

Justiça de Transição no Brasil pós-ditadura civil-militar de 1964–1985: a importância das leis 9.140/1995 e 10.559/2002 para a implementação de políticas de reparação

Transitional Justice in Brazil after the 1964–1985 Civil-Military Dictatorship. The Importance of Laws 9.140/1995 and 10.559/2002 for the Implementation of Reparation Policies

*Millena Fontoura Monteiro**

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
RIO DE JANEIRO, BRAZIL

✉ millenafontoura@hotmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-5994-4634>

RESUMO

O tema da justiça de transição trata da busca por respostas a um passado de violações sistemáticas aos direitos humanos. Entre os mecanismos de justiça transicional comumente invocados, destacam-se: reparações, anistias, comissões de verdade, julgamentos, mudanças legais e institucionais. Com relação à experiência de justiça transicional posta em prática no Brasil a partir da sua mais recente democratização (1988), serão objeto de análise, no presente artigo, alguns aspectos das políticas de reparação, destacando-se a importância das leis 9.140/1995 e 10.559/2002.

PALAVRAS CHAVE: *Brasil, direitos humanos, justiça de transição, direito à reparação.*

ABSTRACT

The topic of transitional justice deals with the search for answers to a past of systematic violations of human rights. Among the commonly invoked transitional justice mechanisms are reparations, amnesties, truth commissions, judgments, legal and institutional changes. Regarding the experience of transitional justice put into practice in Brazil since its most recent democratization (1988), some aspects of reparation

* Doutora em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro/UFRJ. Mestre em Direito/Ciências Criminais pela Universidade Candido Mendes/UCAM, RJ. Graduada em Direito pela Universidade Candido Mendes/UCAM, RJ. Professora Adjunta na Universidade do Grande Rio/Unigranrio.

policies will be analyzed in the present article, highlighting the importance of laws 9.140/1995 and 10.559/2002.

KEYWORDS: *Brazil, human rights, transitional justice, right to reparation.*

Introdução

O tema da justiça de transição diz respeito à busca por respostas a um passado de violências em massa, de violações sistemáticas aos direitos humanos. Entre as finalidades comumente invocadas por seus defensores e realizadores, por estudiosos, atores políticos e sociais, instituições, grupos e movimentos de defesa dos direitos humanos, podem ser destacadas: dar “voz” às vítimas (aos esquecidos e/ou ignorados pela história oficial, permitindo, assim, a reconstrução da memória histórica a partir do ponto de vista dos vencidos); promover a reparação (na medida do possível, tendo em vista a existência de danos irreparáveis) das violências e danos provocados pelo Estado e seus agentes às vítimas e à sociedade como um todo (a reparação pode ser entendida no seu sentido mais amplo, de reparação moral e material); promover a pacificação e/ou reconciliação da sociedade; enfrentar as consequências e evitar a repetição daqueles atos de violência em massa praticados pelo Estado (genocídio, tortura, execuções sumárias, desaparecimento forçado, estupro e demais crimes contra a humanidade e crimes internacionais) no período anterior e/ou interromper o processo histórico de permanências autoritárias em curso (Van Zyl, 2009; Andrieu, 2010; Gómez, 2012).

Inúmeros mecanismos de justiça transicional são usados, separadamente ou em conjunto, para tentar lidar com o legado de violações sistemáticas aos direitos humanos: políticas de construção da memória pública, comissões de verdade, julgamentos, anistias, reparações, políticas de depuração ou expurgos administrativos, mudanças institucionais, etc. Mecanismos esses muitas vezes tratados como complementares, sendo invocada a necessidade de realização de cada um deles para se chegar à “almejada” realização efetiva de referido processo transicional, que tem como início e fim o reconhecimento e respeito aos direitos humanos e o fortalecimento da democracia¹.

Inserindo-se em discussões teóricas mais amplas sobre a política, os direitos humanos, o direito e acesso à justiça (que compreende aspectos múltiplos, como o direito das vítimas à verdade, à memória e à reparação, a responsabilização criminal, civil e administrativa dos violadores dos direitos humanos, a transformação ou extinção de instituições, políticas e práticas), a ética, suas

¹ Paulo Abrão e Tarso Genro (2012, p. 46), após afirmarem que a utilização e a combinação estratégicas dos mecanismos de justiça de transição estão condicionadas ao contexto e às características de cada transição política, ressaltam que o processo de institucionalização de práticas e mecanismos de justiça de transição disseminam valores democráticos.

aplicações e significados variam e são determinados e/ou influenciados por um conjunto heterogêneo de discursos, normas, mecanismos, atores e práticas, os quais, por sua vez, manifestam-se em diferentes contextos espaciais (local, nacional, regional, global) e temporais (Gómez, 2012). Gómez (2012, p. 2) destaca que o tema da justiça transicional está relacionado, ainda, a quatro esferas distintas de atividades, em inter-relação e tensões constantes: os processos de normatização, padrões de constrangimentos e intervenções ‘normalizadoras’ por parte de instituições internacionais; as políticas específicas aplicadas pelos Estados no âmbito interno; os estudos acadêmicos; o saber e as lutas dos defensores de direitos humanos.

Um dos exercícios fundamentais à análise do tema diz respeito à identificação e questionamento das contradições e paradoxos inerentes à realização dos processos de justiça transicional, à identificação das dificuldades e desafios colocados aos Estados, em termos locais, e à comunidade internacional no tocante às propostas de aplicação/implementação de justicas de transição para a democracia que ultrapassem o campo das generalizações e abstrações. Como aplicar, eficazmente, a justiça transicional em sociedades originária e historicamente desiguais e injustas, marcadas por permanências autoritárias (que, em determinados momentos, são exacerbadas), como é o caso do Brasil? Como lidar com o legado de um regime autoritário de longa duração e de grande penetração institucional? Quais as principais dificuldades e desafios encontrados pelos que objetivam pensar e colocar em prática a justiça transicional por aqui? Pode-se afirmar que os anseios pela sua realização estão vinculados a um processo maior, de verdadeira ruptura (de transformação política, econômica, social e cultural)?

As respostas a essas e muitas outras perguntas são buscadas ao mesmo tempo em que os processos são postos em movimento – cedo ou tarde, com maiores ou menores avanços –, em que caminhos/mecanismos são propostos, na medida em que são utilizados e diante das barreiras impostas à sua realização.

Objetiva-se, no presente texto, fazer algumas reflexões acerca da justiça de transição no Brasil pós-ditadura civil-militar de 1965–1988, mais especificamente, de algumas das políticas adotadas pelo Estado brasileiro com relação ao direito à reparação. Para tanto, serão analisadas as leis 9.140/1995 e 10.559/2002, no que diz respeito ao seu conteúdo e às dificuldades envolvendo a sua efetivação.

Da Lei 9.140/1995: alguns aspectos do direito à reparação

No Brasil, o processo de acerto de contas com o passado (de violações sistêmicas aos direitos humanos pelo Estado durante a ditadura civil-militar de 1964–1985) tem se mostrado muito lento, repleto de obstáculos e contradições, de avanços e retrocessos. As disputas políticas pela memória histórica

Justiça de Transição no Brasil pós-ditadura civil-militar de 1964–1985: a importância das leis 9.140/1995 e 10.559/2002 para a implementação de políticas de reparação

Millena Fontoura Monteiro

acontecem, atualmente, em um contexto político e social marcados pelas discussões a respeito, especialmente: do debate jurídico-político sobre a abrangência da lei de anistia (autoperdão) para os agentes estatais que praticaram crimes contra a humanidade, entre os quais a tortura e o desaparecimento forçado; do debate acerca do significado do conceito de “anistia”, no qual se insere o conflito entre a anistia amnésia e anistia anamnésia, entre a anistia destinada ao perdão (e ao autoperdão) e esquecimento e a anistia destinada ao reconhecimento, pelo Estado, quanto ao direito de resistir ao regime autoritário e o consequente direito à reparação; das reivindicações pelo direito ao acesso aos arquivos da ditadura civil-militar, as quais, por sua vez, estão inseridas em um contexto maior de luta pelo direito à verdade, à memória, à justiça e à reparação; das disputas em relação à criação e funcionamento da Comissão Nacional da Verdade.

Nas últimas décadas os governos civis democráticos concentraram-se, essencialmente, na adoção de políticas de reparação. A opção pela adoção de medidas reparatórias – no sentido, principalmente, da compensação econômica – é carregada de significados². Primeiro, no sentido de que isso provavelmente não seria possível sem o engajamento e a persistência de diversos atores e grupos sociais e políticos que seguem exigindo respostas do Estado, o que implica na luta pela adoção de medidas que possibilitem a reparação aos danos causados no passado, a interrupção/ruptura com as permanências autoritárias do presente e a construção de um futuro sem repetições. Por outro lado, tais medidas consistem, em grande medida, em uma estratégia do Estado de encerrar a questão, de reafirmação do esquecimento coletivo.

A lei nº 9.140, de 4 dezembro de 1995 – a denominada “Lei dos Desaparecidos Políticos” – é voltada aos familiares de vítimas fatais do regime civil-militar de 1964/1985, concedendo-lhes basicamente o direito de requerer atestados de óbito de seus entes queridos e de receber indenizações. A lei diz respeito, portanto, às mais graves violações de direitos humanos praticadas pelo Estado no período – sequestros, torturas, desaparecimentos forçados e assassinatos.

Mencionada lei reconheceu como mortas as pessoas desaparecidas em razão de participação, ou acusação de participação, em atividades políticas no período compreendido entre 2 de setembro de 1961 e 5 de outubro de 1988.

² Há outros exemplos, ainda que limitados, de políticas reparatórias adotadas pelo Estado brasileiro nos últimos anos: a criação da Comissão Nacional da Verdade (criada pela lei 12.528/2011 e instalada em maio de 2012, tendo encerrado suas atividades em 17 de dezembro de 2014), resposta dada pelo Estado após sua condenação pela Corte Interamericana no Caso Gomes Lund e outros versus Brasil, em 24 de novembro de 2010; a criação de Comissões da Verdade em estados da federação, universidades, etc; o ajuizamento de ações penais, pelo Ministério Público Federal, em face de agentes da repressão, não obstante, até o momento, não ter havido nenhuma condenação criminal desses agentes, tendo em vista o posicionamento do Supremo Tribunal Federal acerca da impossibilidade de fazê-lo, o que contraria a própria sentença da referida Corte e o entendimento das organizações internacionais de defesa dos direitos humanos.

Assim, o Estado reconheceu, de certa forma, sua responsabilidade no desaparecimento forçado de 136 pessoas³.

A lei 9.140/95 prevê ainda a criação da Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos, que teria as seguintes atribuições: proceder ao reconhecimento de pessoas desaparecidas, não relacionadas no anexo I da lei; proceder ao reconhecimento de pessoas que, por terem participado ou por terem sido acusadas de participação em atividades políticas, no período de 2 de setembro de 1961 a 5 de outubro de 1988, tenham falecido, por causas não naturais, em dependências policiais ou assemelhadas; proceder à localização de corpos de pessoas desaparecidas no caso de existência de indícios quanto ao local em que possam estar depositados; emitir parecer sobre os requerimentos relativos à indenização que venham a ser formulados pelo cônjuge, companheiro ou companheira, descendentes, ascendentes ou pelos colaterais, até quarto grau, das vítimas.

Os termos da lei 9.140/95 são considerados insuficientes, entre outros motivos, pelo fato de desobrigarem o Estado a identificar e responsabilizar aqueles que estiveram diretamente envolvidos nas violações aos direitos humanos e por deixar aos próprios familiares o ônus da prova sobre as violações – o que constitui um grande obstáculo à reparação, tendo em vista o sigilo documental, a impedir ou dificultar o acesso a arquivos da ditadura (Mezarobba, 2010, p. 111). Os familiares das vítimas também discordam do argumento do governo de que a Lei de Anistia de 1979 – com seus limites – impossibilita o exame das circunstâncias das mortes de seus entes queridos (Mezarobba, 2010).

Sobre a responsabilização criminal dos agentes da repressão, vale ressaltar que a mesma é considerada um dos aspectos do direito à reparação, reafirmado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos da OEA em suas decisões, entre as quais as condenações sofridas pelo Estado brasileiro nos casos: *Gomes Lund e outros contra o Brasil*, em novembro de 2010, determinando-se a responsabilização internacional do Estado pelo desaparecimento forçado de, pelo menos, 70 camponeses e militantes da Guerrilha do Araguaia entre os anos de 1972 e 1975; *Herzog e outros contra o Brasil*, em março de 2018, determinando a responsabilização internacional do Estado pela tortura e morte do jornalista Vladimir Herzog, em 25 de outubro de 1975. Em ambos os casos a Corte considera inválida a Lei de Anistia de 1979, criada pelo regime ditatorial, afirmando que tal lei não pode permanecer representando um obstáculo, para o poder judiciário e demais instituições brasileiras, à adoção das medidas reparatórias consistentes na responsabilização dos agentes da repressão.

³ A lei 10.536, de 14 de agosto de 2002 – alterou dispositivos constantes da lei 9.140/95 –, ampliou o período de abrangência da lei 9.140/95 para 5 de outubro de 1988 e reabriu o prazo para apresentação de novos requerimentos. A lei 10.875, de 1 de julho de 2004, ampliou os critérios de reconhecimento, incluindo as vítimas de manifestações públicas ou de conflitos armados com agentes do poder público, e as que tenham morrido em consequência de suicídio praticado na iminência de serem presas ou em decorrência de sequelas psicológicas resultantes de atos de tortura.

Outro problema grave identificado refere-se à composição da Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos. Primeiro porque, tal como disposto na lei 9.140/95, cabe ao Presidente da República escolher os membros que vão integrar a Comissão, o que afeta, em muito, a sua independência. O fato de ser integrada por representantes do Ministério da Defesa, por sua vez, é considerado um dos maiores entraves postos ao seu funcionamento, tendo em vista que aquele Ministério, representado por militares – muitos dos quais, inclusive, fizeram parte e/ou apoiaram a ditadura civil-militar –, ocupa posição de destaque na defesa dos interesses dos militares, o que explica, como observado nas últimas décadas, a sua atuação – com o exercício constante de pressões e influências sobre os presidentes da República, membros dos poderes legislativo e judiciário, etc. – não apenas no sentido de confundir, atrasar, esvaziar qualquer iniciativa ou proposta de elucidação da verdade e realização da justiça com relação às violações aos direitos humanos, mais de propor, frequentemente, a edição de leis que importem na exacerbação das já numerosas políticas autoritárias herdadas do regime ditatorial.

Entre as iniciativas do Estado com relação à localização dos corpos de desaparecidos políticos, destacam-se a criação do Grupo de Trabalho Tocantins (2009), que funcionou por dois anos, e a criação do Grupo de Trabalho Araguaia (2011). Ambos foram instituídos com a finalidade de localizar, recolher e identificar desaparecidos políticos durante a Guerrilha do Araguaia. O chamado Grupo de Trabalho Tocantins foi constituído pelo Ministro da Defesa, Nelson A. Jobim, em abril de 2009⁴. O fato de pertencer ao Ministério da Defesa a atribuição para constituição e coordenação do Grupo de Trabalho que seria responsável por tarefa tão importante, no que diz respeito ao esclarecimento (de parte) dos crimes praticados pela ditadura civil-militar e à reparação (em um de seus aspectos) pelos danos causados pelo Estado, mostra-se contraditório⁵. O Grupo de Trabalho Araguaia, que substituiu o GTT, pretendia ser uma ampliação – inclusive no tocante ao tempo de funcionamento – e reformulação deste, principalmente no tocante à sua composição e à coordenação

⁴ O Grupo de Trabalho Tocantins teria sido constituído com o “objetivo de dar cumprimento” à sentença proferida em sede de ação judicial, de natureza não penal, proposta em fevereiro de 1982 por 22 familiares de desaparecidos da Guerrilha do Araguaia contra o Estado, perante a Primeira Vara Federal do Distrito Federal (Ação Ordinária Nº 82.0024682-5), solicitando a indicação das sepulturas de seus parentes mortos e os respectivos atestados de óbito, o traslado de seus restos mortais e o fornecimento do relatório final do Ministério do Exército sobre a operação de repressão à Guerrilha, datado de 1975 (J. Teles, 2010, p. 284). A ação tramitou até dezembro de 2007.

⁵ Após destacarem que as Forças Armadas jamais poderiam coordenar esse tipo de trabalho, tendo em vista a magnitude da repressão que desencadearam na região, quando da Guerrilha do Araguaia, os familiares dos desaparecidos políticos, juntamente com entidades de defesa dos direitos humanos chamaram a atenção para o fato de que informações e pistas importantes sobre os desaparecidos podiam estar sendo destruídas, já que na coordenação do grupo de trabalho estava um general de brigada (Mário Lúcio Araújo) que havia declarado, inclusive, sua defesa ao golpe de 1964 (Teles, 2010, p. 292).

dos seus trabalhos. No entanto, o GTA também enfrenta muitas dificuldades na obtenção de resultados efetivos com relação à localização, recolhimento e identificação dos corpos de desaparecidos, o que se deve à sua composição, à insuficiência de recursos e estrutura, às negativas e/ou dificuldades postas pelo Estado no tocante ao acesso aos documentos da ditadura, etc.⁶

Por outro lado, a lei 9.140/95 – assim como aconteceria com a lei 10.559/2002 – não faz referência expressa às vítimas da ditadura, assim como não menciona as violações de direitos humanos e, por muito tempo, não mencionou a tortura – que somente com a lei 10.875/2004 passou a integrar o texto da lei 9.140/95. Além dessas ausências – consideradas um desdobramento das políticas do esquecimento de que se utilizam os governos civis –, a previsão, na Lei dos Desaparecidos (lei 9.140/95, artigo 2º), do princípio de “reconciliação e de pacificação nacional” expresso na lei de anistia de 1979 – a orientar a aplicação das disposições da lei e todos os seus efeitos – é considerada mais um legado da ditadura (Mezarobba, 2010, p. 116).

Da Lei 10.559/2002: análises complementares sobre a adoção de políticas de reparação

Como consequência, em grande medida, das lutas dos perseguidos políticos, foi promulgada também a lei nº 10.559, de 13 de novembro de 2002, prevendo o direito à reparação econômica (reparação material) às vítimas da ditadura, nesse caso os anistiados políticos, aqueles impedidos de exercer suas atividades econômicas por motivação exclusivamente política⁷. A entrada em vigor da referida lei foi precedida da instalação, no Ministério da Justiça, da Comissão de Anistia, no dia 28 de agosto de 2001 – criada pela medida provisória nº 2.151, com a finalidade de analisar os pedidos de indenização formulados pelas pes-

⁶ Além de cumprir determinação da Justiça Federal brasileira, a criação do GTA consiste em uma das medidas adotadas pelo Estado para atender às exigências e orientações da Corte Interamericana de Direitos Humanos quando da condenação do Brasil no caso Gomes Lund e outros. Importante destacar que as buscas por ossadas de guerrilheiros e camponeses mortos durante a Guerrilha do Araguaia foram paralisadas desde que o Presidente Michel Temer assumiu o governo (2016). Através da Portaria Interministerial nº 14, de 08 de agosto de 2018, o Estado prorroga, por mais 24 meses, o prazo de atividades do GTA. Trata-se da quarta ampliação de seu período de atividades.

⁷ A Lei 10.559/2002 prevê, para o cumprimento do direito à reparação, duas fases procedimentais: a declaração da condição de anistiado político e a concessão de reparação econômica. Além disso, dispõe sobre direitos como a contagem de tempo de serviço para fins de aposentadoria, garantia de retorno a curso em instituição pública, o registro de diplomas universitários obtidos no exterior, a localização de restos mortais dos desaparecidos políticos etc. De acordo com o último Relatório Anual da Comissão de Anistia (2014), ao longo da sua história a Comissão recebeu 74.259 requerimentos e apreciou 64.412 processos, restando 9.847 pedidos a serem julgados. Utilizando-se o ano de 2014 como referência, verifica-se, no referido Relatório, que o maior número de reparações econômicas requerido é indeferido.

soas que foram impedidas de exercer atividades econômicas por motivação exclusivamente política desde 18 de setembro de 1946 até 5 de outubro de 1988⁸. Não obstante suas limitações, tanto a instalação da Comissão de Anistia quanto a entrada em vigor da lei 10.559/2002 são consideradas um avanço, ainda que limitado, em matéria de acerto de contas com o passado, tendo em vista que, para muitos, estas medidas ampliaram, uma vez mais, a dimensão da anistia. Conforme Mezarobba (2010, p. 113), de seu caráter inicial de conciliação pragmática, a anistia teve seu significado transformado no sentido do reconhecimento da responsabilidade do Estado em graves violações aos direitos humanos e da reparação econômica das perdas sofridas por perseguidos políticos.

Reconhecido internacionalmente como um dos instrumentos necessários à realização da justiça transicional, o direito das vítimas à reparação (material e moral ou imaterial) está previsto em diversos tratados, convenções, resoluções, etc., que versam sobre os direitos humanos⁹.

Dentre os muitos documentos que tratam do tema, podem ser destacados os artigos 18 a 23, da resolução 60/147 da Organização das Nações Unidas, aprovada em 2005, em sua Assembleia Geral, referindo-se à Reparação por Dano Sofrido¹⁰. Isso porque tal documento traz um conceito amplo de reparação, composto de diversas modalidades, consideradas complementares. Eis o conceito de reparação previsto no artigo 18 da Resolução 60/147 da ONU:

Em conformidade com o direito interno e o direito internacional, e tendo em conta as circunstâncias concretas de cada caso, as vítimas de violações flagrantes das normas internacionais de direitos humanos e de violações graves do direito internacional humanitário devem, conforme apropriado e de forma proporcional à gravidade da violação e às circunstâncias de cada caso, obter uma reparação plena e efetiva, conforme estipulado nos princípios 19 a 23, nomeadamente sob as seguintes formas: restituição, indenização, reabilitação, satisfação e garantias de não repetição.

Cada uma das formas de que deve se revestir a reparação é definida pelo documento. A “restituição” significa restaurar, sempre que possível, a situação original em que a vítima se encontrava antes que ocorressem as graves violações

⁸ Com a relação ao papel desempenhado pela Comissão de Anistia no processo de justiça transicional em curso no Brasil, outras políticas – além da concessão de anistia e de reparações econômicas – são destacadas, entre as quais o funcionamento das chamadas “Caravanas de Anistia”, com a realização de sessões públicas itinerantes de apreciação de requerimentos de anistias políticas, com a realização concomitante de atividades educativas e culturais.

⁹ Entre esses documentos, destacam-se: a Declaração Universal dos Direitos do Homem/1948 (artigo 8); a Convenção Americana de Direitos Humanos/1969, que prevê a “compensação adequada” (artigo 10); o Pacto Internacional dos Direitos Políticos e Civis/1966; a Convenção contra a Tortura/1984; a resolução 60/147 da ONU.

¹⁰ Resolução esta que dispõe sobre os Princípios e Diretrizes Básicos sobre o Direito das Vítimas de Violações manifestas das Normas Internacionais de Direitos Humanos e de Violações Graves do Direito Internacional Humanitário a Interpor Recursos e Obter Reparações.

de direitos humanos, adotando os seguintes mecanismos, conforme apropriado: restabelecimento da liberdade, gozo dos direitos humanos, identidade, vida familiar e cidadania, regresso ao respectivo local de residência, reintegração no emprego, devolução de bens (artigo 19). O direito à indenização, tal como previsto no artigo 20, deve ser garantido, de forma apropriada e proporcional à gravidade da violação e às circunstâncias de cada caso, para qualquer dano avaliável resultante de violações flagrantes de direitos humanos; violações essas que compreendem: a) danos físicos e psicológicos; b) perda de oportunidades, tais como emprego, educação e benefícios sociais; c) danos materiais e perda de ganhos, inclusive ganhos potenciais; d) dano moral. A “reabilitação” deve consistir na prestação de assistência médica e psicológica, bem como o acesso a serviços legais e sociais (artigo 21). Os artigos 22 e 23, por sua vez, destacam as medidas que possam garantir a “não repetição”, entre as quais: declarações oficiais (nas quais deve estar incluído um pedido público de desculpas por parte do Estado) e decisões judiciais que restaurem a dignidade, a reputação e os direitos dos atingidos e de seus familiares; tornar públicas as violações ocorridas, apontando-se para seus responsáveis; sanções judiciais e administrativas contra os responsáveis; procura dos restos mortais dos desaparecidos e sepultamentos de acordo com as tradições culturais e religiosas de seus familiares; afirmações públicas das memórias de todos os atingidos por essas violações; garantia de um controle efetivo das forças militares e de segurança pelas autoridades civis; revisão e alteração de leis que favoreçam ou permitam violações flagrantes das normas internacionais de direitos humanos.

As discussões a respeito dos usos e significados do direito à reparação trazem à tona, ainda, outras críticas feitas aos governos civis pós-ditadura militar no que diz respeito ao tratamento dado pelo Estado à questão. Uma delas diz respeito à limitação muitas vezes conferida a esse direito, restringindo-o ao caráter de pagamento de indenizações – à reparação material, ela própria muito dificultada. Além disso, tal processo de reparação concentra-se, especialmente, na esfera privada – com a opção quase exclusiva pelo pagamento de indenizações –, ao invés de envolver toda a sociedade, para realizar plenamente sua dimensão pública e democrática (Mezarobba, 2010, p. 118). Coimbra (2008, p. 3) afirma:

[...] diante do horror e mesmo da complexidade que é a prática da tortura, assim como a de outras violações, entendemos que a reparação, enquanto compensação econômica, é um direito, mais só tem sentido para a afirmação de algo novo em nossas vidas se for parte integrante de um processo.

Processo esse que envolve a aplicação/realização dos mecanismos de reparação – se não todos, grande parte deles – citados no parágrafo anterior. Caso contrário, continua Coimbra (2008, p. 3), “as compensações econômicas se transformam – e é o que tem acontecido em muitos países que sistematicamente violam os direitos humanos – em um ‘cala boca’, em especial, para os atingidos e para a sociedade como um todo”. A limitação do alcance do direito

à reparação ao âmbito da compensação econômica pode levar – como de fato levou, por muito tempo – ao fortalecimento da ideia de que não havia mais nada a ser feito, de que o Estado já havia feito o que era possível¹¹.

Igualmente questionado o fato da lei 10.559/2002 destinar-se, de forma abrangente, ao “anistiado político”, não destacando nenhum grupo de vítimas em particular, além de se basear na trajetória profissional da vítima, possibilitando que sofrimentos análogos sejam tratados de maneira totalmente desigual (Mezarobba, 2010, p. 116). A denominação (Comissão de Anistia) dada à comissão encarregada de analisar os pedidos de indenização – formulados pelas pessoas impedidas de exercer suas atividades econômicas por motivação exclusivamente política – é igualmente criticada; Mezarobba (2010, p. 117) entende que outras denominações, condizentes com um regime democrático, deveriam ser utilizadas, tais como “Comissão de Reparação às Vítimas do Regime Militar” ou “Comissão de Reparação de Perseguidos Políticos”.

Considerações finais

As leis 9.140/1995 e 10.559/2002 são apontadas como um dos principais instrumentos adotados pelo Estado brasileiro para a implementação de políticas reparatórias pelos inúmeros danos causados aos perseguidos políticos e seus familiares, e à sociedade brasileira como um todo, durante o regime ditatorial.

Não obstante representarem um avanço, se comparadas à lei de anistia de 1979, as duas principais leis que tratam da reparação aos perseguidos políticos pelo regime civil-militar são objeto de muitas críticas. O que se deve, principalmente, à falta de participação efetiva da sociedade em torno do tema e ao conteúdo das referidas leis – tendo em vista suas limitações, por não atenderem, de forma satisfatória, os anseios e reivindicações das vítimas, familiares de vítimas, entidades e movimentos de defesa dos direitos humanos, etc.

As disputas pela apropriação do sentido e alcance do direito à reparação estão relacionadas, também, aos debates jurídicos-políticos acerca da abrangência da lei de anistia aos agentes do Estado que praticaram violações sistemáticas aos direitos humanos, muitas das quais consideradas crimes contra a humanidade. Entre as políticas de reparação previstas em documentos internacionais de direitos humanos e reivindicadas por atores políticos e sociais, movimentos sociais e entidades de defesa dos direitos humanos, nacionais e internacionais, encontram-se as que se referem à “não repetição”. Uma das po-

¹¹ No tocante ao atual funcionamento da Comissão de Anistia, merece destaque o risco de retrocesso das políticas reparatórias, tendo em vista a intervenção constante do Presidente da República, Michel Temer, na Comissão de Anistia desde que assumiu o poder, em 2016. Nesse sentido o manifesto assinado por movimentos sociais, entidades e cidadãos que defendem os direitos humanos, denunciando que as interferências indevidas do governo têm levado vítimas da ditadura a terem seu pedido de indenização negado pelo Ministério da Justiça, mesmo após decisão favorável do órgão (Rede Brasil Atual, 2017).

líticas de “não repetição” frequentemente defendidas é a que trata da responsabilização administrativa e judicial (civil e criminal) do Estado e seus agentes pelos danos causados. Política essa que é complementada, entre outras, como o direito de acesso às informações sobre o período, por aquela que propõe a revisão e alteração de leis que favoreçam ou permitam violações flagrantes das normas internacionais de direitos humanos.

Não obstante as duas condenações sofridas pelo Estado brasileiro perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos da OEA, no Caso *Gomes Lund e outros* (2010) e no *Caso Herzog* (2018), por crimes praticados durante a ditadura civil-militar de 1964–1985, até o presente momento não houve avanços significativos, no tocante à interpretação dada à lei de Anistia de 1979 pelo Supremo Tribunal Federal – mais elevada instância do poder judiciário nacional –, no sentido de permitir a responsabilização dos agentes que praticaram crimes contra a humanidade em nome do Estado¹².

Justiça de Transição no Brasil pós-ditadura civil-militar de 1964–1985: a importância das leis 9.140/1995 e 10.559/2002 para a implementação de políticas de reparação

Millena Fontoura Monteiro

Referências bibliográficas

Abrão, P., Genro, T. (2012). *Os direitos da transição e a democracia no Brasil – estudos sobre justiça de transição e teoria da democracia*. Belo Horizonte: Fórum.

Andrieu, K. (2010). *Transitional Justice: A New Discipline in Human Rights*. Recuperado 05.12.2012 de <http://www.massviolence.org>

Bouças Coimbra, C. M. (2008). *Reparação e memória*. Grupo Tortura Nunca Mais/RJ, 15 maio 2008. Recuperado 20.12.2008 de <http://www.torturanuncamais-rj.org.br/artigos>

Bouças Coimbra, C. M. (29.07.2009). *Reparação: afirmando memórias*. Grupo Tortura Nunca Mais/RJ. Recuperado 20.12.2011 de <http://www.torturanuncamais-rj.org.br/artigos.asp?Codartigo=68&ecg=0>

Bouças Coimbra, C. M. (2011). As marcas indelévels da tortura. *Revista do Instituto Humanitas Unisinos On-Line*, no. 358, abril 2011. Entrevista, pp. 05-09. Recuperado 20.10.2012 de <http://www.ihuonline.unisinos.br/>

Comissão de Anistia (2014). *Relatório Anual*. Brasília: Comissão de Anistia, 2016. Recuperado 24.05.2018 de <http://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/anistia/anexos/anistia-2014-final-reduzido.pdf/>

Comissão Nacional da Verdade (2014). *Relatório vol. I*. Brasília: CNV, 2014. Recuperado 13.05.2018 de http://cnv.memoriasreveladas.gov.br/images/pdf/relatorio/volume_1_digital.pdf

Corte Interamericana de Direitos Humanos (2010). *Caso Gomes Lund e Outros vs. Brasil (“Guerrilha do Araguaia”) vs Brasil*. Sentença de 24 de Novembro de 2010. Serie C No. 219. Recuperado 28.03.2011 de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_por.pdf

¹² Entre os desdobramentos da condenação do Brasil no caso *Gomes Lund e outros* (Guerrilha do Araguaia), pode-se destacar a mudança de entendimento de membros do Ministério Público Federal – que passaram a propor ações penais em face de agentes da repressão – e do poder judiciário – juízes federais passaram a receber denúncias em face desses agentes.

- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2014). *Resolución, 17/10/2014*. Recuperado 17.07.2017 de <http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/index.cfm?lang=es>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2018). *Caso Herzog e outros vs. Brasil*. Sentença de 15 de Março de 2018. Recuperado 20.05.2018 de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_353_por.pdf
- De Almeida Teles, J. (2010). Os familiares de mortos e desaparecidos políticos e a luta por “verdade e justiça” no Brasil. In E. Teles, V. Safatle (Org.), *O que resta da ditadura: a exceção brasileira* (pp. 253-298). São Paulo: Boitempo.
- Depoimento às Comissões Nacional e Estadual da Verdade. 13 de Junho de 2013*. Recuperado 10.07.2013 de <http://www.torturanuncamaisrj.org.br/artigos.asp?Refresh=2013071515154123519884&Codartigo=133>
- Globo.com (30.07.2018). *MPF reabre investigações do caso Vladimir Herzog após Brasil ser responsabilizado pela OEA*. G1. São Paulo. Recuperado 31.07.2018 de <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2018/07/30/mpf-reabre-investigacoes-do-caso-vladimir-herzog-apos-brasil-ser-responsabilizado-pela-oea.html>
- Gómez, J. M. (2008). Globalização dos direitos humanos, legados das ditaduras militares do Cône Sul latino-americano e justiça transicional. *Direito. Estado e Sociedade*, jul./dez., no. 33, pp. 85–130.
- Gómez, J. M. (2012). Justiça transicional, humanitarismo compassivo e ordem global liberal pós-guerra fria. In B. Assys, C. de Campos Melo, J. R. Dornelles, J. M. Gómez (Org.), *Direitos Humanos. Justiça, Verdade e Memória*. Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora.
- Gonçalves, D. N. (2008). Os processos de anistia política no Brasil: do perdão à “reparação”. *Revista de Ciências Sociais*, vol. 39, no. 1, 2008, pp. 38–48. Recuperado 15.02.2018 de <http://www.rcs.ufc.br/edicoes/v39n1>
- Lei nº 9.140, de 04 de dezembro de 1995*. Recuperado 06.06.2018 de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9140.htm
- Lei nº 10.559, de 13 de novembro de 2002*. Recuperado 06.06.2018 de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10559.htm
- Mezarobba, G. (2010). O processo de acerto de contas e a lógica do arbítrio. In E. Teles, V. Safatle, (Org.), *O que resta da ditadura: a exceção brasileira* (p. 109–119). São Paulo: Boitempo.
- Monteiro, M. F. (2013). *Justiça de transição no Brasil pós-ditadura civil-militar de 1964-1985*. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- ONU (2005). *Resolução 60/147 adotada pela Assembleia Geral 16.12.2005*. Recuperado 20.05.2018 de https://www.academia.edu/8478545/UNA_RES_60_147_Princ%C3%ADpios_B%C3%A1sicos_e_Diretrizes_sobre_o_Direito_a_Medidas_de_Saneamento_e_Repara%C3%A7%C3%A3o_para_V%C3%ADtimas_de_Graves_Viola%C3%A7%C3%B5es_ao_Direito_Internacional_dos_Direitos_Humanos_e_ao_Direito_Internacional_Humanit%C3%A1rio
- Rede Brasil Atual (28.09.2017) *Manifesto. Comissão de Anistia denuncia intervenção do governo Temer*. Recuperado 20.08.2018 de <https://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2017/09/comissao-de-anistia-denuncia-intervencao-do-governo-temer>
- Van Zyl, P. (2009). Promovendo a justiça transicional em sociedades pós-conflito. *Revista Anistia. Justiça e política de transição*, no. 1. Brasília: Ministério da Justiça, p. 32–55.