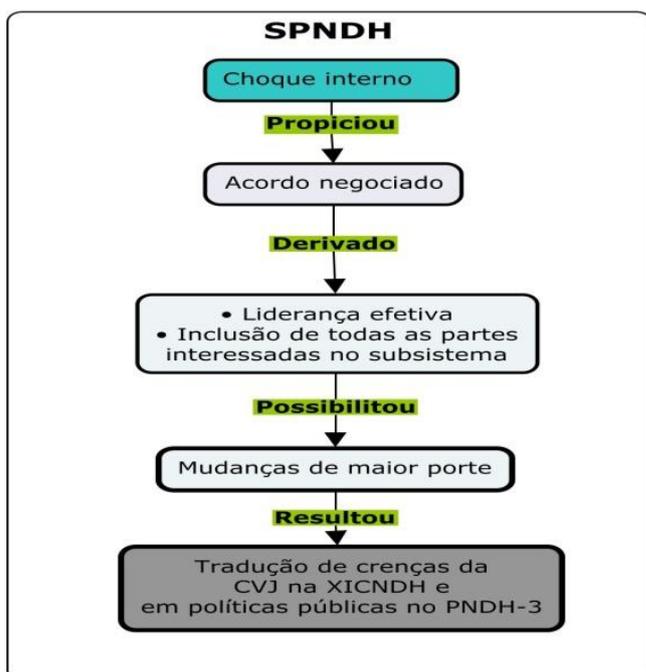
Deste modo, pode-se inferir que, apesar do choque externo ter redistribuído os recursos entre as coalizões, possibilitando, com isso, que vários membros da CVJ fossem alçados a posições de destaque na estrutura estatal, durante o governo Lula, esse recurso não se mostrou suficiente para transformar as crenças centrais dessa coalizão em política pública. Assim, no caso em análise, a alteração na coalizão do governo, com a

entrada de Lula como chefe do Executivo federal, não gerou mudanças políticas significativas. Ao contrário, houve uma continuidade entre as políticas, de direitos humanos, adotadas pelo governo FHC no mandato de Lula, refletindo, inclusive, na dificuldade encontrada pela CVJ de fazer com que suas crenças fossem transformadas em políticas públicas. Conquista feita de forma parcial apenas no final do segundo mandato de Lula.

O modelo do ACF apresenta dois caminhos para a mudança: exógenos (já vistos) e endógenos que podem ser provenientes de: desastres de dentro do subsistema, acordos negociados e aprendizado político. Dentre esses três, verificou-se, nessa análise, que os acordos negociados podem fornecer alguns subsídios para explicar algumas causas que levaram a mudança no SPNDH. Analisando os dados, percebe-se que o “esquecimento” do eixo memória e verdade, pelo ministro Paulo Vannuchi (SDH/PR), que estava à frente da elaboração do relatório que subsidiaria as discussões da XICNDH, ocasionou indignação na coalizão CVJ. Esse lapso do ministro, considerado como um dos principais membros da CVJ, pela sua posição institucional, demonstrou a negligência no tratamento das crenças dessa coalizão e fez emergir as vulnerabilidades do subsistema, deixando claro o quanto ele não estava propenso às mudanças.

Esse choque interno, além de favorecer o reforço das crenças da CVJ, também contribuiu para fortalecer suas ações na busca por espaços no subsistema (SPNDH). Ou seja, os acordos negociados, forneceram um caminho para a mudança, pois propiciaram a inclusão das propostas da coalizão CVJ na XICNDH e a eleição de Heloísa Greco como uma das delegadas para representar essa coalizão na conferência nacional. Essas ações levaram a mudanças que permitiram a inclusão das crenças da CVJ como eixo temático da XICNDH e, posteriormente, a tradução dessas crenças em políticas públicas no PNDH-3, conforme se verifica abaixo na Figura 5.

FIGURA 5: Mudança no PNDH



Fonte: dados compilados pela autora

Embora os acordos negociados possam ser considerados como possível variável explicativa para a mudança no programa governamental, não se pode esquecer que, mesmo assim, a CVJ não obteve o sucesso esperado na tradução de diversas demandas em políticas públicas no PNDH-3. E, até mesmo em relação a algumas políticas já inseridas no programa, teve que se deparar com as alterações feitas, posteriormente, de forma unilateral pelo governo quando da edição do Decreto nº 7.710/2010, que deu redação final à terceira versão do programa.

No caso em análise, o que se percebe, é que em ambos os governos, FHC e Lula, houve uma manutenção do poder da CARP. Apesar dessa coalizão não “aparecer” e pouco atuar dentro do SPNDH, sua força dentro da estrutura governamental mostrou-se o maior empecilho para que as crenças da CVJ fossem traduzidas em política pública, fazendo com que somente as crenças que não “ameaçavam” a CARP, conseguissem sair do papel. Ou seja, passados cinquenta anos do golpe militar, o poder das Forças Armadas, ainda hoje, se faz presente, impossibilitando que o país solidifique suas instituições democráticas e alcance os pilares para uma justiça de transição.

3.3 A mudança no PNDH-3 (Decreto nº 7.710/2010)

Com o lançamento do PNDH-3, em 21 de dezembro de 2009 (Decreto nº 7.037), deu-se início a uma intensa cobertura midiática sobre o tema¹⁸⁶ (fato que não ocorreu durante as demais edições do programa) e um caloroso debate passou a ser travado em torno das questões entendidas como “polêmicas” no programa: descriminalização do aborto, direitos da comunidade LGBT, laicidade do Estado, reforma agrária, democratização da mídia, criação da Comissão Nacional da Verdade, entre outros. Também surgiram inúmeras críticas quanto à forma de construção do programa, especialmente pelo fato de não ter a assinatura de todos os ministérios. As expressões comumente utilizadas à época, pelos setores contrários ao conteúdo do programa, iam de autoritário, inconstitucional, revanchista, ilegítimo até frases que se referiam ao texto como sendo o ato mais duro desde a edição do AI-5, um golpe à democracia, implantação definitiva do totalitarismo lulista, etc (BRASIL, 2010). Em resposta, o ministro da SDH/PR, Paulo Vannuchi, divulgou nota em 09/01/2010 em defesa do programa, afirmando que ele foi construído democraticamente com a participação da sociedade civil através de conferências realizadas em todos os estados do país, nas quais participaram mais de 14 mil pessoas¹⁸⁷.

Apesar dos ataques generalizados, as questões mais polarizadas foram as relacionadas ao agronegócio e o eixo memória e verdade (OLIVEIRA, 2013). Sendo que o último foi o primeiro a eclodir na mídia, com ameaças de demissão do ministro da defesa e dos três comandantes das Forças Armadas. Esse descontentamento demonstrou que o acordo realizado nos bastidores, antes da edição do PNDH-3, entre Vannuchi, Jobim e o então presidente Lula, não saiu como planejado pela Coalizão Anistia Recíproca e Parcial. Mesmo a CARP conseguindo mudanças significativas entre o texto da XICNDH e a redação final da terceira versão do programa, descaracterizando as resoluções aprovadas durante a conferência (formuladas em um espaço plural e legítimo), elas não se mostraram suficientes. A principal queixa relacionava-se a criação da Comissão Nacional da verdade com poderes de investigação das violações de direitos humanos, praticadas pelos agentes públicos durante a ditadura militar, e a revogação das

¹⁸⁶ Sobre o tema ver: OLIVEIRA, 2013.

¹⁸⁷ Secretaria de Direitos Humanos defende em nota programa criticado. **Portal G1**, 08 de janeiro de 2010.

leis editadas no período¹⁸⁸. A preocupação dos militares é que a revisão da legislação abrisse possibilidades para a revisão da Lei da Anistia, algo inviável para eles, que entendiam essa lei como pacificadora e recíproca. Ou seja, todos que cometeram crimes por motivação política foram perdoados, agentes de repressão e militantes de esquerda¹⁸⁹. Os militares também discordavam do termo empregado no texto do programa “repressão política” e queriam a mudança para “conflito político”. O objetivo era deixar margem para ampliar futuramente, se o caso, a investigação para punição dos opositores do regime.

Na ocasião, o ministro Vannuchi declarou que não aceitava colocar no mesmo patamar torturadores e torturados e que, se isso ocorresse, pediria demissão. Para o ministro, as vítimas da ditadura já foram penalizadas quando interrogadas, indiciadas, julgadas, mortas, presas, torturadas, exiladas, banidas, entre outras violações de direitos humanos sofridas em decorrência da institucionalização indiscriminada da violência pelo Estado, reforçada em grande medida, pelo uso do aparato estatal. Para Coimbra (2001), a anistia recíproca que se quer defender, com base na ideia de “crimes conexos” (figura contida no bojo da Lei da Anistia), de forma absurda, tenta igualar os desiguais.

(...) no caso dos opositores políticos, sempre se soube publicamente quais eram os “crimes” a eles imputados; da mesma forma, a grande maioria respondeu a processos na Justiça. No caso dos responsáveis pelos crimes cometidos pelo Estado, nenhum processo na Justiça até hoje foi aberto, nem sequer tiveram seus nomes trazidos a público oficialmente. Ao contrário, continuam se escondendo nas sombras, não assumindo suas ações (*idem*, 2001, p.17).

De acordo com Meyer (2012), se o crime político está intrinsecamente associado à noção de contraposição ao poder político vigente, impossível argumentar sobre uma possível conexão entre os crimes praticados pelos opositores da ditadura (esses sim políticos), com aqueles praticados pelos agentes públicos (supostamente) em nome do Estado. Para esse autor, a figura dos crimes conexos, inserida na Lei da Anistia, foi criada com a finalidade de sustentar uma tese de autoanistia, porém, é impossível que agentes públicos que praticaram crimes durante o regime de exceção, pudessem de alguma forma estar insurgindo-se contra esse mesmo regime. Segundo ele, “Não há qualquer conexão, apenas uma artificiosidade criada para autoanistiar crimes em uma

¹⁸⁸ Lula deve rever decreto que fez cúpula das Forças Armadas ameaçar demissão. **Portal G1**, 30 de dezembro de 2009.

¹⁸⁹ Lula deve rever decreto que fez cúpula das Forças Armadas ameaçar demissão. **Portal G1**, 30 de dezembro de 2009.

interpretação, hoje, afrontosa à Constituição de 1988 e ao Direito Internacional dos Direitos Humanos” (MEYER, 2012, p.136).

Ainda, segundo Fico (2012), a tese de que os “dois lados” devem ser investigados significa comparar a violência da repressão à da esquerda, o que não é razoável, já que o Estado brasileiro, durante o regime militar, poderia ter se socorrido de variadas formas para combater os opositores ao regime, sem, necessariamente empregar tortura e extermínio. Já aqueles que se opuseram ao regime, silenciados, acuados, sem meios para lutar contra as atrocidades cometidas pelo Estado repressor que não poupou o uso da violência, encontraram como saída, para contrapor-se à ordem política opressora e injustamente imposta, a violência, a luta armada. Contudo, diferentemente do Estado, segundo Meyer (2012), eles estavam exercendo seu legítimo direito de resistência¹⁹⁰ e, frente ao poderio do aparelho repressor estatal, pouco conseguiram fazer, tanto que as guerrilhas urbanas e rurais foram rapidamente dizimadas. Para Meyer (*idem*), nivelar torturados e torturadores figura-se estratégia para desqualificar a atuação dos opositores ao regime que, de forma alguma, pode ser comparada as ações praticadas por aqueles que se valerem do respaldo da máquina pública para cometer crimes de lesa-humanidade sob o argumento forjado de combate aos “inimigos internos” do país.

No intuito de esclarecer sobre esses embates que tinham obtido destaque midiático e acirrado os ânimos acerca das propostas do PNDH-3, foram realizadas Audiências Públicas na CDH da Câmara dos Deputados com a finalidade de discutir sobre as polêmicas levantadas e buscar saídas para tentar manter a integralidade do programa. A primeira foi realizada em 18 de janeiro de 2010, com as entidades que participaram da elaboração do PNDH-3 e parlamentares. Nessa ocasião, além de uma parcela considerável de participantes defenderem na integralidade o programa¹⁹¹, eles criticaram o posicionamento da mídia por distorcer o processo de formulação do PNDH.

Na visão de Alexandre Ciconello, representante do Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos (FENDH), a oposição sobrevinha de setores conservadores, mais especificamente os militares que receavam a perda de privilégios e as condenações (BRASIL, 2010a). Vale lembrar que, diversas propostas do eixo memória e verdade sofreram alterações entre o relatório final da XICDH e o texto do

¹⁹⁰ Para Streck (2009) “Se não havia Estado de Direito, todos os que lutaram contra esse ‘Estado de coisas’ estavam em legítima defesa, para usar uma figura do direito penal” (p,28).

¹⁹¹ Apenas alguns representantes dos setores da mídia, igreja e alguns parlamentares admitiam a revisão do programa nos pontos em que entendiam que o programa extrapolava os limites do razoável. A exemplo, a Confederação Nacional dos Bispos do Brasil e a Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (ABERT), (BRASIL, 2010a; 2010b e 2010c).

programa, fato que desagradou a coalizão CVJ. Porém, nesse momento, a luta dessa coalizão centrou-se na manutenção do que já havia sido conquistado. Isso não significa que as questões, relativas à apuração dos crimes com a condenação dos agentes de repressão que os cometeram, não fossem abordadas. Iara Xavier Pereira, representante da Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos, denunciou a impunidade ainda em vigor e pediu a responsabilização dos agentes de repressão.

Mas se não resolvermos essa questão, vamos continuar com a impunidade. Então, nós, que somos militantes de direitos humanos, não podemos esquecer os anos de chumbo, não podemos deixar de exigir que a verdade venha à tona, porque eles ficaram, como o Deputado disse, com capuz, e isso favoreceu a impunidade. A Lei de Anistia veio, anistiou todos. Nós fomos julgados, condenados, banidos nos processos das auditorias militares. Contamos em poucas mãos quem prendeu, torturou, matou, assassinou e desapareceu. Então, isso levou à impunidade, e nossa transição para o regime de democracia foi capenga. E nós não tivemos força para impor até agora que se apurem os crimes daquela época, que são crimes de lesa-humanidade. Não estão beneficiados por lei de anistia (BRASIL, 2010a, p.53).

Por ocasião dessas Audiências, alguns parlamentares manifestaram-se abertamente favoráveis ao eixo memória e verdade e acrescentaram que, para a consolidação da democracia, era necessário não só conhecer a história, mas também punir os agentes públicos que praticaram crimes de lesa-humanidade durante a ditadura militar¹⁹². Mesmo os parlamentares que se opuseram à responsabilização, por entenderem que isso afrontava a reconciliação pretendida pela Lei da Anistia (1979) e feria o pacto social feito no passado, eram favoráveis a criação da Comissão Nacional da Verdade¹⁹³. Na ocasião, apenas os deputados Paes de Lira (PTC) e Jair Bolsonaro (PP)¹⁹⁴ se opuseram à criação da CNV. Em seu discurso, Bolsonaro afirmava que só aceitava a constituição de uma comissão se fosse possível trazer a tona também à “verdade” sobre os guerrilheiros que se opuseram ao regime e que se houvesse punição, ela deveria ser para os dois lados, pois ambos cometeram crimes. Discurso que tinha, claramente, um caráter de intimidação, já que na realidade as Forças Armadas sempre se

¹⁹² Dentre aqueles que se manifestaram favoráveis à punição dos agentes da repressão temos os seguintes deputados do Partido dos Trabalhadores (PT): Paulo Teixeira; Fernando Ferro; Iriny Lopes; Pedro Wilson; Edson Santos; Arlindo Chinaglia; Luiz Couto; Domingos Dutra; Nilson Mourão; José Genoíno e do Partido Socialismo e Liberdade PSOL: Ivan Valente e Chico Alencar (BRASIL, 2010a; 2010b e 2010c). Não houve manifestação de deputados de outros partidos sobre esse tema.

¹⁹³ Alguns exemplos dos deputados que se declararam favoráveis à constituição da CNV: Fernando Mourão e Fernando Chiarelli, ambos do PT.

¹⁹⁴ Ambos militares, Lira deputado pelo Partido Trabalhista Cristão (PTC) e Bolsonaro pelo Partido Progressista (PP).

opuseram a qualquer tipo de responsabilização dos militares que cometeram crimes durante a ditadura.

Para evitar fissuras e apaziguar os ânimos, em especial a crise anunciada com as Forças Armadas, o presidente Lula abrandou os temas polêmicos do programa e pouco mais de quatro meses depois promulgou, em 12 de maio de 2010, o decreto nº 7.177, dando nova redação ao PNDH-3. Segundo Greco (2014), venceram os setores reacionários da sociedade que se sentiam ameaçados frente aos avanços apresentados no programa e, com isso, a “proposta da Comissão da Verdade é descaracterizada de vez e o direito à verdade é atrelado definitivamente ao imperativo de promoção da ‘reconciliação nacional’” (GRECO, 2014, p.178). As alterações trazidas com a edição final do programa demonstram que a CARP atingiu sua finalidade. Foram retiradas todas as referências que pudessem estar ligadas à “repressão política/ditatorial”, ou que fizessem alusão ao período do regime de 1964-1985, substituindo esse período por aquele disposto no art. 8º do ADCT da CF/88 (1946-1988). Também foram omitidas as expressões “crime de lesa-humanidade” e “responsabilização criminal”. Ou seja, tudo que se relacionava, na concepção da coalizão CARP, a uma possível brecha que pudesse dar margens para entendimentos diversos aos de reconciliação, pacificação, ou que, de alguma forma, fossem vistos como “revanchistas”, foram retirados do texto.

QUADRO 10: Alterações nova redação do PNDH-3

Decreto nº 7.037/2009	Decreto 7.177/2010 (nova redação)
Identificar e sinalizar locais públicos que serviram à repressão ditatorial , bem como locais onde foram ocultados corpos e restos mortais de perseguidos políticos.	Identificar e tornar públicos as estruturas, os locais, as instituições e as circunstâncias, relacionados à prática de violações de direitos humanos, suas eventuais ramificações nos diversos aparelhos estatais e na sociedade, bem como promover, com base no acesso às informações, os meios e recursos necessários para a localização e identificação de corpos e restos mortais de desaparecidos políticos.
Desenvolver programas e ações educativas, inclusive a produção de material didático-pedagógico para ser utilizado pelos sistemas de educação básica e superior sobre o regime de 1964-1985 e sobre a resistência popular à repressão .	Desenvolver programas e ações educativas, inclusive a produção de material didático-pedagógico para ser utilizado pelos sistemas de educação básica e superior sobre graves violações de direitos humanos ocorridas no período fixado no art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 1988.
Propor legislação de abrangência nacional proibindo que logradouros, atos e prédios nacionais e prédios públicos recebam nomes de pessoas que praticaram crimes de lesa-humanidade , bem como determinar a alteração de nomes que já	Fomentar debates e divulgar informações no sentido de que logradouros, atos e próprios nacionais ou prédios públicos não recebam nomes de pessoas identificadas reconhecidamente como torturadores.

tenham sido atribuídos.	
Acompanhar e monitorar a tramitação judicial dos processos de responsabilização civil ou criminal sobre casos que envolvam atos relativos ao regime de 1964-1985.	Acompanhar e monitorar a tramitação judicial dos processos de responsabilização civil sobre casos que envolvam graves violações de direitos humanos praticadas no período fixado no art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 1988.
Legenda: Negrito: propostas do PNDH-3 (decreto nº 7.037/2009) que foram retiradas com a edição do decreto nº 7.177/2010.	

Fonte: dados compilados pela autora

Essas alterações na versão final do PNDH-3, denominada nesse trabalho de segunda mudança política, analisada pelas lentes do ACF, pode indicar que a mudança foi originária de acordos negociados, derivada de uma situação de “beco sem saída”. Ou seja, a manutenção do *status quo* não era viável, mas, ante a possibilidade de retroceder completamente nas conquistas, preferiu-se fazer as alterações demandadas pela CARP. Segundo Greco (2014, p.178), o amortecimento por parte do governo Lula nos temas polêmicos ocorreram em nome da “governabilidade e da fidelidade às Forças Armadas”. Ainda que a CARP tenha se mostrado a coalizão vencedora, no sentido de blindar as ações da CVJ, ao longo de todo o período estudado 1970 a 2010, e também ao impor uma “cultura de esquecimento”, denominada de anistia amnésia por Greco (2003), isso não significa ausência completa de conquistas da CVJ. Porém, elas foram mais incrementais, no sentido de que nunca conseguiram romper com essa lógica perversa estabelecida pela CARP desde a década de 1970. Segundo essa autora, até mesmo a dinâmica de discussão do Projeto de Lei, que institui a Comissão Nacional da Verdade, foi semelhante ao da anistia parcial concedida em 1979, com a Lei da Anistia “não havendo como contorná-la, o governo vai procurar enredá-la, enquadrá-la e instrumentalizá-la” (GRECO, 2014, p.179).

Em maio de 2010 (ao mesmo momento em que editou o decreto alterando o PNDH-3) o Poder Executivo encaminhou um projeto de lei (PL nº 7.736/2010) ao Congresso Nacional, criando a Comissão da Verdade. O texto do projeto de lei era similar à redação do PNDH-3 sobre esse tema (Diretriz nº 24) e foi assinado pelos ministros do Planejamento, Justiça, SDH/PR e Defesa (Nelson Jobim). Segundo Greco (2014), os movimentos de direitos humanos e dos familiares de mortos e desaparecidos políticos foram alijados do processo de discussão do projeto de lei e nenhuma de suas emendas ou pedidos de audiência foram acatados. As emendas aprovadas nada

acrescentaram de substantivo ao texto do projeto que foi encaminhado para discussão no Senado Federal e, pouco mais de um mês do envio ao Senado, foi aprovado sem discussões, por unanimidade. Em 18 de novembro de 2011 foi criada a CNV no âmbito da Casa Civil da Presidência da República (Lei nº 12.528). Os parâmetros dessa lei refletem os anseios da CARP, promoção da “reconciliação nacional” (art. 1º), frisando a ausência do caráter jurisdicional ou persecutório da comissão (art. 4º, § 4º). O texto legal reforça a abrangência do período analisado (1946-1988), mitigando o foco dos crimes da ditadura e deixa aberta a manutenção do sigilo, ao permitir que as atividades da comissão, a critério dos seus membros (art. 5º), sejam realizadas a portas fechadas. Para Greco (*idem*), essa norma traz em seu bojo o mesmo repertório discursivo forjado na transição pactuada.

O conjunto de argumentações forjado na concepção e sustentação da Lei 12.528/2011 reproduz fielmente – muitas vezes literalmente – a taxonomia instituída pela ditadura militar na tessitura do projeto de distensão/abertura da anistia parcial e recíproca: generosidade, conciliação, pacificação, estabilidade, reciprocidade, simetria, consenso, ponderação e seus antípodas: revanchismo, ódio, ressentimento (GRECO, 2014, p. 180).

Para D’Araújo (2012), criada após 39 anos da instituição da Lei da Anistia, a CNV brasileira chega tarde, com funções tímidas e no fim não se propõe a concluir integralmente a justiça de transição, pois não produz justiça e julgamentos. Os militares, por seu turno, segundo essa autora (que segue o mesmo entendimento de Greco, 2014), desempenharam bem o papel de protagonistas, ao defenderem a instituição com os mesmos argumentos empregados durante o regime militar, demonstrando que, ainda hoje, mantêm seu insulamento e poder de veto no âmbito do governo sobre qualquer tema que ameace seus privilégios.

Vale destacar que, paralelamente à edição da XICNDH e às alterações na terceira versão do PNDH, foi ajuizada, em novembro de 2008, no Supremo Tribunal Federal (STF), pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), uma Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 153/DF¹⁹⁵ (ADPF nº 153/DF). Nessa ADPF, objetivava-se a declaração de não-recebimento pela Constituição Federal

¹⁹⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 153/DF. Relator: Ministro Eros Grau. Julgamento: 29/04/2010. Dje nº 145. Publicação: 06/08/2010. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=612960> . Acessado em: 27 de agosto de 2015.

de 1988 do disposto no § 1º da Lei da Anistia¹⁹⁶ (Lei nº 6.683/1979), bem como que a anistia concedida por essa legislação, aos crimes políticos ou conexos, não se estendesse aos crimes comuns (homicídio, desaparecimento forçado, abuso de autoridade, lesões corporais, estupro e atentado violento ao pudor) praticados pelos agentes da repressão contra os opositores políticos do regime militar. Em abril de 2010, o STF julgou improcedente essa ADPF¹⁹⁷, por sete votos a dois. Prevaleceu o entendimento que a Lei da Anistia foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988, dado o seu caráter bilateral, amplo e geral. Ou seja, para a Corte, a Lei da Anistia foi oriunda de um acordo político, que possibilitou a transição democrática.

No voto do Ministro relator da matéria, Eros Grau, que foi acompanhado por seis outros ministros, prevaleceu o entendimento que era necessário analisar o contexto histórico em que a Lei da Anistia foi concebida, o qual permitiu às partes “acordarem politicamente” sobre as normas inscritas na legislação, de tal sorte que a expressão “crimes conexos” se estenderia a todo e qualquer ato ilícito praticado pelos agentes do Estado, durante o regime militar, logo, não poderiam ser por eles responsabilizados. E, mesmo que não fosse essa a interpretação, o entendimento que prevaleceu na Corte era que os crimes praticados no período já estariam alcançados pela prescrição penal. No mais, o Ministro relator posicionou-se no sentido de que uma possível revisão dessa legislação seria de competência exclusiva do Poder Legislativo¹⁹⁸, principalmente por ser oriunda de um “acordo político”, fato que impedia que essa lei fosse revista pelo Poder Judiciário¹⁹⁹.

Como visto no capítulo dois dessa pesquisa, não houve um acordo, mas sim uma imposição do regime militar que já havia traçado os limites da legislação antes mesmo dela ser levada para debate no Congresso Nacional. Não existia espaço para mudanças e, se feitas, João Figueiredo tinha deixado claro que vetaria. Quanto à prescrição, mesmo o Brasil não aderindo às normativas internacionais sobre o tema, tratando-se de

¹⁹⁶ “§ 1º Consideram-se conexos, para efeitos deste artigo, os crimes de qualquer natureza relacionados com crimes políticos ou praticados por motivação política” (BRASIL, 1979).

¹⁹⁷ Sobre esse tema ver Meyer, Emilio Peluso Neder. **Ditadura e responsabilização**: elementos para uma justiça de transição. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2012, 364p.

¹⁹⁸ A Deputada Luiza Erundina apresentou no ano de 2011 um projeto de lei (PL nº 573/2011) objetivando dar autêntica interpretação ao § 1º, do artigo 1º da Lei de Anistia, propôs nova redação a esse disposto para excluir entre os crimes conexos definidos nesse dispositivo, os crimes cometidos por agentes públicos, militares ou civis contra os opositores ao regime ditatorial. Após deferimento de desarquivamento em fevereiro de 2015, não houve mais nenhuma movimentação.

¹⁹⁹ Dessa decisão foram opostos embargos declaratórios pela OAB no sentido de sanar supostas contradições e omissões no acórdão. Até o presente momento (fevereiro de 2016), os embargos não foram julgados.

normas de *jus cogens*, como já mencionado, os crimes de lesa-humanidade, praticados durante a ditadura militar no Brasil, são imprescritíveis.

Poucos meses após essa decisão do Supremo na ADPF nº 153/DF, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH)²⁰⁰, no julgamento do *Caso Gomes Lund e Outros vs. Brasil*²⁰¹, reconheceu por unanimidade a incompatibilidade da Lei da Anistia (Lei nº 6.683/1979), com as normas dispostas na Convenção Americana de Direitos Humanos. A Corte entendeu que o Brasil viola obrigações internacionais dispostas no Pacto de São José da Costa Rica, dentre elas, deixar de promover a persecução penal das graves violações de direitos humanos, revelar o paradeiro dos desaparecidos²⁰², apurar a verdade sobre esses fatos e reparar adequadamente as vítimas e familiares. Essa decisão reabre a discussão sobre a matéria e pode afetar a decisão dos embargos declaratórios opostos na ADPF nº 153/DF, dada a divergência entre o posicionamento do STF e o da CIDH, que deixou clara a incoerência da decisão da Corte brasileira, não só em relação às normas internas como também aquelas do direito internacional humanitário que o país é vinculado.

Ainda que o STF não altere sua decisão, é preciso considerar que existe um ônus ao país que não entrega os relatórios e nem cumpre as recomendações, é como se sempre estivesse em “débito” com o cenário internacional. Para Franco (2014), mesmo o Brasil não implementando as recomendações da Corte, isso não significa que essas decisões não tenham produzido efeitos no país. O fato do Brasil ter que prestar informações sobre as medidas que foram adotadas, por si só, já traz implicações e gera constrangimentos no cenário internacional. Segundo essa autora, existindo as recomendações, elas podem ser cobradas e gerar mudanças, por exemplo, na legislação interna e até mesmo na adoção de algumas medidas como as indenizações pagas nos *Casos Garibaldi vs Brasil e Ximenes Lopes e Escher e outros*, levados à jurisdição da

²⁰⁰ No ano de 1998, o Brasil reconheceu internacionalmente a jurisdição da Corte IDH e, no ano de 2002, o Executivo promulgou a declaração do reconhecimento da competência obrigatória da Corte. Até o ano de 2014, o Brasil foi condenado por violações de direitos humanos em quatro casos e, desses, somente em um, *Caso Escher e outros*, houve julgamento e punição dos responsáveis (FRANCO, 2014).

²⁰¹ Essa decisão foi originária da petição apresentada em 07 de agosto de 1995, pelo Centro pela Justiça e o Direito Internacional (CEJIL) e a *Human Rights Watch/Americas*, junto à Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Nessa petição, representavam os desaparecidos durante a Guerrilha do Araguaia e seus familiares, pediam a responsabilidade do Estado brasileiro pelas graves violações de direitos humanos (detenção arbitrária, tortura e desaparecimento forçado), cometidas contra setenta membros do Partido Comunista do Brasil (PCdoB), e de camponeses da região do Pará, local em que as Forças Armadas realizaram operações militares no período de 1972 a 1975, objetivando erradicar o que denominaram de Guerrilha do Araguaia (CITDH, 2010).

²⁰² A Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado foi aprovada pelo Congresso Nacional em abril de 2011 e atualmente espera apenas ratificação e promulgação pelo Poder Executivo.

Corte Interamericana (*idem*). Nesse sentido, as decisões do cenário internacional, podem ser entendidas como um alento, pois fortalecem a contínua e exaustiva luta dos ex-presos e familiares de mortos e desaparecidos políticos no intuito de mudar a legislação interna e alterar a Lei da Anistia, com vistas a garantir a responsabilização penal dos torturadores que agiram em nome do Estado.

No próximo capítulo, serão analisadas as discussões que embasaram a abertura dos arquivos do período de repressão, imprescindível para o trabalho da CNV. Embora constasse no relatório final da XICNDH propostas de revogação da Lei nº 11.111/2005 (sigilo eterno); pedido de elaboração de nova legislação que concedesse abertura ampla aos arquivos da ditadura; e execução imediata da sentença judicial²⁰³ que compeliu a União a fornecer informações sobre as operações realizadas durante a Guerrilha do Araguaia, nenhuma dessas propostas constou nas ações do PNDH-3. Essas conquistas da coalizão CVJ, nessa área, ocorreram dentro do Subsistema de Acesso à Informação, objeto de estudo do próximo capítulo.

²⁰³ Essa ação civil (processo nº 82.00.24682-5) foi ajuizada em 1982 na 1ª Vara Federal de Brasília/DF por 22 familiares de desaparecidos durante a Guerrilha do Araguaia, em face da União. O objetivo era obter informações sobre o que aconteceu nesse episódio para que pudessem localizar os restos mortais dos seus entes queridos, fazer o traslado das ossadas, conseguir a emissão dos respectivos certificados de óbito e a responsabilização pelos crimes cometidos. A sentença proferida, em agosto de 2003, determinou a quebra do sigilo das informações militares sobre as operações realizadas no combate à Guerrilha do Araguaia, com indicação dos locais onde estariam sepultados os restos mortais das pessoas envolvidas. Em 2007, a sentença transitou em julgado (não cabendo mais recurso) e deu-se início às providências para sua execução. Por meio da Portaria nº 567/MD de 29 de abril de 2009, foi constituído o Grupo de Trabalho Tocantins, a fim de localizar, recolher e identificar os corpos das vítimas desse episódio. Os trabalhos prosseguem e, atualmente, estão regulamentados pela Portaria Interministerial nº 1.540/2014 do Ministério da Justiça.

CAPÍTULO 4 - O SUBSISTEMA DE ACESSO À INFORMAÇÃO

O modelo do ACF prevê que pode existir influência de um subsistema político sobre o outro. Tendo em vista a importância do acesso à informação pública para fornecer subsídios ao trabalho da Comissão Nacional da Verdade (eixo 06 do PNDH-3), entende-se necessário analisar as crenças e atores políticos que conformaram esse subsistema, denominado, nesse trabalho, de Subsistema de Acesso à Informação (SAI). Seguindo a lógica do modelo, no qual tanto as políticas públicas, quanto os programas governamentais espelham o predomínio de determinado sistema de crenças (SABATIER e JENKINS-SMITH, 1999), optou-se por analisar o processo decisório em torno da legislação que dá suporte à CNV, por entender que ele também pode refletir as crenças dos atores envolvidos no subsistema. Para tanto, nesse tópico, analisou-se a legislação de acesso à informação produzida pós-constituição de 1988 até o ano de 2011, data da criação da CNV. No SAI, foram mapeadas duas coalizões, as quais seguem denominadas de Coalizão Anistia Recíproca e Parcial²⁰⁴, sendo suas crenças, nesse subsistema, as delimitadas abaixo no Quadro 11.

QUADRO 11: Crenças políticas CVJ x CARP SAI

Coalizão Verdade e Justiça	Coalizão Anistia Recíproca e Parcial
Acesso amplo aos documentos da ditadura.	Inacessibilidade aos documentos da ditadura.
Abertura em nome da transparência democrática.	Sigilo eterno em nome da segurança nacional.
Direito à privacidade não se sobrepõe a abertura. ²⁰⁵	Preservação dos documentos para garantir o direito à privacidade, sob argumento de que sua abertura poderia trazer prejuízos aos opositores do regime.
Reconstrução da história.	Manutenção do esquecimento.
Abertura auxiliaria na responsabilização dos torturadores (Tortura é crime contra a humanidade e crime de desaparecimento forçado não prescreve).	Restrição ao acesso aos documentos para evitar revanchismo (conciliação pactuada na Lei da Anistia prevalece).

Fonte: dados compilados pela autora

²⁰⁴ A opção por manter o mesmo nome das coalizões mapeadas anteriormente deve-se ao fato de que suas crenças mantiveram-se as mesmas ao longo do período, mudando apenas a ênfase dada a cada uma delas, dependendo do período histórico e objeto em discussão. Quanto aos atores, no caso da CARP, permanece difícil identificar nominalmente aqueles que fazem parte desse grupo. Vez ou outra, algum membro se manifesta, possibilitando com isso a sua identificação, mas, regra geral, consegue-se apenas perceber a influência de suas ideias no cenário político, sobretudo pelo conteúdo normativo. É importante, contudo, destacar que existem atores, que não se encontram especificamente em nenhuma das duas coalizões. Eles transitam entre elas, aparentemente comungando de ideias presentes nas duas. Como esses atores não tem um posicionamento claro, optou-se apenas por citá-los, sem, contudo, categorizá-las em nenhuma das coalizões mapeadas.

²⁰⁵ Aqui existem duas crenças: os que entendem que o direito à vida privada não se sobrepõe à abertura dos documentos, e aqueles que entendem que esse direito pode restringir o acesso aos documentos, sendo permitido apenas mediante autorização.

Para Teles (2006) o sigilo relacionado aos fatos ocorridos durante o regime de repressão é prática recorrente desde o fim do regime militar de 1964. A Constituição Federal de 1988 estabelece em seu art. 5º, inciso XXXIII, que os prazos para acesso à informação devem ser previstos em lei. O art. 37, § 3º, inciso II, desse mesmo diploma legal, complementa que o acesso aos registros e informações sobre atos do governo devem ser disciplinados e regulados por lei e, por fim, o art. 216, § 2º dispõe que compete à administração pública, mediante lei, gerir a documentação governamental e tomar providências para franquear sua consulta. Assim, a primeira previsão legislativa para garantir o acesso à informação, previsto constitucionalmente, adveio com a Lei nº 8.159 de 08 de janeiro de 1991 (conhecida como Lei de Arquivos)²⁰⁶. Porém, o texto dessa norma buscou garantir muito mais o sigilo do que o acesso aos documentos e informações, além de ter deixado algumas lacunas que posteriormente facilitaram a edição de diversos decretos questionáveis.

A publicação dessa legislação (Lei nº 8.159/1991) gerou inúmeras críticas dos militares, que pretendiam dar nova redação a essa norma. Para tanto, à época, a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE)²⁰⁷ elaborou projeto em que os prazos de sigilo começariam a contar do momento da classificação (categorização em secretos, ultrassecretos, etc) dos documentos e informações, e não da sua produção. Porém, não obteve êxito nesse projeto e essa lei foi mantida²⁰⁸.

Para regulamentar a Lei de Arquivos, em 1997, o governo FHC editou o Decreto nº 2.134 de 24 de janeiro, limitando o prazo de sigilo dos documentos ultrassecretos para trinta anos, prorrogável por igual período, e conferiu aos chefes dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário a competência para classificação da documentação. Esse ato gerou nova reação dos militares. A queixa era em relação aos prazos e à competência para classificação da documentação. Na ocasião, a Subsecretaria de Inteligência da Presidência queria que também fosse conferido poder às Forças Armadas para categorizar os documentos ultrassecretos²⁰⁹. Nova perda para os militares, pois o decreto foi mantido, conferindo suporte legal para o acesso a documentos sigilosos, especialmente os relativos ao período de repressão (FICO, 2012). Para esse

²⁰⁶ De acordo com Fico (2012) arquivistas, profissionais e instituições acadêmicas interessados na criação de regras justas, bem como o Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ), participaram da elaboração das normas da Lei de Arquivos.

²⁰⁷ A SAE é antecessora da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) e sucessora do Serviço Nacional de Informações (SNI).

²⁰⁸ Ato Coroa série de pressões militares. **Folha de São Paulo**, 30 de abril de 2003.

²⁰⁹ Ato Coroa série de pressões militares. **Folha de São Paulo**, 30 de abril de 2003.

autor, ambos, a lei de 1991 e o decreto de 1997²¹⁰, tinham caráter democrático e viabilizaram a instalação e funcionamento de comissões de acesso “em vários órgãos da administração pública do país” (FICO, 2012, p.55).

No final do ano de 2002, os militares obtiveram êxito com a aprovação do Decreto nº 4.553/2002. Para a pesquisadora da Fundação Getúlio Vargas, Célia Costa, a edição dessa norma, ao apagar das luzes do segundo governo de Fernando Henrique Cardoso, decorreu de pressões: “Acho que FHC foi pressionado novamente pela ala militar, que não engoliu o decreto de 1997 (...) No varejo ainda há influência militar.”²¹¹ Na ocasião, por meio de um ex-assessor, o ministro da Casa Civil, Pedro Parente, declarou que “o decreto foi gerado integralmente no GSI [Gabinete de Segurança Institucional].”²¹². Ou seja, apesar desse tipo de decreto (ato da administração que visa regulamentar leis)²¹³ ser um ato inerente aos chefes do poder executivo (presidente da República, governadores e prefeitos), ficou claro, nesse caso, que quem realmente elaborou o texto foi um representante das forças armadas para assegurar a inacessibilidade aos arquivos militares e, com isso, obstaculizar não só a solução de diversos casos de mortes e desaparecimentos ocorridos durante o regime de repressão, mas também prejudicar o processo de resgate da memória social e política do Brasil.

Como se verifica, enfim o pedido dos militares foi atendido. O texto que saiu do Gabinete de Segurança Institucional (GSI) da Presidência da República, comandado à época pelo general Alberto Cardoso, trouxe diversas alterações favoráveis à ala militar, dentre elas, o aumento no prazo de sigilo de 30 para 50 anos, com a possibilidade de prorrogação infinita, e a extensão da competência para classificação dos documentos aos Comandantes da Marinha, Exército e Aeronáutica²¹⁴. O artigo 6º desse decreto, ao mesmo tempo em que, retirou a competência dos chefes dos Legislativo e Judiciário, estendeu ao Vice Presidente da República, Ministros de Estado e aos Comandantes da

²¹⁰ O CONARQ teve papel central para elaboração do texto do decreto nº 2.134/1997 (FICO, 2012).

²¹¹ Ato Coroa série de pressões militares. **Folha de São Paulo**, 30 de abril de 2003.

²¹² Ato Coroa série de pressões militares. **Folha de São Paulo**, 30 de abril de 2003.

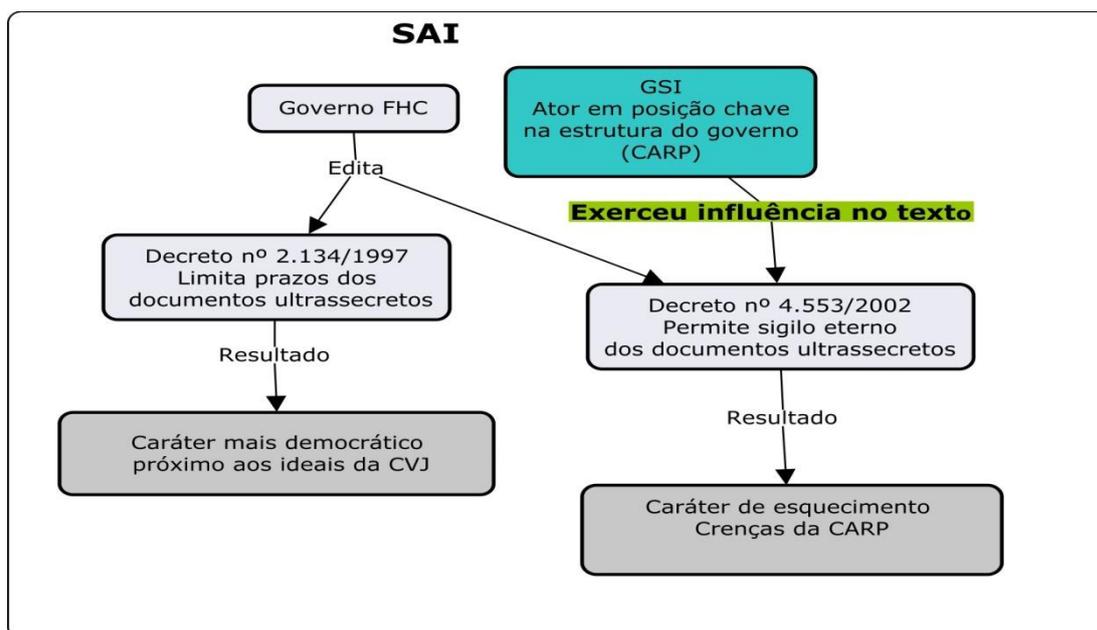
²¹³ O artigo 84, IV, da Constituição Federal de 1988, dispõe que compete aos chefes do Poder Executivo, expedir decretos e regulamentos para complementar as leis vigentes, possibilitando sua efetiva aplicação. Esse tipo de decreto tem alcance de norma complementar à lei, isto é, não pode alterar as normas dispostas na legislação que pretende regulamentar, sob pena de invadir competência do Legislativo. Esse poder regulamentador tem natureza derivada, o que significa que somente pode ser exercido se existir uma lei, essa sim com natureza originária (MOREIRA, 2011).

²¹⁴ MAGALHÃES, Mario. Lula mantém sigilo "eterno" de documentos. **Folha de São Paulo**, 20 de abril de 2003.

Marinha, Exército e Aeronáutica²¹⁵ a responsabilidade pela classificação dos documentos.

Como se observa, na Figura 6, durante o governo FHC houve avanços e retrocessos no subsistema. Em um primeiro momento, o decreto editado em 1997 aproximou-se mais dos ideais da Coalizão Verdade e Justiça. Contudo, ante a insatisfação da coalizão CARP e a influência exercida por ela junto ao governo, com um membro (autoridade legal na GSI) na estrutura governamental, com poder de transformar suas ideias em política, permitiu que esse cenário se alterasse no ano de 2002 (data de edição do decreto) e suas crenças prevalecessem. No modelo do ACF, atores em posição estratégica dentro do governo são vistos como membros potenciais para as coalizões, já que a característica da coalizão dominante é justamente essa, possuir membro(s) com autoridade institucional em diferentes níveis do governo com capacidade para tomar decisões políticas (SABATIER e WEIBLE, 2007).

FIGURA 6: Subsistema de Acesso à Informação no governo FHC



Fonte: dados compilados pela autora.

Outro ponto relevante que deve ser considerado nesse caso é a concentração de poder nas mãos do chefe do poder executivo, já que a mudança favorecendo a CARP se deu por meio de um decreto de competência desse poder. A concentração de poderes

²¹⁵ MAGALHÃES, Mario. Lula mantém sigilo "eterno" de documentos. **Folha de São Paulo**, 20 de abril de 2003.

nas mãos do Executivo é uma variável entendida como fundamental por alguns autores, que aplicaram o ACF em suas pesquisas, para explicar a mudança política (VIANA, 2011; VICENTE, 2012 e OLIVEIRA, 2012). Aqui, é preciso levar em consideração que o decreto que viabilizou as crenças da CARP não tinha conteúdo que favorecia apenas essa coalizão. Ele também continha normas que permitiam o sigilo sobre documentos produzidos durante o governo FHC. Ou seja, o próprio Executivo tinha seus interesses ao editar essa legislação, que igualmente lhe beneficiava.

Não sem razão, a edição dessa norma gerou reações de diversos setores, entidades como Grupo Tortura Nunca Mais (GTNM), Associação Nacional de História (ANPUH), Associação Brasileira de Jornalismo (ABRAJI), Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ)²¹⁶, pesquisadores, juristas, militantes de direitos humanos, entre outros, repudiaram, por meio de moções, essa atitude do governo FHC de, no final do seu mandato, inibir acesso a documentos sigilosos da administração pública²¹⁷, assim como o fato de Lula, então eleito presidente, não revogar o decreto. Na ocasião, Célia Costa, representante do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas (CPDOC), declarou “O governo não só não revogou, como tem feito uso do 4.553. A comissão interministerial que investiga a guerrilha do Araguaia tem como parâmetro os critérios de sigilo do decreto de FHC”²¹⁸. De acordo com Joffily

O fato de o texto do decreto ter sido formulado por um general, então comandante do Gabinete de Segurança Institucional, e de não ter sido anulado pelo presidente de esquerda Luiz Inácio Lula da Silva, mostra o delicado equilíbrio sobre o qual repousa a transição para a democracia da sociedade brasileira” (2012, p.136).

Outra queixa era que os documentos secretos do golpe de 1964 poderiam ser liberados em 2004, após quarenta anos de sua produção. Porém, com a nova regulamentação, esse prazo se estendeu até 2024, correndo-se o risco de serem

²¹⁶ Desde a década de 1990 o CONARQ sempre participou de todas as discussões sobre sigilo de documentos públicos e auxiliou na minuta de todos os decretos regulamentadores de acesso à informação, a exceção do editado em 2004. Ver MAGALHÃES, Mario. Lula mantém sigilo "eterno" de documentos. **Folha de São Paulo**, 20 de abril de 2003.

²¹⁷ Em entrevista ao jornal Folha de São Paulo, no dia 08 de fevereiro de 2004, a deputada federal, Alice Portugal (PCdoB), declarou que a intenção de FHC, ao editar o decreto, também era impedir o acesso a documentos do seu governo. Segundo a deputada, "Mesmo os documentos dos últimos oito anos de governo estão protegidos minimamente por 20 anos. Queremos conhecer tanto documentos recentes, como também aqueles que estão há anos engavetados e outros supostamente desaparecidos".

²¹⁸ Projeto quer revogar decreto. **Folha de São Paulo**, 08 de fevereiro de 2004.

prorrogados indefinidamente²¹⁹. Mais um ponto controvertido foi quanto à constitucionalidade do decreto. Segundo o constitucionalista Fábio Comparato, “[O decreto] evidentemente está contrariando a lei”²²⁰. A Lei de Arquivos dispõe em seu art. 23, e parágrafos, o prazo máximo de restrição de documentos sigilosos de sessenta anos, no entanto, o decreto editado por FHC contraria essa lei, ao fixar prazo superior ao que está nela previsto. À época, o constitucionalista Celso Bastos²²¹ declarou que esse decreto era inconstitucional, uma “aberração” (em suas palavras), já que pelo princípio da legalidade não se admite que o Poder Executivo extrapole sua competência, alterando, criando ou extinguindo direitos via decreto e, com isso, invadindo competência adstrita ao Legislativo.

Ainda, a interpretação do art. 5º, II da CF/88 estabelece “Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”, isto é, o prazo a ser observado deveria ser o constante no § 2º do artigo 23 da Lei nº 8.159/1991, prazo máximo (com a prorrogação) de sessenta anos.

§ 2º O acesso aos documentos sigilosos referentes à segurança da sociedade e do Estado será restrito **por um prazo máximo de trinta anos**, a contar da data de sua produção, podendo esse prazo ser prorrogado, por uma única vez, por igual período (Grifo nosso).

Já o Decreto nº 4.553/2002, como se observa em seu artigo 7º, extrapola os limites da legislação que deveria regulamentar ao estabelecer prazo de cinquenta anos, com possibilidade de renovação indefinidamente.

Art. 7º Os prazos de duração da classificação a que se refere este Decreto vigoram a partir da data de produção do dado ou informação e são os seguintes:

I – ultra-secreto: máximo de cinquenta anos;

II – secreto: máximo de trinta anos;

III – confidencial: máximo de vinte anos; e

IV – reservado: máximo de dez anos.

§ 1º O prazo de duração da classificação ultra secreto poderá ser renovado indefinidamente, de acordo com o interesse da segurança da sociedade e do Estado. (Grifo nosso)

Diante da patente inconstitucionalidade do decreto, a deputada Alice Portugal (PCdoB) apresentou, em março de 2003, projeto de decreto legislativo (PDC 11/2003)

²¹⁹ MAGALHÃES, Mario. Lula mantém sigilo "eterno" de documentos. **Folha de São Paulo**, 20 de abril de 2003.

²²⁰ MAGALHÃES, Mario. Lula mantém sigilo "eterno" de documentos. **Folha de São Paulo**, 20 de abril de 2003.

²²¹ MAGALHÃES, Mario. Lula mantém sigilo "eterno" de documentos. **Folha de São Paulo**, 20 de abril de 2003.

de Sustação de Atos Normativos do Poder Executivo. Na justificativa do PDC, pontuou que o decreto exorbitava o disposto na legislação de 1991 e feria o princípio da transparência, norteador dos atos da Administração Pública, tornando inacessíveis documentos que auxiliariam na construção da memória nacional e no esclarecimento de fatos históricos, como os ocorridos durante o período de repressão. Acrescentou, ainda, que a edição do decreto tinha o intuito de salvaguardar os atos praticados durante o governo FHC.

Na Comissão de Constituição e Justiça, o relator deputado Luiz Eduardo Greenhalgh (PT)²²² aprovou o PDC 11/2003, com base nos mesmos argumentos utilizados na justificativa do projeto, frisando a invasão da competência normativa do poder regulamentador conferido ao Presidente da República, ao instituir regra nova (aumentar os prazos estipulados na Lei nº 8.159/1991), em seara cuja competência é do Poder Legislativo. Com base nesse argumento, o relator apresentou substitutivo para sustar o art. 7º, inciso I, § 1º, do Decreto n.º 4.553/2002. Contudo, a matéria foi considerada prejudicada pelo relator em razão da edição do Decreto nº 5.301 de 09 de dezembro de 2004, que alterou a redação desse artigo e reduziu os prazos de sigilo, retornando ao tempo máximo fixado na Lei de Arquivos de 1991, conforme se observa no art. 7º do Decreto nº 5.301/2004

Art. 7º Os prazos de duração da classificação a que se refere este Decreto vigoram a partir da data de produção do dado ou informação e são os seguintes:

I - ultra-secreto: máximo de trinta anos;

II - secreto: máximo de vinte anos;

III - confidencial: máximo de dez anos; e

IV - reservado: máximo de cinco anos.

Parágrafo único. Os prazos de classificação poderão ser prorrogados uma vez, por igual período, pela autoridade responsável pela classificação ou autoridade hierarquicamente superior competente para dispor sobre a matéria. (Grifo nosso).

Com a edição desse decreto, foi criada a Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas, constituída no âmbito da Casa Civil da Presidência da República, com objetivo de decidir se os documentos e informações sigilosas estavam cobertos ou não pela exceção estabelecida na parte final do art. 5º, inciso XXXIII da Constituição Federal de 1988 que estabelece “ressalvadas aquelas cujo sigilo seja

²²² Militante na causa dos ex-presos políticos e de familiares de mortos e desaparecidos políticos, desde o período ditatorial, quando advogou em defesa de presos políticos.

imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”²²³. Para Zaverucha (2005), deixar a decisão sobre quais documentos serão considerados sigilosos, com base nesse dispositivo constitucional e nas mãos de diferentes órgãos governamentais²²⁴, “abriu no Decreto a brecha para que documentos possam ficar eternamente sigilosos. Os papéis caem em um limbo jurídico e de lá sairão somente se essa Comissão, e não a sociedade, assim desejar” (ZAVERUCHA, 2005, p.118). Se o decreto criou esse limbo, a conversão da medida provisória nº 228/2004, na Lei nº 11.111 de 05 de maio de 2005, serviu para coroa-lo, ao regulamentar o disposto na parte final do inciso XXXIII do art. 5º da CF/88 e instituir em definitivo a Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas, bem como suas atribuições.

4.1 Manutenção do sigilo: Lei nº 11.111/2005

Durante a votação da conversão da medida provisória nº 228/2004, na Lei nº 11.111/2005²²⁵, o deputado João Almeida (PSDB) criticou o fato da edição da medida servir apenas para colocar “panos quentes” sobre o tema, sem realmente resolver a questão de fundo

(...) editou no momento em que a imprensa começou a tratar dos documentos reservados da ditadura, daqueles que os militares dizem não existir (...) trata do problema para dar a impressão de que tomou medida importante para preservar os direitos humanos, para promover a abertura democrática etc” (BRASIL, DCD, 2005, p. 06620)²²⁶.

Para o deputado Alberto Goldman (PSDB), “passados os 60 anos, não pode mais haver nenhum documento neste País que não tenha acesso público. Nenhuma Comissão

²²³ Artigos 1º e 4º do Decreto nº 5.301/2004. O art. 5º desse decreto ainda dispõe que a autoridade competente para classificar os documentos ultrassecretos poderá, vencido o prazo para abertura ou a sua prorrogação, provocar de modo justificado a manifestação da Comissão quando houver pedido de acesso aos documentos classificados com grau máximo de sigilo. Provocada a manifestar-se, a Comissão poderá: autorizar o livre acesso, condicioná-lo ou declarar a permanência de ressalva ao acesso, quando entender que a manutenção do sigilo é imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

²²⁴ A Comissão de Averiguação é composta por ministros da Casa Civil, da Justiça, da Defesa e das Relações Exteriores, chefe de Gabinete de Segurança, Advogado-Geral da União e do Secretário de Direitos Humanos da Presidência da República (§ 1º do art. 4º, Decreto nº 5.301/2004).

²²⁵ Nesse caso, como o prazo para manifestação da Comissão Mista (art. 62, § 9º, CF/88) foi esgotado sem que ela houvesse sido instalada, foi designado relator, deputado Sérgio Miranda (PCdoB) pela Mesa da Câmara dos Deputados para oferecer parecer pela Comissão Mista.

²²⁶ BRASIL. Diário da Câmara dos Deputados. Brasília, 06 de maio de 2005.

Executiva deveria ter o poder de manter o sigilo desses documentos” (BRASIL, DCD, 2005, p. 06630)²²⁷.

Durante as discussões dessa MP nº 228/2004, tanto a Deputada Alice Portugal (PCdoB), quanto o Deputado Luiz Eduardo Greenhalgh (PT), foram favoráveis na integralidade ao conteúdo dessa medida. Muito embora, anteriormente esses dois parlamentares tenham apoiado publicamente a abertura dos arquivos da ditadura militar, eles aprovaram texto tão restritivo quanto o do Decreto nº 4.553/2002, que tinham criticado. Neste ponto, cabe esclarecer também que, os deputados do PSDB que condenaram o sigilo eterno dos documentos são do partido de FHC (responsável pela edição do decreto restritivo). Esses dois casos servem para ilustrar que as crenças “mudam” de acordo com a situação, isto é, publicamente os atores podem posicionar-se de uma forma e nos bastidores da política de outra, e vice-versa. Nesses casos, a “mudança na crença” pode ocorrer como forma de apoio: abro mão da crença pessoal (como fizeram os deputados Alice e Eduardo) para votar de acordo com os interesses do meu partido (PT); ou como forma de fazer oposição: mudo minha crença pessoal e sou contrário as do meu partido, apenas para me opor ao adversário político (como fizeram os dois deputados do PSDB).

Na prática, a Lei nº 11.111/2005 manteve as lacunas deixadas pelo decreto de 2004, já que possibilitou a manutenção do sigilo de certos documentos por prazo indeterminado, estabelecendo que competia a uma Comissão composta por representantes de diversos ministérios, incluindo o da defesa, manifestar-se sobre o acesso à documentação. Embora os prazos estejam em consonância com a Lei de Arquivos e a expressão “poderá ser renovado indefinidamente” tenha sido suprimida da lei, no final tudo permaneceu igual. No entanto, como afirmado pelo deputado Fernando Coruja (PDT), na ocasião da votação da MP nº 228/2004, dentro do contexto, esse foi o texto possível “O deputado Sérgio Miranda (PCdoB) (relator da matéria) avançou o

²²⁷ BRASIL. Diário da Câmara dos Deputados. Brasília, 06 de maio de 2005.

possível nas negociações com vários setores governamentais (...)”²²⁸ (BRASIL, DCD, 2005, p. 06619)²²⁹.

Segundo Silva e Frota (2009), a edição dessa lei serviu para “apagar incêndios” dos dois lados, acalmou os ânimos da sociedade civil, ao retomar os prazos da Lei de Arquivos, e atendeu os militares e outros interessados na manutenção do sigilo. De fato, em declaração do ministro da SDH/PR, Nilmário Miranda, antes mesmo da edição do decreto de 2004, ficou clara a cautela em relação a esse tema e que a ideia era avançar no resgate histórico e ao mesmo tempo primar pela proteção do sigilo do Estado: “O governo vai reexaminar o decreto [de FHC], mas dentro dos parâmetros já colocados pelo presidente, com a cautela de não provocar ressentimentos, crises políticas nem militares (...). Podemos avançar de forma tranquila, mas isso depende de muitos arranjos, muitos acordos”²³⁰.

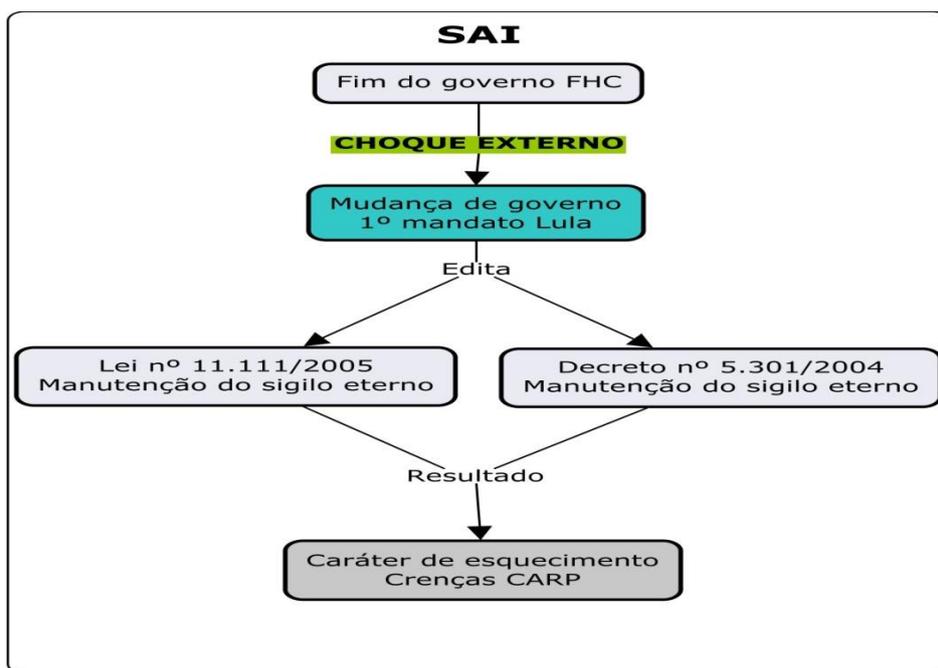
Conforme se observa na Figura 7, a mudança de governo FHC para o Lula (choque externo) não trouxe alteração substantiva na legislação, sobretudo em relação à abertura dos documentos da ditadura militar. Ao contrário, Lula, embora pressionado desde o início do seu governo para mudar o Decreto presidencial de 2002, o fez apenas em 2005 em um intuito claro, como já demonstrado, de acalmar os ânimos das duas coalizões em disputa. Porém, ao final, como já visto, o conteúdo das normas produzidas mostrou-se muito mais favorável aos anseios da coalizão CARP, demonstrando o poder que ela ainda mantinha sobre as decisões políticas do governo.

²²⁸ Foram apresentadas dezoito emendas, dessas, duas tratavam sobre os documentos do período de repressão. Uma pedia que fosse franqueado o livre acesso aos arquivos dos mortos e desaparecidos, a partir de 1964, e a outra que a classificação no mais alto grau de sigilo não alcançasse os documentos públicos cujas informações fossem relacionadas à segurança pessoal em períodos de regime de exceção. A primeira emenda foi de autoria do Deputado Mário Heringer, presidente da CDH da Câmara dos Deputados, em 2004, e presidente da Comissão Especial de Arquivos Governamentais Confidenciais, criada em dezembro de 2004. A segunda do Deputado Eduardo Valverde. Todas foram rejeitadas. Não houve alteração no texto, apenas de cunho redacional (BRASIL, DCD, 2005, p. 06615).

²²⁹ BRASIL. Diário da Câmara dos Deputados. Brasília, 06 de maio de 2005.

²³⁰ KRAKOVICS, Fernanda e ALENCAR, Kennedy. Governo quer abrir arquivos sigilosos, mas “sem pressa”. **Folha de São Paulo**, 27 de outubro de 2004.

FIGURA 7: Subsistema de Acesso à Informação no 1º mandato do governo Lula



Fonte: dados compilados pela autora

Em novembro de 2005 foi editado o Decreto nº 5.584, o qual determinou o recolhimento ao Arquivo Nacional dos documentos sigilosos de três órgãos de investigação política do período de repressão: Serviço Nacional de Informação (SNI), Conselho de Segurança Nacional (CSN) e Comissão Geral de Investigações (CGI). Nessa ocasião, pensou-se que esse decreto auxiliaria o acesso aos documentos, contudo, a transferência desses arquivos não mudou em nada o sigilo que recaía sobre esses documentos. Esse ato foi visto pelas entidades de defesa dos direitos humanos como mais um gesto simbólico, um “faz-de-conta”, de acordo com o GTNM-RJ²³¹, uma medida paliativa para atender as exigências do Comitê de Direitos Humanos da ONU, que criticou o país em sua 85ª reunião, por ainda manter documentos em sigilo, e considerou insuficiente como forma de responsabilização apenas o pagamento das indenizações às vítimas e familiares da ditadura²³². Em que pesem as críticas a esse decreto, ele mostrou-se fundamental para a preservação dos documentos.

Contrastando com os esforços empreendidos para impor limites ao acesso aos documentos sigilosos, o governo federal, em setembro de 2009, juntamente com a

²³¹ MAGALHÃES, Mário. Lula critica Pinochet, mas veta arquivos da ditadura. **Folha de São Paulo**, 12 de dezembro de 2006.

²³² Disponível em: http://www.prsp.mpf.mp.br/sala-de-imprensa/noticias_prsp/noticia-2586 acessado em 05/10/2015.

SDH/PR, lançou uma campanha publicitária fazendo um apelo à sociedade para obtenção de documentos produzidos durante a ditadura militar, especialmente aqueles que pudessem auxiliar na localização de desaparecidos políticos. Essa ação resultou na criação do Centro de Referência das Lutas Políticas no Brasil (1964-1985) – Memórias Reveladas, coordenado pelo Arquivo Nacional. Esse projeto da Casa Civil da Presidência da República foi idealizado pela ministra, à época, Dilma Rousseff e pelo então ministro Paulo Vannuchi (SDH)²³³, ambos ex-presos políticos.

O ministro Vannuchi sempre se mostrou favorável não apenas ao amplo acesso ao acervo documental sobre a ditadura, mas também em relação à punição dos torturadores que agiram em nome do Estado. Mostra disso é que em 2008 o ministro relatou conversa entre ele e o presidente Lula, na qual pedia que fosse dada uma solução para a questão dos mortos e desaparecidos políticos, especialmente no que tange a punição dos torturadores “Estou mexendo, vou continuar mexendo [...]. Ao fazê-lo, estou observando também pela sua própria biografia. O senhor não pode terminar oito anos [de mandato] sem ter uma solução para esse tema. Pode não ser a ideal, pode não ser a desejada por todos nós, mas que seja pelo menos uma solução”²³⁴. Segundo Vanucchi, a tortura é crime contra a humanidade, portanto, não abarcada pela Lei da Anistia. Nessa ocasião, a ministra Dilma Rousseff afirmou que: “Eu, pessoalmente, como cidadã e indivíduo, acho que o crime de tortura é imprescritível”²³⁵.

4.2 Contraposição ao sigilo: Projeto de Lei nº 219/2003

Paralelamente tramitava na Câmara dos Deputados, desde o ano de 2003, um projeto de lei nº 219/2003, de autoria do deputado Reginaldo Lopes (PT), com vistas a regulamentar a prestação de informações detidas pelos órgãos da Administração Pública, que deu origem à Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011, conhecida como

²³³ Paulo de Tarso Vannuchi ficou à frente da SDH-PR entre 2005 e 2011. Militante de direitos humanos, foi preso político durante o regime militar. Em diversos posicionamentos, o ministro sempre se declarou favorável à abertura dos documentos e contrário à impunidade, acreditando que aqueles que cometeram tortura em nome do Estado, no período de repressão, devem ser punidos. Em entrevista concedida no ano de 2009 ao Jornal “O Povo” declarou: “Regime Militar torturou e matou. O Regime fez leis, regras, é responsável em última instância, mas nenhuma lei da Ditadura, em nenhum momento, permitia tortura, execução sumária. Então há indivíduo, sim, que precisa ser responsabilizado por isso. E vai haver uma punição”. Para ver mais acessar <http://www.desaparecidospoliticos.org.br/pagina.php?id=292&m=> , acessado em 08/12/2015.

²³⁴ FÁRIA, Thiago. Punição de torturador honra a biografia de Lula, diz ministro. **Folha de São Paulo**, 02 de dezembro de 2008.

²³⁵ ALENCAR, Kennedy. Esquerda Armada não é terrorista, diz Tarso. **Folha de São Paulo**, 05 de novembro de 2008.

Lei de Acesso à Informação (LAI). Entre outros projetos de lei, foi apensado ao PL nº 219/2003 o PL nº 5.228/2009 de autoria do Poder Executivo²³⁶. Cabe destacar que entre os autores desse projeto, quatro ministros são ex-presos políticos: Dilma Rousseff, Tarso Genro, Paulo Vannuchi e Franklin de Souza Martins²³⁷, os quais tinham como premissa, dado ao histórico de perseguidos políticos, dar amplo acesso aos documentos da Administração Pública e restringir ao máximo os casos passíveis de sigilo. Prova disso é o texto do projeto impor uma série de limitações à possibilidade de sigilo e penalidades para os militares e agentes públicos que recusarem-se a fornecer informações. Também vedou, em clara referência ao período de repressão política, a restrição de acesso aos documentos relativos às condutas praticadas por agentes públicos ou a seu mando, relacionadas à violação de direitos humanos. Ainda, o texto estabeleceu que o direito à vida privada não poderia ser invocado nas ações voltadas à recuperação de fatos históricos de maior relevância.

Importa acrescentar que o apensamento²³⁸ desse projeto ao PL nº 219/2003, imprimiu força à sua discussão, o regime de tramitação foi modificado para dar urgência e o texto do PL de 2003 foi robustecido, passando de vinte e um artigos para quarenta. Quando da votação da deliberação da matéria, o deputado Reginaldo Lopes, autor do PL nº 219/2003 declarou

Várias conferências, vários debates, promovidos, inclusive, por esta Casa, como a Conferência de Acesso a Informação, no Dia Mundial da Liberdade de Imprensa, foram peças fundamentais para que a Ministra Dilma Rousseff enviasse à nossa Casa um projeto regulamentando. Trata-se de esforço conjunto da nossa iniciativa parlamentar, desta Casa, e do Poder Executivo. Houve um amplo debate. Há 6 anos projeto sobre a matéria tramita nesta Casa — e foi essa proposição que criou as condições políticas para que esse instrumento fosse aprovado (BRASIL, DCD, 2010, p.14793)²³⁹.

²³⁶ Mensagem (MSC) 316/2009. Seu texto foi elaborado pelos seguintes ministros: Dilma Rousseff (Casa Civil), Tarso Fernando Herz Genro (Justiça), Celso Luiz Nunes Amorim (Relações Exteriores), Nelson Azevedo Jobim (Defesa), Paulo Vannuchi (SEDH-PR), Jorge Armando Félix (GSI), Franklin de Souza Martins (Comunicação Social) e José Antônio Dias Toffoli (Advocacia Geral da União) e Jorge Hage (Controladoria Geral da União)

²³⁷ À época da elaboração desse projeto, o presidente Lula buscou o consenso entre os atores em disputa, enquanto os ministros das relações exteriores, Samuel Pereira Guimarães e da defesa, Nelson Jobim, queriam a renovação dos documentos ultrassecretos a cada 25 anos, os ministros da Casa Civil, Dilma Rousseff e da Secretaria de Comunicação Social, Franklin Martins, posicionaram-se contrários ao sigilo eterno desses documentos. Nesse ponto prevaleceu a corrente dos ministros da defesa e relações exteriores.

²³⁸ Apensar significa anexar aos autos de um processo em andamento outra ação (processo), que de alguma forma com ele apresenta alguma relação.

²³⁹ BRASIL. Diário da Câmara dos Deputados. Brasília, 14 de abril de 2010.

A preocupação que norteou a discussão dessa matéria na Câmara dos Deputados (Comissão Mista) era quanto ao artigo que permitia a desclassificação automática dos documentos sigilosos, assim que atingido o prazo máximo, incluindo a prorrogação. A sugestão de alguns deputados era a desclassificação ocorrer apenas após provocação a uma Comissão Mista (que seria criada com essa finalidade). Contudo, o relator da matéria, deputado Mendes Ribeiro Filho (PMDB), manifestou preocupação quanto à restrição ao acesso à informação, já que o propósito era o amplo acesso e “no momento em que eu posso aceitar no projeto uma reavaliação do conceito de informação, estou arriscando a colocar o processo de forma a ser reavaliado permanentemente” (BRASIL, DCD, 2010, p. 14806)²⁴⁰. Por outro lado, o argumento do deputado Marcelo Itagiba (PSDB) era que a desclassificação automática, principalmente em relação aos documentos pertinentes ao período de repressão política, poderiam ser prejudiciais tanto para as vítimas do período, quanto para os que atuaram em nome do Estado “Podem existir, para todos os lados, problemas nos relatórios formulados pelos órgãos de segurança do País. Eles podem conter fatos verídicos, fatos inverídicos e fatos que maculem a biografia de muitos daqueles que ali foram citados” (BRASIL, 2010, p. 14812).

Aqui, a questão da “mudança” de crenças reaparece. O Deputado José Genoíno (líder do PT na Câmara dos Deputados), fechou um acordo com a liderança do PSDB, para votarem contra a desclassificação automática dos arquivos. Ou seja, Genoíno (expresso político) apoiou uma política contrária a sua crença de maior abertura²⁴¹.

Quando essa matéria debatida no PL nº 219/2003 foi levada ao Senado Federal, foram realizadas apenas alteração redacionais na Comissão de Constituição e Justiça. Porém, na Comissão de Relações Exteriores e Defesa (CRED), foram apresentadas vinte emendas. O relator da matéria foi o senador Fernando Collor de Mello, do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), que defendeu a restrição dos documentos, nos moldes dos decretos anteriores e mostrou-se totalmente contrário a proposta de divulgação de dados na internet. As sugestões nessa comissão retomavam vários artigos restritivos dos antigos decretos de 2002 e 2005, em especial os prazos e as categorias de classificação

²⁴⁰ BRASIL. Diário da Câmara dos Deputados. Brasília, 14 de abril de 2010.

²⁴¹ Em 2005, Genoíno, ao comentar sobre uma reportagem do Jornal Folha de São Paulo que relatava a pretensão dos militares, que participaram do combate à guerrilha durante a ditadura, de pedirem indenização nos moldes dos pracinhas da Força Expedicionária brasileira que lutaram na Segunda Guerra Mundial, declarou que essa reportagem foi “muito importante, reforça a necessidade de abertura dos arquivos da ditadura e traz depoimentos de quem praticou crimes”. Ver em: Para Genoíno, é injusto premiar “atos atroz”. **Folha de São Paulo**, 02 de maio de 2005.

dos documentos. Nessa ocasião, o senador Blairo Maggi, do Partido da República (PR), apresentou emenda sugerindo aumento dos prazos dos documentos sigilosos para 50 anos ultrassecretos, 30 secretos, 20 confidenciais e 10 reservados, sendo prorrogáveis por igual período e no caso dos ultrassecretos sem limite de prorrogação (BRASIL, DSF, 2010, p. 43751)²⁴². Em maio, foi feito pedido de urgência e a matéria foi levada para aprovação em plenário no dia 25 de outubro de 2010. O substitutivo contra o projeto de lei da CRED foi rejeitado. O PL 219/2003 foi aprovado com pequenas alterações na redação e, em 18 de novembro de 2011, foi editada a Lei nº 12.527/2011. Nessa sessão também foi aprovado o requerimento de urgência para votação o projeto de lei para criação da Comissão Nacional da Verdade, no âmbito da Casa Civil da Presidência da República.

Joffily (2012), ao analisar o debate que antecedeu a aprovação da Lei de Acesso à Informação, verificou que a tônica das ideias restringiu-se ao tema do sigilo eterno em nome da segurança nacional. A questão relacionada à proteção da vida privada foi pouco debatida (levantada pelo deputado Marcelo Tagiba). Segundo essa autora, apenas os que apoiam o sigilo eterno dos documentos ultrassecretos utilizam como justificativa o argumento do direito à vida privada. Joffily trás uma declaração de 2004 do general Jorge Armando Félix (ministro do GSI, à época) para corroborar que permanecia o discurso dos militares ativos durante a ditadura, isto é, forjado como sendo em defesa das vítimas do período: “Trata-se de defender o sigilo com argumentos que, aparentemente levantados para proteger as vítimas, servem para difamá-las” (JOFFILY, 2012, p. 141).

Na ocasião, essa preocupação de preservar a intimidade dos perseguidos políticos era também compartilhada pelo governo “A idéia inicial, que tem a simpatia de Lula e dos ministros Márcio Thomaz Bastos (Justiça) e Nilmário Miranda (Direitos Humanos), é repassar os documentos aos perseguidos ou às suas famílias para que eles decidam se o documento deve ser liberado ou não”²⁴³. Porém, apesar de manifestar essa apreensão, o governo não descartava a possibilidade de vetar os nomes e fotografias nos documentos e divulgar o restante da informação para que se tenha conhecimento dos métodos investigativos e de tortura utilizados pelos militares²⁴⁴.

²⁴² BRASIL. Diário do Senado Federal. Brasília, 26 de outubro de 2010.

²⁴³ DANTAS, Iuri. Herança Militar. **Folha de São Paulo**, 06 de dezembro de 2004.

²⁴⁴ DANTAS, Iuri. Herança Militar. **Folha de São Paulo**, 06 de dezembro de 2004.

Da mesma forma, o amplo acesso aos documentos e informações trata-se de uma demanda antiga das entidades de ex-perseguidos políticos e seus familiares, sendo a defesa do direito à privacidade, no máximo, considerada como uma restrição à abertura dos prontuários públicos das vítimas do período de repressão e não para manutenção do sigilo eterno. Ou seja, o direito à vida privada confere competência às vítimas para permitir ou não a livre consulta a seus dossiês pessoais, o que pode ser feito, como é o caso do Arquivo Estadual de São Paulo, por meio de uma assinatura a um termo de responsabilidade, quanto à propagação das informações. De acordo com Joffily (2012), nos arquivos estaduais, por exemplo, o amplo acesso ao acervo dos *anos de chumbo* é regra e não exceção.

Para essa autora, no entanto, é preciso levar em conta o paradoxo que existe em relação ao acesso aos documentos do período de repressão política que consistem nos seguintes pontos: (i) a salvaguarda da vida privada é o elemento que impede que os documentos do regime militar se tornem acessíveis, entretanto, esse tema (direito à privacidade) pouco aparece no debate público (regra geral é utilizado pelos militares para justificar o sigilo); (ii) os arquivos privados coexistem com os de acesso irrestrito; (iii) ao mesmo tempo que as entidades de ex-perseguidos políticos e seus familiares lutam pela abertura dos arquivos, os ex-presos políticos, de forma individual e privadamente, primam pelo direito à privacidade, restringindo o acesso aos seus dossiês e (iv) as posições políticas públicas desses atores diferem das privadas, pois embora se beneficiem do direito à vida privada, restringindo o acesso aos seus dossiês, não reivindicam publicamente esse direito, ao contrário, seu discurso pugna pela transparência democrática (JOFFILY, 2012).

Em que pese esses argumentos, a assunção pública ou privada desse discurso, na sua gênese, está a privacidade. Porém, pode-se dizer que, diferentemente do discurso dos militares que usavam o direito à vida privada como forma de justificar a manutenção do sigilo, tanto o governo, quanto as entidades de ex-perseguidos políticos e seus familiares e, de forma individual os próprios ex-presos, serviam-se desse argumento para conseguir a abertura dos documentos. Ainda, não se pode esquecer que no cerne da reivindicação dessas entidades pelo amplo acesso aos arquivos militares está o esclarecimento das circunstâncias de diversas mortes e desaparecimentos do período de repressão, especialmente no que concerne ao local onde se encontram as ossadas das vítimas do período de repressão. Além, é claro, desses arquivos contribuírem para uma reconstrução mais completa dos *anos de chumbo*.

Nesse sentido caminhou a Lei de Acesso à Informação (lei nº 12.527/2011): ampliar o acesso à informação. Para tanto, restringiu para três os tipos de classificação dos documentos (foi retirado o grau de confidencial) e estabeleceu que os critérios para classificar e reclassificar as informações devem ser os menos restritivos possíveis; reduziu os prazos máximos de sigilo, passando o nível mais alto de sigilo para vinte cinco anos, prorrogável por igual período e, transcorrido o prazo, a informação será automaticamente de acesso público. Em relação à negativa de acesso à documentação sob argumento de que a informação é parcialmente ou totalmente sigilosa, poderá o interessado interpor recurso à autoridade hierarquicamente superior a que denegou o acesso à informação, em caso de nova negativa, poderá recorrer à Controladoria-Geral da União (CGU) e, em caso de violação do direito fundamental de acesso a informações públicas, a lei estabeleceu responsabilização ao agente público ou militar, que poderão responder por improbidade administrativa.

Essa lei também inseriu temas afetos aos documentos e informações produzidas durante o regime militar. São eles: os documentos que versarem sobre condutas, praticadas por agentes públicos ou a mando de autoridades públicas, que impliquem violação de direitos humanos, não podem ser objeto de qualquer restrição de acesso (art. 22, § único); o direito à vida privada não poderá ser invocado para restrição dos documentos, quando as ações forem voltadas para recuperação de fatos históricos relevantes (art. 31, § 4º) e, nos incisos do § 3º do art. 31, dispensa do consentimento das pessoas citadas nos documentos, os casos em que as informações ali contidas forem necessárias para: realização de estatísticas e pesquisas científicas de interesse público, porém veda a identificação da(s) pessoa(s) mencionada(s) nos documentos (inciso II); cumprir ordem judicial (inciso III); defender os direitos humanos (inciso IV) ou proteção do interesse público e geral (inciso V).

Como se observa, o texto não se refere exatamente ao período dos anos de repressão política, mas seu conteúdo deixa entrever que essas disposições visavam salvaguardar a abertura dos arquivos da ditadura, mormente diante da eminência da criação por lei da Comissão Nacional da Verdade, que tinha como finalidade esclarecer as graves violações de direitos humanos praticadas durante a ditadura militar. Vale destacar alguns outros indícios que corroboram essa afirmação: (i) o PL 5228/2009, de autoria do Executivo apensado ao PL 219/2003, foi enviado para apreciação do Congresso Nacional após a edição do PNDH-3 (que continha em um dos seus eixos a criação da Comissão Nacional da Verdade); (ii) o projeto de lei que deu origem a

Comissão Nacional da Verdade que foi aprovado no Senado Federal um dia após essa mesma Casa congressual aprovar a Lei de Acesso à Informação e (iii) essas duas leis foram sancionadas no mesmo dia, 18 de novembro de 2011. Ocasão em que a Presidente da República, Dilma Rousseff (uma das ministras responsáveis pelo texto da Lei nº 12.527/2011), declarou: “O que era lei de sigilo se torna de lei acesso à informação. E nenhum ato ou documento que atente contra os direitos humanos poderá ser colocado sob sigilo. Essa é uma conexão decisiva com a lei que cria a Comissão da Verdade. Uma não existe sem a outra”²⁴⁵.

Para Fico (2012), a demanda pela abertura dos arquivos da ditadura adquiriu caráter central no caso brasileiro, já que esses documentos servem a diversos propósitos, que vão desde elemento de prova para fundamentar os pedidos de reparações pecuniárias pelas vítimas, até o auxílio na localização dos restos mortais dos desaparecidos políticos, especialmente aqueles que morreram durante a “Guerrilha do Araguaia”. Ainda, segundo esse autor, essa documentação, além de permitir conhecer o *modus operandi* do aparelho repressivo estatal, fornece subsídios para reconstruir a história pelo olhar daqueles que se opunham ao regime autoritário, o que poderá auxiliar na superação de “equívocos, como o mito de que a ditadura brasileira não foi violenta” (FICO, 2012, p. 58). De acordo com esse autor, os militares produziram uma gama enorme de documentos nos anos de repressão²⁴⁶ que, legitimados por instrumentos normativos draconianos em vigor até a edição da LAI, foram carimbados como sigilosos para impedir o conhecimento do seu conteúdo. Essa “amnésia forçada” e institucionalizada traz prejuízos à memória histórica, que tem papel fundamental para a construção da identidade de um povo.

Lembrar o passado é um elemento essencial na conformação da *identidade*, individual ou coletiva. A necessidade de lembrar é, talvez, a principal atribuição da memória. Sem memória não existiriam referências ou experiências. A memória individual que interage com a de outros indivíduos, vincula-se à memória do grupo, formando parte dessa memória coletiva (PADRÓS, 2002)²⁴⁷.

²⁴⁵ Disponível em: <http://blog.planalto.gov.br/com-lei-do-acesso-a-informacao-e-comissao-da-verdade-brasil-avanca-na-consolidacao-da-democracia/>, acessado em: 12/10/2015.

²⁴⁶ “(...) o Brasil detentor de um dos maiores acervos públicos de documentos outrora sigilosos produzidos por uma ditadura militar” (FICO, 2012, p. 56) Apenas no acervo do Arquivo Nacional, existem aproximadamente dezoito milhões de páginas, afora outros tipos de informações. Muito embora, o Brasil tenha o maior acervo documental da ditadura, entre suas congêneres no Cone Sul, se comparado a esses países, a ampla abertura e divulgação desses documentos ocorreu de forma tardia no caso brasileiro, apenas com a LAI no ano de 2012 (STAMPA e NETTO, 2013).

²⁴⁷ O artigo referenciado não possui número de página, por isso a ausência nessa citação direta do número da página. Sobre memória coletiva ver, PADRÓS, Enrique Serra. Usos da memória e do esquecimento na história. **Revista Eletrônica Literatura e Autoritarismo**. Universidade Federal de Santa Maria. Revista

Por se tratar a memória de um espaço de disputa política entre os atores históricos, a tensão entre esquecimento e memória é uma constante em suas relações de poder, que de um lado são permeadas pela persistente tentativa de impor institucionalmente o silêncio e do outro pela luta incansável contra essa amnésia imposta, sobretudo para se evitar o risco de repetição do passado (PADRÓS, 2009). Esse autor afirma que os documentos gerados pelo sistema repressivo têm duplo efeito, pois um mesmo documento pode ser utilizado de formas diferentes. Para ele, se no contexto discricionário o documento foi criado para justificar detenções ou condenações, em um democrático, ele pode “desempenhar um papel diametralmente oposto ao qual foi concebido. Feito para acusar e punir, sua posterior existência se torna prova que incrimina a violência estatal” (PADRÓS, 2009, p. 42).

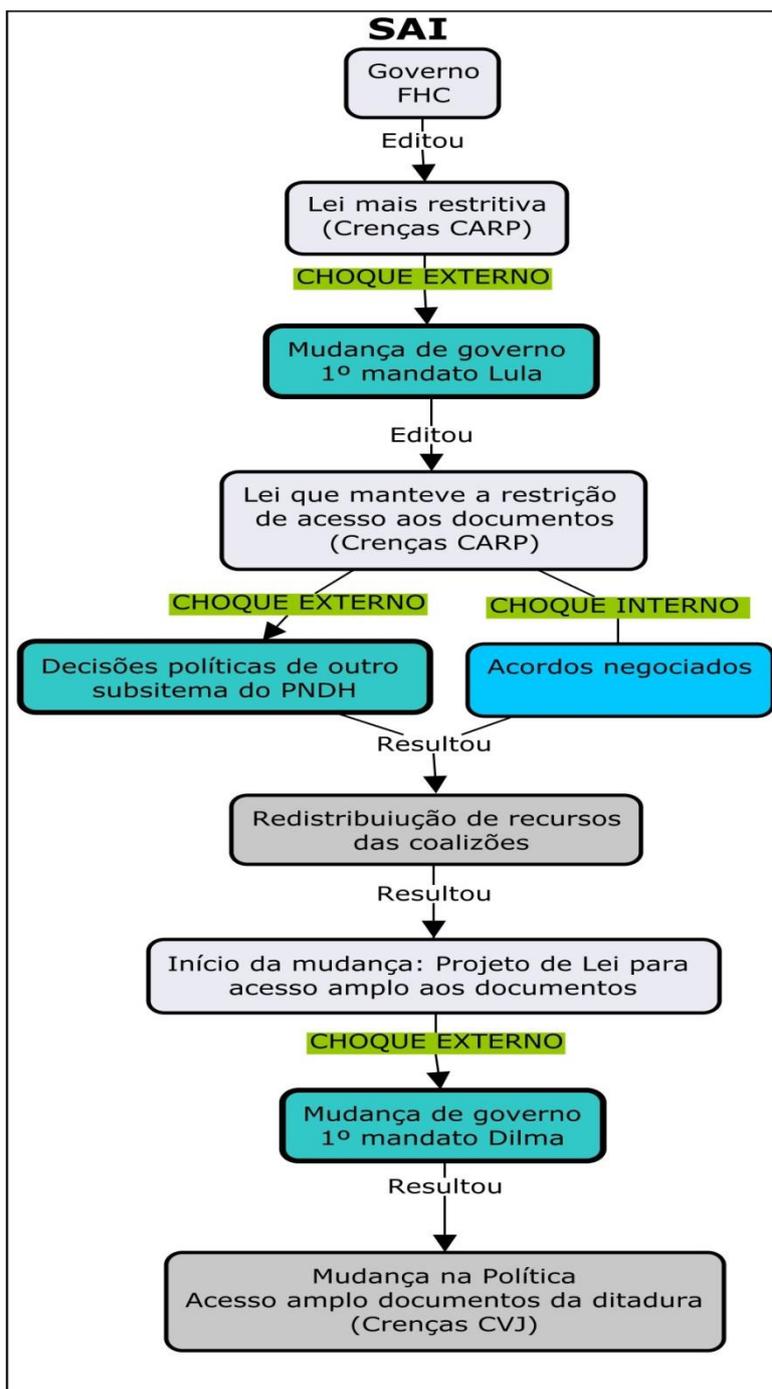
Disso resulta a importância da adoção de políticas que visem enfrentar o legado imposto pelo esquecimento. A institucionalização de um silêncio oficial, ao longo desses anos, acabou por acobertar e auxiliar a apagar as violações sistemáticas de direitos humanos praticadas no período de 1964 a 1985. O retorno à democracia no caso do Brasil não foi capaz de impedir que aqueles que se valeram do aparelho estatal, para reprimir de forma violenta os que eram contrários ao regime militar, novamente se utilizassem do Estado. Isso ocorreu via poder Executivo, especialmente nos governos FHC e Lula, que produziram normas (decretos nºs 4.553/2002 e 5.584/2005) favorecendo seus ideais de silêncio, ocultamento e esquecimento. Desempenhando os documentos produzidos pelo aparelho repressivo funções distintas, o embate de forças pela memória, mostrou-se árduo, no caso brasileiro, para os que lutavam pela abertura dos arquivos (coalizão verdade e justiça). Prova disso é que foram necessários seis governos democráticos, para que uma mudança política relativa ao acesso à informação se consolidasse, o que ocorreu apenas em 2011 com a edição da LAI.

Pela ótica do modelo do ACF, quando há mudanças na coalizão de governo, elas podem redistribuir recursos entre as coalizões que tendem a levar a mudanças de maior porte, isto é, nas crenças centrais. Lançando mão do modelo para explicar como se deu a mudança política no subsistema de acesso à informação, fundamental para viabilizar as atividades da coalizão CNV, verifica-se, na Figura 8, que, ao longo do período analisado, ocorreram dois choques externos. Apesar do primeiro, com a mudança de

nº 4. Disponível em: <http://w3.ufsm.br/literaturaeautoritarismo/revista/num4/sumario.html> , acessado em 12/12/2015.

governo FHC para o Lula, não ter conseguido redistribuir os recursos entre as coalizões a ponto de permitir alteração nas normas que viabilizassem o acesso aos documentos públicos do período de repressão, ao contrário, foram mantidos os posicionamentos da coalizão dominante, CARP. Não se pode deixar de destacar, contudo, que a ascensão de Lula ao poder Executivo, mais especificamente a continuidade do seu mandato, trouxe mudanças na disputa de forças entre as coalizões, acrescentando peso a um dos lados da balança, no caso, a CVJ. Essa coalizão passou a contar com membros (perseguidos políticos) em cargos com autoridade formal com poderes de tomada de decisão. Esses membros, principalmente no segundo mandato de Lula, pressionaram o governo para que atendesse suas demandas, sobretudo aquelas relativas à abertura dos arquivos e à responsabilização dos agentes públicos que praticaram crimes durante a ditadura. A título de exemplo, temos os ministros Paulo Vannuchi (SDH/PR) e Tarso Genro (Justiça). Porém, foi apenas durante o primeiro mandato do governo Dilma Rousseff que a coalizão CVJ conseguiu obter algum sucesso em suas demandas com a edição da LAI, que dava amplo acesso aos documentos da ditadura.

FIGURA 8: Subsistema de Acesso à Informação



Fonte: dados compilados pela autora

Embora a coalizão CVJ tivesse conquistado espaço, como visto, esse não se mostrou, em um primeiro momento (governo Lula), suficiente para transformar suas crenças em políticas, já que a coalizão CARP ainda mantinha sua situação de dominância no subsistema, SAI, e não era de interesse do governo criar uma situação de

embate que pudesse gerar uma crise junto aos seus membros²⁴⁸. É preciso considerar, que também nesse subsistema (como no caso do subsistema do PNDH), a possível responsabilização dos agentes públicos pode ser entendida como o ponto de maior tensão entre as coalizões. A CARP demonstrava preocupação quanto à possibilidade da CVJ assumir uma atitude revanchista com a abertura dos documentos da ditadura, o que poderia dar início a uma espécie de “caça as bruxas” contra aqueles que fizeram uso do aparelho repressivo estatal para violar os direitos humanos. Esse ponto de inflexão impedia o avanço na criação de normas menos restritivas de acesso à documentação, por isso a saída nesse contexto, foi o acordo negociado (choque interno).

Como a situação dava mostras de “beco sem saída”, ou seja, a manutenção do *status quo* era inviável (SABATIER e WEIBLE, 2007). O meio encontrado para solucionar o conflito, foi a negociação entre as coalizões, por meio dos membros em posição de destaque (ministros) na estrutura governamental, acordo que deu origem ao texto do PL nº 5.228/2009 (apensado ao PL nº 219/2003). No congresso nacional, os parlamentares, apesar dos entraves encontrados no Senado Federal, também entraram em um acordo em relação a esse texto e aprovaram a proposta sem maiores alterações, Esse acordo permitiu a edição de uma lei (Lei n. 12.527/2011) que dava amplo acesso aos documentos e informações sobre o período de repressão. Aqui, importa destacar o papel desempenhado pelo poder Executivo no que se refere à mudança política, especialmente a atuação da presidente Dilma Rousseff, uma vez que, desde a época em que era ministra, Dilma buscava dar uma resposta àqueles que foram vítimas da ditadura. No entanto, apenas conseguiu atender uma importante parte dessa demanda, que também era sua, quando eleita para presidente. É claro que não se pode levar em conta apenas sua atuação, existe todo um processo anterior que levou a edição da LAI, contudo, não fosse um ator em posição de destaque da CVJ a assumir a presidência, provavelmente, como demonstraram os entraves ocasionados no Senado Federal, essa norma estaria ainda em discussão.

²⁴⁸ Lula pede a Tarso que encerre polêmica com os militares. **Folha de São Paulo**, 12 de agosto de 2008.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo dessa pesquisa foi compreender o processo decisório que levou à mudança política que permitiu a inserção do direito à memória e verdade como política pública no PNDH-3, resultando na criação da Comissão Nacional da Verdade. Para tanto, a análise valeu-se do modelo do ACF que se mostrou útil para explicar os processos causais a partir dos fatores cognitivos, institucionais e do papel desempenhado pelos atores para a mudança política.

A inserção do direito à memória e verdade como política pública, seja no PNDH-3 ou por meio de legislação nacional, veio de um longo processo de disputas (iniciado em meados de 1970) travado entre duas forças políticas antagônicas. Uma que lutava pela anistia ampla, geral e irrestrita e outra pela manutenção da anistia recíproca e parcial concedida no final da década de 1970, com a edição da lei da anistia (Lei nº 6.683/1979). Para elucidar os embates desses dois grupos em disputa e verificar o processo de mudança política foram analisadas as crenças políticas dos atores desses grupos (coalizões) a partir dos dois lócus principais de atuação desses atores, o subsistema do PNDH (SPNDH) e o subsistema de acesso à informação (SAI). A análise foi separada em três períodos: ditadura, governo FHC (1995-2002) e governo Lula (2003-2010). Nesses três períodos analisados verificou-se, a partir das crenças dos atores, a atuação de duas coalizões em disputa nesses subsistemas (SPNDH e SAI): CVJ e CARP. Ao longo dos trinta e cinco anos pesquisados pôde-se observar a linearidade das crenças de cada coalizão. Nenhuma delas mudou durante todo esse período, elas apenas ganharam contornos diferentes, de acordo com o contexto histórico e político, o que foi desenvolvido em cada capítulo dessa pesquisa.

No primeiro capítulo o enfoque recaiu sobre o referencial teórico que embasou a pesquisa, o modelo do ACF, e a metodologia empregada para analisar os dados. O segundo capítulo foi dedicado a contextualizar o surgimento da demanda relativa ao direito à memória, verdade e justiça e aos embates das duas forças em disputa. A análise abarcou a segunda metade da década de 1970 até o final do segundo mandato do governo FHC e foi dividida em dois momentos.

No primeiro, verificou-se que no período da repressão política, apesar de todos os esforços empreendidos pela coalizão CVJ, foi a CARP quem ditou as regras e conseguiu manejar o processo decisório e impedir que as crenças da CVJ fossem

traduzidas em políticas públicas. Aqui, ganhou destaque a condução do processo decisório pelo poder Executivo, na figura de João Figueiredo, pois o projeto de lei debatido no Congresso Nacional era de sua autoria, o partido da base governista (ARENA) era maioria no Congresso, o relator da matéria era um senador do ARENA e o próprio Figueiredo tinha deixado claro que vetaria qualquer mudança no texto que estivesse em desacordo com sua proposta. Ou seja, não havia espaços para inclusão de demandas que fugissem aos interesses da coalizão CARP, que nesse momento conseguiu traduzir todas as suas crenças em políticas, por meio da Lei nº 6.683/1979. Apenas as demandas da CVJ, relacionadas à libertação dos presos políticos e volta dos exilados foi, de forma parcial, atendida.

No segundo momento, que corresponde ao pós-constituição federal de 1988 até o final do governo FHC, verifica-se que a coalizão CARP perde alguns espaços e a CVJ conquista algumas mudanças. Isso acontece devido às pressões do cenário internacional e também nacional. Porém essas mudanças acabaram restringindo-se mais a questões de cunho pecuniário, como o pagamento de indenizações e pensões a ex-presos políticos e familiares de mortos e desaparecidos políticos. As demandas relacionadas à responsabilização dos agentes do Estado que praticaram graves violações de direitos humanos, impedimento de contratação de ex-torturadores para a estrutura governamental, abertura dos arquivos da ditadura, entre outras, não foram atendidas.

Aqui merece destaque a ausência de propostas da coalizão CVJ nas duas versões do Programa Nacional de Direitos Humanos formulados durante o governo FHC, mesmo essa coalizão participando e tentando introduzir demandas ao longo das sete Conferências Nacionais de Direitos Humanos realizadas nesse período. Essas conferências, vistas como espaços plurais de atuação em que a sociedade civil, de alguma forma, poderia, teoricamente, participar do processo decisório inserindo suas demandas no intuito de, em algum momento, vê-las traduzidas em políticas públicas de direitos humanos, via PNDH, mostraram-se, no caso da coalizão CVJ, pouco permeáveis. A CVJ encontrou inúmeras dificuldades nesse ambiente (CNDHs) para introduzir seus temas, restando-lhe apenas pequenos espaços para dar voz as suas questões, como as moções, debates na plenária final e inserção de uma temática ou outra nos grupos de trabalho. A prevalência de uma coalizão dominante nesse subsistema, SPNDH, a coalizão NEV/USP, que concentrava o processo de formulação

das políticas de direitos humanos, foi entendida como um fator explicativo para a ausência de inserção de demandas relativas às crenças da CVJ.

Na época da edição do primeiro PNDH, estava à frente José Gregori (ministro da Justiça no primeiro mandato do governo FHC), que comungava do entendimento que a anistia, concedida na Lei nº 6.683/1979, tinha colocado um ponto final aos debates sobre responsabilização. Para Gregori, nessa etapa democrática, cumpria apenas resolver as questões atinentes às indenizações pecuniárias, o que foi feito, em sua concepção, com a edição da Lei dos Desaparecidos. Da mesma forma, o presidente FHC via esse tema sobre o direito à memória, verdade e justiça como “delicado” e não tinha intenção de criar nenhuma espécie de desconforto com as Forças Armadas, ainda mais por se utilizar delas para conter os conflitos sociais que ocorreram no cenário doméstico durante o seu governo.

Mesmo o cenário modificando com a assunção de Paulo Sérgio Pinheiro, no ano de 1999, como Secretário da SDH/PR, o qual comungava de crenças relativas à CVJ, esta coalizão não conseguiu inserir suas demandas quando da atualização do PNDH, no ano de 2002. Pinheiro, na ocasião da edição do PNDH, ocupava posição de destaque na estrutura governamental, além de ser o relator do texto do PNDH-2. Porém, não conseguiu traduzir nenhuma crença da CVJ em política pública. Uma possível explicação levantada foi o fato de também existirem membros da coalizão CARP com poderes decisórios na estrutura governamental. E, é claro, a concentração de poder nas mãos do Executivo, agora na figura de FHC.

Com a mudança governamental de FHC para Lula, analisada no capítulo três, verificou-se que houve uma redistribuição de “forças” entre as coalizões em disputa, CARP e CVJ, e uma perda de espaços do NEV/USP, que passou a não ser mais o responsável pela formulação das políticas de direitos humanos. No caso da CVJ, alguns de seus membros com a mudança governamental ascenderam na estrutura governamental e passaram a ocupar cargos com poderes decisórios. Porém, esse recurso (autoridade institucional), tão caro às coalizões, possibilitou apenas mudanças incrementais, pois os temas mais polêmicos, como responsabilização dos agentes estatais que cometeram graves violações de direitos humanos durante o regime militar, não entraram na pauta governamental.

Nas CNDHs também não houve alterações. As entidades de direitos humanos, como os Grupos Tortura Nunca Mais, Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos, entre outras, permaneceram sem conseguir espaços para inserir

suas pautas. Foi apenas durante o segundo mandato do governo Lula, na figura de Heloisa Amélia Greco, que esse tema ganhou contornos e pôde ser incluído para discussão na etapa nacional de uma CNDH. Foi a primeira vez, em onze anos de realização das conferências, que o direito à memória, verdade e justiça foi alçado a tema em um grupo de trabalho. Fato que se deu apenas em razão da luta empreendida pelos grupos que militam a favor desse tema. Ou seja, apesar do choque externo (mudança de governo, FHC para Lula) ter redistribuído os recursos entre as coalizões e o NEV/USP ter “perdido” a condição de coalizão dominante, por não estar mais à frente do processo de formulação do PNDH, esses recursos não se mostraram suficientes para transformar as crenças centrais da coalizão CVJ em política pública.

Se o choque externo não se mostrou uma variável explicativa para a inclusão do eixo memória e verdade como política pública no PNDH-3, o choque interno, oriundo dos acordos negociados, ofereceu subsídios para explicar essa mudança no subsistema do PNDH (SPNDH). No caso concreto, verificou-se que o “esquecimento” de Vannuchi, de não acrescentar o eixo memória e verdade no documento que subsidiaria as discussões nas etapas municipal, distrital e estadual das conferências que antecederiam à décima primeira CNDH, fez emergir as vulnerabilidades do subsistema, deixando claro o quanto ele não estava propenso às mudanças. Esse choque interno favoreceu o reforço das crenças da coalizão CVJ e contribuiu para fortalecer suas ações na busca por espaços no SPNDH. Assim, por meio das pressões exercidas pela CVJ, fez-se uma composição entre esta coalizão e os responsáveis pela formulação da política e, com isso, foram inseridos os temas relativos à memória, verdade e justiça e Heloísa Greco (GTNM/MG) foi eleita como uma das delegadas para representar a coalizão CVJ na XICNDH.

Esse choque interno levou a mudança no PNDH e a inclusão pela primeira vez de políticas públicas voltadas ao direito à memória e verdade em um programa (Decreto nº 7.037). Porém, essas mudanças no PNDH-3 não respeitaram o decidido no relatório final da XICNDH, elas sofreram mudanças unilaterais por parte do governo. Não obstante, mesmo com essas alterações, a coalizão CARP mostrou-se insatisfeita e, pouco mais de quatro meses da edição do PNDH-3, novas mudanças foram feitas e diversas conquistas da CVJ perdidas. Essa mudança nas diretrizes do eixo memória e verdade foi percebida, nesse trabalho, como originária de acordos negociados, derivados de uma situação de “beco sem saída”. Isto é, a manutenção de algumas normas do programa eram vistas como inviáveis para a coalizão CARP e, para que não houvesse

uma perda total das conquistas da CVJ, o governo preferiu ceder e fazer as mudanças nas normas do PNDH-3. O mesmo ocorreu na edição da Lei que criou a CNV (Lei nº 12.528/2011), na qual as entidades de direitos humanos foram apartadas do processo decisório, nenhuma demanda sua foi aceita. As normas dessa legislação refletiram as crenças da CARP.

Como se vê, a CARP mostrou-se, nos moldes do ACF, a coalizão vencedora no SPNDH, no sentido de blindar as ações da CVJ ao longo de todo o período estudado - 1970 a 2011, e também, por conseguir direcionar o processo decisório para que, no final, suas crenças fossem mantidas. Com isso, as mudanças introduzidas pela CVJ foram mais incrementais, no sentido de nunca conseguirem romper com essa lógica da impunidade e esquecimento estabelecida pela CARP, desde a década de 1970. O poder Executivo foi visto como um ator de destaque durante os três períodos analisados, pois, no final as decisões acabavam sendo por ele direcionadas, como nos casos de João Figueiredo (autor do projeto de lei que deu redação a Lei da Anistia) e FHC (autor da MP nº 2151/2001 e dos decretos que instituíram as duas primeiras versões do PNDH), ou modificadas, no caso de Lula, que de forma unilateral fez mudanças no PNDH-3.

No primeiro caso, Figueiredo atuou em nome das Forças Armadas, o que era natural, uma vez que, como general, defendeu seus próprios interesses. Nos demais casos, FHC e Lula, não foi possível saber quais eram suas crenças. Ao que tudo indica, eles agiram no sentido de não criarem atritos com as Forças Armadas. Nesse sentido, confirma-se o que Zaverucha (2005;), D'Araújo (2013) e outros autores já levantaram em suas pesquisas que, ainda hoje, a caserna mantém seu poder. O mesmo ocorreu no SAI, subsistema estudado no capítulo quarto dessa tese. As conquistas da CVJ nesse subsistema aconteceram apenas em razão das mudanças já imprimidas no SPNDH. Aqui, o poder Executivo, na figura da presidente Dilma Rousseff, também mostrou-se ator central. Provavelmente, se não fosse um ator em posição de destaque da coalizão CVJ, no caso Dilma, a assumir a presidência no ano de 2011, era bem possível que, ainda hoje, a LAI estivesse em debate no Congresso Nacional.

Como se observa, passados trinta e sete anos da edição da Lei nº 6.683/1979, a despeito de alguns avanços no início das décadas de 1990 e 2000, com a edição de leis que ampliaram os dispositivos legais, procurando abarcar o maior número de afetados pelas violações cometidas pelo regime de exceção, não foi possível quebrar sua restrição e incompletude. Mesmo após o retorno e consolidação da democracia, nas ocasiões em que foi possível propiciar um novo desfecho a esse capítulo da história,

aqueles com poder decisório, a exemplo o Congresso Nacional e o STF, optaram por manter, na íntegra, a Lei da Anistia sob o argumento falacioso de que houve um acordo político entre as partes em conflito (anistia recíproca), o que legitimava os dispositivos dessa lei que só poderiam ser revistos pelo próprio poder Legislativo, o qual nunca se dispôs realmente a arcar com essa responsabilidade.

No fim, o que se percebe é que, dado o poder guardado pelas Forças Armadas, caso não tivessem sido feitas as concessões/alterações no eixo memória e verdade no PNDH-3 (decretos nºs 7.037/2009 e 7.177/2010), a instituição da CNV ainda estaria no papel e os arquivos da ditadura militar, provavelmente, padeceriam com o sigilo eterno. É claro que esse tema não se esgota aqui, com a criação da CNV em 2011, condenação do Brasil pela CIDH e, em algum momento, a decisão definitiva na ADPF nº 153/DF. Novas questões vão surgir, inclusive demandando análises complementares nesta pesquisa.

No que se refere ao modelo do ACF, apesar de ter sido idealizado para um sistema político diferente do brasileiro, os autores do modelo engendraram esforços para adaptá-lo a outras realidades, que não apenas a dos EUA, e com isso inseriram novas variáveis para explicitar o processo de mudança política. Nessa pesquisa o modelo mostrou-se útil como lente teórica para analisar a mudança política, especialmente por trazer elementos conceituais como coalizão, subsistema e crenças, que permitiram separar os atores em categorias e a partir disso verificar como atuaram para traduzir suas crenças em políticas públicas. Porém, como já levantado em alguns trabalhos (Weible *et al*, 2008), alguns pontos do modelo merecem ser revistos, como o aprendizado orientado à política, dada a dificuldade de mensurar como o aprendizado ocorre e, principalmente qual é o nexos causal existente entre a mudança política e o aprendizado.

A divisão tripartite de crenças apresentada pelo modelo também é ponto delicado. A própria complexidade de cada crença e o caráter subjetivo de como tipificá-las acaba sendo um obstáculo em termos metodológicos, pois as diferenças entre elas, em alguns casos, são muito sutis. No mais, dependendo da quantidade de atores em disputa no subsistema, ou em caso de subsistemas sobrepostos, fazer essa divisão pode tornar a análise inviável. No presente estudo, por exemplo, dada as dificuldades acima descritas, não foi possível fazer essa separação apresentada pelo modelo. No entanto, esse ponto não comprometeu a pesquisa, já que foi possível, mesmo assim, mapear as crenças dos atores. Na realidade, o maior obstáculo dessa pesquisa não relacionou-se ao modelo em si, mas sim a consecução dos dados, pois alguns estavam indisponíveis e

outros incompletos. Em pesquisas futuras, tendo o ACF como lente teórica, sugere-se o emprego de outras fontes de dados, como entrevistas para complementar a análise.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRÃO, Paulo; CARLET, Flávia; FRANTZ, Daniela; FERREIRA, Kelen Meregali Model; OLIVEIRA, Vanda Davi Fernandes. As caravanas da anistia: um mecanismo privilegiado da justiça de transição brasileira. **Revista Anistia Política e Justiça de Transição**, Brasília, p. 110-149, n. 2. jan-jun 2009.

ADORNO, Sérgio. Insegurança versus direitos humanos: entre a lei e a ordem. *Tempo Social*; **Rev. Sociol.** USP, S. Paulo, 11(2):129-153, out. 1999 (editado em fev. 2000).

ADORNO, Sérgio. Exclusão socioeconômica e violência urbana. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 8, p. 84-135, Dec. 2002.

ADORNO, Sérgio. Lei e ordem no segundo governo FHC. **Tempo soc.**, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 103-140, Nov. 2003.

ALMEIDA, Wellington Lourenco de. **Direitos Humanos no Brasil (1988-1998):** um desafio à consolidação democrática. Tese (doutorado em Ciência Política). 2002. 321p. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Universidade São Paulo. São Paulo, 2002.

ALBRIGHT, Elizabeth A. 2011. Policy Change and Learning in Response to Extreme Flood Events in Hungary: An Advocacy Coalition Approach. **Policy Studies Journal**, p. 485–511.

ANSARA, Soraia. **Memória Política da Ditadura Militar e Repressão no Brasil:** uma abordagem psicopolítica. Tese (doutorado em Psicologia Social). 2005. Programa de Pós-Graduação em Psicologia Social. Pontifícia Universidade Católica. São Paulo. 2005.

ARAÚJO, Sueli Mara Vaz Guimarães de. **Coalizões de advocacia na formulação da política nacional de biodiversidade e florestas.** 2007. 332p. Dissertação (mestrado em Ciência Política). Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília. Brasília. 2007.

ARAÚJO, Sueli Mara Vaz Guimarães de. **Política ambiental no Brasil no período 1999-2012:** um estudo comparado das agendas verde e marrom. 2013. 458p. Tese (doutorado em Ciência Política). Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília. Brasília. 2013.

AVRITZER, Leonardo. **Conferências nacionais:** ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. Rio de Janeiro, maio de 2012. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea 2012, 24p. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/td_1739.pdf, acesso em 18/12/2015.

BARREIRA, César. **Crônica de um massacre anunciado:** Eldorado dos Carajás. São Paulo Perspec., São Paulo, v. 13, n. 4, p. 136-143, Dec. 1999. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88391999000400015&lng=en&nrm=iso>. access on 14 Dec. 2015. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88391999000400015>.

BAUMGARTNER, Frank R; JONES, Bryan D. (1993) **Agendas and Instability in American Politics.** Chicago, University of Chicago Press.

BAUER, Caroline Silveira. Um lugar de memória no esquecimento: o monumento aos mortos e desaparecidos políticos em Porto Alegre. **Revista Memória em Rede**, Pelotas, v.7, n.13, Jul./Dez.2015.

BENNETT, A. Case Study Methods: Design, Use, and Comparative Advantages. In: SPRINZ, D. F. & WOLINSKY-NAHMIAS, Y. (eds.). **Models, Numbers, and Cases: Methods for Studying International Relations**. Ann Arbor: University of Michigan, 2004.

BRASIL. Congresso Nacional. **Anistia**. Brasília, 1982, v. 1, 694p.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Direitos Humanos. **I Conferência Nacional de Direitos Humanos**. Brasília, 1996.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Direitos Humanos. **Relatório da II Conferência Nacional de Direitos Humanos**. Brasília, 1997.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Direitos Humanos. **III Conferência Nacional de Direitos Humanos**. Brasília, 1998.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Direitos Humanos. **IV Conferência Nacional de Direitos Humanos**. Brasília, 1999.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Direitos Humanos. **V Conferência Nacional de Direitos Humanos**. Brasília, 2000.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Direitos Humanos. **VI Conferência Nacional de Direitos Humanos**. Brasília, 2001.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Direitos Humanos. **VI Conferência Nacional de Direitos Humanos**. Brasília, 2002.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Direitos Humanos. **VII Conferência Nacional de Direitos Humanos**. Brasília, 2002.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Direitos Humanos. **VIII Conferência Nacional de Direitos Humanos**. Brasília, 2003.

BRASIL. Câmara dos Deputados (Comissão de Direitos Humanos e Minorias). Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos. **VII Conferência Nacional de Direitos Humanos. Um Brasil sem violência: tarefa de todos**. Brasília, 2002a, 52p.

BRASIL. Câmara dos Deputados (Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação). **Conferência n. 0935/04**. Brasília, 2002b. 86p.

BRASIL. Câmara dos Deputados (Comissão de Direitos Humanos e Minorias). **Relatório da VIII Conferência Nacional de Direitos Humanos**. Brasília, 2004a. 146p.

BRASIL. Câmara dos Deputados (Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação). **IX Conferência Nacional de Direitos Humanos: Conferência n. 0935/04**. Brasília, 2004b. 22p.

BRASIL. Presidência da República (Secretaria Especial dos Direitos Humanos). Câmara dos Deputados (Comissão de Direitos Humanos e Minorias). Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos. **IX Conferência Nacional de Direitos Humanos: Construindo o Sistema Nacional de Direitos Humanos**. Brasília, 2005. 182p.

BRASIL. Câmara dos Deputados (Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação). Comissão de

Direitos Humanos e Minorias. **Conferência n. 0781/06**. Brasília, 2006a. 55p.

BRASIL. Câmara dos Deputados (Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação). Comissão de Direitos Humanos e Minorias. **Conferência n. 0791/06**. Brasília, 2006b. 36p.

BRASIL. Câmara dos Deputados (Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação). Comissão de Direitos Humanos e Minorias. **Conferência n. 0792/06**. Brasília, 2006c. 26p.

BRASIL. Câmara dos Deputados (Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação). **X Conferência Nacional de Direitos Humanos: plenária final**. Conferência n. 0807/06. Brasília, 2006d. 85p.

BRASIL. Câmara dos Deputados (Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação). Comissão de Direitos Humanos e Minorias. **Audiência Pública n. 0002/10**. Brasília, 2010a. 78p.

BRASIL. Câmara dos Deputados (Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação). Comissão de Direitos Humanos e Minorias. **Audiência Pública n. 0015/10**. Brasília, 2010b. 99p.

BRASIL. Câmara dos Deputados (Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação). Comissão de Direitos Humanos e Minorias. **Audiência Pública n. 0386/10**. Brasília, 2010c. 95p.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 7.899/2014**. Dispõe sobre a inclusão no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática "A Ditadura Militar no Brasil e a Violação dos Direitos Humanos" e dá outras providências. 2014.

BRASIL. Decreto nº 1.904 de 13 de maio de 1996. Institui o Programa Nacional de Direitos Humanos. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 de maio de 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1904.htm , acesso em 20/02/2012.

BRASIL. Decreto nº 2.134 de 24 de janeiro de 1997. Regulamenta o art. 23 da Lei nº 8.159 de 08 de janeiro de 1991 que dispõe sobre a categoria dos documentos públicos sigilosos e o acesso a eles e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 de janeiro de 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2134.htm , acesso em 26/12/2015.

BRASIL. Decreto nº 4.229 de 13 de maio de 2002. Dispõe sobre o programa Nacional de Direitos Humanos e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 de maio de 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4229.htm, acesso em 28/12/2015.

BRASIL. Decreto nº 5.301 de 09 de dezembro de 2004. Regulamenta o disposto na Medida Provisória nº 228 de 09 de dezembro de 2004 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 de dezembro de 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/D5301.htm, acesso em 10/05/2015.

BRASIL. Decreto nº 7.037 de 21 de dezembro de 2009. Aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 de dezembro de 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7037.htm , acesso em 22/01/2013.

BRASIL. Decreto nº 7.177 de 12 de maio de 2010. Altera o Anexo do Decreto nº 7.037 de 21 de dezembro de 2009 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 de maio de 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7177.htm#art4 , acesso em 18/09/2013.

BRASIL. Senado Federal. Diário do Senado Federal, **Ata da 101ª sessão deliberativa ordinária**, 18 de agosto de 1999. Brasília.

BRASIL. Lei nº 6.683 de 28 de agosto de 1979. Concede Anistia e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 de agosto de 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6683.htm , acesso em 15/01/2014.

BRASIL. Lei nº 8.112 de 11 de dezembro de 1990. Regula o acesso a informação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, DF, 12 de dezembro de 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8112cons.htm , acesso em 15/03/2015.

BRASIL. Lei nº 8.159 de 08 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, DF, 09 de janeiro de 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8159.htm#art23 , acesso em 15/12/2015.

BRASIL. Lei nº 9.140 de 04 de dezembro de 1995. Reconhece como mortas pessoas desaparecidas em razão de participação, ou acusação de participação em atividades políticas e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, DF, 05 de dezembro de 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9140.htm , acesso em 15/01/2014.

BRASIL. Lei nº 9.527 de 10 de dezembro de 1997. Altera dispositivos das Leis 8.112/1990 e dá dá outras providências. **Diário Oficial da União**, DF, 11 de dezembro de 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9527.htm#art1 , acesso em 15/01/2014.

BRASIL. Lei nº 10.559 de 13 de novembro de 2002. Regulamenta o art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitória e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, DF, 13 de novembro de 2002d. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10559.htm, acesso em 15/01/2015.

BRASIL. Lei nº 4.553 de 27 de dezembro de 2002. Dispõe sobre a salvaguarda de dados, informações, documentos e materiais sigilosos e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, DF, 14 de dezembro de 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4553.htm#art69 acesso em 15/01/2015.

BRASIL. Lei nº 11.111 de 05 de maio de 2005. Regulamenta a parte final do disposto no inciso XXXIII do caput do art. 5º da Constituição Federal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, DF, 06 de maio de 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111111.htm , acesso em 16/01/2015.

BRASIL. Lei nº 12.528 de 18 de novembro de 2011. Cria a Comissão Nacional da Verdade no âmbito da Casa Civil da Presidência da República. **Diário Oficial da União**, DF, 18 de novembro de 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112528.htm acesso em 15/01/2015.

BRASIL. Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, DF, 18 de novembro de 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm acesso em 16/01/2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **O que são Conferências**. Brasília, 2013. 13p.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Direitos Humanos. Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos. **Direito à Memória e à Verdade**. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, 2007. Comunicação do Estado de 25 de setembro de 2007.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Direitos Humanos. **11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos**. Brasília, 2008, 42p.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Direitos Humanos. **11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos**. Brasília, 2008a. 30p.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Direitos Humanos. **Resoluções aprovadas na 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos**. Brasília, 2008b. 215p.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Direitos Humanos. **A Atuação da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República 2003-2010**. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, Brasília, 2010. 191p.

BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República. Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados. Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos. **11ª Conferência Nacional dos Direitos Humanos. Democracia. Desenvolvimento e direitos Humanos: Superando as desigualdades**. Brasília, 2009. 210p.

BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República. **Subsídio para a Revisão e Atualização do Programa Nacional de Direitos Humanos**. Brasília, 2008a. 443p.

BRAVIN, Fábio Pereira. **Política e ação pública: análise da política nacional de educação permanente em saúde**. 2008. 119p. Dissertação (Mestrado em Política Social). Programa de Pós-Graduação em Política Social. Universidade de Brasília. Brasília. 2008.

BRUZIGUEZZI, Bruno. Os fundamentos da doutrina de segurança nacional e seu legado na constituição do Estado brasileiro Contemporâneo. **Revista Sul-Americana de Ciência Política**, v. 2, n. 1, 47-64.

BUENO, Luciano. **Políticas Públicas do esporte no Brasil: razões para o predomínio do alto rendimento**. 2008. 200p. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo). Fundação Getúlio Vargas. Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo. 2008.

CABRERA, Carlos Artur Gallo. **Para que não se esqueça, para que nunca mais aconteça: um estudo sobre o trabalho da Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos no Brasil**. 2012. 117p. Dissertação (mestrado em Ciência Política). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. 2012.

CALMON, Paulo d. Pin. MARCHESINI, Marcelo. Análise de políticas públicas no Brasil: Estudos sobre a formação da agenda governamental. Brasília, DF, 2007. Trabalho apresentado no **XXXI ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO**.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt; SOARES, Alessandra Guimarães; BRASIL, Felipe Gonçalves. Pesquisa em políticas públicas no Brasil: um mapeamento da aplicação de modelos internos

recentes na literatura nacional. **IX ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA**, 2014.

CARVALHO, Aloysio. Geisel, Figueiredo e a liberalização do regime autoritário (1974-1985). **Dados**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 115-147, Mar. 2005.

CASTRO, Jorge Abrahão de; MORAES, Manoel Batista; SADECK, Francisco; DUARTE, Bruno. SIMÕES, Helenne. **Análise da evolução e dinâmica do fasto social federal: 1995-2001**. Texto para discussão n. 988, Brasília, IPEA, out.2003.

CICONELLO, Alexandre. Os avanços e contradições das políticas de Direitos Humanos no Governo Lula. In: PAULA, M. (org.) **Nunca antes na história desse país...? Um balanço das políticas do governo lula**. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll. 2011.

CODATO, Adriano Nervo. Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar à democracia. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba , n. 25, p. 83-106, Nov. 2005.

COIMBRA, Cecília Maria Bouças. Doutrinas de segurança nacional: banalizando a violência. **Psicol. estud.**, Maringá , v. 5, n. 2, p. 1-22, 2000.

_____. Cidadania ainda recusada: o Plano Nacional de Direitos Humanos e a Lei sobre mortos e desaparecidos políticos. **Em Psicologia, Ética e Direitos Humanos**. p.89-108. São Paulo: Casa do Psicólogo; Brasília: Conselho Federal de Psicologia.

_____. Tortura ontem e hoje: resgatando uma certa história. **Psicol. estud.**, Maringá , v. 6, n. 2, p. 11-19, Dec. 2001.

_____. LOBO, Lilia Ferreira; NASCIMENTO, Maria Lívia do. Por uma invenção ética para os Direitos Humanos. For an ethical invention for Human Rights. **Psicol. clin.**, Rio de Janeiro , v. 20, n. 2, p. 89-102, 2008.

_____. Cinquenta anos depois.... **Verve (PUCSP)**, v. 25, p. 33-46, 2014.

COMISSÃO DE FAMILIARES DE MORTOS E DESAPARECIDOS POLÍTICOS; INSTITUTO DE ESTUDOS E VIOLÊNCIA DO ESTADO (Entidade); GRUPO TORTURA NUNCA MAIS RJ e PE (Entidade). Dossiê dos mortos e desaparecidos políticos a partir de 1964. Recife: Companhia Editora de Pernambuco.1995. 448p.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) vs. Brasil**. Exceções preliminares, mérito, reparações e custos. Sentença de 24 nov., série C, n.219.

COMPARATO, Bruno Konder. A ação política do MST. **São Paulo Perspec.**, São Paulo , v. 15, n. 4, p. 105-118, Dec. 2001 .

COSTA, Nilson do Rosário. A proteção social no Brasil: universalismo e focalização nos governos FHC e Lula. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 693-706, June 2009.

CRUZ, Sebastião C. Velasco E.; MARTINS, Carlos Estevam. De Castello a Figueiredo: uma incursão na pré-história da “abertura”. In. Sociedade Política no Brasil pós-64. SORJ, Bernardo e ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares (orgs.). **Sociedade política no Brasil pós-64**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais. 2008. 385p.

CUYA, Esteban. Justiça de Transição. **Acervo**, Rio de Janeiro, v. 24, no 1, p. 37-78, jan/jun 2011.

DEL PORTO, Fabíola Brigante. **A luta pela anistia no regime militar brasileiro: a constituição da sociedade civil no país e a construção da cidadania**. Mestrado (dissertação em Filosofia). 2002. 144p. Programa de Pós-Graduação em Filosofia. Universidade Estadual de Campinas. Campinas. 2002.

D'ARAUJO, Maria Celina. O estável poder de veto Forças Armadas sobre o tema da anistia política no Brasil. **Varia hist.**, Belo Horizonte , v. 28, n. 48, p. 573-597, Dec. 2012 .

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

ENCONTRO NACIONAL DE MOVIMENTOS PELA ANISTIA. **Carta de Salvador**. Salvador, 09 de setembro de 1978. Disponível em: <http://www.arquivestado.sp.gov.br/uploads/acervo/textual/deops/anistia/DEOPS50Z130005005.pdf> acesso em: 05/10/2015.

FALCÃO, Maria Cláudia Araújo de Arruda. **Lei de Anistia: aspectos políticos e jurídicos**. Mestrado (dissertação em Ciência Política). 2010. 116p. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Universidade Federal de Pernambuco. Recife. 2010.

FARIA, Claudia Feres; SILVA, Viviane Petinelli; LINS, Isabella Lourenço. Conferências de políticas públicas: um sistema integrado de participação e deliberação?. **Rev. Bras. Ciênc. Polít.**, Brasília , n. 7, p. 249-284, Apr. 2012 .

FARIA, Cláudia Feres. Do ideal ao real: as consequências das mudanças conceituais na teoria deliberativa. **Lua Nova**, São Paulo, 87:63-81,2012.

FATURI, Fábio Rosa. O I Congresso Nacional pela Anistia: discursos e estratégias. **Revista Autos & Baixas**. Justiça Memória e Cidadania. V. 2, n. 1. 2014. p.1-10.

FICO, Jorge. História do Tempo Presente, eventos traumáticos e documentos sensíveis - o caso brasileiro. **Varia Historia**, Belo Horizonte, vol. 28, nº 47, p.43-59, jan/jun 2012.

FISHER, Frank e FORESTER, John. (1993). **The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning**. London, Duke University Press.

FRANÇA, Étienne F. **Coalizões de advocacia na formulação da política de controle de drogas ilícitas no Brasil, no período de 1988/2000**. 2002. Dissertação (mestrado em Ciência Política). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília. Brasília. 2002.

FRANCO, Thalita Leme. **Efetividade das decisões proferidas pela corte interamericana de direitos humanos: identificação dos marcos teóricos e análise da conduta do estado brasileiro**. Mestrado (dissertação em Relações Internacionais). 2014. 149p. Universidade de São Paulo. Instituto de Relações Internacionais. 2014.

FREITAS, Rosana de C. Martinelli. O governo Lula e a proteção social no Brasil: desafios e perspectivas. **Rev. katálysis**, Florianópolis , v. 10, n. 1, p. 65-74, June 2007.

GERRING, J. **Case Study Research: Principles and Practices**. Cambridge University Press: New York, 2007.

GIANNASI, Carlos Alberto. **A doutrina de Segurança Nacional e o "Milagre Econômico" (1969/1973)**. 2011. 313p. Tese (doutorado em História Econômica). Programa de Pós-Graduação em História Econômica. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. A Política de Promoção aos Direitos Humanos no Governo Lula. **Revista Debates**, Porto Alegre, v.4, n.2, p. 107-135, jul.-dez. 2010. 107-135.

GRECO, Heloísa Amélia. **Dimensões fundacionais da luta pela anistia**. Tese (doutorado em História). 2003. 559p. Programa de Pós- Graduação em História. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003.

_____. Memória x esquecimento: a luta pela Anistia Ampla, Geral e Irrestrita. **Revista Estudos**, Belo Horizonte, v. 2, n.2, p. 119-132, 2004.

_____. A dimensão trágica da luta pela anistia. **Cadernos da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, v. 8, n.13, p. 85-111, 2005.

_____. Memória vs. Esquecimento, Instituinte vs. Instituído: a luta pela Anistia Ampla, Geral e Irrestrita. In: SILVA, Haike Roselane Kleber (Org.). **A luta pela Anistia**. São Paulo: Editora UNESP, 2009.

_____. 50 anos do Golpe Militar/35 anos da Lei da Anistia: A longa marcha da “estratégia do esquecimento”. **Cadernos de História**. v. 15, n. 22, p. 160-189, 2014.

GUEMBE, María José. Reabertura dos processos pelos crimes da ditadura militar Argentina. **Sur, Rev. int. direitos humanos**, São Paulo , v. 2, n. 3, p. 120-137, Dec. 2005.

GURGEL, Idê Gomes Dantas. **A Pesquisa Científica na Condução de Políticas de Controle de Doenças Transmitidas por Vetores**. 2007. Tese (Doutorado em Saúde Pública). Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães. Fundação Oswaldo Cruz. Recife, 2007, 310p.

INGOLD, Karin. 2011. Network Structures within Policy Processes: Coalitions, Power, and Brokerage in Swiss Climate Policy. **Policy Studies Journal**, p. 435–59.

JELÍN, Elizabet. Introducción. Gestión política, gestión administrativa y gestión histórica: ocultamientos y descubrimientos de los archivos de la represión. In: CATELA, Ludimila da Silva et (orgs.). **Los archivos de la represión: documentos, memoria y verdad**. Buenos Aires: Siglo Veinteuno, 2002.

JELÍN, Elizabet. Fechas de la memoria social. Las conmemoraciones en perspectiva comparada. **Íconos**, Quito, Flacso-Ecuador, n. 18, p. 141-151, 2004.

JOFFILY, Mariana. Direito à informação e direito à vida privada: os impasses em torno do acesso aos arquivos da ditadura militar brasileira. **Estud. hist. (Rio J.)**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 49, p. 129-148, June 2012.

JOFFILY, Mariana. **No centro da engrenagem: os interrogatórios na operação bandeirantes e no DOI de São Paulo (1969-1975)**. Tese (doutorado em História Social). 2008. 349p. Programa de Pós-Graduação em História. Universidade de São Paulo. São Paulo. 2008.

JOHN, Peter. 1998. **Analysing Public Policy**. London: Cassell.

_____. 2003. Is There Life After Policy Streams, Advocacy Coalitions, and Punctuations:

Using Evolutionary Theory to Explain Policy Change? **Policy Studies Journal**, Vol. 31, No. 4.

KINGDON, John. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. 3a. Ed. New York: Harper Collins, [1984] 2003.

KINZO, MARIA D'ALVA G.. A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição. **São Paulo Perspec.**, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 3-12, Dec. 2001.

KONRAD, Diorge Alceno; LAMEIRA, Rafael Fantinel; FONSECA, Mateus Capssa Lima da. O Golpe e a Consolidação da Ditadura Civil-Militar no Rio Grande do Sul. **Cuadernos del CILHA**, Mendoza, v. 14, n. 1, p. 107-126, jun. 2013.

KÜBLER, Daniel. 2001. Understanding Policy Change with the Advocacy Coalition Framework: An Application to Swiss Drug Policy. **Journal of European Public Policy**, p. 623–41.

LEAL, Rogério Gesta. A memória como direito fundamental civil e político: qual o caminho brasileiro? In: **Verdade, memória e justiça: um debate necessário**. Rogério Gesta Leal (org.). Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2012. 104p.

LIMA, Josely Tostes de. O que é justiça de transição? **Revista Projeção Direito e Sociedade**, Brasília, v. 3, n. 2, p. 30-44, dezembro de 2012.

MAGALHAES, Marionilde Dias Brepohl de. A lógica da suspeição: sobre os aparelhos repressivos à época da ditadura militar no Brasil. **Rev. bras. Hist.**, São Paulo, v. 17, n. 34, p. 203-220, 1997.

MACHADO, Maria Goreti Farias. **A proposta de FUNDEB do executivo federal: interlocuções na formulação da política**. 2007. 154p. Dissertação (Mestrado em Educação). Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. 2007.

MAHONEY, James; THELEN, K. A Theory of Gradual Institutional Change. IN: Mahoney, J. & Thelen, K (Eds): **Explaining Institutional Change - Ambiguity, Agency and Power**. New York: Cambridge University Press, 2010, pp. 1-37.

MARTINS FILHO, João Roberto. O governo Fernando Henrique e as Forças Armadas: um passo à frente dois passos atrás. **Revista olhar**, São Carlos, ano 2, n. 4, p. 1-17, dez. de 2000.

MARTINS FILHO, João Roberto. A influência doutrinária francesa sobre os militares brasileiros nos anos de 1960. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 23, n. 67, p. 39-50, jun. 2008 .

MATTOS, Marco Aurélio Vanucchi Leme de. Contra as reformas e o comunismo: a atuação da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) no governo Goulart. **Estud. hist. (Rio J.)**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 49, p. 149-168, jun. 2012.

MÉNDEZ, Juan; COVELLI, Gilma Tatiana Rincón. Parecer técnico sobre a natureza dos crimes de lesa-humanidade, a imprescritibilidade e a proibição de anistia. **Revista Anistia Política e Justiça de Transição**, Brasília, n. 1, p. 352-394, jan-jun 2009.

MEYER, Emilio Peluso Neder. **Ditadura e responsabilização**: elementos para uma justiça de transição no Brasil. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2012. 364p.

MEZAROBBA, Glenda Lorena. **Um Acerto de Contas com o Futuro. A anistia e suas consequências**: um estudo do caso brasileiro. Dissertação (mestrado em Ciência Política). 2003. 213p. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Universidade de São Paulo, São Paulo. 2003.

MORAVCSIK, Andrew. The Origins of Human Rights Regimes: Democratic Delegation in Postwar Europe. **International Organization**. Boston: n.54, v. 02, 2000, pp. 217–252.

MOREIRA, Alexandre Magno Fernandes. **Poder Regulamentar**. Disponível em: http://www.lfg.com.br/public_html/article.php?story=20110118231013562, acesso em 28/03/2015.

MORONI, Antônio José. O direito a participação no Governo Lula. **32ND INTERNATIONAL CONFERENCE ON SOCIAL WELFARE**. Disponível em: <http://docplayer.com.br/379574-O-direito-a-participacao-no-governo-lula.html>, acesso em 01/12/2015.

NASCIMENTO, Viviam Ester de Souza; SAES, Maria Sylvia Macchione; ZYLBERSZTAJN, Decio. Direitos de propriedade, investimentos e conflitos de terra no Brasil: uma análise da experiência paranaense. **Rev. Econ. Sociol. Rural**, Brasília, v. 48, n. 3, p. 705-748, Sept. 2010.

NASSER, Salem Hikmat. Jus cogens ainda esse desconhecido. **Revista Direito FGV**. V. 1 n. 2, p. 161 – 178, jun-dez 2005.

NETO, Paulo de Mesquita. Programa Nacional de Direitos Humanos: continuidade ou mudança no tratamento dos direitos humanos. **Revista CEJ**, v. 1, n. 1, jan-abr. 1997.

NOHRSTEDT, D. Do advocacy coalitions matter? Crisis and change in Swedish nuclear energy policy. **Journal of Public Administration Research and Theory**, Oxford, nº20, 2009, p. 309-333.

OLIVEIRA, Sônia Maria Leite de. **Internalização do regime internacional dos direitos humanos pós-Conferência de Viena, em 1993: o caso brasileiro**. 2012. 239p. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. 2012.

OLIVEIRA, Vanessa Veiga de. **Direitos Humanos e suas justificativas na mídia: a controvérsia envolvendo o caso do PNDH-3**. 2013. Dissertação (mestrado em Comunicação Social). 2013. 175p. Programa de Pós-Graduação em Comunicação Social. Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte. 2013.

PADRÓS, Enrique Serra. História do tempo presente, ditaduras de segurança nacional e arquivos repressivos. **Tempo e Argumento**, Florianópolis, v.1, n.1, p.30-45, jan-jun. 2009.

PEDROSO, Marcel de Moraes. **Inteligência decisória e análise de políticas públicas: o caso das Unidades de Pronto Atendimento (UPAs)**. 2011. 338p. Tese (Doutorado em Administração). Programa de Pós-Graduação em Administração. Universidade de Brasília. Brasília. 2011.

PIERSON, Paul. Public Policies as Institutions. In: Shapiro, Ian et al (ed). **Rethinking Political Institutions**. New York: New York University Press, 2006.

PINTO, Simone Rodrigues. Direito à memória e à verdade: Comissões de Verdade na América Latina. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 4, n.1, p.128-1473, jan-jun. 2010.

PIPER, Isabel Shafir. Investigación y acción política en prácticas de memoria colectiva. In: VINYES, Ricard (ed.). **El Estado y la memoria: gobiernos y ciudadanos frente a los traumas de la historia**. Barcelona: RBA, 2009.

_____. Espacios y narrativas: construcciones del pasado reciente em el Chile de la posdictadura. Clepsidra. **Revista Interdisciplinaria de Estudios sobre Memoria**, n. 2, p. 48-65, octubre 2014.

RIBEIRO, Denise Felipe. **A anistia brasileira: antecedentes, limites e desdobramentos da ditadura civil-militar à democracia.** Dissertação (mestrado em história). 2012. 130p. Programa de Pós-Graduação em História. Universidade Federal Fluminense. Niterói. 2012.

SABATIER, Paul A. Knowledge, policy-oriented learning, and policy change. **Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization**, vol. 8, 1987, p. 649–692.

_____. e JENKINS-SMITH H. Special Issue: Policy Change and Policy-Oriented Learning: Exploring an Advocacy Coalition Framework, **Policy Sciences** v. 21:123-278, 1988

SABATIER, Paul A. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy oriented learning therein. **Policy Sciences**, vol. 21, 1988, p.129-168.

_____. JENKINS-Smith, HANK C. **Policy Change and learning: the advocacy coalition approach.** Boulder: Westview Press, 1993.

_____. The advocacy coalition framework: an assessment. In: SABATIER, P. (Ed.). **Theories of the policy process.** Boulder, CO: Westview Press, 1999.

_____. Special Issue: Policy Change and Policy-Oriented Learning: Exploring an Advocacy Coalition Framework, **Policy Sciences** v. 21:123-278, 1988

SABATIER, Paul A.; ZAFONTE, Matthew. 2004. Are Bureaucrats and Scientists Members of Advocacy Coalitions? Evidence from an Intergovernmental Water Policy Subsystem. In P. A. Sabatier, ed., **An Advocacy Coalition Lens on Environmental Policy**, under review.

SABATIER, P. A.; WEIBLE, Christopher M. The advocacy coalition framework: innovations and clarifications. In: SABATIER, P. A. (Ed.) **Theories of the policy process.** Boulder, CO: Westview Press, 2007, p. 189-220.

SACAVINO, Susana Beatriz. **Educação em/para os Direitos Humanos em processos de democratização: o caso do Chile e do Brasil.** 2008. 289p. Tese (Doutorado em Educação). Programa de Pós-Graduação em Educação. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. 2008.

SANTOS, Fábio Pereira dos. **Coalizões de interesses e a configuração política da agricultura familiar no Brasil.** 2011. 181p. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo). Escola de Administração de Empresas de São Paulo. Fundação Getúlio Vargas. São Paulo. 2011.

SCARPARO, Helena Beatriz Kochenborger; TORRES, Samantha; ECKER, Daniel Dall'igna. Psicologia e ditadura civil-militar: reflexões sobre práticas psicológicas frente às violências de estado. **Rev. Epos**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 57-78, jun. 2014.

SIMIELLI, Lara Elena Ramos. **Coalizões em Educação no Brasil: A pluralização da sociedade civil na luta pela melhoria da educação pública.** 2008. 223p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo). Fundação Getúlio Vargas. Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo. 2008.

SILVA, Shirley Linny da e FROTA, Maria Guiomar da Cunha. A questão do acesso aos arquivos do Departamento de Ordem Política e Social do Estado de Minas Gerais numa abordagem multidimensional. **Perspectivas em Ciência da Informação**, v. 14, número especial, p.105-119, 2009.

SILVA, Enid Rocha Andrade da. **Participação Social e as Conferências Nacionais de Políticas Públicas: Reflexões sobre avanços e desafios no período de 2003-2006.** Rio de Janeiro, fevereiro de 2009. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). 2009. 36p.

SOARES, Alessandra Guimarães. **O Congresso Nacional brasileiro e os Direitos Humanos no pós-redemocratização (1988-2010).** Dissertação (mestrado em Ciência Política). 2012. 104p. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Universidade Federal de São Carlos. São Carlos. 2012.

SOARES, Alessandra Guimarães; CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. A interface entre os regimes internacionais e a formulação da agenda do Programa Nacional de Direitos Humanos no Brasil. In: **Estado, Democracia e Controle Democrático.** Carlos Henrique Santa e Wagner Iglesias (orgs.) 1. ed. São Paulo: Alameda, 2015. 502p.

SOARES, Alessandra Guimarães; ALVES, Renan Prado. Considerações acerca das análises de políticas públicas: o modelo de coalizões de defesa. **Revista de Pesquisa em Políticas Públicas.** n. 06, p. 64-77, 1º semestre de 2015.

SOARES, Luiz Eduardo. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Estud. av., São Paulo**, v. 21, n. 61, p. 77-97, dec. 2007.

SOUTO MAIOR, Luiz A. P.. Brasil-Estados Unidos: desafios de um relacionamento assimétrico. **Rev. bras. polít. int., Brasília**, v. 44, n. 1, p. 55-68, June 2001.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de.; LIMA, Paula Pompeu Fiuza; TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. Conselhos e conferências nacionais: entre a participação e a representação. **Argumentum**, Vitória (ES), v.4, n.1, p. 152-172, jan./jun. 2012.

STAMPA, Inez Terezinha; NETTO, Rodrigo de Sá. Documentar a Ditadura, uma reflexão coletiva uma história que não pode se repetir. In: **Arquivos da repressão e da resistência: comunicações do I Seminário Internacional Documentar a Ditadura [livro eletrônico].** Inez Terezinha Stampa e Rodrigo de Sá Netto (orgs.). Rio de Janeiro: Arquivo Nacional – Centro de Referência Memórias Reveladas, 2013. 323p.

STEINER, A. O uso de estudos de caso em pesquisas sobre política ambiental: vantagens e limitações. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, vol. 19, 2011, nº 38, p. 141-158.

STRECK, Lenio. A lei de anistia, a constituição e os direitos humanos no brasil: lenio streck responde. **Revista Anistia Política e Justiça de Transição.** Ministério da Justiça, v. 2, p. 24-29, jul.-dez. 2009.

TELES. Janaína de Almeida. **A abertura dos arquivos da ditadura militar e a luta dos familiares de mortos e desaparecidos políticos no Brasil. 2006.** Disponível em: <http://diversitas.fflch.usp.br/files/a%20abertura%20dos%20arquivos%20da%20ditadura.pdf>, acesso em 29/08/2015.

TERRA, Rosabe B. Mariano da Rocha Barcellos. O embate da reparação das violações contra os direitos humanos cometidos no passado: imperiosidade ou não da responsabilidade estatal e breves apontamentos sobre o papel das comissões de verdade no contexto em pauta. In: LEAL, Rogério Gesta (org.). **Verdade, memória e justiça [recurso eletrônico]: um debate necessário.** Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2012. 104p.

THELEN, Kathleen. Historical institutionalism in comparative politics. **Annual Review of Political Science**. Vol. 2: 369-404. 1999.

TOLEDO, Caio Navarro de. 1964: o golpe contra as reformas e a democracia. **Rev. Bras. Hist.**, São Paulo, v. 24, n. 47, p. 13-28, 2004.

TOLENTINO, Marcos Oliveira Amorim; RESENDE, Pâmela de Almeida. As ditaduras civis-militares e os dilemas entre lembrar esquecer a representação dual entre Brasil e Argentina. **Revista Eletrônica da ANPHLAC**, n. 18, p. 251-286, jan.-jul. 2015.

VIANA, Luna Bouzada Flores. **Entre o abstrato e o concreto: legados do embate sobre o Projeto de Integração do São Francisco ou da transposição**. 2011. 200p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Universidade de Brasília. Brasília. 2011.

VICENTE, Victor Manuel Barbosa. **Análise de mudanças institucionais na política de ordenamento territorial urbano no Distrito Federal (1991-2009)**. 2012. 231p. Tese (Doutorado em Administração). Programa de Pós-Graduação em Administração. Universidade de Brasília. Brasília. 2012.

WEIBLE, Cristopher M. Beliefs and perceived influence in a natural resource conflict: na advocacy coalition approach to policy networks. **Political Research Quartely**, Nova York, v. 58, n. 3, set. 2005.

_____. An Advocacy Coalition Framework Approach to Stakeholder Analysis: Understanding the Political Context of California Maribe Protected Area Policy. **Journal of Public Administration Research and Theory**, april 26, 2006. p. 95-117.

_____. SABATIER, Paul A. A guide to the advocacy coalition framework. In: Frank Fischer, Gerald J . Miller , and Mara S . Sidney (Eds.). **Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods**. CRC Press, 2007. p. 123-136.

_____. SABATIER, Paul A.; FLOWERS, Jim. Advocacy Coalition Framework. In: Evan Berman and Jack Rabin (Eds). **Encyclopedia of Public Administration and Public Policy, Second Edition** (online). 2008.

_____. SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C.; NOHRSTEDT, Daniel; HENRY, Adam Douglas; DELEON, Peter. A quarter century of the advocacy coalition framework an introduction to the special issue. **The Policy Studies Journal**, Vol. 39, No. 3, 2011. p. 349-360.

WINAND, Érica Cristina Alexandre; BIGATÃO, Juliana De Paula. A política brasileira para os direitos humanos e sua inserção nos jornais: a criação da Comissão Nacional da Verdade. **RIDH**,| Bauru, v. 2, n. 2, p. 41-62, jun. 2014.

ZAFONTE, Matthew; SABATIER, Paul. A. Short-term versus long-term coalitions in the policy process: Automotive pollution control, 1963-1989. **The Policy Studies Journal, Malden**, v. 32, n. 1, p 75-104, 2004.

ZAVERUCHA, Jorge. Relações civil-militares no primeiro governo da transição brasileira: uma democracia tutelada. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 9, n. 26, p. 162-178, out. 1994.

_____. **Frágil Democracia e a Militarização da Segurança Pública no Brasil**. XII

ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, Caxambu, 19-23 outubro 1999, GT n. 21.

_____. A fragilidade do Ministério da Defesa Brasileiro. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, 25, p. 107-121, nov. 2005.

_____. **FHC, Forças Armadas e polícia: entre o autoritarismo e a democracia**. Rio de Janeiro: Record, 2005, 288p.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman. 2001.

ZYL, Paul Van. Promovendo a justiça transaccional em sociedades pós-conflito. **Revista Anistia Política e Justiça de Transição**. Ministério da Justiça. Brasília, n. 1, p. 32-55, Jan./jun. 2009.

ANEXO

ANEXO I

Hipóteses modelo ACF

QUADRO 12: Hipóteses do modelo do ACF

ADVOCACY COALITION

1. On major controversies within the policy subsystem when policy core beliefs are in dispute, the lineup of allies and opponents tends to be rather stable over periods of a decade or so.
2. Actors within an advocacy coalition will show substantial consensus on issues pertaining to the policy core, although less so on secondary aspects.
3. An actor (or coalition) will give up secondary aspects of his (its) belief system before acknowledging weaknesses in the policy core.
4. Elites of purpose groups are more constrained in their expression of beliefs and policy positions than elites from materials groups.
5. Within the coalition, administrative agencies will advocate usually more moderate positions than their interest-group allies.
6. Coalitions are more likely to persist if (i) the major beneficiaries of the benefits that a coalition produces are clearly identified and are members of the coalition, (ii) the benefits received by coalition members are related to the maintenance costs of each member, and (iii) coalition members monitor each others' actions to ensure compliance.
7. Actors who share policy core beliefs are more likely to engage in short-term coordination if they view their opponents as (i) very powerful, and (ii) very likely to impose substantial costs upon them if victorious.
8. Actors who share (policy core) beliefs are more likely to engage in short-term coordination if they: (i) interact repeatedly; (ii) experience relatively low information costs; and (iii) believe that there are policies that, while not affecting each actor in similar ways, at least treat each fairly. (p.129)

POLICY-ORIENTED LEARNING

9. Policy-oriented learning across belief systems is most likely when there is na intermediate level of informed conflict between the two coalitions. This requires that: (i) each have the technical resources to engage in such a debate; and that (ii) the conflict be between secondary aspects of one belief system and core elements of the other or, alternatively, between important secondary aspects of the two belief systems.
10. Policy-oriented learning across belief systems is most likely when there exists a fórum which is: (i) prestigious enough to force professionals from different coalitions to participate; and (ii) dominated by professional norms.
11. Problems for which accepted quantitative data and theory exist are more conducive to policy-oriented learning across belief systems than those in which data and theory are generally qualitative, quite subjective, or altogether lacking.
12. Problems involving natural systems are more conducive to policy-oriented learning across belief systems than those involving purely social or political systems because in the former, many of the critical variables are not themselves active strategists and because controlled experimentation is more feasible.
13. Even when the accumulation of technical information does not change the views of the opposing coalition, it can have important impacts on policy—at least in the short run—by altering the views of policy brokers.

POLICY CHANGE

14. The policy core attributes of a governmental program in a specific jurisdiction will not be significantly revised as long as the subsystem advocacy coalition that instituted the program remains in power within that jurisdiction—except when the change is imposed by a hierarchically superior jurisdiction.

15. Significant perturbations external to the subsystem (e.g., changes in socioeconomic conditions, public opinion, system-wide governing coalitions, or policy outputs from other subsystems) are unnecessary, but not sufficient, cause of change in the policy core attributes of a governmental program.

Fonte: Sabatier, 2007; Weible *et al* , 2009

APÊNDICE

APÊNDICE I

Crenças e atores CVJ e CARP SPNDH (1970-2011)

QUADRO 13: Crenças e atores CVJ (1970-1985)

COALIZÃO VERDADE E JUSTIÇA	
Crenças: 1. Libertação imediata de todos os presos políticos, com a volta imediata de todos os exilados; 2. Esclarecimento das mortes e desaparecimentos; 3. Responsabilização judicial dos agentes públicos que praticaram graves violações de direitos humanos (torturas, mortes, desaparecimentos, etc); 4. Revogação da Lei de Segurança Nacional e supressão de todo aparato repressivo; 5. Contramemória.	
ATORES NÃO GOVERNAMENTAIS	
Atores e Crenças	Dado que indica a crença
Movimentos pró-direitos humanos pela anistia, dentre eles: Comissão Justiça e Paz da Cúria Metropolitana de São Paulo; MDB, MFPA, CBAs (crenças 1 a 5).	<ul style="list-style-type: none">✓ Comissão Justiça e Paz da Cúria Metropolitana de São Paulo, que participava ativamente na defesa da causa dos perseguidos políticos, presos e familiares de mortos e desaparecidos;✓ Programa de governo do MDB nas eleições legislativas de 1974, que tinha como uma de suas diretrizes a anistia política;✓ Mobilização de diferentes setores da sociedade pela anistia e pela garantia dos direitos humanos após as mortes de Vladimir Herzog e do metalúrgico Manuel Fiel Filho no ano de 1975;✓ Fundação, do Movimento Feminino pela Anistia (MFPA), que fez irromper o debate sobre a anistia na cena política;✓ Luta dos CBAs pela Anistia Ampla, Geral e Irrestrita. Exigindo o fim das torturas e do aparelho repressivo e a responsabilização judicial dos agentes da repressão. Desmantelamento do aparelho repressivo.✓ Carta de Salvador;
ATORES GOVERNAMENTAIS	
Atores e Crenças	Dado que indica a crença
Movimentos pró-direitos humanos pela anistia, dentre eles: Comissão Justiça e Paz da Cúria Metropolitana de São Paulo; MDB, MFPA, CBAs (crenças 1 a 5).	<ul style="list-style-type: none">✓ Comissão Justiça e Paz da Cúria Metropolitana de São Paulo, que participava ativamente na defesa da causa dos perseguidos políticos, presos e familiares de mortos e desaparecidos;✓ Programa de governo do MDB nas eleições legislativas de 1974, que tinha como uma de suas diretrizes a anistia política;✓ Mobilização de diferentes setores da sociedade pela anistia e pela garantia dos direitos humanos após as mortes de Vladimir Herzog e do metalúrgico Manuel Fiel Filho no ano de 1975;✓ Fundação, do Movimento Feminino pela Anistia (MFPA), que fez irromper o debate sobre a anistia na cena política;✓ Luta dos CBAs pela Anistia Ampla, Geral e Irrestrita. Exigindo o fim das torturas e do aparelho repressivo e a responsabilização judicial dos agentes da repressão. Desmantelamento do aparelho repressivo.✓ Carta de Salvador;
LEGENDA: ✓ A numeração embaixo dos nomes dos atores indica sobre quais crenças, na análise dos dados, os atores manifestaram-se favoráveis.	

Fonte: dados compilados pela autora

QUADRO 14: Crenças e atores CVJ (1990-2002)

COALIZÃO VERDADE E JUSTIÇA	
<p>Crenças:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Criação de comissão especial, com a finalidade de investigar os casos de mortes e desaparecimentos políticos; 2. Reconhecimento pelo Estado brasileiro da responsabilidade pelas prisões, mortes e desaparecimentos; 3. Pagamento de indenizações e pensões a ex-presos políticos e familiares dos mortos e desaparecidos; 4. Não indicar para cargos na estrutura governamental pessoas que praticaram crimes durante a ditadura; 5. Ampliação da Lei nº 9.140/95 (Lei dos desaparecidos); 6. Responsabilização judicial dos agentes públicos que praticaram graves violações de direitos humanos; 7. Abertura dos arquivos da ditadura. 	
ATORES NÃO GOVERNAMENTAIS	
Atores e crenças	Dado que indica a crença
<p>GTNM/MG (Heloisa Amélia Greco) GTNM/RJ (Cecília Coimbra) (todas as crenças) CFMDP (Suzana Lisboa) (Crenças 1 a 7)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Divulgaram uma “Carta Compromisso” e enviaram aos candidatos à presidência da República no ano de 1994, pedindo: reconhecimento da responsabilidade do Estado brasileiro pelas prisões, mortes e desaparecimento dos opositores políticos do regime de exceção (1964-1985); criação de uma comissão especial de investigação dos crimes e não indicação para cargos na estrutura governamental de pessoas que praticaram crimes durante a ditadura. Queriam a revisão da lei da anistia. ✓ Moção na I, II, III e V CNDH; investigação das torturas, mortes e desaparecimentos; ampliação da lei da anistia e fim da impunidade e abertura dos arquivos; ✓ III CNDH Maria Amélia Teles pede que o governo FHC abra os arquivos da ditadura militar para o conhecimento da história e a localização dos restos mortais dos opositores/vítimas do regime; ✓ III e V CNDH, Heloisa Greco critica a nomeação de torturadores para cargos de confiança no governo; não inserção dos temas relacionados ao direito à memória e verdade nos grupos temas durante a V CNDH: abertura irrestrita dos arquivos da ditadura, resolução dos desaparecimentos e mortes e responsabilização dos agentes do Estado que praticaram graves violações de direitos humanos; ✓ VII CNDH: Suzana Lisboa encaminhou duas propostas durante a plenária de debates: esclarecimentos dos crimes cometidos pelo Estado (por meio de seus agentes públicos) durante a ditadura militar, com sua respectiva punição e a não contratação de ex-torturadores na estrutura governamental.
ATORES GOVERNAMENTAIS	
Atores e crenças	Dado que indica a crença
<p>Deputado Nilmário Miranda (PT) (crenças 1, 2, 3, 5 e 6)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Projeto de lei propondo reconhecimento dos desaparecidos no ano de 1993; pedido de criação de uma comissão especial para estudar os casos de mortes e desaparecimentos no período de exceção política; investigação das circunstâncias das mortes e desaparecimentos com a respectiva punição de seus responsáveis; sugeriu a elaboração de uma lei onde o Estado brasileiro reconhecesse e assumisse a responsabilidade pelas mortes e desaparecimentos. ✓ No ano de 1995 com a criação da CDH da Câmara dos Deputados centrou forças para requerer do Estado o reconhecimento de sua responsabilidade objetiva sobre as prisões, mortes e desaparecimentos e as respectivas reparações pecuniárias oriundas dessas práticas. ✓ Pronunciamento na abertura da IICNDH pedindo a ampliação da Lei dos desaparecidos;
<p>Ministro da Justiça Maurício Côrrea (crenças 1, 2, 3 e 6)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Aceitou as propostas elaboradas por Nilmário Miranda (descritas nos dois primeiros itens acima).

Deputado Nilmário Miranda (PT) (crenças 1, 2, 3, 5 e 6)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Projeto de lei propondo reconhecimento dos desaparecidos no ano de 1993; pedido de criação de uma comissão especial para estudar os casos de mortes e desaparecimentos no período de exceção política; investigação das circunstâncias das mortes e desaparecimentos com a respectiva punição de seus responsáveis; sugeriu a elaboração de uma lei onde o Estado brasileiro reconhecesse e assumisse a responsabilidade pelas mortes e desaparecimentos. ✓ No ano de 1995 com a criação da CDH da Câmara dos Deputados centrou forças para requerer do Estado o reconhecimento de sua responsabilidade objetiva sobre as prisões, mortes e desaparecimentos e as respectivas reparações pecuniárias oriundas dessas práticas. ✓ Pronunciamento na abertura da IICNDH pedindo a ampliação da Lei dos desaparecidos;
Deputados estadual Gilney Viana (PT) e deputado federal Marcos Rolim (PT) (Crença 7)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Manifestaram indignação, durante a V CNDH, quanto às escusas do governo FHC em relação à abertura dos arquivos da ditadura.
Grupos de anistiados políticos (civis e militares) (Crenças 3 e 5)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Pediram alteração da Lei dos desaparecidos durante a comemoração dos 20 anos da lei da Anistia, para inclusão de todos que foram vítimas do regime; ✓ Fossem tomadas providências em relação ao descaso do governo em relação aos direitos dos anistiados.
Deputados federais Fernando Coruja (PDT) e Luiz Eduardo Greenhalgh (PT) (crenças 1 e 5)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Apresentação de emendas à MP nº 2151/2001 para ampliar o alcance da Lei dos Desaparecidos e contemplar o maior número de pessoas com a anistia; ampliar direitos dos anistiados.
Deputado federal Arnaldo Faria de Sá (PPB) (Crença 5)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Declarou durante os debates das MPs nºs 2151/2001 e 65/2002 que era o texto possível naquele momento, mas que a luta pela ampliação de direitos aos anistiados não se encerrava ali.
<p>✓ RESULTADO: edição da Lei dos desaparecidos no ano de 1995 (Lei nº 9.140/95) e sua ampliação no ano de 2002 com a edição da Lei nº 10.559/2002. CVJ conseguiu transformar três de suas sete crenças em política: reconhecimento pelo Estado brasileiro da responsabilidade pelas prisões, mortes e desaparecimentos; pagamento de indenizações e pensões a ex-presos políticos e familiares dos mortos e desaparecidos e ampliação do período de abrangência da Lei nº 9.140/95.</p>	
<p>LEGENDA: A numeração embaixo dos nomes dos atores indica sobre quais crenças, na análise dos dados, os atores manifestaram-se favoráveis. No entanto, isso não exclui o fato de que eles possam ser favoráveis a outras crenças descritas no quadro, apenas não foi possível mapear os posicionamentos sobre elas nesse momento histórico.</p>	

Fonte: dados compilados pela autora

QUADRO 15: Crenças e atores CVJ (2003-2011)

COALIZÃO VERDADE E JUSTIÇA	
<p>Crenças:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Direito à memória, verdade e justiça como direito humano; 2. Criação da Comissão Nacional da Verdade e Justiça (CNVJ), como passo para consolidar a democracia. 3. CNVJ com poderes para apurar os crimes praticados pelos agentes públicos e pedir a responsabilização aos órgãos competentes; 4. Punição dos torturadores do Estado. Existe diferença entre utilização do aparato estatal para prática de crimes e o cometimento dos crimes daqueles que lutaram contra o regime; 5. Revisão da Lei da anistia. Não houve um acordo, mas sim uma imposição; 6. Crimes praticados enquadram-se como de lesa humanidade, portanto imprescritíveis. 7. Não indicar para cargos na estrutura governamental pessoas que praticaram crimes durante a ditadura; 8. Abertura dos arquivos da ditadura; 9. Indenização serviu apenas como um “cala a boca”, não é suficiente. 	
ATORES NÃO GOVERNAMENTAIS	
Atores e crenças	Dado que indica a crença
<ul style="list-style-type: none"> • Fórum de Ex-Presos e Perseguidos Políticos do Estado de São Paulo; (Crença 7) 	VIIICNDH
<ul style="list-style-type: none"> • Iara Xavier Pereira (CFMDP): (Crenças 1-8) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ “Mas se não resolvermos essa questão, vamos continuar com a impunidade. Então, nós, que somos militantes de direitos humanos, não podemos esquecer os anos de chumbo, não podemos deixar de exigir que a verdade venha à tona, porque eles ficaram, como o Deputado disse, com capuz, e isso favoreceu a impunidade. A Lei de Anistia veio, anistiou todos. Nós fomos julgados, condenados, banidos nos processos das auditorias militares. Contamos em poucas mãos quem prendeu, torturou, matou, assassinou e desapareceu. Então, isso levou à impunidade, e nossa transição para o regime de democracia foi capenga. E nós não tivemos força para impor até agora que se apurem os crimes daquela época, que são crimes de lesa-humanidade. Não estão beneficiados por lei de anistia (BRASIL, 2010b, p.53).
<ul style="list-style-type: none"> • GTNM/RJ: (Crenças 1, 4 e 7); • Delegados(as) da IX CNDH: (Crenças: 7 e 8); 	IXCNDH
<ul style="list-style-type: none"> • GTNM/BA: (Crenças: 1, 4 e 8); • Militantes de direitos humanos da XCNDH: (Crenças: 1, 4 e 8); 	XCNDH
<ul style="list-style-type: none"> • Heloisa Amélia Greco (Crenças 1-8) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Inseriu demandas sobre memória, verdade e justiça na XICNDH (BRASIL, 2008).

<ul style="list-style-type: none"> • Paulo Sérgio Pinheiro: (Crença 1, 2, 4, 5 e 8) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Em reportagem ao Jornal Folha de São Paulo“(...) Paulo Sérgio Pinheiro, que também ocupou a função [SDH/PR], voltaram a se dizer favoráveis à punição dos envolvidos nas graves violações dos direitos humanos --conforme, por exemplo, determinou sentença de 2010 da Corte Interamericana de Direitos Humanos da OEA (Organização dos Estados Americanos) sobre o caso da Guerrilha do Araguaia”.
<ul style="list-style-type: none"> • Iara Xavier Pereira (CFMDP): (Crenças 1-8) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ “Mas se não resolvermos essa questão, vamos continuar com a impunidade. Então, nós, que somos militantes de direitos humanos, não podemos esquecer os anos de chumbo, não podemos deixar de exigir que a verdade venha à tona, porque eles ficaram, como o Deputado disse, com capuz, e isso favoreceu a impunidade. A Lei de Anistia veio, anistiou todos. Nós fomos julgados, condenados, banidos nos processos das auditorias militares. Contamos em poucas mãos quem prendeu, torturou, matou, assassinou e desapareceu. Então, isso levou à impunidade, e nossa transição para o regime de democracia foi capenga. E nós não tivemos força para impor até agora que se apurem os crimes daquela época, que são crimes de lesa-humanidade. Não estão beneficiados por lei de anistia (BRASIL, 2010b, p.53).

ATORES GOVERNAMENTAIS

Atores e crenças	Dado que indica a crença
<ul style="list-style-type: none"> • Deputados Federal Luiz Couto (PT): (Crença 7) • Deputado federal Hélio Bicudo (PT): (Crença 7) • Secretário da SDH/PR, Nilmário (PT): (Crença, 5 e7) 	<p style="text-align: center;">VIIICNDH</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Deputado Luiz Couto declarou que a CDH da Câmara dos Deputados e o secretário da SDH/PR, Nilmário Miranda, já tinham apresentado requerimento pedindo ao Governador de São Paulo a exoneração de Calandra. ✓ Declaração do deputado Hélio Bicudo “Investe-se conhecido torturador, que atuou amplamente durante a ditadura militar — como testemunha o livro libelo Brasil nunca mais —, em posição chave da Secretaria de Estado de Segurança Pública, num acinte àqueles que passaram pelas suas mãos e, sobretudo, em claro incentivo à tortura nas repartições policiais. Se os torturadores permanecem impunes e, ademais, são premiados, por que não se torturar e por que não se matar? (BRASIL, 2003, p.9) ✓ Nilmário Miranda: “(...) Eu disse para as famílias que nós não voltamos a nos reunir ainda porque queremos mudar a lei. (...) Para isso, estamos fazendo uma proposta de ampliação da lei, a fim de que pessoas envolvidas em outros casos, como o de mortos em passeatas, em confronto, em outras situações de violência, tenham também seus direitos reparados e reconhecidos pelo Estado brasileiro. Mas ela será — podem ter certeza —, nos próximos dias, reinstalada para tratar dos casos não polêmicos, enquanto esperamos a aprovação da lei para ampliar o alcance dessa lei de reparação. Isso é tranquilo. Não há um único opositor a isso em nosso Governo.” (BRASIL, 2003,p.16).
<ul style="list-style-type: none"> Deputado Estadual Renato Simões: (Crença 7) José Genoíno (presidente nacional do PT): (Crença 7) • Nilmário Miranda (SDH/PR): (Crença 7) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Sobre a indicação do “Capitão Ubirajara” Simões declarou: “Não houve comunicado oficial. Só descobrimos porque vasculhamos o Diário Oficial. A impressão é que o governador do Estado esperou que o assunto esfriasse na opinião pública para não ser obrigado a reconhecer que cedeu à pressão da sociedade”. ✓ Genoíno e Miranda em declaração ao Jornal Folha de São Paulo em abril de 2003: <ul style="list-style-type: none"> • Genoíno: “Geraldo Aleckmin (PSDB) erra ao manter em um cargo de confiança da Polícia Civil o delegado Aparecido Laertes Calandra ou capitão Ubirajara (...) Não pregamos o revanchismo. O que é errado é o delegado, que chefiou uma das equipes mais temidas e violentas na prisão, ocupar um cargo tão delicado.”

	<ul style="list-style-type: none"> • Miranda: “Calandra teve um papel importante, não era do segundo time, estava na linha de frente da repressão. Era um militante da tortura, não um cumpridor de ordens”. Para o ministro “Embora a anistia tenha tirado a responsabilidade criminal dos torturadores, fica a questão ética: um ex-torturador pode ocupar cargos de confiança num trabalho de inteligência?”
<ul style="list-style-type: none"> • Nilmário Miranda(SDH/PR): (Crença 8); 	<p style="text-align: center;">IXCNDH</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Miranda: “Quero reiterar o nosso compromisso com a luta pelo reconhecimento dos mortos e desaparecidos políticos. Hoje, demos posse, na Comissão Especial que trata da Lei nº 9.140, ao Sr. João Luiz Duboc Pinaud, presidente dessa Comissão, e ali reafirmamos o compromisso de avançar. Fizemos uma lei, aprovada no dia 2 de junho, que incluiu todas as vítimas da ditadura militar. (...) Vamos trabalhar incansavelmente para obter as informações que a sociedade brasileira tem direito de ter, sobre como essas pessoas foram mortas e assassinadas, e também para localizar os restos mortais dos desaparecidos brasileiros (BRASIL, 2004b, p.19).
<ul style="list-style-type: none"> • Ministro da SDH/PR Paulo Vannuchi: (Crenças 8); 	<p style="text-align: center;">XCNDH</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Vannuchi: falou sobre a abertura dos arquivos da ditadura: “o país precisa conhecer melhor o seu passado, a repressão política existente, para, por meio desse conhecimento, podermos, sem revanchismos, sem a vida voltada para o retrovisor, construir um país melhor do que o que temos hoje” (BRASIL, 2006a, p.5);
<ul style="list-style-type: none"> • Ministro da Justiça Tarso Genro (PT): (Crenças 1, 4, 5, 6 e 8); • Paulo Vannuchi (SDH/PR): (Crenças 1, 4, 5, 6 e 8) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Genro promoveu Audiência Pública para discutir sobre as possibilidades para a Responsabilização Jurídica dos Agentes Violadores de Direitos Humanos durante regime militar no Brasil; ✓ Vannuchi e Genro já tinham declarado publicamente que eram favoráveis à responsabilização (D’ARAÚJO, 2012).
<ul style="list-style-type: none"> • Ministro da Justiça Tarso Genro (PT): (Crenças 1, 4, 5, 6 e 8); • Paulo Vannuchi (SDH/PR): (Crenças 1, 4, 5, 6 e 8) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Apresentação de emendas à MP nº 2151/2001 para ampliar o alcance da Lei dos Desaparecidos e contemplar o maior número de pessoas com a anistia; ampliar direitos dos anistiados.
<ul style="list-style-type: none"> • Deputados do Partido dos Trabalhadores (PT): Paulo Teixeira; Fernando Ferro; Iriny Lopes; Pedro Wilson; Edson Santos; Arlindo Chinaglia; Luiz Couto; Domingos Dutra; Nilson Mourão; José Genoíno e do Partido Socialismo e Liberdade PSOL: Ivan Valente e Chico Alencar: (Crença, 1 e 4) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Esses deputados foram os únicos que declararam-se favoráveis à punição dos agentes públicos da repressão durante as Audiências Públicas realizadas pela CDH da Câmara dos Deputados para discutir sobre as mudanças no PNDH-3 (BRASIL, 2010a; 2010b e 2010c).
<p>RESULTADO: abrangência da Lei dos desaparecidos (Lei nº 9.140/595). A SDH/PR tornou-se responsável pela Comissão Especial de Mortos e Desaparecidos Políticos, garantindo recursos financeiros para pagamento das indenizações e realização de buscas e exames de DNA nos restos mortais dos desaparecidos políticos; criação de Centros de memória, entre outros. Pela primeira vez a CVJ conseguiu inserir um grupo de trabalho apenas sobre as demandas relativas ao direito à memória, verdade e justiça em uma CNDH, conseguindo, posteriormente transformá-las, também pela primeira vez em políticas públicas do PNDH.</p>	
<p>LEGENDA: A numeração das crenças embaixo dos nomes dos atores indica sobre quais crenças, na análise dos dados, os atores manifestaram-se favoráveis. No entanto, isso não exclui o fato de que eles possam ser favoráveis a outras crenças descritas no quadro, apenas não foi possível mapear os posicionamentos sobre elas.</p>	

Fonte: dados compilados pela autora

QUADRO 16: Crenças e atores CARP (1970-1985)

COALIZÃO ANISTIA RECÍPROCA E PARCIAL(1970-1985)	
<p>Crenças:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Libertação apenas dos presos que não foram condenados judicialmente e daqueles que não praticaram atos classificados de terrorismo; 2. Expedição de declaração de ausência; 3. Anistia de todos os crimes praticados, incluindo-se aqueles cometidos por agentes do Estado (reciprocidade da anistia visando a conciliação nacional e a pacificação do país); 4. Manutenção do aparato repressivo; 5. Esquecimento do passado. 	
Atores e Crenças	Dado que indica a crença
Presidente João Figueiredo (Crenças 1-5)	“(...) o projeto, ainda assim, paralisa os processos em curso até dos que, a rigor não estão a merecer o benefício de uma medida de sentido marcadamente político. Ao fazê-lo, o Governo tem em vista evitar que se prolonguem processos que, (...) irão traumatizar a sociedade com o conhecimento de eventos que devem ser sepultados em nome da Paz” (BRASIL, 1982, p.22).
Deputado Ernani Satyro (Arena) (Crenças 1-5)	Discurso de pacificar a “família brasileira” proferido na Comissão Mista, instalada em 02 de agosto de 1979, para análise do PL nº 14/1979.
Ministro da Justiça (senador) Petrônio Portella (Crenças 1-5)	Fala do senador Pedro Simon sobre as orientações dadas pelo ministro da justiça, senador Petrônio Portella: “Meus cumprimentos ao Senador Petrônio Portella. S. Ex ^a , não há dúvida nenhuma, como Ministro da Justiça, não como Senador, mas como Ministro da Justiça, é o grande vitorioso. A orientação que S. Ex ^a deu ao partido oficial foi seguida à risca” (BRASIL, 1982, p. 741).
PERÍODO 1990-2002	
<p>Crenças:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Contrários a criação da comissão, se criada deveria ter poderes apenas para analisar os pedidos de indenização; 2. Contrário ao reconhecimento das mortes e desaparecimentos pelo Estado brasileiro por receios de revanchismo e pelos próprios termos da Lei da Anistia, considerada recíproca; 3. Não concordavam com o ressarcimento pecuniário, porém aceitavam por entender como um “mal” necessário e uma forma de virar uma página da história; 4. Alocação de militares com atuação reconhecida para manutenção da “ordem”, durante o regime, era visto como estratégico, em razão da formação/conhecimento que possuíam; 5. Lei da Anistia como ponto final. Desnecessário avançar nas discussões; 6. Anistia de todos os crimes praticados, incluindo-se aqueles cometidos por agentes do Estado; 7. Sigilo dos arquivos da ditadura 	
<p>Não foi possível mapear os atores durante o período de 1990 a 2002. O mapeamento das crenças da CARP foi, em certa medida, pautado a partir da atuação da CVJ nas conferências e nos debates no Congresso Nacional sobre a Lei dos desaparecidos e sua ampliação (MPs nº 2151/2001 e 65/2002). Momentos em que pôde-se inferir as resistências opostas pela CARP aos interesses da CVJ. No entanto, verificou-se que as propostas apresentadas, nos anos de 1993, pelo deputado Nilmário Miranda, sofreram resistências da ala militar e com isso as proposições desse deputado foram engavetas pelo presidente Itamar Franco. Isso ocorreu também quando da edição da MP nº 2151/2001 que trazia alterações da Lei dos desaparecidos. Nessa ocasião, José Quintão, ministro da Defesa no segundo mandato de FHC, fez pressões e atrasou o processo de edição Da MP 2151/2001. O resultado foram as restrições ao texto da Lei nº 10.559/2002, que não conseguiu o alcance esperado pela CVJ.</p>	
<p>LEGENDA:</p> <p>✓ A numeração das crenças embaixo dos nomes dos atores indica sobre quais crenças, na análise dos dados, os atores manifestaram-se favoráveis. No entanto, isso não exclui o fato de que eles possam ser favoráveis a outras crenças descritas no quadro, apenas não foi possível mapear os posicionamentos sobre elas.</p>	

Fonte: dados compilados pela autora

Quadro 17: Crenças e atores CARP (2003-2011)

COALIZÃO VERDADE E JUSTIÇA (2003-2011)	
<p>Crenças:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Direito à memória não se sobrepõe a lei da anistia; 2. Contrários a criação da CNVJ, se estabelecida a comissão deve ser de conciliação; 3. Comissão sem poderes para apurar crimes, ela não pode ser utilizada como instrumentos de vingança; 4. Contrários à punição, mas se houver todos devem ser punidos, torturadores do Estado e da Guerrilha, já que ambos praticaram crimes. Não existe diferença entre os atos cometidos pelos agentes do Estado e da “guerrilha”; 5. Revisão da anistia como quebra do pacto político. Houve um acordo entre as partes. 6. Crimes cometidos estão prescritos; 7. Alocação de militares com atuação reconhecida para manutenção da “ordem”, durante o regime, era visto como estratégico, em razão da formação/conhecimento que possuíam. 8. Cultura do esquecimento para evitar-se revanchismos. 9. Sigilo eterno dos documentos. 	
Atores e crenças	Dado que indica a crença
Forças Armadas, os clubes Militar, Naval e Aeronáutico	✓ Realização de Seminário em 2008 em resposta a Audiência Pública realizada pelo Ministro da Justiça Tarso Genro. Seminário “Lei da Anistia: alcances e consequências”: defesa do golpe de 1964, justificou-se a repressão feita aos opositores do regime de exceção e relembrou-se que a Lei da Anistia “foi feita em nome da pacificação, o que permitiu que muitos ‘exterroristas’ tivessem chegado ao poder” (D’ARAÚJO, 2012, p. 591).
Ministro da Defesa Nelson Jobim (Crenças 1, 2, 5 e 8)	✓ Jobim: anistia abarcou os agentes públicos da repressão e os opositores, foi fruto de um acordo político. Contrário à constituição de uma comissão da verdade. Seu argumento é que ela poderia trazer de atritos com as Forças Armadas e reacender o revanchismo.
José Gregori (Crenças 1, 2, 3, 4 e 5)	✓ No ano de 2011 em entrevista ao Portal Vermelho da internet em 14 de janeiro de 2010, declarou-se contrário a punição dos torturadores, para ele a anistia foi ampla, geral e irrestrita “Eu sempre, historicamente, desde que participei da campanha da anistia, acho que ela foi reivindicada e obtida de maneira ampla e irrestrita. Não teria propósito, à luz da luta pela anistia, você querer processar alguém que tenha participado da luta armada, assim como também não há base para processar um sujeito que trabalhou no DOI-CODI. É uma realidade dura, mas a verdade é que todos os lados envolvidos em transgressões legais foram beneficiados, ninguém quis saber o que o Brizola tinha feito ou não. Ele voltou e um ano depois ele era governador do Rio de Janeiro. E a mesma coisa com dezenas e dezenas de políticos. Afinal de contas, hoje, quem governa esse país são os que sofreram as consequências do regime autoritário. (...) Dentro da Lei da Anistia você pode tirar consequências, mas sem negar essa característica que foi beneficiar todos os envolvidos na luta política de um determinado período político”. Disponível em: http://www.vermelho.org.br/noticia/122625-1 acessado em 02/11/2015.
Forças Armadas (Crenças 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8 e 9)	✓ Não queriam a criação da CNVJ, manifestaram-se nos bastidores (jornais da época noticiaram que Lula tentava apaziguar os ânimos com as Forças Armadas e rever o texto do PNDH-3) contrários a sua criação. Muito menos com poderes de investigação das violações de direitos humanos praticadas pelos agentes públicos durante a ditadura militar. Também não aceitavam a revogação das leis editadas no período. A preocupação dos militares é que a revisão da legislação abrisse possibilidades para a revisão da Lei da Anistia, algo inviável para eles, que entendiam essa lei como pacificadora e recíproca. Ou

	<p>seja, todos que cometeram crimes por motivação política foram perdoados, agentes de repressão e militantes de esquerda. Os militares também discordavam do termo empregado no texto do programa “repressão política” e queriam a mudança para “conflito político”. O objetivo era deixar margem para ampliar futuramente, se o caso, a investigação para punição dos opositores do regime.</p>
<p>Paes de Lira (PTC) e Jair Bolsonaro (PP) (Crenças 1 – 9)</p>	<p>✓ Nas Audiências Públicas realizadas pela CDH da Câmara dos Deputados para discutir sobre possíveis alterações no PNDH-3, esses deputados se opuseram a criação da CNV. Em seu discurso Bolsonaro afirmava que só aceitava a constituição de uma comissão se fosse possível trazer a tona também à “verdade” sobre os guerrilheiros que se opuseram ao regime e que se houvesse punição ela deveria ser para os dois lados, pois ambos cometeram crimes (BRASIL, 2010a; 2010b e 2010c).</p>

Fonte: dados compilados pela autora

APÊNDICE II

Crenças e atores CVJ e CARP no SAI (1990-2011)

QUADRO 18: Crenças e atores CVJ (1990-2002)

COALIZÃO VERDADE E JUSTIÇA	
<p>Crenças:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Acesso amplo aos documentos da ditadura; 2. Abertura em nome da transparência democrática; 3. Direito à privacidade não se sobrepõe a abertura; 4. Reconstrução da história; 5. Abertura auxiliaria na responsabilização dos torturadores (Tortura é crime contra a humanidade e crime de desaparecimento forçado não prescreve); 	
PERÍODO 1990-2002	
Atores e Crenças	Dado que indica a crença
<p>✓ Nesse primeiro momento não foi possível identificar os atores. Apenas pelo conteúdo das duas primeiras normas editadas sobre acesso a arquivos públicos (Lei nº 8.159/1991 e Decreto 2.134/1997) conseguiu-se identificar que houve uma prevalência da crença da CVJ relativa ao acesso dos documentos da ditadura. Foram responsáveis pela elaboração da Lei de Arquivos (Lei nº 8.159/1991): arquivistas, profissionais e instituições acadêmicas interessados na criação de regras justas, bem como o Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ). A participação dessas entidades na formulação da legislação permitiu uma maior acessibilidade aos documentos. Quadro que foi alterado no final do segundo mandato do presidente FHC, quando foi editada norma que gravou com sigilo os documentos e conferiu competência às Forças Armadas para classificar os documentos entendidos como sigilosos.</p>	
PERÍODO 2003-2011	
Atores e Crenças	Dado que indica a crença
<p>GTNM, ANPUH ABRAJI, CONARQ, pesquisadores, juristas, militantes de direitos humanos: (Crenças 1, 2, 4).</p>	<p>✓ Essas entidades e militantes de direitos humanos no início do governo Lula, por meio de moções nas CNDHs essa atitude do governo Lula de não revogar o decreto. Na ocasião, Célia Costa, representante do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas (CPDOC), declarou “O governo não só não revogou, como tem feito uso do 4.553. A comissão interministerial que investiga a guerrilha do Araguaia tem como parâmetro os critérios de sigilo do decreto de FHC” (Folha de São Paulo, 08 de fevereiro de 2004).</p>
<p>Deputada Alice Portugal (PCdoB): (Crenças 1a 5);</p> <p>Luiz Eduardo Greenhalgh (PT): (Crenças 1a 5)</p>	<p>✓ Alice Portugal: em março de 2003 apresentou projeto de decreto legislativo (PDC 11/2003) de Sustação de Atos Normativos do Poder Executivo. Na justificativa do PDC pontuou que o decreto nº 4.553/2002 exorbitava o disposto na legislação de 1991 e feria o princípio da transparência, tornando inacessíveis documentos que auxiliariam na construção da memória nacional e no esclarecimento de fatos históricos como os ocorridos durante o período de repressão.</p> <p>✓ Luiz Eduardo Greenhalgh: relato da Comissão de Constituição e Justiça, aprovou o PDC 11/2003, com base nos mesmos argumentos utilizados na justificativa do projeto.</p>
<p>Deputado João Almeida (PSDB): (Crenças 1, 2 e 4)</p> <p>Deputado Alberto Goldman (PSDB): (Crenças: 1 e 2).</p>	<p>Durante a votação da conversão da medida provisória 228/2004 na Lei nº 11.111/2005</p> <p>✓ João Almeida: criticou o fato da edição da medida servir apenas para colocar “panos quentes” sobre o tema, sem realmente resolver a questão de fundo “(...) editou no momento em que a imprensa começou a tratar dos documentos reservados da</p>

	<p>ditadura, daqueles que os militares dizem não existir (...) trata do problema para dar a impressão de que tomou medida importante para preservar os direitos humanos, para promover a abertura democrática etc” (BRASIL, DCD, 06 de maio de 2005, p. 06620).</p> <p>✓ Alberto Goldman: “passados os 60 anos, não pode mais haver nenhum documento neste País que não tenha acesso público. Nenhuma Comissão Executiva deveria ter o poder de manter o sigilo desses documentos” (BRASIL, DCD, 06 de maio de 2005, p. 06630)</p>
<p>Ministra Dilma Rousseff (Casa Civil) Ministro Paulo Vannuchi (SDH) Ministro Tarso Genro (Justiça) Ministro Franklin de Souza Martins (Comunicação Social) (Todos eram favoráveis as crenças 1 a 5)</p>	<p>✓ Dilma Rousseff e Vannuchi: idealizadores do projeto memórias reveladas e do PL Nº 5.228/2009 (apensado ao PL nº 219/2003, transformado posteriormente na Lei de Acesso à Informação de 2011), que dava amplo acesso aos documentos públicos, incluindo os referentes ao período de repressão.</p> <p>✓ Genro e Franklin Martins: responsáveis em conjunto com Dilma e Vannuchi pelo texto do PL nº 5.228/2009.</p> <p>✓ Dilma: “Eu, pessoalmente, como cidadã e indivíduo, acho que o crime de tortura é imprescritível”(Folha de São Paulo, 05 de novembro de 2008.</p> <p>✓ Vannuchi: “Regime Militar torturou e matou. O Regime fez leis, regras, é responsável em última instância, mas nenhuma lei da Ditadura, em nenhum momento, permitia tortura, execução sumária. Então há indivíduo, sim, que precisa ser responsabilizado por isso. E vai haver uma punição” (Jornal O Povo, 21 de dezembro de 2009).</p>
<p>Mendes Ribeiro Filho (PMDB): (Crenças 1 e 2)</p>	<p>Durante a votação da conversão do PL 219/2003 na Lei nº 12.527/2011</p> <p>✓ manifestou preocupação quanto à restrição ao acesso à informação, já que o propósito era o amplo acesso e “no momento em que eu posso aceitar no projeto uma reavaliação do conceito de informação, estou arriscando a colocar o processo de forma a ser reavaliado permanentemente” (BRASIL, DCD, 14 de abril de 2010, p. 14806)</p>
<p>Presidente da República Dilma Rousseff (Crenças 1 a 4)</p>	<p>No dia em que sancionou a lei que criou a CNV e a LAI, 18 de novembro de 2011, Dilma fez o seguinte pronunciamento: “O que era lei de sigilo se torna de lei acesso à informação. E nenhum ato ou documento que atente contra os direitos humanos poderá ser colocado sob sigilo. Essa é uma conexão decisiva com a lei que cria a Comissão da Verdade. Uma não existe sem a outra” Disponível em: http://blog.planalto.gov.br/com-lei-do-acesso-a-informacao-e-comissao-da-verdade-brasil-avanca-na-consolidacao-da-democracia/, acessado em: 12/10/2015.</p>
<p>Resultado: Aprovação da LAI (Lei nº 12.527/2011) que concedeu amplo acesso aos documentos públicos, incluindo os relativos ao período da ditadura militar.</p>	
<p>LEGENDA:</p> <p>✓ A numeração embaixo dos nomes dos atores indica sobre quais crenças, na análise dos dados, os atores manifestaram-se favoráveis.</p> <p>✓ Os nomes sublinhados em negrito indicam que esses dois atores apesar de favoráveis as crenças da CVJ aprovaram na integralidade, durante o primeiro mandato de Lula, medida que restringia o acesso aos documentos (Lei nº 11.111/2005).</p>	

Fonte: dados compilados pela autora

QUADRO 19: Crenças e atores CARP (1990-2011)

COALIZÃO ANISTIA RECÍPROCA E PARCIAL	
<p>Crenças:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Inacessibilidade aos documentos da ditadura; 2. Sigilo eterno em nome da segurança nacional; 3. Preservação dos documentos para garantir o direito à privacidade, sob argumento de que sua abertura poderia trazer prejuízos aos opositores do regime; 4. Manutenção do esquecimento; 5. Restrição ao acesso aos documentos para evitar revanchismo (conciliação pactuada na Lei da Anistia prevalece); 	
PERÍODO 1990-2002	
Atores e Crenças	Dado que indica a crença
Secretaria de Assuntos Estratégicos: (crenças 1, 2 e 4)	✓ Elaborou projeto no início da década de 1990, após a edição da Lei de Arquivos (Lei nº 8.159/1991), para que os prazos de sigilo começassem a contar do momento da classificação (categorização em secretos, ultrassecretos, etc) dos documentos e informações e não da sua produção.
Subsecretaria de Inteligência da Presidência: (crenças 1, 2 e 4)	✓ Após a edição do Decreto nº 2.134/1997, os militares tentaram pressionar o governo FHC para que fossem alterados os prazos do sigilo e a competência para classificação da documentação. A ideia era conferir poder às Forças Armadas para categorizar os documentos ultrassecretos
GSI (Comandado pelo general Alberto Cardoso): (Crenças 1 a 5)	✓ Responsável pelo texto do Decreto nº 4.553/2002, que assegurou inacessibilidade aos arquivos militares e a extensão da competência para classificação dos documentos aos Comandantes da Marinha, Exército e Aeronáutica.
<p>Resultado: Em um primeiro momento o decreto editado em 1997 aproximou-se mais dos ideais da Coalizão Verdade e Justiça. Contudo, ante a insatisfação da CARP e a influência exercida por ela junto ao governo, com um membro (autoridade legal na GSI) na estrutura governamental com poder de transformar suas ideias em política, permitiu que esse cenário se alterasse no ano de 2002 (data de edição do decreto) e suas crenças prevalecessem.</p>	
PERÍODO 2003-2011	
Atores e Crenças	Dado que indica a crença
Ministro Samuel Pereira Guimarães (Relações Exteriores) Ministro Nelson Jobim (Defesa)	✓ Queriam a renovação dos documentos ultrassecretos a cada 25 anos
Senador Fernando Collor de Mello (PTB): (Crenças 1 e 2) Senador Blairo Maggi (PR): (Crenças 1 e 2)	<p style="text-align: center;">Durante a votação da conversão do PL 219/2003 na Lei nº 12.527/2011</p> <p>✓ Collor: Relator da CRED defendeu a restrição dos documentos, mostrou-se totalmente contrário a proposta de divulgação de dados na internet.</p> <p>✓ Maggi: apresentou emenda sugerindo aumento dos prazos dos documentos sigilosos para 50 anos ultrassecretos, 30 secretos, 20 confidenciais e 10 reservados, sendo prorrogáveis por igual período e no caso dos ultrassecretos sem limite de prorrogação (BRASIL, DSF, 26 de outubro de 2010, p. 43751)</p>
<p>LEGENDA:</p> <p>✓ A numeração embaixo dos nomes dos atores indica sobre quais crenças, na análise dos dados, os atores manifestaram-se favoráveis.</p>	

Fonte: dados compilados pela autora