

# O PROGRAMA DE REPARAÇÕES COMO EIXO ESTRUTURANTE DA JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO NO BRASIL

*Paulo Abrão & Marcelo D. Torelly*

## 1. Introdução: o cenário atual da justiça de transição no Brasil

Durante muitos anos a literatura especializada sobre transições políticas classificou o caso brasileiro como um processo de transição por transformação, levada a cabo pelo próprio regime militar autoritário, sem que a Sociedade Civil ou o Estado de Direito insurgentes fossem capazes de, efetivamente, promover uma agenda de medidas transicionais que não aquelas planejadas pelo próprio regime<sup>1</sup>. Quando, a partir da segunda metade da década dos anos 2000, eclodiram diversos processos de demanda por justiça transicional no país, incluindo até mesmo um questionamento à interpretação jurídica que dava a Lei de Anistia de 1979 um caráter “bilateral”, percebeu-se um vazio nesta mesma literatura. As duas teses mais comumente defendidas sobre a justiça de transição no país deixaram de ter capacidade explicativa. O crescimento “tardio” da demanda por medidas de justiça de transição contrariou tanto a tese de que um acordo político entre regime e oposição contido na anistia de 1979 teria posto fim a ditadura e que, portanto, a ausência de demanda por justiça transicional baseava-se numa ampla aceitação social da existência de tal pacto de esquecimento (como defendido por Gaspari em sua extensa obra<sup>2</sup>, dentre outros), quanto a tese que busca afirmar que

1 Conforme Huntington, Samuel. *The Third Wave*. Oklahoma: University of Oklahoma Press, 1993, p. 126.

2 Gaspari, Elio. *A ditadura envergonhada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002; *id.* *A ditadura escancarada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002; *id.* *A ditadura derrotada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2003; *id.* *A ditadura encurralada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004; entre outros.

o processo de reparação as vítimas, que deita raízes na mesma Lei de Anistia de 1979 e estrutura-se fortemente nos anos 1990 e 2000, teria sido ensejador de uma alienação social que não ocorreu em outros países da região<sup>3</sup> ou, mesmo, servido como uma espécie de “cala boca” as vítimas<sup>4</sup>.

Observando o cenário atual, encontramos um país onde ao redor da implementação de um dos maiores programas de reparações à vítimas de violações a direitos humanos no mundo (com cifras próximas aos dois bilhões de dólares), debate-se a criação de uma Comissão da Verdade, onde dezenas de associações civis e governos federal e locais gerem projetos de difusão (e disputa) da memória histórica dos anos de repressão, onde constrói-se um sítio de memória e consciência dedicado as vítimas na cidade de Belo Horizonte (o Memorial da Anistia Política no Brasil) e, ainda, onde se encontram em discussão duas importantíssimas decisões judiciais em termos de justiça e luta contra a impunidade: uma da Suprema Corte do país, que em abril de 2010 manifesta-se pela validade da interpretação dada a Lei de Anistia de 1979, a considerando, portanto, bilateral, ampla e irrestrita, mesmo no formato de uma anistia em branco, e outra da Corte Interamericana de Direitos Humanos que, sobre o mesmo diploma legal, afirmou a incompatibilidade ante a Convenção Americana de Direitos Humanos da concessão de auto-anistia pelo regime, mais especialmente no que concerne as graves violações aos Direitos Humanos, num cenário onde análises de constitucionalidade e convencionalidade da Lei de 1979 geram leituras diversas sobre o conteúdo normativo aplicável.

A ampliação da demanda por justiça de transição no Brasil, mesmo que tardia, figura, desta feita, como uma incógnita na literatura especializada. Para as teses corriqueiramente defendidas, insurgem-se os questionamentos: teria a sociedade (ou pelo menos um setor relevante dela) abandonado o pacto de 1979? Qual fator gerou a mobilização que permitiu a sociedade sair de sua postura pretensamente alienada e iniciar a geração de demandas? Porque teria deixado de funcionar o suposto “cala boca”?

Conforme vimos defendendo já a algum tempo, essas perguntas não podem ser respondidas pelas teses comumente defendidas sobre a transição brasileira na medida em que ignoram em suas formulações o

---

3 Mezarobba, Glenda. “O preço do esquecimento: as reparações pagas às vítimas do regime militar (uma comparação entre Brasil, Argentina e Chile)”. Tese de doutoramento em Ciência Política apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Sociais da Universidade de São Paulo, 2008.

4 Villa, Marco Antônio. Entrevista à revista *Época*. *Época*. São Paulo, 26 de maio de 2008.

caráter estruturante que o processo de reparação, de forma positiva, tem na conformação da justiça transicional brasileira<sup>5</sup>.

Focando-se de maneira detida na gênese e no processo social que permitem a consolidação dos direitos reparatórios é possível interpretar, de fato, a maneira como a sociedade brasileira mobilizou-se por justiça transicional encontrando oportunidades para promover avanços no cenário adverso de amplo controle do regime, uma vez que é este processo reparatório que conecta os dois momentos aparentemente antagônicos da história transicional brasileira: a anistia de 1979 e o incremento da demanda transicional na segunda metade dos anos 2000. Desta maneira, iniciamos pela análise desta gênese para, então, analisar o próprio programa de reparações, seus resultados e os desafios pendentes para a Justiça de Transição no país.

## 2. Gênese e estruturação do programa de reparações<sup>6</sup>

### 2.1. A conformação normativa do processo reparatório

A Lei nº 6.683/1979, que funciona como marco simbólico para o início a reabertura democrática, é o primeiro marco a ser considerado para a inteligência do processo reparatório no Brasil. Embora seu enfoque tenha sido preponderantemente penal e laboral, objetivando extinguir a punibilidade de atos de “criminalidade política”, é neste diploma legal que se encontram as raízes do atual sistema de reparação aos anistiados políticos brasileiros, estabelecendo-se a previsão de readmissão para os servidores eventualmente demitidos por perseguição política no período compreendido entre 02 de setembro de 1961 e 15 de agosto de 1979, além da restituição de direitos políticos a uma gama de brasileiros que estavam presos ou vivendo no exílio.

---

5 Conforme Abrão, Paulo & Torelly, Marcelo D. “Justiça de Transição no Brasil: a dimensão da reparação”. *Revista Anistia Política e Justiça de Transição*, nº 03, Jan./Jun. 2010, pp. 108-138; *id.* “As dimensões da Justiça de Transição no Brasil, a eficácia da lei de anistia e as alternativas para a verdade e a justiça”. Em Payne, Leigh A.; Abrão, Paulo; Torelly, Marcelo D. (Org). *A Anistia na Era da Responsabilização*. Brasília/Oxford: Comissão de Anistia do Ministério da Justiça/Centro de Estudos Latino-Americanos da Universidade de Oxford, 2011, pp. 212-247.

6 Parte dos argumentos apresentados neste tópico foram originalmente publicados, com redação ligeiramente distinta, em Abrão, Paulo & Torelly, Marcelo D. “O sistema brasileiro de reparação aos anistiados políticos: contextualização histórica, conformação normativa e aplicação crítica”. *Revista OABRJ*, vol. 25, nº 02, Jul./Dez. 2009, pp. 165-203.

O artigo 3º da mesma Lei determina a forma de retorno ao serviço, consignando que a mesma dar-se-ia apenas mediante a existência de vaga em aberto e para o mesmo cargo e função ocupado à época da demissão, desconsiderando eventuais progressões as quais o demitido teria direito. Os trabalhadores civis vinculados a entidades e movimentos de natureza sindical e os estudantes tiveram sua anistia regulada pelo artigo 9º da Lei, sem qualquer remissão a eventuais compensações por danos econômicos sofridos.

Segundo Jon Elster, a política de reparação é um dos pilares da transição democrática, mas, para que seja efetiva, deve acertar na escolha das violações que considerará reparáveis, privilegiando algumas em relação a outras como forma de atingir o maior número possível de vítimas<sup>7</sup>. Como se pode verificar, a Lei de 1979 inaugura uma tradição ímpar do processo de reparação brasileiro quando comparado a outros, mais notadamente os demais da América do Sul, qual seja: o viés laboral, privilegiando a perda do emprego como um dos principais critérios não só para a verificação da perseguição, como também para sua reparação. A lógica deste sistema baseia-se no ideal de restituição integral dos direitos lesados. Um critério laboral pode parecer inicialmente estranho, porém justifica-se pelas características históricas do próprio regime brasileiro, que promoveu, antes de 1979, um amplo processo de afastamento dos empregos públicos e privados dos que foram caracterizados como “subversivos”, especialmente entre 1979 e 1985, quando o regime passou a perseguir também o crescente movimento sindical que unira-se aos movimentos sociais pela anistia e pela democratização. Da soma destes dois fatores é que se chega a identificação da medida de exceção que é numericamente mais empregada pelo Estado brasileiro de forma punitiva durante os anos de exceção, qual seja: o impedimento ao exercício do trabalho, seja por demissão direta, impedimento de assumir cargos ou empregos, os compelimentos a demissão e à ilegalidade, etc. É por esta razão que, conforme veremos, todas as legislações reparatórias brasileiras dedicarão ampla atenção às medidas de saneamento das violações relativas a perseguição política no ambiente de trabalho.

---

7 “Para compensar las víctimas, es necesario decidir qué formas de daño determinan la condición de víctima. [...] En primer lugar, los daños pueden ser materiales (perdida de bienes), personales (violaciones de los derechos humanos), o intangibles (pérdida de oportunidades). [...] En segundo lugar, hay que definir a qué parientes y allegados de las víctimas “primarias” incluir entre las víctimas “secundarias”. [...] En tercer lugar, hay que decidir el punto de partida en el tiempo”. Elster, Jon. *Rendición de Cuentas: la justicia transicional en perspectiva histórica*. Buenos Aires: Katz, 2006, pp. 152-153.

A repetição e a transformação das formas de reparação com viés laboral ao longo do tempo também se justifica na incompletude dos dispositivos que previam o retorno aos postos de trabalho dos servidores, somada ao não estabelecimento, em 1979, de qualquer processo de reparação aos perseguidos no setor privado, ou daqueles que não possuíam vínculos laborais. Tendo estabelecido medidas de reparação muito limitadas e que, por vezes, acabaram por não se efetivar no mundo da vida, a lei de 1979 tornou-se apenas uma primeira medida de saneamento de determinadas violações que, ademais, seguiram repetindo-se no período seguinte à sua edição (1979-1988), de modo a que legislações posteriores promoveram nova regulamentação a respeito.

Portanto, o que é fundamental desde agora assentar, é que, (i) a Lei de Anistia de 1979 (Lei nº 6.683), para além de caracterizar o perdão aos crimes políticos e conexos caracterizou-se também como medida de reparação e; (ii) desde a sua gênese e como princípio, o modelo reparatório no Brasil assumiu e privilegiou a adoção de medidas de restituição de direitos, vindo a criar medidas de compensação, satisfação, reabilitação e não-repetição apenas após a consolidação democrática.

A Constituição de 1988 novamente referenda a idéia de anistia como reparação posta nas legislações anteriores por meio de seu Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), estendendo a possibilidade de reparação ao setor privado e também a todos os trabalhadores demitidos em razão de participação em manifestações grevistas, estabelecendo especificações para algumas categorias e ampliando o período de tempo a ser considerado para a reparação, qual seja “18 de setembro de 1946 até a data da promulgação da Constituição”:

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

[...]

§ 2º - Ficam assegurados os benefícios estabelecidos neste artigo aos trabalhadores do setor privado, dirigentes e representantes sindicais que, por motivos exclusivamente políticos, tenham sido punidos, demitidos ou compelidos ao afastamento das atividades remuneradas que exerciam, bem como aos que foram impedidos de exercer atividades profissionais em virtude de pressões ostensivas ou expedientes oficiais sigilosos.

[...]

§ 5º - A anistia concedida nos termos deste artigo aplica-se aos servidores públicos civis e aos empregados em todos os níveis de governo ou em suas fundações, empresas públicas ou empresas mistas sob controle estatal, exceto nos Ministérios militares, que tenham sido punidos ou demitidos por atividades profissionais interrompidas em virtude de decisão de seus trabalhadores, bem como em decorrência do Decreto-Lei nº 1.632, de 4 de agosto de 1978, ou por motivos exclusivamente políticos, assegurada a readmissão dos que foram atingidos a partir de 1979, observado o disposto no § 1º.

Ocorre que referido ato não veio acompanhado de um regulamento que o tornasse operativo, tendo a matéria sido regulamentada apenas em 2001, através de Medida Provisória<sup>8</sup> do Governo Fernando Henrique Cardoso, que foi posteriormente convertida na Lei nº 10.559 (aprovada por unanimidade no Congresso Nacional), que é o instrumento derradeiro para a reparação individual aos perseguidos políticos brasileiros, ampliando significativamente a gama de direitos até então existentes e alcançando um nível de efetividade muito superior ao de qualquer medida anterior.

No lapso de tempo entre a anistia da Constituição de 1988 e a sua efetiva regulamentação em 2002 pela Lei nº 10.559/2002, alguns Ministérios e órgãos públicos passaram a criar Comissões para avaliar

---

8 No direito brasileiro a Medida Provisória é um ato legislativo do Poder Executivo, cabível em situações de relevância e urgência, que deve ser submetido ao Congresso Nacional para posterior aprovação. Tal medida encontra-se regulamentada no artigo 62 da Constituição da República de 1988.

a pertinência jurídica de pedidos de reintegração ao trabalho e de reparação econômica diretamente baseados no artigo 8º do ADCT que, quando aprovados, geravam benefícios pagos a título de “aposentadoria excepcional” pelo Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), de tal feita que esse movimento, pouco descrito na literatura, manteve conjuntos de perseguidos políticos mobilizados em constante postura reivindicativa ante ao novo regime democrático.

Igualmente neste íterim foi editada Lei nº 9.140/1995, especificamente para o processamento das demandas de familiares daqueles que foram mortos ou desapareceram durante o regime militar (portanto, com um mandato comparativamente não menos relevantes mas muito mais restrito que o da Comissão de Anistia). Esta lei também prevê o dever de localização e identificação dos restos mortais dos desaparecidos políticos. Para aqueles declarados mortos e/ou desaparecidos no processo apuratório, a reparação orientou-se pelos seguintes critérios:

Art. 11. A indenização, a título reparatório, consistirá no pagamento de valor único igual a R\$ 3.000,00 (três mil reais) multiplicado pelo número de anos correspondentes à expectativa de sobrevivência do desaparecido, levando-se em consideração a idade à época do desaparecimento e os critérios e valores traduzidos na tabela constante do Anexo II desta Lei.

§ 1º Em nenhuma hipótese o valor da indenização será inferior a R\$ 100.000,00 (cem mil reais).

§ 2º A indenização será concedida mediante decreto do Presidente da República, após parecer favorável da Comissão Especial criada por esta Lei.

Em 11 anos de atuação da Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos (CEMDP), foram apreciados 475 casos, dos quais 136 já encontravam-se automaticamente reconhecidos em relação anexa à própria lei nº 9.140/1995. Foram apreciados outros 339 casos na tentativa de arregimentar as provas para reconhecer o fato morte/desaparecimento e conferir a reparação às famílias. Na concretização dos trabalhos desta Comissão Especial, as reparações oscilaram entre o valor mínimo de R\$ 100 mil e um valor máximo de R\$ 152 mil, tendo obtido uma média de R\$ 120 mil e pago um total de perto de R\$ 40 milhões a familiares de vítimas fatais do regime militar.

Deste modo, quando da edição da Lei nº 10.559 em 2002, já se configurava um amplo contexto crítico pela demora do Estado em realizar as reparações de forma mais abrangente. Até a edição da Lei de 2002 havia um déficit de danos ainda não reparados como, por exemplo: (i) a necessidade de reparação a todos os cidadãos atingidos por atos de exceção (na plena abrangência do termo), para além das perseguições cujo resultado final fora a morte ou desaparecimento (reparados pela lei de 1995); (ii) os déficits do processo de reintegração de servidores públicos afastados de seus cargos prevista nas legislações anteriores (1979, 1985); (iii) a necessidade de atenção aos trabalhadores do setor privado, dirigentes e representantes sindicais que, por motivos exclusivamente políticos, tenham sido punidos, demitidos ou compelidos ao afastamento das atividades remuneradas que exerciam, bem como aos que foram impedidos de exercer atividades profissionais em virtude de pressões ostensivas ou expedientes oficiais sigilosos; (iv) a necessidade de atenção a um grupo significativo de servidores públicos civis e aos empregados em todos os níveis de governo ou em suas fundações, empresas públicas ou empresas mistas sob controle estatal, que tenham sido punidos ou demitidos por atividades profissionais interrompidas em virtude de decisão de seus trabalhadores, com ou sem motivação política; (v) as críticas feitas aos limites da reparação concedida aos familiares de mortos e desaparecidos políticos pela modalidade reparatória da lei de 1995 não abranger danos transgeracionais e danos ocorridos em razão de perseguições políticas havidas antes da morte ou desaparecimento; (v) a necessidade de estabelecimento de um rito especial de análise, uma vez que boa parte dos documentos públicos do período jamais foram tornados acessíveis pela cidadania e, finalmente, (vi) a existência de um amplo conjunto de lesões praticadas pelo Estado para as quais a reparação econômica não era a melhor alternativa existente.

Elabora-se, assim, na Lei de 2002, uma pormenorizada sistemática reparatória objetivando atender tanto a demanda dos perseguidos políticos “tradicionais” (os quadros políticos e militantes de organizações de resistência que foram presos, banidos, exilados, clandestinos e afins), quanto daqueles que foram atingidos por atos variados de exceção, especialmente o enorme contingente de militantes de movimentos operários, empregados públicos ou privados afastados de suas atividades laborais em função da aplicação de legislações excepcionais ou ordens arbitrárias. Ainda, visando à homogeneização das reparações, a Lei determinou que todos os processos, conclusos ou em andamento, abertos em órgãos federais da Administração Direta ou Indireta, com vistas a efetivar a previsão reparatória contida no Artigo 8º do ADCT fossem

remetidos para a Comissão de Anistia, afim de que fossem substituídos pelo regime jurídico criado pela nova legislação.

Em resumo, o Estado brasileiro criou duas comissões de reparação independentes, ambas com poderes de busca de documentos e esclarecimento da verdade: (I) a Comissão Especial para Mortos e Desaparecidos Políticos, com a precípua função de reconhecer a responsabilidade do Estado, e indenizar os eventos cujo resultado fosse morte e/ou desaparecimento forçado, além de localizar os restos mortais dos desaparecidos e; (II) a Comissão de Anistia, cuja função é de reconhecer os atos de exceção ocorridos entre 1946 e 1988, na plena abrangência do termo (quais sejam, torturas, prisões, clandestinidades, exílios, banimentos, demissões arbitrárias, expurgos escolares, cassações de mandatos políticos, monitoramentos ilegais, aposentadorias compulsórias, cassações de remunerações, punições administrativas, indiciamentos em processos administrativos ou judiciais), e declarar a condição de anistiado político aos atingidos por estes atos e, assim, repará-los moral e materialmente.

## **2.2. A sistemática reparatória**

Com a criação da Comissão de Anistia, estabeleceu-se sistemática especial de reparação, criando processo administrativo simplificado e estabelecendo critérios de fixação de valores que afastam-se da dicotomia entre “danos materiais/objetivos” e “danos morais/subjetivos” prevista no Código Civil brasileiro.

Como a Lei de Anistia de 2002 precisava resolver o amplo passivo do Estado brasileiro para com os cidadãos anistiados por diferentes razões, foram estabelecidas dezessete possibilidades não exaustivas de declaração de anistia e pleito para reparação econômica, na forma do artigo segundo da lei<sup>9</sup>, algumas com tipologia aberta e outras com tipologia

---

9 Art. 2ª São declarados anistiados políticos aqueles que, no período de 18 de setembro de 1946 até 5 de outubro de 1988, por motivação exclusivamente política, foram:  
I - atingidos por atos institucionais ou complementares, ou de exceção na plena abrangência do termo;  
II - punidos com transferência para localidade diversa daquela onde exerciam suas atividades profissionais, impondo-se mudanças de local de residência;  
III - punidos com perda de comissões já incorporadas ao contrato de trabalho ou inerentes às suas carreiras administrativas;  
IV - compelidos ao afastamento da atividade profissional remunerada, para acompanhar o cônjuge;  
V - impedidos de exercer, na vida civil, atividade profissional específica em decorrência das Portarias Reservadas do Ministério da Aeronáutica nº S-50-GM5, de 19 de junho de 1964, e nº S-285-GM5;  
VI - punidos, demitidos ou compelidos ao afastamento das atividades remuneradas que exerciam, bem como impedidos de exercer atividades profissionais em virtude

fechada, inclusive permitindo uma segunda reparação econômica aos familiares dos mortos e desaparecidos políticos pelas perseguições que sofreram em vida. A Lei de 2002, somada a de 1995, faz com que o sistema legal de reparações no Brasil passe a cuidar de diferentes lesões aos direitos humanos, como pode-se verificar no quadro a seguir, que parte da classificação de De Greiff<sup>10</sup> que divide as modalidades reparatórias em quatro categorias (compensação, reabilitação, satisfação e garantias de não repetição), e demonstra o grau de abrangência do sistema reparatório brasileiro:

---

de pressões ostensivas ou expedientes oficiais sigilosos, sendo trabalhadores do setor privado ou dirigentes e representantes sindicais, nos termos do § 2º do art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

VII - punidos com fundamento em atos de exceção, institucionais ou complementares, ou sofreram punição disciplinar, sendo estudantes;

VIII - abrangidos pelo Decreto Legislativo nº 18, de 15 de dezembro de 1961, e pelo Decreto-Lei nº 864, de 12 de setembro de 1969;

IX - demitidos, sendo servidores públicos civis e empregados em todos os níveis de governo ou em suas fundações públicas, empresas públicas ou empresas mistas ou sob controle estatal, exceto nos Comandos militares no que se refere ao disposto no § 5º do art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

X - punidos com a cassação da aposentadoria ou disponibilidade;

XI - desligados, licenciados, expulsos ou de qualquer forma compelidos ao afastamento de suas atividades remuneradas, ainda que com fundamento na legislação comum, ou decorrentes de expedientes oficiais sigilosos.

XII - punidos com a transferência para a reserva remunerada, reformados, ou, já na condição de inativos, com perda de proventos, por atos de exceção, institucionais ou complementares, na plena abrangência do termo;

XIII - compelidos a exercer gratuitamente mandato eletivo de vereador, por força de atos institucionais;

XIV - punidos com a cassação de seus mandatos eletivos nos Poderes Legislativo ou Executivo, em todos os níveis de governo;

XV - na condição de servidores públicos civis ou empregados em todos os níveis de governo ou de suas fundações, empresas públicas ou de economia mista ou sob controle estatal, punidos ou demitidos por interrupção de atividades profissionais, em decorrência de decisão de trabalhadores;

XVI - sendo servidores públicos, punidos com demissão ou afastamento, e que não requereram retorno ou reversão à atividade, no prazo que transcorreu de 28 de agosto de 1979 a 26 de dezembro do mesmo ano, ou tiveram seu pedido indeferido, arquivado ou não conhecido e tampouco foram considerados aposentados, transferidos para a reserva ou reformados;

XVII - impedidos de tomar posse ou de entrar em exercício de cargo público, nos Poderes Judiciário, Legislativo ou Executivo, em todos os níveis, tendo sido válido o concurso.

§ 1º No caso previsto no inciso XIII, o período de mandato exercido gratuitamente conta-se apenas para efeito de aposentadoria no serviço público e de previdência social.

§ 2º Fica assegurado o direito de requerer a correspondente declaração aos sucessores ou dependentes daquele que seria beneficiário da condição de anistiado político.

10 De Greiff, Pablo. "Justice and Reparations". Em De Greiff, Pablo (Org.). *The Handbook of Reparations*. Oxford: Oxford University Press, 2006, pp. 451-477; *id.* "Justiça e Reparações". *Revista Anistia Política e Justiça de Transição*, nº 03, Jan./Jun. 2010, pp. 42-71.

**Quadro 01: Medidas legais de reparação individual no Brasil**

| Medidas de exceção e repressão                                   | Principais direitos humanos lesados                   | Modalidade de Reparação                        | Direitos previstos  | Dispositivo legal  |
|--|---|--|---|--|
| Perseguidos políticos e atingidos por atos de exceção lato sensu | Direitos e liberdades fundamentais gerais             | Satisfação pública e garantia de não repetição | Declaração da condição de amistiado político*   | Art. 1º, I da Lei 10.559/02  |
| Desaparecidos políticos  | Direito à vida ou direito ao projeto de vida          | Compensação e                                  | Reparação econômica em prestação única, pelo desaparecimento e                              | Art. 11 da Lei 9.140/95**  |
|  | Liberdades públicas e direitos políticos              | Compensação e                                  | Reparação econômica em prestação única ou mensal, pelas perseguições políticas em vida*** e | Art. 1º, II c/c art. 9º, parágrafo único da Lei 10.559/02****                |
|  | Direitos civis, culturais e religiosos                | Satisfação pública e garantia de não repetição | Direito à localização, identificação e entrega dos restos mortais                           | Art. 4º, II da Lei 9.140/95  |
| Mortos   | Direito à vida  | Compensação e                                  | Reparação econômica em prestação única, pela morte e  | Art. 11 da Lei 9.140/95**  |
|  | Liberdades Públicas e direitos políticos              | Compensação                                    | Reparação econômica em prestação única ou mensal**, pelas perseguições políticas em vida    | Art. 1º, II c/c art. 9º, parágrafo único da Lei 10.559/02                    |
| Torturados   | Direito à integridade física e psicológica            | Compensação                                    | Reparação em prestação única  | Art. 1º, II c/c art. 2º, I da Lei 10.559/02                                  |
| Presos arbitrariamente   | Direito à liberdade, direito ao devido processo legal | Compensação e Restituição                      | Reparação em prestação mensal ou única e Contagem de tempo para efeitos previdenciários     | Art. 1º, II c/c art. 2º, I da Lei 10.559/02<br>Art. 1º, III da Lei 10.559/02 |

| Medidas de exceção e repressão  | Principais direitos humanos lesados  | Modalidade de Reparação                        | Direitos previstos   | Dispositivo legal  |
|---|--|--|--|--|
| Perseguidos políticos e atingidos por atos de exceção lato sensu  | Direitos e liberdades fundamentais gerais  | Satisfação pública e garantia de não repetição | Declaração da condição de anistiado político*  | Art. 1º, I da Lei 10.559/02  |
| Afastados arbitrariamente ou compelidos ao afastamento de vínculo laboral, no setor público, com ou sem motivação política, com ou sem impedimentos de também exercer, na vida civil, atividade profissional específica | Direito ao projeto de vida, direito à liberdade de trabalho, direito à liberdade de pensamento, direito de associação sindical | Restituição ou Compensação e Restituição       | Reintegração/ readmissão assegurada promoções na inatividade ou reparação econômica em prestação mensal<br><br>Contagem de tempo para efeitos previdenciários            | Art. 1º, II, V c/c art. 2º, IV, V, IX, XI<br><br>Art. 1º, III da Lei 10.559/02                         |
| Afastados arbitrariamente ou compelidos ao afastamento de vínculo laboral, no setor privado   | Direito ao projeto de vida, direito à liberdade de trabalho, direito à liberdade de pensamento, direito de associação sindical | Compensação e Restituição                      | Benefícios indiretos mantidos pela Administração Pública aos servidores (planos de seguro, assistência médica, odontológica e hospitalar e financiamentos habitacionais) | Art. 14 da Lei 10.559/02   |
| Punidos com transferência para localidade diversa daquela onde exercia sua atividade profissional, impondo-se mudança de local de residência  | Direito à estabilidade e liberdade laboral, direito a isonomia   | Compensação e Restituição                      | Reparação econômica em prestação mensal e Contagem de tempo para efeitos previdenciários   | Art. 1º, II c/c art. 2º, VI, XI<br><br>Art. 1º, III da Lei 10.559/02                                   |
| Punidos com perda de proventos ou de parte de remunerações já incorporadas ao contrato de trabalho inerentes a carreira administrativa  | Direito à remuneração pelo trabalho e direito a isonomia   | Compensação e Restituição                      | Reparação econômica em prestação mensal ou única<br><br>Contagem de tempo para efeitos previdenciários   | Art. 1º, II, e art. 2º, II<br><br>Art. 1º, II e art. 2º, III, XII<br><br>Art. 1º, III da Lei 10.559/02 |

| Medidas de exceção e repressão   | Principais direitos humanos lesados  | Modalidade de Reparação                        | Direitos previstos  | Dispositivo legal  |
|--|--|--|---|--|
| Perseguidos políticos e atingidos por atos de exceção lato sensu                                 | Direitos e liberdades fundamentais gerais  | Satisfação pública e garantia de não repetição | Declaração da condição de amistiado político*   | Art. 1º, I da Lei 10.559/02  |
| Impedidos de tomar posse em cargo após concurso público válido                                   | Direitos políticos   | Compensação e Restituição                      | Reparação econômica em prestação mensal e Contagem de tempo para efeitos previdenciários  | Art. 1º, II e art. 2º, XVII<br>Art. 1º, III da Lei 10.559/02                                   |
| Punidos com cassação de aposentadorias ou já na condição de inativos, com a perda de remuneração | Direito a isonomia, garantias constitucionais ao trabalho  | Compensação                                    | Reparação econômica em prestação mensal   | Art. 1º, II, art. 2º, X, XII da Lei 10.559/02  |
| Aposentados compulsoriamente no setor público  | Direito a isonomia   | Compensação                                    | Reparação econômica em prestação mensal   | Art. 1º, II e art. 2º, I, XII  |
| Compelidos à clandestinidade   | Direito à liberdade, direito a identidade, direito ao projeto de vida                                  | Compensação e Restituição                      | Reparação econômica em prestação mensal ou única e Contagem de tempo para efeitos previdenciários   | Art. 1º, II e art. 2º, I, IV, VII  |
| Banidos  | Direito à nacionalidade, Direito à liberdade, direito ao projeto de vida, direito ao convívio familiar | Compensação e Restituição e Restituição        | Reparação econômica em prestação mensal ou única e Contagem de tempo para efeitos previdenciários e Reconhecimento de diplomas adquiridos no exterior | Art. 1º, II e art. 2º, I, VII<br>Art. 1º, III da Lei 10.559/02<br>Art. 1º, IV da Lei 10.559/02 |

| Medidas de exceção e repressão  | Principais direitos humanos lesados   | Modalidade de Reparação                        | Direitos previstos  | Dispositivo legal  |
|---|---|--|---|--|
| Perseguidos políticos e atingidos por atos de exceção lato sensu  | Direitos e liberdades fundamentais gerais   | Satisfação pública e garantia de não repetição | Declaração da condição de anistiado político*   | Art. 1º, I da Lei 10.559/02  |
| Exilados  | Direito à liberdade, direito ao projeto de vida, direito ao convívio familiar   | Compensação e Restituição e Restituição        | Reparação econômica em prestação mensal ou única e Contagem de tempo para efeitos previdenciários e Reconhecimento de diplomas adquiridos no exterior | Art. 1º, II e art. 2º, I, VII<br>Art. 1º, III da Lei 10.559/02<br>Art. 1º, IV da Lei 10.559/02 |
| Políticos com mandatos eleitorais cassados  | Direitos políticos  | Compensação e Restituição                      | Reparação econômica em prestação única e Contagem de tempo para efeitos previdenciários   | Art. 1º, II e art. 2º, VII, XIV<br>Art. 1º, IV da Lei 10.559/02                                |
| Políticos com cassação de remuneração pelo exercício do mandato eletivo                                 | Direito à isonomia e direito à remuneração pelo trabalho  | Restituição                                    | Contagem de tempo para efeitos previdenciários  | Art. 2º, XIII  |
| Processados por inquéritos judiciais e/ou administrativos persecutórios, com ou sem punição disciplinar | Direito à liberdade, direito ao devido processo legal ao contraditório  | Compensação                                    | Reparação em prestação única  | Art. 1º, II e art. 2º, I, VII  |
| Filhos e netos exilados, clandestinos, presos, torturados ou atingidos por quaisquer atos de exceção    | Direito ao projeto de vida, direito à liberdade, direito à convivência familiar, direito à integridade física e psicológica | Compensação e Restituição                      | Reparação econômica em prestação única e Contagem de tempo para efeitos previdenciários, em alguns casos  | Art. 1º, II c/c art. 2º, I da Lei 10.559/02<br>Art. 1º, IV da Lei 10.559/02                    |
| Monitorados ilegalmente*****  | Direito à intimidade  | Compensação                                    | Reparação econômica em prestação única  | Art. 1º, II c/c art. 2º, I   |
| Outras medidas de exceção, na plena abrangência do termo  | Direitos fundamentais e políticos gerais  | Compensação                                    | Reparação econômica em prestação única  | Art. 1º, I e II c/c art. 2º, I   |

| Medidas de exceção e repressão                                   | Principais direitos humanos lesados                | Modalidade de Reparação                        | Direitos previstos   | Dispositivo legal           |
|--|--|--|--|-----------------------------|
| Perseguidos políticos e atingidos por atos de exceção lato sensu | Direitos e liberdades fundamentais gerais          | Satisfação pública e garantia de não repetição | Declaração da condição de anistiado político*                  | Art. 1º, I da Lei 10.559/02 |
| Estudantes   | Direito à Educação<br>Direito a um projeto de vida | Restituição<br>Reabilitação                    | Direito de matrícula em escola pública para conclusão de curso | Art. 1º, III                |

\*A declaração de anistiado político é ato de reconhecimento das vítimas e do seu direito de resistência. É uma condição para todas as demais reparações da Lei nº 10.559/02. Cabe à própria vítima requerê-la ou aos seus sucessores ou dependentes (art. 2º, § 2º da Lei nº 10.559/02).

\*\* A indenização prevista nesta Lei é deferida às seguintes pessoas, na seguinte ordem: ao cônjuge; ao companheiro ou companheira; aos descendentes; aos ascendentes; aos colaterais, até o quarto grau (art. 10 da Lei nº 9.140/95).

\*\*\* No caso de falecimento do anistiado político, o direito à reparação econômica transfere-se aos seus dependentes. Cabe reparação em prestação mensal aos casos de comprovada perda de vínculo laboral em razão de perseguição, aos demais casos cabe prestação única. As compensações (reparações econômicas em prestação única ou mensal) da Lei nº 10.559/02 não podem se cumular. As compensações podem cumular-se com as restituições e reabilitações, exceto a reparação em prestação mensal que não pode cumular com as reintegrações ao trabalho. As compensações da Lei nº 10.559/02 podem se cumular com as compensações da Lei nº 9.140/95.

\*\*\*\* Todas as reparações econômicas de cunho indenizatório da Lei nº 10.559/02, ensejam o direito à isenção do pagamento de imposto de renda.

\*\*\*\*\*O entendimento da Comissão de Anistia tem sido o de que o direito a reparação cabe somente aqueles em que o monitoramento tenha dado concretude a alguma outra medida repressiva.

Inobstante a grande quantidade de direitos reconhecidos e assegurados pela Lei de 2002, confirmou-se o predominante viés restitutivo das medidas reparatórias, já prevendo uma série de compensações em razão de situações onde as medidas restitutivas já não seriam mais possíveis, em razão do longo tempo passado entre a violação do direito e a ação reparadora do Estado.

A opção política do legislador consolidou-se no sentido de, em uma única legislação e sob os mesmos pressupostos, estabelecer um critério de reparação econômica que atendesse tanto àqueles que sofreram prejuízos no desenvolvimento de sua vida profissional (com óbvias conseqüências pessoais), quanto aqueles que sofreram danos diretamente motivados pelas ações que empreenderam contra o Estado por seus ideais políticos. Considerando tal perspectiva, o legislador estabeleceu duas formas reparatórias, (i) uma para aqueles que possuíam vínculos laborais rompidos, (ii) outra para aqueles perseguidos políticos sem vinculação laboral de qualquer espécie.

Valendo-se desta lei, aqueles que possuíam vínculos laborais que puderem provar rompidos pela ação do Estado, se servidores públicos, poderão ser reintegrados aos quadros da União e das empresas públicas, como previam todas as legislações desde 1979. Inobstante, considerando-se o decurso de tempo, em poucos casos tal possibilidade mostra-se factível. Assim, tanto os servidores públicos afastados quanto os trabalhadores do setor privado passam a ter direito a uma reparação econômica que busca compensar a impossibilidade de reintegração, traduzida no pagamento de uma pensão mensal (chamada de “prestação mensal, permanente e continuada”, doravante “PMPC”), a ser fixada em valor equivalente a um salário análogo de trabalhador na ativa, considerando-se progressões a que faria jus, de acordo com informações prestadas por antigos empregadores, entidades associativas ou órgãos públicos, ou ainda por meio de arbitramento a partir de referenciais de mercado. O direito a tal é assegurado desde a data da promulgação da Constituição, em 5 de outubro de 1988. Desta forma, para além da reparação econômica mensal, os anistiados com vínculo de trabalho rompido igualmente recebem os valores atrasados a contar desde cinco anos antes do primeiro pedido de anistia formulado em qualquer esfera pública, vez que tal direito é limitado apenas pela prescrição quinquenal das dívidas do Estado<sup>11</sup>.

---

11 Por força de lei, todas as dívidas do Estado brasileiro prescrevem em cinco anos. Desta maneira, mesmo retroagindo até 1988 o direito ao reconhecimento da existência de uma dívida da União em relação ao perseguido, o direito a receber tal dívida limita-se aos cinco anos anteriores a data do primeiro pedido de anistia formulado.

Para aqueles que não possuíam vínculo empregatício (como o caso dos estudantes expulsos, crianças e jovens atingidos por atos de exceção, adultos processados e/ou presos e/ou torturados que à época não possuíam vínculo laboral ou que não comprovam a perda de vínculos laborais com causa em perseguição política), a Lei de Anistia prevê o pagamento, em prestação única, de trinta salários mínimos por ano de perseguição, até o máximo legal de R\$ 100 mil. Neste caso, o teto máximo da reparação aos perseguidos é equivalente ao valor mínimo estabelecido pela Lei nº 9.140/1995 para a reparação aos familiares de mortos e desaparecidos políticos.

A sistemática de reparação econômica no Brasil, por todo o exposto, tornou-se singular em relação a outras empreendidas na América do Sul. A reparação foi o único direito transicional que as vítimas lograram garantir juridicamente por meio de pressões sociais durante o processo constituinte (ainda sob o espectro da ameaça de retorno ditatorial). É assim que, posteriormente, ela acabou sendo naturalmente o eixo que concentrou boa parte dos esforços advindos destes mesmos movimentos nos primeiros anos de democracia.

Como forma de apresentar esse processo de efetivação do direito conquistado legalmente e o avanço tido a partir das estruturas e espaços legais e sociais criados para sua efetivação, passamos a uma detalhada exposição dos resultados e críticas do esforço reparatório brasileiro, que permitem-nos, ao final, demonstrar como a evolução do próprio conceito de reparação, que passa a englobar não só a dimensão econômica mas também a do reconhecimento e da memória, permite o surgimento de novas pautas transicionais em um momento *prima facie* “tardio”.

### **3. Resultados e assimetrias do programa de reparação brasileiro**

#### **3.1. Análise de dados sobre o processo de reparações**

Conforme acima posto, a CEMDP reconheceu 475 casos de morte e desaparecimento, reparando-os num valor total aproximado de R\$ 40 milhões, razão pela qual focaremos-nos na atuação da segunda comissão de reparação, de atribuição mais ampla: a Comissão de Anistia.

Um primeiro elemento quantitativo a ser analisado para o entendimento do processo de reparação no Brasil é o número de pedidos de anistia e reparação protocolados no Ministério da Justiça. Esse dado permite verificar o permanente movimento de demanda de

direitos ante ao Estado, produzido basicamente pela composição entre dois fatores: (i) a consolidação democrática e a visibilidade pública do processo de reparação, que permite uma retomada da confiança cívica dos perseguidos políticos com o Estado que antes os violara (sendo tal retomada evidentemente gradual) e; (ii) a localização e abertura de novos arquivos, especialmente arquivos públicos, que permite aos perseguidos comprovar de maneira mais efetiva seu direito. Esse fluxo de demanda e processamento pode ser visualizado no quadro 02.

### Quadro 02: Requerimentos autuados e apreciados pela Comissão de Anistia

| Ano          | Autuações (a) | Julgamentos (b) | Diferença (a-b) | Total Pendente |
|--------------|---------------|-----------------|-----------------|----------------|
| 2001         | 5835          | 21              | + 5814          | 5814           |
| 2002         | 8565          | 2134            | + 6431          | 12245          |
| 2003         | 22929         | 5675            | + 17254         | 29499          |
| 2004         | 11925         | 7538            | + 4387          | 33886          |
| 2005         | 2949          | 4951            | - 2002          | 31884          |
| 2006         | 3623          | 6820            | - 3197          | 28687          |
| 2007         | 4561          | 10422           | - 5861          | 22776          |
| 2008         | 2858          | 8892            | - 6034          | 16832          |
| 2009         | 2698          | 8714            | - 6016          | 10876          |
| 2010         | 2276          | 3996            | - 1720          | 9056           |
| <b>Total</b> | <b>68219</b>  | <b>59163</b>    | <b>- 9056</b>   | <b>9056</b>    |

FONTE: Brasil. *Relatório Anual da Comissão de Anistia - 2010*. Brasília: Ministério da Justiça, 2010.

Da leitura do quadro 02 é possível extrair pelo menos duas conclusões importantes. Primeiramente, que o fluxo de demanda por anistia vem reduzindo-se gradualmente mas não parece estar próximo de encerrar-se, uma vez que nos último três anos tem oscilado no patamar acima de dois mil novos pedidos ano. Em segundo lugar, que apenas após o ano de 2005 o Estado conseguiu passar a processar mais pedidos do que recebia, sendo perceptível a aceleração dos julgamentos e a diminuição do total de processos pendentes, especialmente a partir do ano de 2007, quando é promovida uma ampla reforma administrativa no órgão responsável pelo processo de reparação<sup>12</sup>.

12 Ver Brasil. *Relatório Anual da Comissão de Anistia - 2007*. Brasília: Ministério da Justiça, 2007.

Do total de quase 60 mil processos apreciados, importa destacar que nem todos foram objeto de reparação econômica. Conforme se entende demonstrar neste estudo, o sistema reparatório brasileiro não estrutura-se somente no pilar da reparação econômica, mas também da reparação moral, que deriva tanto do reconhecimento do cometimento da perseguição política e do pedido oficial de desculpas do Estado consignado no ato de anistia, quanto de outras ações de educação, memória e verdade que buscam resgatar a dignidade ferida dos perseguidos. Da análise do quadro 03 é possível extrair que um terço dos pedidos de anistia encaminhados ao Ministério da Justiça foram indeferidos, o que denota significativo rigor. Mas, ainda mais importante, destaca-se que dentre o conjunto de processos deferidos, apenas em 35,7% a declaração da anistia ocorreu acompanhada de algum tipo de reparação econômica.

A conclusão latente a ser extraída do quadro 03 é que na enorme maioria dos casos que aprecia (64,3%), a Comissão de Anistia simplesmente reconhece a ocorrência de perseguição, promovendo medidas restitutivas e efetivando o gesto de reconhecimento do Estado, por meio do pedido oficial de desculpas, sem que seja acionado qualquer mecanismo de reparação econômica.

### Quadro 03: Deferimentos e indeferimentos e pedidos de anistia (por tipo)

| Resultado                      | Valores Absolutos | Valores Proporcionais | Valores Proporcionais (somente deferidos) |
|--------------------------------|-------------------|-----------------------|---|
| <b>Deferimento</b>             | <b>38.025</b>     | <b>64,27%</b>         | <b>100%</b>                               |
| <i>Sem Reparação Econômica</i> | 24.454            | 41,33%                | 64,31%                                    |
| <i>Com PMPC</i>                | 9.925             | 16,77%                | 26,10%                                    |
| <i>Com PU</i>                  | 3.646             | 6,16%                 | 9,59%                                     |
| <b>Indeferimento</b>           | <b>21.138</b>     | <b>35,73%</b>         | <b>***</b>                                |
| <b>Total</b>                   | <b>59.163</b>     | <b>100%</b>           | <b>***</b>                                |

FONTE: Brasil. Relatório Anual da Comissão de Anistia - 2010. Brasília: Ministério da Justiça, 2010.

Apresentam-se a seguir, nos quadros 04 e 05, os valores médios aplicados para os casos em que os pedidos de anistia são acompanhados de reparação econômica, divididos por períodos de mandato de cada um dos sete titulares do Ministério da Justiça entre 2001 e 2010.

### Quadro 04: Média e total concedido em reparação modalidade PU por Ministro

| Governo      | Ministro                            | Concessões  | Valor Médio Em Reais | Valor Total Em Reais  |
|--------------|-------------------------------------|-------------|----------------------|-----------------------|
| FHC          | José Gregori                        | 5           | 61.560               | 307.800               |
| <b>FHC</b>   | <b>Aloysio Nunes Ferreira Filho</b> | <b>43</b>   | <b>35.730</b>        | <b>1.536.400</b>      |
| FHC          | Miguel Reale Junior                 | 2           | 56.000               | 112.000               |
| <b>FHC</b>   | <b>Paulo de Tarso R. Ribeiro</b>    | <b>140</b>  | <b>64.792</b>        | <b>9.071.000</b>      |
| Lula         | Márcio Thomaz Bastos                | 1432        | 59.719               | 85.518.139            |
| <b>Lula</b>  | <b>Tarso Genro</b>                  | <b>2024</b> | <b>58.688</b>        | <b>118.786.171</b>    |
| Lula         | Luiz Paulo Barreto                  | 440         | 89.215               | 39.254.970            |
| <b>Total</b> |                                     | <b>3646</b> | <b>59.059</b>        | <b>215.331.511,13</b> |

FONTE: Brasil. Relatório Anual da Comissão de Anistia - 2010. Brasília: Ministério da Justiça, 2010.

### Quadro 05: Média das reparações concedidas em modalidade PMPC por Ministro

| Governo      | Ministro                            | Concessões  | Valor Médio Em Reais |
|--------------|-------------------------------------|-------------|----------------------|
| FHC          | José Gregori                        | 2           | 5.644                |
| <b>FHC</b>   | <b>Aloysio Nunes Ferreira Filho</b> | <b>7</b>    | <b>4.049</b>         |
| FHC          | Miguel Reale Junior                 | 2           | 3.294                |
| <b>FHC</b>   | <b>Paulo de Tarso R. Ribeiro</b>    | <b>1456</b> | <b>3.861</b>         |
| Lula         | Márcio Thomaz Bastos                | 5745        | 3.935                |
| <b>Lula</b>  | <b>Tarso Genro</b>                  | <b>2202</b> | <b>2.960</b>         |
| Lula         | Luiz Paulo Barreto                  | 511         | 3.145                |
| <b>Total</b> |                                     | <b>9925</b> | <b>3.667</b>         |

FONTE: Brasil. Relatório Anual da Comissão de Anistia - 2010. Brasília: Ministério da Justiça, 2010.

Considerando que a modalidade reparatória em PMPC gera pagamento mensais por toda a vida para o anistiado, bem como efeitos retroativos até a data da aquisição do direito (a promulgação da Constituição), para se aferir o tamanho econômico total do programa de reparações é necessário um cálculo significativamente complexo. Estudos realizados pela ONG Contas Abertas dão conta que, até o ano de março de 2010, o valor total empenhado pelo Estado brasileiro no esforço de reparar os danos causados durante os anos de exceção girava na casa

de R\$ 2,6 bilhões<sup>13</sup>. A considerar estes dados, é certo afirmar que o programa de reparações brasileiro encontra-se entre os mais robustos já empreendidos desde o final de segunda grande guerra.

A reparação econômica permite, desta feita, criar uma compensação para algo que não se pode restituir, mas, conforme posto, não esgota nem o escopo da obrigação estatal de reparar, nem a necessidade da vítima, razão pela qual são necessários outros mecanismos.

A reparação moral consignada na concessão de anistia, mesmo quando acompanhada da reparação econômica, igualmente não logra atingir todas as dimensões reparatórias necessárias, especialmente por estar adstrita a esfera individual, quando muitas vezes as violações que se intenta reparar geraram efeitos sociais que dialogam com o plano coletivo. Daí a necessidade de avançar em um processo mais ampliado, estabelecendo políticas públicas de memória, verdade e educação em direitos humanos. A conformação destas políticas no sistema brasileiro serão aqui apresentadas valendo-se do conceito de “reparação como reconhecimento”.

### 3.2. A reparação como reconhecimento

Se a reparação econômica permite compensar, limitadamente, determinadas violações (especialmente as de viés laboral), outras violações geram processos de ‘negativa de reconhecimento’, onde a pessoa violada vê-se desguarnecida não apenas de suas possibilidades materiais, como igualmente de suas possibilidades subjetivas em um dado contexto social. Nas palavras de Baggio:

“Aqueles que foram perseguidos políticos passaram por todas as formas de recusa do reconhecimento. Quando torturados, perderam a possibilidade de confiança recíproca nos seus semelhantes. Quando tiveram suas liberdades violadas e seus direitos ameaçados, deixaram de estar em pé de igualdade no processo de convívio, integração e participação social. Quando foram rotulados de terroristas ou traidores da pátria assistiram a depreciação de suas convicções sobre o mundo e tiveram

---

13 Disponível em: <[http://contasabertas.uol.com.br/website/noticias/arquivos/90\\_01%20-%20ANISTIADOS%20POLÍTICOS%20-%202003%20A%202010%20-%20ate%2019-03.pdf](http://contasabertas.uol.com.br/website/noticias/arquivos/90_01%20-%20ANISTIADOS%20POLÍTICOS%20-%202003%20A%202010%20-%20ate%2019-03.pdf)>.

seus modos de vida ou suas opções políticas depreciadas e menosprezadas como ações que pudessem contribuir historicamente para engrandecer ou melhorar seus país e a vida de todos aqueles que os rodeavam”<sup>14</sup>.

Uma política de reparação que vá além da dimensão econômica necessita, nestes termos, funcionar como mecanismo de recuperação da confiança cívica rompida entre o sujeito violado, a sociedade onde ocorreu a violação e o Estado violador<sup>15</sup>. Daí entender-se que deve, portanto, ser uma política que tenha a um só tempo uma dimensão privada, e outra pública, coletiva. Deve-se não apenas resgatar a dignidade maculada no âmbito pessoal, como também permitir afluir novamente a arena cívica o conjunto de idéias de ensejou a perseguição, garantindo que aquele elemento utilizado para depreciar e perseguir a vítima (suas idéias políticas) seja recolocado num contexto de debate. Deste procedimento não decorre, absolutamente, o acordo com a postura que entende-se devolver à *agora*, quanto menos sua reprovação. Trata-se apenas de afirmar que num espaço político pluralista a divergência deve ser aceita e administrada.

Com vistas a promoção do resgate moral público dos perseguidos políticos, bem como da colocação no plano histórico de suas idéias políticas interrompidas pelo arbítrio da exceção, a Comissão de Anistia mantém três grandes projetos vocacionados para a reparação compreendida enquanto processo de reconhecimento<sup>16</sup>: as Caravanas da Anistia, o Memorial da Anistia e o Marcas da Memória.

### **3.2.1. As Caravanas da Anistia como espaço coletivo e social de reparação**

As Caravanas da Anistia consistem na realização de sessões públicas itinerantes de apreciação dos requerimentos de reparação por

---

14 Baggio, Roberta. “Justiça de Transição como reconhecimento: limites e possibilidades do processo brasileiro”. Em Santos, Boaventura de Sousa; Abrão, Paulo; MacDowell, Cecília; Torelly, Marcelo D. (Org.). *Repressão e memória política no contexto Ibero-Brasileiro*. Brasília/Coimbra: Comissão de Anistia do Ministério da Justiça/Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, 2010, p. 268.

15 Correa, Cristián. “Programas de reparação para violações em massa aos Direitos Humanos: aprendizados das experiências da Argentina, Chile e Peru”. *Revista Anistia Política e Justiça de Transição*, nº 03, Jan./Jun. 2010, pp. 140-172.

16 Aqui utilizamos o conceito de reconhecimento de Honneth. Ver Honneth, Axel. *A Luta pelo Reconhecimento*. São Paulo, Ed. 34, 2003.

perseguição política<sup>17</sup>. Tratam-se, portanto, de uma iniciativa estendida das sessões regulares da Comissão de Anistia ocorridas ordinariamente na capital federal e que são acompanhadas de atividades educativas e culturais. Todas as caravanas começam com sessões de memória e homenagens públicas as pessoas que terão seus processos apreciados, bem como aos grupos políticos aos quais pertenceram. Com essa iniciativa, objetiva-se, primeiramente, render graças aqueles que insurgiram-se contra a ditadura. É um marco simbólico relevante para a democracia o Estado democrático rememorar lutas que foram levadas contra este mesmo estado em outras épocas, sinalizando de modo inequívoco o reconhecimento de que, naquele momento, foram cometidos graves erros contra a cidadania.

Após as homenagens, iniciam-se os julgamentos dos requerimentos, que, com o mesmo rigor tido nos julgamentos do Palácio da Justiça, avaliam provas e evidências, discutem abertamente teses jurídicas e chegam a conclusões. Esse processo torna público o modo de deliberação da Comissão, pois é testemunhado por centenas de pessoas, que passam a compreender critérios e limitações que a própria legislação impõe ao órgão julgador. É após a leitura do voto do Conselheiro-Relator que experimenta-se o maior momento de reparação moral da atividade, quando a palavra é dada ao anistiado para que se manifeste, em um processo de escuta pública, e, posteriormente, o Estado brasileiro de maneira oficial e igualmente pública, desculpa-se por todos os malfeitos perpetrados.

Neste momento, a reparação moral individual ganha um inegável aspecto coletivo, pois ao anistiar publicamente ao perseguido, pedir-lhe desculpas e dar-lhe a palavra, o Estado brasileiro permite que toda uma nova geração se integre ao processo de construção democrática, e comprometa-se com os valores que sustentam a nova fase que vive a República. Para que a dimensão destes eventos fique clara, mais vale transcrever a fala de uma anistiada do que seguir com uma simples descrição. Em 15 de maio de 2009, a perseguida Marina Vieira recebeu

---

17 Para melhor conhecer esta iniciativa veja-se Rosito, João Baptista Álvares. “O Estado pede perdão: a reparação por perseguição política e os sentidos da anistia no Brasil”. Dissertação de mestrado em Antropologia Social apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2010; Abrão, Paulo; Carlet, Flávia; Franz, Daniela; Meregali, Kelen; Oliveira, Vanda Davi. “As Caravanas da Anistia: um mecanismo privilegiado da justiça de transição brasileira”. *Revista Anistia Política e Justiça de Transição*, nº 02, Jul./Dez. 2009, pp. 110-138.

sua anistia na 22ª Caravana da Anistia, na cidade de Uberlândia, Minas Gerais, e proferiu o seguinte discurso sobre sua histórica de resistência:

“Eu fui expulsa da faculdade, e sofremos eu e todos os meus irmãos, eu fui expulsa da faculdade de belas artes, meu irmão foi expulso da faculdade de medicina, e começou uma perseguição contra todos os meus irmãos. Nenhum teve a facilidade de dizer “eu fiquei isento”. Eu prestei outro vestibular na universidade católica, pois como fui enquadrada no [decreto] 447 eu não podia trabalhar, nem estudar em nenhuma universidade federal. Fui fazer história. [...] um dia, saindo da faculdade, fui seqüestrada na rua, tentei gritar, me salvar, mas não foi possível. [...] As torturas começaram ali no carro. No centro de Goiânia eles trocaram de carro e me levaram para o exército [...] e recomeçaram as torturas. [...] eu fiquei nove meses com hematomas [...] com marcas de queimadura de cigarros nos seios e nas juntas do corpo [...] mas eu não disse nada, pois para mim a liberdade estava ali. Se eu falasse eu não era mais Marina Vieira. Não era uma questão de “eu falei”, se eu falasse iam parar de me torturar, mais iam torturar os outros, as torturas não iriam parar. [...] aí me levaram pra Brasília. [...] eu resisti, mas eu sabia que poderia morrer, por isso, eu queria que os jovens hoje tomassem conta da nossa democracia e do nosso Brasil [...] essa democracia está nas mãos dos jovens [palmas] [...] depois meu advogado conseguiu fazer eu voltar para casa e eu passei muito tempo estragada. [...] eu tive de fugir para o Chile, fui interrogada por brasileiros e por chilenos lá [...] em 11 de setembro veio o golpe, eu fui presa no Chile, fugi para a Argentina e, na Argentina, recebi o convite para viver na França. Lá eu vivi e fui recebida com muito carinho. [...] hoje eu vivo nos Estados Unidos e, aonde eu estou, nós fazemos manifestações, como quando fomos contra a guerra do golfo [...]”<sup>18</sup>

---

18 Declaração dada durante a 22ª Caravana da Anistia, em 15 de maio de 2009, na Universidade Federal de Uberlândia, na cidade de Uberlândia/MG.

A oitiva desde depoimento, em conjunto com tantos outros proferidos pelos quase mil brasileiros que já foram anistiados em atos públicos de grande visibilidade<sup>19</sup>, permite-nos contrapor de maneira muito segura o argumento de que “ao contrário dos familiares das vítimas fatais do regime militar, os perseguidos políticos sempre estiveram as voltas com o aspecto financeiro da questão”<sup>20</sup>. Mesmo aqueles grupos cuja pauta central é a reparação econômica percebem uma grandeza política no ato da anistia, vez que, independentemente do conteúdo econômico, tal ato, praticado em público, permite uma efetiva prestação de contas histórica em relação a um passado em disputa. O ato público de reparação torna a questão pecuniária envolvida no processo de reparação algo secundário (especialmente ao se considerar o dado antes posto de que a absoluta maioria dos pedidos de anistia não ensejam reparações econômicas).

Ao serem reparados moralmente, os perseguidos sentem-se novamente pertencentes ao país e a comunidade que lhes deu as costas no passado, tendo sua identidade recomposta, mas também se recompõe o próprio senso de comunidade política. Nas palavras do grande intelectual e professor brasileiro Antonio Candido “estes são momentos em que o Brasil se encontra consigo mesmo porque as aspirações populares por justiça e liberdade coincidem com as ações governamentais”<sup>21</sup>. Outro exemplo de tal sentimento, que nenhuma relação guarda com o mecanismo da compensação econômica, encontra-se expresso na declaração dada em 26 de novembro de 2009 por Ana Maria Araújo Freire, viúva do educador Paulo Freire, ao receber em seu nome, durante o Fórum Mundial de Educação, a anistia *post mortem*: “Hoje Paulo Freire tem, depois de tantos anos, sua cidadania plenamente restabelecida”<sup>22</sup>.

Além de um ato de reparação em esfera coletiva, as caravanas abarcam uma indelével dimensão social, na medida em que resgatam

---

19 Ver Brasil. *Relatório de Ações Educativas da Comissão de Anistia 2007-2010*. Brasília: Ministério da Justiça, 2010.

20 Mezarobba, Glenda. “Entre reparações, meias verdades e impunidade: o difícil rompimento com o legado da ditadura no Brasil”. *SUR - Revista Internacional de Direitos Humanos*, vol. 07, nº 13, dezembro de 2010, pp. 06-25.

21 Declaração dada durante a 33ª Caravana da Anistia, em 04 de fevereiro de 2010, no Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo e Mogi das Cruzes, na cidade de São Paulo/SP.

22 Declaração dada durante a 31ª Caravana da Anistia, em 26 de novembro de 2009, durante o Fórum Mundial de Educação Profissional e Tecnológica, na cidade de Brasília/DF.

pautas e memórias que o regime de exceção procurou calar. Foram nas Caravanas, por exemplo, que o Estado desculpou-se oficialmente ante a grandes figuras nacionais, a começar pelo primeiro perseguido do Golpe de 1964: o Presidente deposto João Goulart. Outros grandes líderes políticos e intelectuais da Nação, como os ex-governadores de Estado, líderes da então oposição, militantes sociais assassinados, militares que não aderiram ou resistiram ao golpe, familiares de desaparecidos políticos, dentre tantos outros.

Com o mecanismo das Caravanas, o Estado brasileiro avançou não apenas nas reparações morais individuais, mas também nas reparações simbólicas coletivas, devolvendo ao povo o exemplo de seus líderes que lhes foram negados por uma história oficial avessa à divergências, permitindo aos jovens que não viveram o período de exceção acessar a pluralidade de histórias de seu país. São atos que colaboram para a construção da identidade coletiva nacional. É vital para a história, como tentativa de recomposição das múltiplas narrativas, uma abertura para essas dimensões afetivas, pessoais e testemunhais, que somente a memória viva proporciona. Ao fazer este resgate, contribui-se para uma reparação de caráter integral, comprometendo-se as novas gerações com o firme propósito de impedir a repetição do que passou.

### ***3.2.2. O Memorial da Anistia como elo de ligação entre o passado e o presente***

Com o avançar dos processos de reparação individual —mesmo com a agregação dos elementos de efeito coletivo— o programa de reparações brasileiro passou a focar também a dimensão da memorialização como forma de resgate da verdade e promoção da memória política que o regime de exceção entendeu extirpar do país, violando o patrimônio cultural coletivo da Nação.

Ao longo dos anos de trabalho realizados para a promoção das reparações econômicas individuais, e no processo de reparações morais individuais com efeitos coletivos, milhares de histórias e fatos tornaram-se de conhecimento público por meio da ação da Comissão de Anistia, dada a necessidade de comprovação das perseguições políticas por meio de provas documentais e testemunhos. Gradualmente todo esse acervo avolumou-se nos arquivos do Ministério da Justiça em milhares de dossiês e de documentos de áudio e vídeo que retratam não apenas as perseguições individualmente impingidas a cada um dos perseguidos, mas também a história do Brasil contada desde a perspectiva daqueles que

foram perseguidos pelo Estado por lutarem por um modelo social diverso daquele que entendiam correto os que estavam no poder. Enfileirando-se apenas os arquivos em papel da Comissão atualmente existentes seria possível estabelecer uma linha contínua de mais de 150 quilômetros de informações.

A idéia inscrita no Memorial da Anistia, em conformidade com iniciativas similares levadas à cabo em países como a Alemanha pós-nazista, a África do Sul pós-apartheid, os Estados Unidos após o fim das restrições sociais baseadas em etnia, e mesmo diversos países da América Latina, como Chile e Argentina, após a experiência de viverem regimes autoritários similares ao brasileiro, é a de construir um processo de “memorialização”<sup>23</sup>, garantindo a materialização de um amplo espaço público de reparação coletiva que funcione como pedido de desculpas do Estado a seu povo pelos erros do arbítrio autoritário praticado. Os fundamentos conceituais do Memorial da Anistia, portanto, inserem-se nesta nova tradição de anistia no Brasil: *como ato de reconhecimento do direito de resistir, de pedido de desculpas e de preservação da memória dos perseguidos políticos*.

É assim que, a um só tempo, promove-se uma ampla reparação coletiva, com o pedido de desculpas difuso a toda a sociedade, igualmente gerando efeitos reparatórios para cada um dos perseguidos políticos, uma vez que foram perseguidos por pertencerem a grupos e coletividades cujas idéias foram proibidas pelo Estado autoritário. O resgate dessas idéias e seus protagonistas compõem a estrutura temática do Memorial, que busca resgatar a capacidade do Estado de conviver com o pluralismo político, reafirmando a reparação moral ínsita aos pedidos de desculpas individuais que reconhecem o direito pessoal que todos possuem de resistir ao autoritarismo.

Desta forma, a política pública que origina o Memorial não tem por objetivo constituir um museu sobre a história do Brasil, embora evidentemente esta dimensão estará nele contemplada, muito menos

---

23 Ver Brett, Sebastian; Bickford, Louis; Sevenko, Liz; Rios, Marcela. *Memorialization and Democracy: State Policy and Civil Action*. Nova Iorque/Santiago: ICTJ/FLACSO, 2007. Em nível local, O Brasil já possui um sítio de memória vanguardista e importante que é o Memorial da Resistência de São Paulo, inaugurado em 24 de Janeiro de 2009 que ocupa as dependências do antigo espaço prisional do DEOPS/SP - Departamento de Estado de Ordem Política e Social 1940-1983). Ver Araújo, Marcelo Mattos & Oliveira Bruno, Maria Cristina (Orgs.). *Memorial da Resistência de São Paulo*. (Artigos de Katia Felipini Neves). São Paulo: Pinacoteca do Estado, 2009. Vide site <[http://www.pinacoteca.org.br/?pagid=memorial\\_da\\_resistencia](http://www.pinacoteca.org.br/?pagid=memorial_da_resistencia)>.

constituir um espaço unilateral para difundir uma determinada idéia político-cultural. Pretende justo o oposto: criar um lugar de memória e consciência que devolve à sociedade brasileira a pluralidade de idéias e projetos sociais que a repressão interrompeu e extirpou arbitrariamente do espaço público, como forma de promoção de uma ampla política de reparação a esta sociedade que teve seu desenvolvimento político-cultural violado. Assim, o percurso museográfico do Memorial remeterá à reflexão sobre os crimes de lesa humanidade, o instituto da anistia e a justiça de transição<sup>24</sup>.

Esta política de reparação moral e cultural, assim como a de reparação econômica, é uma tarefa de Estado, transpassando qualquer matiz ideológica e partidária. Com ela, agrega-se mais um elemento de consolidação do processo transicional brasileiro, fazendo avançar a idéia de uma reparação integral que contemple da forma mais ampla possível aqueles diretamente afetados pelos atos de exceção, e, acima de tudo, fomentando os valores democráticos e de cidadania que norteiam a integridade da Constituição enquanto espaço de formulação dos princípios políticos norteadores da sociedade brasileira no período pós-ditadura.

### **3.2.3. O projeto *Marcas da Memória***

Com a ampliação do acesso público aos trabalhos da Comissão, cresceram exponencialmente o número de relatos de arbitrariedades, prisões, torturas e outras violações aos direitos humanos. A exposição pública destas violações permitiu quebrar-se o silêncio entorno do tema, mas continuava por demais centrada da esfera de produção de conhecimento gerida diretamente pelo Estado. O projeto “Marcas da Memória” surge como alternativa a concentração de iniciativas de memória no plano governamental, transferindo recursos para ações diretamente elaboradas e executadas por grupos da sociedade civil. Assim, viabiliza a insurgência de distintas narrativas no seio social.

Para atender este amplo propósito, as ações do Marcas da Memória estão divididas em quatro campos:

---

24 Para maiores informações sobre o processo de concepção e implantação do Memorial, bem como uma descrição de seu percurso museográfico, veja-se: Abrão, Paulo & Torelly, Marcelo D. “Dictatorship Victims and Memorialization in Brazil”. Em Harju, Jari & Sarpo, Elisa. *Museums and Difficult Heritage*. Helsinki: Helsinki City Museum, 2012, no prelo.

- *Audiências Públicas*: atos e eventos para promover processos de escuta pública dos perseguidos políticos sobre o passado e suas relações com o presente. Exemplos destas audiências tem sido as sessões temáticas ocorridas desde 2008 sobre as diferentes categorias profissionais de trabalhadores e sindicalistas demitidos arbitrariamente na ditadura, bem como a audiência pública sobre os limites e possibilidades para a responsabilização dos torturadores do regime militar ocorrida em Brasília (2008)<sup>25</sup> e, mais recentemente a sobre o regime jurídico do anistiado político militar ocorrida no Rio de Janeiro (2010). A Comissão igualmente esteve na região do Araguaia em três distintas oportunidades colhendo mais de 400 depoimentos de camponeses perseguidos durante o episódio da Guerrilha que leva o nome da região.
- *História oral*: entrevistas com perseguidos políticos baseada em critérios teórico-metodológicos próprios da História Oral. O primeiro projeto em andamento vem realizando 108 entrevistas (gravadas, filmadas e transcritas) com pessoas que vivenciaram histórias atreladas à resistência, e vem sendo promovido em parceria com as Universidades Federais de Pernambuco (UFPE), Rio Grande do Sul (UFRGS), e Rio de Janeiro (UFRJ). Todas as entrevistas ficarão disponíveis no Memorial da Anistia e poderão ser disponibilizadas nas bibliotecas e centros de pesquisa das universidades participantes do projeto para acesso de todos os interessados;
- *Chamadas Públicas de fomento à iniciativas da Sociedade Civil*: por meio de Chamadas Públicas a Comissão seleciona projetos de preservação, de memória, de divulgação e difusão advindos de organizações da sociedade civil. Nos dois primeiros chamamentos

---

25 Importa destacar a relevância histórica desta audiência em específico: foi nela que, pela primeira vez, o Estado brasileiro debateu de modo oficial a possibilidade de busca de formas de responsabilização pelos crimes cometidos pelos agentes de Estado durante a ditadura, agregando diversos movimentos sociais de vítimas, perseguidos políticos e outros setores sociais de defesa da cidadania e direitos humanos. A partir desta Audiência Pública, que contou com a presença do então Presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, esta entidade ingressou com um tipo de ação de inconstitucionalidade (ADPF 153) junto ao Supremo Tribunal Federal para que fosse dada uma interpretação da lei de anistia de 1979 de modo que não alcançasse os crimes de lesa-humanidade cometidos pelos agentes de Estado durante a repressão política.

públicos realizados em 2010 e 2011, as propostas selecionadas elaboraram produtos como livros, documentários, materiais didáticos e informativos, exposições artísticas, peças teatrais, palestras, musicais e projetos de digitalização e/ou restauração de acervos históricos.

- *Publicações*: com o propósito de publicar uma coleção de livros de memórias dos perseguidos políticos; dissertações e teses sobre o período da ditadura e a anistia no Brasil além de reimprimir ou republicar outras obras e textos históricos e relevantes e registrar anais de diferentes eventos sobre anistia política e justiça de transição. Sem fins comerciais ou lucrativos, todas as publicações são distribuídas gratuitamente, especialmente para escolas e universidades.

O projeto “Marcas da Memória” reúne depoimentos, sistematiza informações e fomenta iniciativas culturais que permitam a toda sociedade conhecer o passado e dele extrair lições para o futuro. Reitera, portanto, a premissa que apenas conhecendo o passado podemos evitar sua repetição no futuro, fazendo da Anistia um caminho para a reflexão crítica e o aprimoramento das instituições democráticas. Mais ainda: o projeto investe em olhares plurais, selecionando iniciativas por meio de edital público, garantindo igual possibilidade de acesso a todos e evitando que uma única visão de mundo imponha-se como hegemônica ante as demais.

Com este projeto, que é a mais recente experiência de reparação enquanto reconhecimento colocada em prática pela Comissão de Anistia, espera-se permitir que a sociedade acesse a uma pluralidade de narrativas de um passado comum. Transforma-se, assim, o ato reparador de permitir ao perseguido político relatar sua história (por diversos meios e formas), em uma possibilidade ímpar de apropriação e conhecimento de sua história individual pela coletividade.

### **3.3. Críticas e Assimetrias ao programa de reparações**

São três os conjuntos de possíveis assimetrias no programa de reparações brasileiro, especialmente focadas ao que concerne a sua dimensão econômica: primeiro (3.3.1) entre os critérios da Lei nº 10.559/2002 e os critérios da Lei nº 9.140/1995 e outras legislações; depois (3.3.2) entre os critérios internos da Lei nº 10.559/2002, e, finalmente, (3.3.3) entre os anistiados com base em aposentadorias excepcionais

anteriores à existência Lei nº 10.559/2002, regulamentadora do art. 8º do ADCT da Constituição de 1988.

### **3.3.1. Possíveis assimetrias entre os critérios das Leis nº 10.559/2002, nº 9.140/1995 e outras legislações**

Conforme visto, a Lei nº 10.559/2002 possui dois critérios para a fixação de reparação econômica (compensação) aos perseguidos políticos:

**Critério 1:** para aqueles que conseguem comprovar que perderam vínculos laborais, é previsto o pagamento de uma Prestação Mensal, Permanente e Continuada (PMPC), livre de tributação e com efeitos financeiros retroativos a 05 de outubro de 1988. A PMPC deve ser fixada em valor correspondente ao cargo que ocupava “como se na ativa estivesse”, adicionados todos os direitos e progressões decorrente do tempo em serviço, ou, em valor arbitrado compatível com médias de mercado para a atividade.

**Critério 2:** para aqueles que não possuíam atividade laboral à época dos fatos, é prevista uma reparação em prestação única (PU) de trinta salários mínimos para cada ano de perseguição comprovada, até o teto de R\$ 100 mil, livre de tributação.

Os critérios de reparação da Lei nº 10.559/2002 são geralmente comparados aos critérios (a) da Lei nº 9.140/1995, que cria a Comissão Especial para Mortos e Desaparecidos Políticos e com (b) as reparações concedidas pelo judiciário com base no Código Civil.

#### *a) Possíveis assimetrias com a Lei nº 9.140/1995*

A Lei nº 9.140/1995 estabelece reparação em parcela única para os familiares de militantes políticos reconhecidamente vítimas de morte ou desaparecimento forçado durante o regime militar. Nenhuma indenização paga por esta Lei, aplicada pela Comissão Especial para Mortos e Desaparecidos Políticos, pode ser inferior a R\$ 100 mil, e, na prática, pelos critérios legais, nenhuma foi superior a R\$ 152 mil.

Em relação aos pagamentos fixados pelo primeiro critério da Lei nº 10.559/2002, que prevê a reparação em parcela única de até R\$ 100 mil para os perseguidos políticos que não tivessem vínculo laboral à época dos fatos, não parece haver assimetria. Pois que, no que se refere a comparabilidade entre os bens jurídicos lesados, por exemplo, entre o bem jurídico do direito à vida (morte e desaparecimento) em comparação ao bem jurídico do direito a um projeto de vida, à cidadania

ou à identidade (como no caso de crianças em clandestinidade ou exílio, estudantes expulsos das escolas), ou à liberdade e integridade física (processados, presos e/ou torturados sem perda de vínculo laboral), o direito à vida é mais valorado. Afinal, o teto máximo da prestação única da Lei nº 10.559/2002 corresponde ao valor mínimo da Lei nº 9.140/1995.

Já quando se faz uma comparação com o segundo critério, que estabelece a prestação mensal, pode surgir uma discrepância de valores, e parecer que a vida do desaparecido político teria sido valorada inferiormente ao emprego do perseguido que sobreviveu. Assim, hipoteticamente, se um perseguido político demitido recebe uma reparação econômica mensal de aproximadamente R\$ 2.800,00, próxima a média atual vista no quadro 05, e somados aos atrasados que lhe são devidos, poderá obter um montante superior ao pago ao familiar de um morto ou desaparecido, a depender da data do protocolo do pedido de reparação e de seu tempo de vida percebendo a PMPC.

Essa possibilidade de assimetria surge pela conjunção, na prática, de dois fatores: a) a ausência de efetividade das leis anteriores, que determinavam a reintegração dos demitidos, mas que hoje permitem optar pela compensação financeira (em especial em razão da idade avançada ou em razão de já possuírem outro emprego) e; b) a mora legislativa para a regulamentação do artigo 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, uma vez que o Congresso Nacional levou quatorze anos para aprovar a Lei nº 10.559/2002 fixando os critérios reparatórios, ensejando que as somas a título de retroativo sejam altas mesmo diante do instituto da prescrição quinquenal. Caso a lei tivesse sido criada ainda em 1989 e os pedidos de reparação tivessem sido analisados administrativamente de forma ágil, os valores retroativos não existiriam e as hipóteses de uma indenização em PMPC por perda de vínculo laboral ser superior a indenização por morte e desaparecimento somente ocorreriam em razão direta da expectativa de vida do anistiado político.

A problemática também reside na sempre complicada comparação entre medidas reparatórias distintas, como querer comparar as restituições com as compensações. Como se sabe, as restituições possuem o propósito possível de devolver o *status quo* anterior da condição de vida pessoal arbitrariamente extirpada enquanto que as compensações têm o propósito apenas de mitigar a dor e prejuízos, pois não conseguem restabelecer o bem lesado. Vale observar que, no caso em concreto e, como assentado anteriormente, para os trabalhadores arbitrariamente

demitidos, o princípio reparatório no Brasil foi o da restituição do trabalho, ou seja, a reintegração. Ocorre que, com o decorrer do tempo e a impossibilidade factual de realizar as reintegrações (seja pela idade avançada dos demitidos, seja por seu engajamento em novas carreiras ou alternativas de vida), a legislação previu as compensações, como as prestações mensais. E o dado factual é que estas compensações assumiram juridicamente uma lógica restitutiva na medida em que a Constituição estabelece o recebimento de uma indenização com possibilidade de ser fixada em valor compatível àquele em que o cidadão receberia, como se na ativa estivesse. Assim, não fosse o instituto da prescrição quinquenal ou a possibilidade de fixar também as prestações mensais por meio de pesquisa de mercado, as compensações financeiras mensais pagas aos perseguidos políticos demitidos seriam verdadeiras restituições de cada centavo não recebido em razão da perda do emprego.

De toda forma, um dado que não pode ser ignorado quando se comparam as reparações pagas aos familiares dos mortos e desaparecidos e aos demais perseguidos políticos é o de que as compensações da Lei nº 10.559/2002 podem se cumular com as compensações da Lei nº 9.140/1995. Por tratar-se de reparação a danos com fundamentos fáticos distintos, os familiares dos mortos e desaparecidos têm o direito a uma dupla indenização por parte do Estado brasileiro. Assim, têm o direito de serem reparados (compensados) pela responsabilidade extraordinária do Estado pela morte ou desaparecimento forçado, com base na Lei nº 9.140/1995 e concomitantemente serem reparados (compensados) pela responsabilidade do Estado pelas perseguições políticas que o morto ou desaparecido sofreu em vida, sejam elas ensejadoras de prestação única (quando o morto e desaparecido não possuía vínculo laboral, no caso notório dos estudantes) ou de prestação mensal, permanente e continuada (para os demais casos em que, quando das prisões ou perseguições, tenham perdido vínculos de trabalho).

*b) Possíveis assimetrias com as reparações judiciais baseadas no Código Civil*

Muitos perseguidos políticos, por desconfiança no Poder Executivo ou pela mora do Poder Legislativo em regulamentar a forma de reparação, recorreram ao Poder Judiciário para ver garantido seu direito à reparação. Baseado no Código Civil e, antes da Lei nº 10.559/2002, o Poder Judiciário arbitrou indenizações com base no dano material sofrido pelo perseguido e pelo dano moral que entendeu cabível, enquanto a Comissão de Anistia

vale-se dos dois critérios especiais de reparação econômica fixados na Lei nº 10.559/2002. Assim, dois casos idênticos, julgados um pela Comissão de Anistia e outro pelo Poder Judiciário, podem chegar a resultados muito diversos, uma vez que a consideração *in concreto* do dano moral somada à reparação de natureza trabalhista de todas as perdas efetivas tendeu a tornar as reparações pagas pela Justiça muito mais elevadas que as pagas pelo Poder Executivo, com base nos dois critérios especiais da Lei nº 10.559/2002. Esta possibilidade de assimetria, porém, é devida à inadequada comparação entre reparação administrativa e reparação judicial<sup>26</sup>.

### **3.3.2. Possíveis assimetrias internas da Lei nº 10.559/2002**

Para além da comparação com outros critérios legais, a atual lei de anistia pode gerar assimetrias entre aqueles a quem se dirigem seus próprios critérios especiais. Justamente por prever metodologias de cálculos reparatórios diversos para (a) aqueles que possuíam ou não vínculos laborais rompidos em função da perseguição e, ainda, (b) por considerar, para aqueles que possuíam vínculos laborais rompidos em função da perseguição, o padrão remuneratório da profissão que o perseguido tinha a época da repressão e a atual remuneração que perceberia se tivesse mantido tal vínculo. Dessa forma, ao se comparar as hipóteses previstas para reparação em prestação única e as hipóteses previstas para reparação em prestação mensal na Lei nº 10.559/2002, ou até mesmo a variedade de situações que ensejam prestações mensais, pode-se observar assimetrias paupáveis na medida em que duas pessoas que tenham sofrido perseguições políticas equivalentes podem receber reparações muito diferentes.

#### *a) Entre os anistiados da Lei nº 10.559/2002, com e sem vínculos laborais à época da perseguição*

Na comparação entre as hipóteses previstas para reparação em prestação única e as hipóteses previstas para reparação em prestação mensal na Lei nº 10.559/2002, há um desequilíbrio quando se parte de uma valoração das seqüelas e tipos de danos reparados.

---

26 De Greiff argumenta, inclusive, no sentido de que as reparações judiciais são absolutamente incompatíveis com programas de reparação em massa, como os que devem ser construídos em períodos pós-autoritários de restituição do Estado de Direito. Ver De Greiff, Pablo. "Justice and Reparations". Em De Greiff, Pablo (Org.). *The Handbook of Reparations*. Oxford: Oxford University Press, 2006. (Replicado neste volume).

Uma situação hipotética é a de dois cidadãos que militavam em partido clandestino conjuntamente, em atividades semelhantes, ambos presos arbitrariamente por dois anos, um sendo estudante de jornalismo do último ano, o outro jornalista recém formado trabalhando em um jornal de forma regular. Para o primeiro, por não possuir um vínculo laboral, a lei determina o pagamento de parcela única de sessenta salários mínimos por dois anos de perseguição comprovada (um valor aproximado de R\$ 30 mil, em valores correntes), para o segundo, será fixado valor mensal de remuneração de um jornalista a serem pagos mensalmente por toda a vida, além de efeitos retroativos, caso esta prisão também tenha lhe trazido a conseqüência da perda do emprego. Assim, o primeiro perseguido, restringido em sua liberdade de ir e vir e de acesso à educação, terá indenização menor que o segundo perseguido, restringido em sua liberdade de ir e vir e na liberdade de trabalhar livremente.

A assimetria verificada no caso concreto não pode implicar em um não-reconhecimento da adequação do direito de o segundo perseguido ver compensadas as perdas econômicas decorrentes da interrupção do seu trabalho, mas sim na simples identificação da existência de situações fáticas menos valoradas pela legislação brasileira em face da grandeza dos danos e sérios traumas que podem ter sido produzidos nos perseguidos que viveram suas perseguições sem perderem vínculos laborais. É o caso explícito dos estudantes expulsos de seus cursos e que tiveram seu projeto de vida alterado, ou os jovens e crianças que sofreram com os pais as conseqüências da vida clandestina, das prisões, das torturas, banimentos, exílios ou outras restrições advindas do regime de exceção, tratam-se das. De toda forma, parece que o legislador não pretendeu explicitamente valorar estas situações acima do teto mínimo fixado para as reparações dos familiares dos mortos e desaparecidos, como visto anteriormente.

A prestação única é fixada com base no tempo de perseguição política comprovada junto à Comissão de Anistia, e não pelas seqüelas decorrentes da perseguição. No Brasil não se prevê qualquer avaliação quanto ao sofrimento individual e as seqüelas permanentes deixadas pela perseguição política, vedando-se à Comissão de Anistia qualquer reparação a este título. Assim, alguém impedido de trabalhar que possa comprovar seu antigo vínculo receberá uma prestação mensal que lhe garanta a subsistência até a morte, mesmo sem que tenha efetivamente perdido sua efetiva capacidade de sobrevivência, enquanto outrem, que não possuía vínculo laboral e teve, em decorrência da perseguição, lesão que venha a inviabilizar de forma permanente o exercício de sua atividade

laboral, como traumas físicos e psicológicos em razão da tortura, receberá exclusivamente a prestação única de trinta salários mínimos por ano de perseguição.

*b) Assimetrias decorrentes da perpetuação das diferenças de classe*

Entre os que perderam vínculos laborais por motivação exclusivamente política, a depender do ganho na atividade laboral comprovada, aqueles que possuíam melhores posições sociais à época da perseguição e conseqüentes melhores salários serão os que hoje serão reparados com valores maiores, uma vez que a reparação mensal é calculada considerando o vínculo laboral à época da perseguição e a remuneração “como se na ativa estivesse” para este mesmo vínculo na atualidade. Isso faz ensejar a possibilidade de que dois perseguidos que tenham ficado igualmente restringidos em seu direito ao trabalho em profissões diferentes por um dado período de tempo idêntico recebam, hoje, reparações muito díspares. Essa assimetria também se manifesta numa especial proteção que as sucessivas leis de anistias deram aos perseguidos políticos vinculados ao setor público, como se verá a seguir.

A lei é nitidamente mais favorável aos servidores públicos que aos trabalhadores do setor privado. Para a efetivação de cálculo reparatório em prestação mensal, a Lei nº 10.559/2002 indica, duas possibilidades, (i) a obtenção do valor remuneratório que atualmente o perseguido teria por meio de consulta a antiga empregadora, organização de classe ou, ainda, pela legislação que rege a carreira; (ii) o arbitramento de valores, com base em pesquisas de mercado.

As carreiras públicas possuem planos de cargos e carreiras fundados em lei, e, desta maneira, é possível afirmar de forma efetiva e precisa quanto alguém estaria recebendo se permanecesse vinculado ao serviço público até o presente naquela mesma carreira. Nos casos da iniciativa privada a existência de planos de carreira é rara e as declarações de empresas costumam ser genéricas, uma vez que a progressão na carreira não é regulamentada, assim, não existem dados concretos que indiquem valores remuneratórios atuais. A mesma problemática insurge com as declarações oriundas de sindicatos e associações laborais, que fornecem dados sobre a categoria, e não sobre o perseguido singular.

Desta maneira, aqueles servidores públicos que foram demitidos por perseguição política ou por envolvimento em greve tendem a receber reparações mensais (e, conseqüentemente, pagamentos retroativos à 1988) superiores aos que tiveram vínculos rompidos com a iniciativa

privada. Num exemplo simples, a média da prestação mensal para um aeronauta civil é de R\$ 4.750, a mesma média para o aviador militar é de R\$ 13.199,00<sup>27</sup>. Ainda, por força de legislações anteriores a de 2002, alguns servidores públicos foram readmitidos em suas carreiras, porém não foram corretamente reposicionados, havendo perdas remuneratórias decorrentes da não progressão na carreira pelo tempo em que estiveram afastados. Para os casos em que os servidores recebem hoje, como aposentadoria regular, parte do que receberiam ordinariamente como fruto de sua readmissão, a Comissão de Anistia tem, por obrigação legal, de complementar o valor até o que seria sua progressão de carreira por tempo de serviço. Nesta situação, em muitos casos, também pode ocorrer que o valor das complementações seja maior do que a média de outras categorias da iniciativa privada. Mais ainda: considerando a inexistência de plano de carreira por tempo de serviço na ampla maioria das ocupações no setor privado, aquele que retornou a sua função em razão da anistia não perceberá qualquer diferença decorrente de seu afastamento, uma vez que esta não poderá ser auferida.

Ainda é certo diagnosticar que, para os servidores públicos, a lei previu mecanismos de reabilitação, como a possibilidade de usufruir de benefícios indiretos mantidos pela Administração Pública aos servidores, tais quais planos de seguro, assistência médica, odontológica e hospitalar e financiamentos habitacionais. Para os perseguidos do setor privado não houve a previsão de mecanismos reparatórios com disposição de serviços públicos de reabilitação.

De todo modo, vale registrar uma exceção à especial tutela do setor público pela Lei nº 10.559/2002: ela não previu de forma explícita nenhum meio de reparação para aqueles servidores reintegrados a seus cargos corretamente, com as devidas progressões, mas que passaram diversos anos afastados das carreiras e, por vezes, impedidos de trabalhar em outros locais por força de atos arbitrários e que ficaram sem perceber os ganhos diretos de seu trabalho pelos anos de afastamento. Nestes casos, mesmo havendo flagrante prejuízo, uma vez que a correta recolocação não remunerou as perdas pelo tempo afastado, a Comissão não dispõe de mecanismos jurídicos específicos para fornecer algum tipo de reparação econômica, restringindo-se à reparação moral e a oficialização do pedido de desculpas.

---

27 Considerados os valores médios obtidos na base de dados da Comissão de Anistia em julho de 2009.

### ***3.3.3. Possíveis assimetrias entre os anistiados originários da Lei nº 10.559/2002 com os detentores de aposentadorias excepcionais convertidas em prestação mensal***

A Lei nº 10.559/2002 determinou que todos os processos administrativos de anistia que foram instruídos em comissões especiais prévias a sua promulgação que existiram em órgãos da Administração Pública Federal Direita e Indireta fossem remetidos ao Ministério da Justiça. Para os casos sem manifestação do Poder Público, previu que a Comissão de Anistia procederia a instrução e julgamento e, para os casos cuja conclusão ensejou concessão de aposentadoria especial, paga pelo INSS, a Comissão deveria simplesmente substituir tal pagamento em forma de aposentadoria excepcional para a modalidade de prestação mensal permanente e continuada, garantindo, se fosse o caso, os novos direitos incorporados pela lei mais atual. Esta substituição além de significar uma mudança no caráter da reparação econômica, de cunho previdenciário para o regime indenizatório (o que provoca isenção de incidência de tributação), tem como efeito prático a alteração da fonte pagadora, do INSS para o Ministério do Planejamento (para os civis) ou o Ministério da Defesa (para os militares), com determinação expressa em lei negando a possibilidade de solução de continuidade.

Ocorre que os critérios que foram utilizados para fundamentar as indenizações concedidas aos trabalhadores que foram anistiados anteriormente a existência da Comissão de Anistia foram variados, de acordo com o órgão da Administração que o tenha implementado. Na maioria das vezes tais valores foram significativamente superiores aos valores praticados pela Lei nº 10.559/2002, gerando assimetrias entre cidadãos com situações fáticas idênticas. Há de se registrar que os valores das portarias substitutivas de regimes, são computados nos dados estatísticos da Comissão de Anistia e elevam a média das indenizações pagas a título de prestação mensal, sendo que, em verdade, não foram deliberados pela Comissão de Anistia, mas por outros órgãos da Administração Pública.

### ***3.3.4. Medidas adotadas pelo Executivo diante das assimetrias legais***

Quanto as possíveis assimetrias, cabe destacar que alterar os dois critérios legais dispostos na Lei nº 10.559/2002 é prerrogativa do Poder Legislativo, não cabendo a qualquer órgão da Administração Pública não observá-los. Inobstante, com vistas a reduzir assimetrias respeitados os critérios legais já previstos na Lei nº 10.559/2002, é sabido que a

Comissão de Anistia tomou algumas medidas efetivas, objetivando o estabelecimento de critérios equânimes para todas aquelas situações em que a lei facultasse opções de escolha ao órgão deliberativo.

A partir do ano de 2007, a Comissão de Anistia deixou de usar progressões fictas informadas por antigos empregadores ou associações sindicais como critério primeiro para a fixação das prestações mensais para os trabalhadores do setor privado, valendo-se primariamente de pesquisas de mercado para todos os casos e situações, minimizando parte das possíveis ausências de isonomia para casos que são considerados semelhantes. Igualmente a pesquisa de mercado passou a ser aplicada para parte dos servidores do setor público, com vistas a eliminar a assimetria existente entre estes e os trabalhadores do setor privado, quando as descrições das funções laborais mostraram-se compatíveis ou quando, com ainda mais razão, revelavam-se idênticas ou, ainda, quando os resultados finais das indenizações implicavam em indenizações milionárias incompatíveis com os preceitos da razoabilidade e da compatibilidade com a realidade social brasileira.

De toda sorte, deve-se destacar que, sopesadas estas assimetrias, o programa de reparações brasileiro é hoje um dos mais exitosos no mundo e que, ainda, em qualquer programa de reparação existem, por natureza, distorções, uma vez que tais programas surgem justamente para promover reparações em massa, de modo a que muitas singularidades dos casos individuais<sup>28</sup>, nos termos das próprias leis de instalação das comissões reparatórias, acabam por ser desconsideradas em benefício da obtenção de outras vantagens, como a prestação de um atendimento mais rápido e homogêneo aos atingidos por atos de exceção.

#### **4. O processo de reparação como eixo estruturante da justiça de transição no Brasil**

Atualmente o programa de reparações brasileiro encontra-se entre os maiores do mundo. Conforme apresentado, sua dimensão econômica é provavelmente uma das maiores já vistas. Ademais, possui amplas interfaces sociais e mecanismos de reparação moral, atingindo tanto o âmbito da reparação individual, quanto da reparação social, simbólica e coletiva. Consideradas as diversas possibilidades reparatórias apontadas

---

28 Um exemplo de singularidade não contemplada pelo programa é a dos casos de cidadãos feridos durante episódios de confronto entre a resistência armada e a repressão. Não existe legislação específica para estes casos. Para alguns analistas, esta é uma falha do programa de reparações brasileiro.

neste estudo, são raros os casos de vítimas de atos de arbítrio ou seus familiares que não sejam contempladas em alguma medida pelo programa.

Pode-se, assim, extrair algumas conclusões sobre o processo reparatório no bojo da efetivação da justiça de transição brasileira.

A primeira conclusão importante sobre as reparações no Brasil extrai-se do art. 8º do ADCT, cujo texto explicitamente se traduz em genuíno ato de reconhecimento da anistia aos perseguidos políticos e de seu direito de resistir à opressão. A segunda é a de que, no Brasil, desde a sua origem, a anistia é ato político que se vincula à idéia de reparação. A terceira conclusão é a de que a anistia é concedida pela Constituição àqueles que foram atingidos por atos de exceção, portanto, dirige-se aos perseguidos, e não aos perseguidores. A quarta é a de que se pode afirmar que existe no Brasil a implantação de uma rica variedade de medidas de reparação, individuais e coletivas, materiais e simbólicas, embora quase imperceptíveis as medidas de reabilitação das vítimas. Finalmente, por sua extensão no tempo e abrangência, o processo de reparação tornou-se o eixo estruturante da justiça de transição no Brasil, uma vez que é graças às atividades das duas comissões de reparação (motivada pela permanente mobilização social entorno do tema tida desde a Constituição de 1988) que as outras medidas da justiça de transição se estruturaram: o reconhecimento do direito à memória e à verdade (que adquire valor legal no decreto do III Plano Nacional de Direitos Humanos), a criação do banco de DNA dos familiares de desaparecidos políticos, as políticas públicas de memória e de reparação simbólica, o reconhecimento das violações de direitos humanos, que servem como base fática para atuais e futuras ações judiciais, etc.

É por isso que, se compararmos a dimensão da reparação com as outras dimensões do processo transicional brasileiro, perceberemos ser esta não apenas melhor desenvolvida, como também ser aquela que funciona como eixo propulsor de todo o processo, agregando agentes. O fluxo contínuo de entrada de pedidos de anistia, bem como a ampliação da demanda por justiça transicional no período recente, nos servem como forte indício da correção da tese de que o processo de reparação, ao desenvolver-se, deu visibilidade a luta das vítimas, permitindo a um só tempo uma melhor consolidação e novos desenvolvimentos no próprio programa de reparação (ou seja, um fortalecimento do próprio eixo reparador), mas também a agregação de visibilidade a outras lutas dos movimentos sociais pró-justiça, verdade e memória, que facilitaram que novas iniciativas eclodissem.

Grupos historicamente consolidados de defesa das pautas da verdade, memória e justiça, como o Tortura Nunca Mais (que organiza-se por estados), ou o Movimento Justiça e Direitos Humanos, que trabalha por memória e justiça com especial ênfase nos feitos da Operação Condor, ganharam capacidade de ação ao terem suas alegações históricas reconhecidas pelo Estado brasileiro no bojo do processo de reparação. Além disso, o processo reparatório, ao funcionar como mecanismo de denuncia quanto as violações perpetradas durante o regime de exceção, galvanizou a luta destes movimentos a ações de outros, de militância mais ampla na temática dos direitos humanos.

De fato, as experiências internacionais têm demonstrado que não é possível formular um “escalonamento de benefícios” estabelecendo uma ordem sobre quais ações justransicionais devem ser adotadas primeiramente, ou sobre que modelos devem ajustar-se a realidade de cada país, existindo variadas experiências de combinações exitosas<sup>29</sup>. Assim que, em processos de justiça transicional não podemos adotar conceitos abstratos que definam, a priori, quais medidas devem ser implementadas por cada Estado para obter melhores resultados. Daí que o diagnóstico de que o processo justransicional brasileiro privilegiou em sua gênese a dimensão reparatória não é um demérito, mas sim apenas um elemento característico fundante deste modelo justransicional, necessariamente conectado ao contexto político prático. É por meio do processo de reparação que a sociedade organizou sua mobilização, de tal feita que a dita justiça “tardia” só é vista enquanto tardia pelos agentes que não visualizam este desenvolvimento histórico da luta dos perseguidos políticos. É por isso que entendemos como absolutamente equívoca a tese da reparação como “cala boca”<sup>30</sup>. O que ocorre é o contrário: com

---

29 Conforme Ciurlizza, Javier. “Entrevista à Marcelo D. Torelly”. *Revista Anistia Política e Justiça de Transição*, nº 01, jan./jun. 2009, pp. 22-29.

30 Reduzir o valor moral da declaração de anistiado político à mera dimensão econômica é, atualmente, a estratégia mais comumente utilizada por aqueles setores irredimidos com a própria existência de uma assunção de culpa do Estado brasileiro pelos erros cometidos no passado, que pretendem com esse discurso justificar, valendo-se das assimetrias características do processo de reparação econômica brasileira, que a lei de anistia não teria promovido nada além de um “cala a boca” a determinados setores sociais. O historiador Marco Antônio Villa defendeu, em entrevista a revista época, que “Distribuir dinheiro foi um belo “cala-boca”. Muita gente que poderia ajudar a exigir a abertura dos arquivos acabou ficando com esse “cala-boca”.” Corroborando a tese aqui defendida, este mesmo autor também afirma, em artigo na Folha de S. Paulo, que “O regime militar brasileiro não foi uma ditadura de 21 anos. Não é possível chamar de ditadura o período 1964-1968 (até o AI-5), com toda a movimentação político-cultural. Muito menos os anos 1979-1985, com a aprovação da Lei de Anistia e as eleições para os governos estaduais em 1982”. Não é

a reparação devolve-se a voz aos perseguidos em um espaço capaz de ter suficiente ressonância para que suas outras demandas, por verdade, memória e justiça, possam eclodir.

É um dado que as medidas transicionais no Brasil ocorrem de forma mais lenta do que as de países vizinhos, como Argentina e Chile, mas isso não depõe contra a relevância de adotar tais medidas no tempo político em que elas tornam-se possíveis. Em um processo com as peculiaridades do brasileiro, longo, delicado, vagaroso e truncado, não é realista a crítica de que o processo de reparação seria causador de alienação social, visto que a sociedade seguiu renovando-se e adotando novas medidas de aprimoramento democrático por meio de sucessivas ações inovadoras. O que efetivamente não é razoável é esperar que em um país onde foram necessários quase dez anos para completar um primeiro ciclo de abertura política (1979-1988) se pudesse, a passos cerrados, promover medidas da mesma dimensão que as implementadas em países como a Argentina, onde o regime militar viveu um colapso na seqüência de uma derrota em guerra externa. Ou como no Chile, onde o “caso Pinochet” funcionou como mecanismo externo de acionamento de estruturas internas de acerto de contas com o passado.

É fundamental lembrar, neste momento, que todo o processo transicional brasileiro foi fortemente controlado, de modo a que apenas as dimensões onde o próprio regime acabou sendo menos eficiente em desenvolver sua pauta puderam efetivamente florescer, caso do programa de reparações, previsto pela Constituição, mas integralmente desenhado nos governos democráticos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva.

Pode-se, assim, identificar pelo menos três vantagens no processo transicional brasileiro, a partir da pedra angular da reparação:

- Temos como uma primeira vantagem o fato de que o trabalho das Comissões de Reparação tem impactado positivamente a busca pela verdade, revelando histórias e aprofundando a consciência da necessidade de que todas as violações sejam conhecidas, promovendo e colaborando, portanto, com o direito à verdade. As comissões não apenas tem acesso a um enorme contingente de arquivos do período como, e sobremaneira, produzem novos

---

difícil, portanto, identificar a existência de uma posição ideológica clara na assunção destas posições. Ver Villa, Marco Antônio. Entrevista à revista Época. Época. São Paulo, 26 de maio de 2008.

arquivos. Somente a Comissão de Anistia do Ministério da Justiça possui em seus acervos quase 70 mil dossiês que contrastam documentos oficiais com a narrativa dos perseguidos, seja pelo meio escrito das petições, seja através do relato oral, registrado no áudio de centenas de sessões realizadas em todas as regiões do país.

- Os próprios atos oficiais de reconhecimento por parte do Estado de lesões graves aos direitos humanos produzidos por essas Comissões de reparação, somados à instrução probatória que os sustentam, têm servido de fundamento fático para as iniciativas judiciais no plano interno do Ministério Público Federal, incentivando, portanto, o direito à justiça num contexto onde as evidências da enorme maioria dos crimes já foram destruídas. Ainda, ao reconhecer os fatos historicamente alegados pelos familiares de mortos e desaparecidos e pelos perseguidos políticos em geral, as comissões legitimam a atuação da sociedade civil, colocando a ação do Estado a serviço da cidadania, e não do poder.
- Finalmente, temos que o processo de reparação está dando uma contribuição significativa na direção de um avanço sustentado nas políticas de memória num país que tem por tradição esquecer, seja pela edição de obras basilares, como o livro-relatório Direito à Memória e à Verdade, que consolida oficialmente a assunção dos crimes de Estado, seja por ações como as Caravanas da Anistia, o Memorial da Anistia e o projeto Marcas da Memória, que além de funcionarem como políticas de reparação individual e coletiva, possuem uma bem definida dimensão de formação de memória.

Para além da já referida dimensão de revelação histórica, consubstanciada no acesso aos documentos, o registro dos testemunhos dos perseguidos políticos e a realização dos debates públicos sobre o tema tem ensejado uma nova reflexão sobre o período. Este processo tem sido um dos mais eficientes na reversão da semântica da ditadura e, ainda, expõe de forma translúcida a prática de arbítrios, permitindo um re-posicionamento da sociedade quanto a sua própria história – e não a re-escrita da história, como querem alguns.

Certamente o processo de rendição de contas brasileiro há de seguir em frente nos próximos anos, especialmente dada a necessidade de cumprimento da recente sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso Gomes Lund e outros vs. Brasil, e pelo recente avanço no debate quanto à constituição de uma Comissão da Verdade. Espera-se

para o futuro, portanto, que as medidas de memórias e verdade, e quiçá de justiça, possam ocupar um espaço social ainda mais amplo que aquele gerado pela mobilização social entorno do tema da anistia, concluindo um movimento já em curso, onde a pauta da “anistia” incorporou-se a da “reparação”, para então tornar-se “reparação, memória e verdade” na esperança de um futuro com “reparação, verdade, memória e justiça”.