IV CONGRESSO DE ESTUDOS JURÍDICOS INTERNACIONAIS E I SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE PESQUISA TRABALHO, TECNOLOGIAS, MULTINACIONAIS E MIGRAÇÕES -TTMMS

CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO, JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO E EXPANSÃO DOS SISTEMAS DE PROTEÇÃO NAS ORDENS DOMÉSTICA E GLOBAL

T758
Trabalho, tecnologias, multinacionais e migrações: desafios contemporâneos dos direitos humanos na ordem democrática global [Recurso eletrônico on-line] organização IV Congresso De Estudos Jurídicos Internacionais e I Seminário Internacional De Pesquisa Trabalho, Tecnologias, Multinacionais E Migrações -TTMMs – Belo Horizonte;

Organizadores: Fabrício Bertini Pasquot Polido, Maria Rosaria Barbato e Natália das Chagas Moura – Belo Horizonte, 2018.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-671-0
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Desafios contemporâneos e expansão dos direitos humanos na ordem democrática global

1. Trabalho. 2. Tecnologias. 3. Multinacionais. 4. Migrações. I. I Congresso de Tecnologias Aplicadas ao Direito (1:2018 : Belo Horizonte, BH).

CDU: 34

IV CONGRESSO DE ESTUDOS JURÍDICOS INTERNACIONAIS E I SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE PESQUISA TRABALHO, TECNOLOGIAS, MULTINACIONAIS E MIGRAÇÕES -TTMMS

CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO, JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO E EXPANSÃO DOS SISTEMAS DE PROTEÇÃO NAS ORDENS DOMÉSTICA E GLOBAL

Apresentação

Trabalho, Tecnologias, Multinacionais e Migrações:

por que discutir os constantes desafios dos direitos humanos na ordem democrática global?

Fabrício B.Pasquot Polido

Maria Rosaria Barbato

Natália Das Chagas Moura

Debates contemporâneos sobre os desafios dos direitos humanos, suas teorias e agendas de resistência e transformação não poderiam ficar alijados da compreensão analítica em torno da relevância ou pertinência de temas transversais da globalidade e que hoje merecem atenção pela academia brasileira. Os múltiplos movimentos envolvendo pessoas, as forças laborais, o capital, e os produtos do intelecto, em escala global, não apenas ignoram fronteiras, padrões culturais ou referenciais morais e éticos, como sistematicamente a realidade prática e pragmática tem demonstrado. Eles igualmente escancaram o esgotamento das formas e procedimentos ditados pelo direito, suas instituições e narrativas.

Nas entrelinhas e encruzilhadas do repertório de atores, contextos e papéis reduzidos ao imaginário das crises cíclicas, da sucessão das fases do capitalismo (industrial, financeiro, tecnológico e informacional) ao longo dos séculos ou da banal “pós-modernidade”, florescem espaços e pontes de transição, sobretudo construídos a partir do trabalho crítico na academia e projetado para governos, legisladores, tribunais, e para a sociedade como um todo. Essa seria a proposta de repensar a permanência e a estabilidade dos direitos humanos como instrumentos transformadores e de irreversível apelo de tolerância. Entre seus desafios contemporâneos, dentro da própria reconceptualização e afirmação do Estado Democrático

de Direito, certamente encontram-se a necessária integração entre o exercício de prerrogativas da cidadania e o resgate da humanidade que deve subsistir em todas as partes do globo, regiões ou localidades.

Com essa nota introdutória, a presente obra vem coligir os estudos coletivos elaborados para a o IV CONGRESSO INTERNACIONAL DE ESTUDOS JURÍDICOS e o I SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE PESQUISA EM DIREITO "Trabalho, Tecnologias, Multinacionais e Migrações –"TTMMs": Desafios contemporâneos dos direitos humanos na ordem democrática global", eventos científicos realizados nos dias 18, 19 e 20 de abril de 2018, na cidade de Belo Horizonte, sob os auspícios do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. Os agradáveis encontros de abril congregaram parceiros acadêmicos nacionais e internacionais que se engajaram em iniciativa inovadora e inclusiva de reflexão crítica no Direito e suas interfaces transdisciplinares.

As iniciativas aqui relatadas envolveram ações especialmente voltadas para disseminar a produção na área do Direito, evitando-se incorrer em quaisquer arbitrariedades formalistas que poderiam minar a relevância da dogmática como objeto de estudos no Direito ou vulgarizar o caráter laborativo que deve nortear a academia e as universidades brasileiras. Nesse sentido, em linha com os formatos de plenárias e sessões de discussão de trabalhos, os eventos destacaram a proposta de articular as dimensões políticas, regulatórias, sociais e normativas em torno dos movimentos gerados pelo eixo analítico "Trabalho, Tecnologias, Multinacionais e Migrações – TTMMs", absolutamente inédito na América Latina.

A tarefa de coordenação acadêmica, tendo como plataforma inicial o tradicional e prestigiado Programa de Pós-Graduação em Direito da UFMG, com doutorado mais antigo em funcionamento no Brasil (desde 1932), seria a de proporcionar esse espaço de reflexão, agora registrado em obra publicada pelo Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI). Da mesma forma, a oportunidade criada pelos idealizadores veio a sediar a quarta edição do Congresso Internacional de Estudos Jurídicos, projeto acadêmico de iniciativa dos estimados colegas e professores Luciana Aboim e Lucas Gonçalves, da Universidade Federal do Sergipe - UFS, em continuidade à terceira edição do evento realizada em setembro de 2017, na cidade de Aracajú, Sergipe.

A centralidade do trabalho torna-se cada vez mais evidente nas sociedades de capitalismo central e periférico, haja vista os novos arquétipos que veem surgindo a partir da divisão internacional do trabalho, propiciado tanto pela intensa utilização das tecnologias digitais, bem como pelas migrações, muitas vezes provocadas pela nefasta prática do dumping social e ambiental.

Com o objetivo de proporcionar às leitoras e leitores o aprofundamento de temas contemporâneos no eixo investigativo “Trabalho, Tecnologias, Multinacionais e Migrações – “TTMMs”, o livro permitirá apresentar os desafios a serem enfrentados na interface com os direitos humanos. Esperamos que os trabalhos aqui selecionados e sistematicamente organizados possam capitanear novas pesquisas temáticas e que respondam a demandas de investigação na academia, dentro da compreensão de dinâmicas e condicionantes que afetam e transformam a sociedade global no século XXI.

Belo Horizonte, outubro de 2018.

A CIDH E A JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO NO BRASIL: A EFETIVIDADE DA VERDADE, DA MEMÓRIA, DA JUSTIÇA, DA REPARAÇÃO E DA REFORMA DAS INSTITUIÇÕES

THE CIDH AND TRANSITIONAL JUSTICE IN BRAZIL: THE EFFECTIVENESS OF TRUTH, MEMORY, JUSTICE, REPARATION AND REFORM OF THE INSTITUTIONS

Mariana Oliveira de Sá [1]
Micaela Afonso Lamounier [2]

Resumo

Este artigo aborda a justiça de transição no Brasil, analisando a contribuição da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH). Verificou-se a importância da CIDH para a realização da verdade, memória, justiça, reparação e reforma institucional Constatou-se que a maior interferência da CIDH se dá na justiça, notadamente no caso Guerrilha do Araguaia, onde houve a recomendação de medidas para a identificação e responsabilização dos envolvidos. A CIDH reconhece a necessidade da reparação das vítimas e educação em direitos humanos. Daí sua importância para a consolidação de uma justiça de transição efetiva, principalmente quando a justiça doméstica se mostra insuficiente.

Palavras-chave: Justiça de transição, Cidh, Direitos humanos

Abstract/Resumen/Résumé

This article deals with transitional justice in Brazil, analyzing the contribution of the Inter-American Commission on Human Rights (CIDH). The importance of the CIDH for the realization of truth, memory, justice, reparation and institutional reform was verified. The greatest interference of the CIDH occurred in justice, especially in the case of Guerrilha do Araguaia, where measures were recommended for the identification and accountability of those involved. The CIDH recognizes the need for reparations and human rights education. Hence its importance for the consolidation of effective transitional justice, especially when domestic justice is insufficient.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Transitional justice, Cidh, Human rights

[1] Advogada. Mestranda em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Especialista em Direito Constitucional pela UCAM. Graduada em Direito pela Faculdade Arquidiocesana de Curvelo (FAC). Email: marianaoliveiradesa@yahoo.com

[2] Advogada. Mestranda em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Atualmente se dedica ao estudo da Filosofia do Direito, Teoria da Justiça e dos Direitos Fundamentais.

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho dispõe acerca da importância da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) na efetivação da justiça de transição no Brasil, relatando como a CIDH colabora para a realização dos eixos da justiça de transição, quais sejam, a efetuação da verdade, da memória, da justiça e da reparação.

Para tanto far-se-á uma breve análise a respeito do conceito da justiça de transição, de sua origem e do contexto histórico-social que a cinge. Após, discorrerá a respeito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos e de seus órgãos, ressaltando as funções e competências da CIDH e da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte), para que, por fim, sejam evidenciado de que modo a Comissão realiza a justiça de transição em nosso país.

Ante as inúmeras ofensas aos direitos humanos que ocorrem notadamente durante o período de permanência de um governo antidemocrático, a comunidade internacional buscou mecanismos para impedir tais violações, dentre eles, a criação da CIDH e da Corte, que atuam incisivamente na efetivação da justiça de transição. Quando a justiça de transição se realiza, há a percepção de que como um Estado totalitário age contrariamente aos mais basilares direitos humanos.

Nesse sentido, a CIDH proferiu importantes decisões que resultaram na efetivação da justiça de transição nos países da América Latina, incluindo o Brasil. Nessa esteira, este trabalho tem como objetivo verificar como a CIDH tem contribuído para a efetivação da justiça de transição no Brasil, compreendendo, ainda, a composição do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, a atividade da Comissão no que tange à justiça de transição e os efeitos das decisões desta no Brasil, principalmente em relação aos eixos que compõem a justiça de transição.

Assim, a metodologia usada será constituída por pesquisa bibliográfica, em livros atualizados e artigos acadêmicos publicados que proporcionarão o esclarecimento da relevância da atuação da CIDH para a realização da justiça de transição no Brasil.

2 JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO

O termo justiça de transição, também conhecido como justiça transicional, originou-se da expressão "*justice in times oftransition*", utilizada por RutiTeitel, teórica argentina, que de forma lapidar assim a define: "justiça de transição pode ser definida como a concepção de

justiça associada com períodos de mudança política, caracterizada por respostas legais para confrontar as injustiças dos regimes repressivos anteriores" (TEITEL, 2003, p. 69)[1].

Quando há a ruptura do estado de exceção, surge a necessidade de instalar novamente a democracia, e, para lidar com as constantes violações dos direitos humanos ocorridas no período autoritário, surge a justiça de transição, como forma de reconciliação. Trata-se de um conjunto de reflexões que auxiliam na transição do estado totalitário (seja por motivo de guerras ou ditaduras) para o Estado Democrático de Direito.

A justiça de transição se apresenta em sociedades que estão em situações de instabilidade política ou que acabaram de passar por elas, onde fora colocada em risco a coesão social. Esse é o cerne do conceito. Em lugares onde houve o rompimento de um regime político para a instalação de regimes autoritários, com a sistemática violação de direitos humanos, é preciso a adoção de medidas para a retomada da ordem democrática e dos padrões de legalidade que regem a vida em comum. Daí emerge a justiça de transição, e seu objetivo consiste na construção da história dos abusos e violações de direitos humanos que ocorreram no passado, em busca da revelação da verdade, para a formação de uma memória coletiva.

A principal responsável por cunhar o termo justiça de transição, Ruti Teitel, estabelece três fases históricas para seu desenvolvimento. A primeira fase se refere ao pós-Segunda Guerra Mundial, marcada pelo Tribunal de Nuremberg e Tókio, onde definiu-se as dimensões fundamentais da justiça de transição (TEITEL, 2003). A segunda fase abrange as redemocratizações latino-americanas e sul-europeias, notadamente no período compreendido a partir de 1970 até a liberalização dos regimes autoritários do Leste Europeu, África e América Central, por volta de 1989 (QUINALHA, 2012). A terceira fase diz respeito ao final do Século XX, onde emerge uma globalização do paradigma da justiça de transição (TEITEL, 2003), "que deixa de ser exceção e passa a ser regra geral, amplamente adotada no plano internacional e definitivamente integrante do rol de políticas consagradas pelos organismos multilaterais" (QUINALHA, 2012, p. 86).

Podemos extrair do conceito e do desenvolvimento histórico da justiça de transição os seus principais objetivos: responsabilizar os causadores das injustiças praticadas nos regimes autoritários, trazer à sociedade a verdade dos fatos ocorridos no período, de forma a contribuir na construção de uma memória social, reconciliando o passado e o presente, e promover a reforma das instituições de modo a fortalecer a democracia e o respeito aos direitos humanos.

[1] Tradução nossa.

Todavia, é preciso ter em mente que a principal característica da justiça de transição é a sua ocorrência em momentos de conflitos ou pós-conflitos, onde há fragilidade das instituições sociais, sendo necessário equilibrar cuidadosamente os elementos e os mecanismos que a compõe, que são utilizados pelo Estado para tratar os abusos ocorridos no período de exceção. Dentre esses mecanismos podemos citar o direito à memória, a busca pela verdade, a reparação, a responsabilização e a reforma das instituições.

A memória e a verdade dizem respeito à revelação dos fatos ocorridos no período de exceção, papel normalmente desempenhado pelas comissões da verdade, bem como na adoção de políticas públicas para o reconhecimento da importância da atuação dos perseguidos políticos; a justiça, entendida como a responsabilização daqueles que colaboraram para o estado totalitário e para as violações dos direitos humanos, que não se reduz à responsabilização criminal, incluindo sanções administrativas e civis; a reparação, que não se fundamenta apenas em reparação financeira, mas também em medidas de reparação simbólica e administrativas; e a reforma das instituições, de forma que as mesmas tenham um arranjo apto a proporcionar a consolidação da democracia e a proteção dos direitos humanos.

Memória é "a capacidade dos seres humanos adquirirem informações e lembrarem, depois, delas. É a memória a capacidade humana de reter fatos e experiências e transmiti-los ao futuro. Memória é o que caracteriza cada indivíduo como um ser único" (RUDNICKI, 2009, p. 173). Isto é, a memória é a capacidade de lembrar e conservar os estados de consciência, represando fatos, acontecimentos e experiências, revivendo-os no futuro para transmiti-los aos demais.

Conforme assevera Quinalha (2012, p. 98), o direito à verdade "demanda o acesso a informações sobre os fatos ocorridos por parte das vítimas, de suas famílias e de toda a sociedade". O mesmo autor assevera que "uma das demandas principais nesse campo é a abertura total e irrestrita dos arquivos e da divulgação dos dados oficiais produzidos durante determinado regime violador sistemático de direitos" (QUINALHA, 2012, p. 99). Ou seja, através do direito à verdade é que se tem acesso aos acontecimentos do ocorrido nos porões da ditadura e no alto escalão do governo, sendo que deve-se dar ampla publicidade a essas informações.

A responsabilização daqueles agentes perpetradores dos atos de arbitrariedade e violação aos direitos humanos é ponto crítico da justiça de transição. Esse elemento é conhecido como direito à justiça e trata-se de uma forma de evitar o cometimento de novos crimes, e, ao mesmo tempo, serve como consolo às vítimas, dando passo importante para a efetivação da reforma das instituições. É importante compreender o processo de responsabilização não apenas

como uma retribuição, mas como uma forma de sancionar a violação de normas e valores essenciais que merecem ser respeitados. A responsabilização é também uma forma de se reestabelecer a confiança entre os cidadãos e o Estado, pois afasta o sentimento de impunidade e reascende a dignidade daqueles que tiveram seus direitos violados.

A reparação é uma exigência do próprio direito internacional e da política mundial de proteção aos direitos humanos. Quinalha (2012, p. 98) afirma que a reparação "se concretiza mediante a oferta de reparações pecuniárias e simbólicas para os perseguidos políticos ou para a família dos mortos e desaparecidos".

Outro elemento da justiça de transição é a reforma das instituições, de modo a permitir o expurgo dos responsáveis pelas violações de direitos humanos. Segundo Teitel (2002, p. 171), os expurgos públicos podem "redefinir as fronteiras do horizonte político na medida em que tais exclusões ganham a esfera pública"[2]. Ao retirar os agentes da repressão das instituições públicas, além de ser uma forma de punição dos mesmos, abre-se a possibilidade da construção de uma nova página da história, comprometida com a proteção dos direitos humanos e com o fortalecimento da democracia.

Ao se efetivar os elementos da justiça de transição, surge a ideia de reconciliação. Todavia, nem sempre esses elementos são desenvolvidos amplamente. Por isso, o objetivo desse trabalho é demonstrar o desenvolvimento dos pilares da justiça de transição no Brasil ressaltando o papel da Comissão Interamericana de Direitos Humanos para a efetivação dos mesmos. A seguir será exposto um breve esboço do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, realçando as funções e competências da CIDH, para posteriormente trabalhar a influência da Comissão para a efetivação da justiça de transição no Brasil.

3 O SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS

Da preocupação universal de reparar as graves agressões aos direitos humanos causadas por regimes antidemocráticos e da imprescindibilidade de coibir novas violações, surgiu o Sistema Interamericano de Direitos Humanos, criado pela Organização dos Estados Americanos (OEA), visando proteger e assegurar a promoção destes direitos.

O referido sistema é constituído pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, com funções e atribuições próprias. Tais orgãos nasceram da necessidade da comunidade internacional de impedir, a todo modo,

[2] Tradução nossa.

violações de direitos como àquelas ocorridas durante a Segunda Guerra Mundial, quando as prerrogativas mais básicas do cidadão foram rompidas por regimes totalitários.

Diante dos inúmeros ataques aos direitos básicos da pessoa humana, o Sistema Interamericano de Direitos Humanos e seus órgãos foram criados, buscando impossibilitar ações arbitrárias do Estado ou de autoridades.

Concerne à CIDH a função basilar de fomentar a observância e a defesa dos direitos humanos (artigo nº 41 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos). Possui papel fundamental na efetivação da proteção dos direitos humanos e na luta contra práticas despóticas de Estados totalitários, eis que obriga que o direito interno dos países membros esteja em consonância à efetiva realização das disposições contidas no Pacto de São José da Costa Rica.

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos é formada por sete membros de alta autoridade moral e com manifesto conhecimento acerca do tema, sugeridos pelos Estados membros e eleitos pela Assembleia Geral da Organização. Ressalta-se que a Comissão representa todos os membros da Organização dos Estados Americanos, sendo que cada Estado poderá indicar no máximo três candidatos para a representação.

Além de impelir o respeito e a proteção dos direitos humanos, cabe à CIDH promover a conscientização no tocante à importância dos direitos humanos e encaminhar aos países membros recomendações para que adotem ações em benefício dos direitos humanos em sua esfera interna, através da previsão constitucional e infraconstitucional de normas que assegurem os mencionados direitos; podendo requerer aos Estados membros que apontem as estratégias que utilizaram para a tutela desses direitos.

Quando há a transgressão dos direitos previstos na Convenção, qualquer pessoa ou grupo de pessoas, ou entidade não-governamental legalmente reconhecida em um ou mais países membros, poderá apresentar petição que relate a denúncia ou a queixa, demonstrando o fato violador.

Salienta-se que a petição será admitida desde que observados os requisitos previstos no Pacto de São José da Costa Rica, quais sejam, que tenham sido esgotados todos os recursos de jurisdição interna em conformidade com os princípios de direito internacional geralmente reconhecidos, que seja apresentada no prazo de seis meses a contar da data em que a parte lesada tenha sido cientificada da decisão definitiva, que o requerimento não esteja aguardando outro processo de nível internacional e que contenha a qualificação da parte que alega o dano.

Entretanto, as exigências quanto ao prazo e ao exaurimento de todos as instâncias de jurisdição interna para a apresentação da petição não serão cumpridas quando não houver a previsão do devido processo legal na legislação interna do Estado membro.

Assim, apresentada a petição, a CIDH poderá declarar a inadmissibilidade ou a improcedência desta com base na informação ou prova superveniente ou, ainda, a admissibilidade da petição sendo que, nesse caso, solicitará informações ao Estado parte no qual pertença o agente violador sobre a eventual transgressão de direito, devendo as informações retornarem no prazo fixado pela Comissão. Após o retorno ou decorrido o prazo sem manifestação do país membro, será verificado se há ou se permanecem as razões que originaram a petição e, sendo negativo a resposta, o requerimento será arquivado.

Todavia, se a hipótese for positiva, ou seja, se subsistirem os fundamentos da petição, a CIDH realizará um exame do assunto objeto da comunicação, sendo possível a conciliação entre as partes. Não havendo acordo, a Comissão elaborará um relatório no qual exporá os fatos e suas conclusões. Há, ainda, a possibilidade de proceder uma investigação *in loco* em situações graves e urgentes, desde que haja anuência do Estado no qual se aponte a violação.

A CIDH poderá redigir opiniões e conclusões acerca do caso em análise, determinando prazo limite para a adoção de meios que cessarão a violação aos direitos humanos e decidindo, após transcorrido o prazo, se o Estado membro efetivamente executou as medidas necessárias para solucionar a controvérsia, publicando ou não seu relatório.

Acerca do procedimento usado pela CIDH, versa Sylvia Steiner (2000, p.54): "os processos apreciados pela Comissão são concluídos com a exaração de opinião ou conclusão de seus membros, seguindo-se a publicação de informes ou o encaminhamento à Corte, se o Estado demandado tiver sujeito à jurisdição desta, por aceitação expressa".

Aufere-se que a atuação da Comissão é notadamente limitada devido à restrição que sofre em relação às suas atribuições, entretanto, é meritório seu papel na efetivação dos direitos humanos, posto que demonstra que as violações de direitos humanos ocorridas no território dos Estados membros serão de fato investigadas e encaminhadas à Corte para uma pretenda punição.

No tocante à Corte Interamericana de Direitos Humanos, esta possui função consultiva e contenciosa, sendo que a legitimidade para submeter o caso ao seu julgamento será exclusiva dos Estados membros e da CIDH, sendo defesa a apresentação de petição por qualquer pessoa. Compete à Corte analisar as hipóteses relacionadas à interpretação e aplicação da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, contanto que o Estado envolvido reconheça a competência desta através de declaração especial ou convenção especial.

Destaca-se que os instrumentos processuais usados pela Corte se assemelham aos previstos em nosso dispositivo processual, como, por exemplo, as medidas provisórias que serão utilizadas pela Corte nas situações de gravidade e urgência.

Assim, verificando que houve desrespeito aos direitos humanos, a Corte assegurará à parte lesada o gozo do direito violado, além da reparação e indenização de cunho pecuniário. De se registrar que a sentença prolatada pela Corte será definitiva e inapelável, podendo a menção da decisão que exigir o pagamento de indenização ser executada no país no qual ocorreu a violação. Ressalta-se que o Brasil ratificou a Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica) e aceitou a jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos, dificultando a ação de eventuais opressores e constituindo um importante feito na proteção dos direitos humanos no país.

4 A EFETIVAÇÃO DA JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO NO BRASIL E A CIDH

No Brasil, a justiça de transição tem como um dos pontos centrais as ideias de anistia lançadas no decorrer da história transicional para o regime democrático. Todavia, é importante analisar os quatro eixos da justiça de transição para verificar o estágio da mesma no país.

A começar pelo **eixo da verdade**, temos o papel fundamental da sociedade civil ao elaborar e publicar o relatório *Brasil, Nunca Mais*. Posteriormente, em 1991, foi instalada pela Câmara dos Deputados uma Comissão Externa com o objetivo de acompanhar as buscas de corpos de desaparecidos políticos na vala comum do Cemitério de Perus, em São Paulo, sendo que em 1992 foi permitido às famílias das vítimas o acesso aos documentos das DEOPS – Delegacias de Ordem Política e Social.

Contudo, o direito à verdade ganhou mais notoriedade a partir de 1995, com a Lei nº 9.140/1995, que reconheceu oficialmente como mortos, para todos os efeitos legais, os desaparecidos políticos entre 02 de setembro de 1961 e 15 de agosto de 1979 (data que fora estendida posteriormente até 05 de outubro de 1988, por meio da Lei nº 10.536/2002). O mesmo diploma legal instalou a *Comissão sobre Mortos e Desaparecidos Políticos*, cujo principal objetivo fora investigar o destino dos desaparecidos políticos, bem como conceder indenizações às vítimas e suas famílias, tendo como resultado a elaboração do documento *"Direito à memória e à verdade*", que narrou o desaparecimento político de cerca de 150 (cento e cinquenta) pessoas.

A Lei nº 12.528/2011 criou, no âmbito da Casa Civil da Presidência da República, a *Comissão Nacional da Verdade* (CNV). A CNV busca esclarecer sobre as violações de direitos humanos ocorridas no período da ditadura, dando publicidade à estrutura e dinâmica da prática desses crimes, encaminhando informações aos órgãos públicos para auxiliar na localização e identificação de restos mortais, bem como na apuração da violação de direitos humanos,

recomendando ações para evitar que o passado se repita, buscando a reconciliação e a reconstrução histórica dos fatos, dando importância ao direito à memória e à verdade.

Em relação ao **eixo da memória**, temos a criação dentro da Comissão de Anistia, que será trabalhada adiante, do *Projeto Marcas da Memória*, que busca promover um aprendizado coletivo sobre o passado arbitrário, para que o mesmo não retorne. O projeto trabalha através de quatro vertentes: audiências públicas, onde são ouvidos os perseguidos políticos; história oral, consistente em entrevistas com as vítimas do estado de exceção, sendo estes relatos transcritos e disponibilizados no meio eletrônico e impresso; chamadas públicas de fomento a iniciativas da sociedade civil, onde busca-se a preservação da memória e sua difusão, através de produções artísticas e científicas; e publicações de livros sobre a ditadura, a anistia e a memória.

Há também as Caravanas da Anistia, que percorrem o país, construindo a história através de relatos dos perseguidos políticos, confrontando-os com os fatos narrados pelos agentes da ditadura e os constantes nos documentos oficiais, buscando a efetivação do direito à memória. Houve ainda o tombamento de alguns prédios importantes para a construção da memória brasileira, como, por exemplo, a sede do DOI-Codi, em São Paulo, e do DOPS, também em São Paulo, que hoje abriga o Memorial da Resistência, que visa a preservação da memória da resistência e opressão política ocorridas no período da ditadura.

No que se refere ao **eixo da reparação**, assevera Meyer (2012, p. 266) que "essa dimensão é a que talvez tenha mais desenvolvido no Brasil". Conforme afirmam Abrão e Torelly (2014, p. 63), "o programa de reparações às vítimas constitui o "eixo estruturante" da justiça de transição no Brasil". Isso ocorre, pois, ao se considerar o indivíduo como vítima da ditadura, destinatária da reparação por parte do Estado, acaba-se por reconhecer também os eixos da memória e da verdade, pois para ser considerada vítima é preciso reconhecer que houve a violação de direitos.

Com a redemocratização do país, a Constituição da República de 1988 dispõe, no art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que aos indivíduos vítimas de violações de direitos humanos ocorridas no período da ditadura é assegurada a reparação de natureza econômica, na forma estabelecida por lei (BRASIL, 1988). Aqui temos um segundo estágio da concepção da anistia, considerada, agora, como liberdade e reparação.

Nesse contexto, foi criada a Lei nº 10.559/2002, que instituiu a *Comissão de Anistia*, sendo que, ao ser o indivíduo reconhecido como anistiado político por esta Comissão, tem direito à reparação econômica de caráter indenizatório (seja em prestação única ou em prestação mensal), a contagem de tempo, para todos os efeitos, do período em que esteve compelido ao

afastamento de suas atividades profissionais, a conclusão do curso para o punido na condição de estudante ou registro do respectivo diploma para os que concluíram curso em instituições de ensino no exterior e a reintegração dos servidores públicos civis e dos empregados públicos punidos (BRASIL, 2002).

A Comissão de Anistia visa dar conhecimento à sociedade dos fatos ocorridos no período da ditadura, através da versão apresentada pelos perseguidos políticos, valorizando o papel dos mesmos para a construção da memória. Para tanto, utiliza de três enfoques:

> (1) a reconstrução semântica do sentido da anistia no Brasil, (2) a valorização dos requerimentos de anistia como fontes históricas da versão dos perseguidos políticos e (3) o desenvolvimento de projetos de educação em direitos humanos, como as Caravanas da Anistia e o Marcas da Memória, como forma de fomentar o livre acesso à memória e ao direito à verdade (BAGGIO, 2015, p. 286).

A anistia ganha roupagem que a difere de mero esquecimento, mas ganha sentido de reconciliação, valorizando-se a verdade e a memória através da versão histórica dos perseguidos políticos, sendo que a Comissão de Anistia também exerce importante papel no desenvolvimento de políticas de educação em direitos humanos. Meyer (2012, p. 266) considera que o grande avanço da Comissão da Anistia se deu em 2007, com a superação do conceito de anistia como política de esquecimento. A partir desse momento, o registro da memória ganha grande importância, sendo desenvolvidas políticas públicas para a efetivação desse direito.

Exemplo disso é o papel desempenhado pela *Caravana da Anistia*, projeto da Comissão de Anistia que percorre os locais onde ocorreram violações de direitos humanos para desenvolver ali seus trabalhos, reconhecendo os anistiados políticos em sessões públicas, dando maior visibilidade ao trabalho.

Para se retirar o caráter meramente economicista das indenizações, bem como para valorizar os atos de resistência política durante o regime militar, a Comissão de Anistia em seus julgamentos passou a atribuir grande importância à declaração da condição de anistiado político, e vem realizando política de reparação simbólica, com o pedido de desculpas em nome do Estado pelas perseguições sofridas.

Pode-se afirmar, então, que o eixo da reparação é o que se encontra em estágio mais avançado de implementação no país, graças, principalmente, ao texto constitucional que previu a reparação como elemento fundamental para a transição para o regime democrático. Contudo, é preciso avançar muito em relação às outras formas de reparação, diferentes da reparação pecuniária, como a reparação psicológica e a reparação simbólica, que tem ganhado força com o pedido de desculpas, pois é através dessas medidas que se reforça a ideia da necessidade de

efetivação do direito à verdade, bem como da importância da construção de uma memória histórica.

No que se refere ao **eixo da justiça**, ou responsabilização, o Brasil encontra grande entrave para efetivá-lo – a Lei de Anistia. Muito se discute o alcance da mesma, se teria anistiado os perseguidos políticos, tão somente, ou se estenderia sua aplicação aos responsáveis pelas violações de direitos humanos. Por outro lado, questiona-se em que medida o diploma legal fora recepcionado pela Constituição da República de 1988, ou se fora revogado pela Carta Magna. **É nesse eixo que se tem a maior contribuição da CIDH para a efetivação desse pilar da justiça de transição no Brasil.**

Um dos primeiros casos que buscou a responsabilização pelas violações de direitos humanos ocorridas no período da ditadura, se deu em 1982, oportunidade em que um grupo de familiares das vítimas do caso conhecido como *"Guerrilha do Araguaia"* pleiteou frente à Justiça Federal a abertura de arquivos do período de exceção, com a finalidade de localizar os restos mortais dos desaparecidos políticos. Como resultado do processo, quase 20 (vinte) anos após o ajuizamento da ação, a União fora condenada, atribuindo-lhe a responsabilidade pelo desaparecimento forçado dos perseguidos políticos. Todavia, não fora imputada a responsabilização aos agentes da repressão, responsáveis pelas violações de direitos humanos. Como consequência desse caso, a União criou, por meio do Decreto nº 4.850/2003, a *Comissão Interministerial*, cujo objetivo era obter informações acerca da localização dos restos mortais dos integrantes da "*Guerrilha do Araguaia*", no entanto, não chegara a uma conclusão satisfatória em seu relatório final, não havendo dados significativos quanto aos fatos investigados.

No ano de 2005, Maria Amélia Teles, ou Amelinha, como é conhecida, importante figura na luta pela memória, justiça e verdade, juntamente com sua família, ingressou na Justiça Cível buscando a responsabilização do coronel reformado Carlos Alberto Brilhante Ustra pela tortura sofrida por ela, César Augusto Teles e Criméia de Almeida, em 1972, no DOI-Codi/SP. Em 2008, o juiz Gustavo Teodoro, da 23ª Vara Cível da Comarca de São Paulo, reconheceu Ustra oficialmente como responsável pelas torturas sofridas. Em sua sentença o juiz salientou que "não é crível que os presos ouvissem os gritos dos torturados, mas não o réu. Se não o dolo, por condescendência criminosa, ficou caracterizada pelo menos a culpa, por omissão quanto à grave violação dos direitos humanos fundamentais dos autores" (LEMES, 2012, sem paginação). Essa decisão é inédita e histórica, pois, embora não tenha sido atribuída a responsabilidade penal ao torturador, houve a responsabilização cível do mesmo, o que de certa

forma é um avanço. Houve recurso do réu, mas, por unanimidade, o Tribunal de Justiça de São Paulo manteve a condenação.

Outro caso de repercussão ocorreu em 2008, quando o Ministério Público Federal (MPF) propôs Ação Civil Pública em face também do coronel reformado Carlos Alberto Brilhante Ustra e mais dois delegados de São Paulo, um deles ainda na ativa, pelo sequestro de Edgard de Aquino Duarte, em 1971, que continua desaparecido.

Houve também ação da família de Luiz Eduardo da Rocha Merlino, morto em 1971, no ano de 2010, onde, pela primeira vez, houve a condenação de um agente da ditadura à reparação financeira aos familiares de uma vítima de tortura (TOSI; SILVA, 2014).

Concomitantes aos processos judiciais, surgiram iniciativas do Poder Público para discutir sobre a responsabilização dos agentes da ditadura. Como exemplo, temos a ação promovida pelo Ministério da Justiça e pela Comissão de Anistia, no ano de 2008, consistente na realização de audiência pública sobre *"Limites e Possibilidades para a Responsabilização Jurídica dos Agentes Violadores de Direitos Humanos durante o Estado de Exceção no Brasil",* onde discutiu-se sobre a interpretação da Lei de Anistia, em relação à imprescritibilidade ou não dos crimes de tortura.

Todavia, a ação mais importante no que tange à responsabilização dos violadores de direitos humanos, foi a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 153, promovida pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), no ano de 2008. A OAB questionava se a Lei de Anistia abrangia os agentes públicos responsáveis pelas violações de direitos humanos no período da ditadura, ou se aplicava-se apenas aos perseguidos políticos. Em 2010, por 7 (sete) votos a 2 (dois), o Supremo Tribunal Federal rejeitou o pedido da OAB por uma revisão na Lei da Anistia, aparentemente encerrando a discussão sobre o tema.

Ocorre que ao mesmo tempo em que as demandas internas eram apreciadas pelo Poder Judiciário, a sociedade civil pleiteou junto ao Sistema Regional de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (OEA), no ano de 1995, denunciando à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) o desaparecimento dos envolvidos na Guerrilha do Araguaia. Em 2008, a CIDH expediu o Relatório de Mérito nº 91/08, com algumas recomendações ao Brasil, resumidas por Tosi e Silva (2014) nos seguintes termos:

> a) a adoção de medidas para garantir que a Lei de Anistia brasileira não mais representasse obstáculo para a persecução penal de graves violações de direitos humanos que constituíam crimes contra a humanidade; b) a implementação de medidas jurisdicionais para a identificação, responsabilização e sanção penal dos responsáveis pelos desaparecimentos forçados das vítimas da Guerrilha do Araguaia, sendo que o Estado deveria levar em conta que tais crimes contra a humanidade eram

> insuscetíveis de anistia e imprescritíveis; c) a implementação de medidas legais e administrativas a fim de sistematizar e publicar todos os documentos relacionados às operações militares contra a Guerrilha do Araguaia; d) o fornecimento de recursos financeiros e logísticos aos esforços já empreendidos na busca e sepultura das vítimas desaparecidas; e) conceder reparação aos familiares das vítimas, incluindo o tratamento físico e psicológico; f) implementar programas de educação em direitos humanos permanentes em todos os níveis hierárquicos das Forças Armadas brasileiras, com específica menção ao caso Araguaia e aos instrumentos internacionais de direitos humanos; g) promover o ajustamento normativo a fim de tipificar no ordenamento interno o crime de desaparecimento forçado, conforme os elementos constitutivos estabelecidos nos instrumentos internacionais (TOSI; SILVA, 2014, p. 50-51).

A CIDH recomendou ao Brasil que não considerasse a Lei de Anistia como empecilho para a responsabilização penal dos violadores de direitos humanos, devendo adotar medidas para a identificação e responsabilização dos agentes responsáveis pelo desaparecimento forçado dos envolvidos na Guerrilha do Araguaia, considerando que os crimes cometidos pelos agentes da ditadura configuraram crimes contra a humanidade, portanto insuscetíveis de anistia e imprescritíveis. Recomendou-se, ainda, a adoção de medidas para a sistematização das informações relacionadas às operações militares do período, com a finalidade de identificar o local onde se situa os corpos dos desaparecidos. Ademais, salientou-se a importância de conceder reparações às vítimas e suas famílias, não apenas reparação pecuniária, mas também psicológica. Não obstante, orientou-se a criação de programas de educação em direitos humanos em todos os níveis das Forças Armadas, bem como o ajustamento do ordenamento jurídico a fim de tipificar o crime de desaparecimento forçado, coadunando com os instrumentos internacionais de proteção aos direitos humanos.

No entanto, o Brasil não implementou as recomendações da CIDH, motivo pelo qual a Corte Interamericana de Direitos Humanos condenou o Brasil pelo desaparecimento forçado e violação de direitos de 62 (sessenta e duas) pessoas envolvidas na Guerrilha do Araguaia, considerando a aplicação da Lei de Anistia como obstáculo para a investigação, julgamento e punição dos crimes, bem como salientou-se a ineficácia de ações cíveis para a responsabilização pelas violações de direitos humanos. Reconheceu-se que o Brasil é falho no que tange ao acesso à informação, ao acesso à justiça e ao acesso à verdade.

O que se percebe é que, em relação ao eixo da responsabilização, o Brasil demonstra sua total deficiência na implementação de um projeto de justiça de transição. A não-responsabilização dos violadores de direitos humanos reforça a ideia de um esquecimento forçado, incutido na sociedade como medida de reconciliação, reconciliação está imposta, sem levar em consideração a memória, sem passar pela punição pela prática de crimes contra a humanidade, sem atribuir responsabilidade àqueles que incessantemente violaram direitos

humanos, o que macula os demais eixos da justiça de transição que foram desenvolvidos no país, mesmo que de forma tímida.

Em relação ao **eixo da reforma das instituições**, com a redemocratização do país foi preciso a reforma de algumas instituições autoritárias, e até mesmo a extinção de algumas, não apenas para consolidar o processo democrático, mas para instalar uma política de direitos humanos consentânea com o novo regime.

Nesse contexto, foram extintos alguns órgãos do sistema de repressão adotado pelo regime militar, os principais são: o DOI-Codi (Destacamentos de Operações de Informações, subordinado ao Centro de Operações de Defesa Interna), o DOPS (Departamento de Ordem Política e Social), as DSI (Divisões de Segurança Institucional), o SNI (Serviço Nacional de Informação).Outra consequência da reforma das instituições foi a revogação da Lei de Imprensa (Lei nº 5250/67), instituída durante a ditadura militar, com o objetivo de institucionalizar a restrição à liberdade de expressão, contribuindo para a consolidação do regime autoritário.

Não se pode deixar de mencionar as reformas ocorridas em algumas instituições, notadamente no sistema de justiça, que passaram a ter como um dos temas centrais a defesa dos direitos humanos. Destacam-se entre eles o Ministério Público, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, abrangendo entre suas inúmeras funções o exercício do controle externo da atividade policial (BRASIL, 1988); e a criação da Defensoria Pública, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbida, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, da orientação jurídica, promoção dos direitos humanos e defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados (BRASIL, 1988).

Como se pode perceber, no Brasil fora desenvolvido um movimento institucional voltado à efetivação da memória, da verdade e da reparação. Todavia, o eixo da justiça (ou responsabilização) se apresenta estático, o que influencia diretamente no desenvolvimento dos demais eixos da justiça de transição. Ademais, é preciso reconhecer que a iniciativa de impulsionar o processo de justiça de transição no país parte da sociedade civil, e não do Estado, que centraliza as atividades de justiça de transição no Poder Executivo, com a criação de órgãos como a Comissão de Anistia e a Comissão Nacional da Verdade. Porém, essa atuação do Estado é limitada, frente à complexidade da justiça de transição e às reformas institucionais que precisam ser efetivadas.

5 CONCLUSÃO

Expostas as considerações acerca do tema ora tratado, conclui-se que a CIDH possui relevante função na concretização da justiça de transição no Brasil, eis que sua atuação culminou na condenação do Brasil pelo desaparecimento forçado dos envolvidos na Guerrilha do Araguaia, bem como no reconhecimento da Lei de Anistia como obstáculo para a efetivação da justiça de transição no Brasil. A partir da atuação da CIDH pode-se observar as deficiências do processo transicional brasileiro e buscar a implementação de políticas e ações que possam de fato propiciar o acesso à memória, à justiça, à verdade, à reparação e à reforma das instituições.

A CIDH é imprescindível nas situações onde o Estado é omisso quanto à culpabilização do violador, haja vista que, além de produzir relatórios que exigem o cumprimento pelos países membros, encaminha o caso à Corte Interamericana de Direitos Humanos, que terá a oportunidade de efetivar a justiça de transição no fato apresentado.

Nessa esteira, analisando o Sistema Interamericano de Direitos Humanos e os órgãos que o integra, perquiriu-se acerca da atividade da CIDH no que tange à justiça de transição e relatou-se os efeitos das decisões da CIDH no Brasil, possibilitando constatar a importância que possui a Comissão quanto ao eixo da justiça, com a constatação da necessidade de responsabilização dos transgressores dos direitos humanos, para a efetiva realização da justiça de transição.

O que se constata é que, no Brasil, os eixos da memória e da reparação estão sendo implementados por meio de políticas públicas eficientes, em certa medidas. Todavia, é no eixo da justiça que é preciso a adoção de uma nova postura, e é isso que a CIDH juntamente com a Corte tem exigido do Brasil. Isto posto, espera-se ansiosamente pelas novas atuações da CIDH em relação à concretização da justiça de transição no Brasil, a fim de que se possa, de fato, implementar os eixos que a compõem de forma efetiva, coibindo a prática de outras ações danosas e ressarcindo aqueles que sofreram e sofrem com a lesão aos direitos humanos.

REFERÊNCIAS

AMERICANOS, Organização dos Estados. **Pacto de San José de Costa Rica**. San José: Organização dos Estados Americanos, 1969.

BAGGIO, Roberta Camineiro. Por que reparar? A Comissão de Anistia e as estratégias de potencialização do uso público da razão na construção de uma dimensão político-moral das reparações no Brasil. In: SOUSA JUNIOR, José Geraldo de (Org.). **O direito achado na rua:**

introdução crítica à justiça de transição na América Latina. 1. ed. Brasília: UnB, 2015, p. 282-291.

BELL, Christine. Transitional justice, interdisciplinarity and the state of the 'field' or 'non-field'. **International Journal of Transitional Justice**, Oxford, v. 3, n. 1, p. 5-27, 2009.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em 27 fev. 2018.

BRASIL. **Lei nº 10.559, de 13 de novembro de 2002.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10559.htm> Acesso em: 27 fev. 2018.

LEMES, Conceição. **Por unanimidade, Justiça condena o coronel Ustra como torturador da ditadura.** Disponível em: <http://www.viomundo.com.br/denuncias/amelinha-teles-e-preciso-botar-um-fim-na-impunidade-dos-torturadores-da-ditadura-militar.html> Acesso em: 27 fev. 2018.

MEYER, Emilio Peluso Neder. **Ditadura e responsabilização:** elementos para uma justiça de transição no Brasil. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2012.

QUINALHA, Renan Honório. **Justiça de Transição:** contornos do conceito. Dissertação (Mestrado em Direito) Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

RUDNICKI, Dani. Uma perspectiva sobre justiça (restaurativa) e a memória das vítimas: do nazismo às ditaduras latino-americanas. In: RUIZ, Castor Bartolomé. **Justiça e memória:** para uma crítica ética da violência. São Leopoldo: Editora UNISINOS, 2009, p. 173-185.

STEINER. Sylvia Helena de Figueiredo. **A Convenção Americana sobre Direitos Humanos e sua integração ao processo penal brasileiro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000. p. 54.

TEITEL, Ruti. Transitional Justice Genealogy. **Harvard Human Rights Journal**, Cambridge, v.16, 2003, p. 69-94.

TORELLY, Marcelo D. Das comissões de reparação à comissão da verdade: contribuições da Comissão sobre Mortos e Desaparecidos Políticos (1995) e da Comissão da Anistia (2001) para a Comissão Nacional da Verdade. In: TOSI, Giuseppe; et. al. (Org.). **Justiça de Transição – Direito à justiça, à memória e à verdade.** João Pessoa: Editora da UFPB, 2014. p. 215-131.

TOSI, Giuseppe; SILVA, Jair Pessoa de Albuquerque e. A justiça de transição no Brasil e o processo de democratização. In: TOSI, Giuseppe; et. al. (Org.). **Justiça de Transição – Direito à justiça, à memória e à verdade.** João Pessoa: Editora da UFPB, 2014, p. 41-62.