

40º Encontro Anual da ANPOCS

SPG09 – Direitos Humanos na época contemporânea: abordagens de política e sociologia

Entre a paz e a justiça: comissões da verdade e justiça penal

Amanda Evelyn Cavalcanti de Lima

## *Introdução*

Este trabalho é uma amostra de dissertação de mestrado, ainda não defendida, que tem como tema as Comissões da Verdade, o fenômeno do comissionismo e o papel das profissões jurídicas nesse contexto. O objeto da pesquisa é a Comissão Anísio Teixeira de Memória e Verdade da Universidade de Brasília (CATMV-UnB). Sendo a primeira comissão da verdade instalada em uma universidade, a CATMV-UnB se insere em uma rede mais ampla de comissões que surge espontaneamente a partir de 2012, ano da instalação da Comissão Nacional da Verdade no Brasil. As comissões da verdade são a inovação de um espaço que une pesquisa, militância e prática política que se denomina justiça de transição e que surgiu nos anos 1980, unindo especialistas em diversas áreas que tinham em comum o entendimento de que o Estado deve responder por violações de direitos cometidas por seus agentes. Elas não são órgãos judiciais, embora se utilizem de instrumentos característicos de tribunais, como a tomada de depoimentos, a pesquisa em documentos e a possibilidade de garantir anistia aos seus depoentes.

As comissões passaram a ser consideradas boas práticas como uma resposta à ineficiência das intervenções internacionais com o uso da força e se tornaram bastante populares, tendo sido instaladas em mais de trinta países até 2011 (HAYNER, 2011). Ainda que seja um instrumento de bastante sucesso na América Latina, foi apenas em 2012 que uma comissão da verdade foi instalada no Brasil e, logo em seguida, várias outras comissões foram criadas nas mais diversas instâncias, inclusive em universidades. Uma das hipóteses para esse fenômeno é que, no contexto em que vigora uma lei de anistia, muitas comissões poderiam sensibilizar as audiências para a anulação da anistia, possibilitando o acesso à justiça penal (LEFRANC, 2008; ALEXANDER, 2012).

O objetivo deste trabalho é, a partir da análise da CATMV-UnB, perceber como os comissionados mobilizam o conceito de justiça. Além disso, ao analisar as trajetórias de vida, espera-se perceber se o argumento de Lefranc (2009) de que profissionais de elites jurídicas formam essas comissões e utilizam-se de novas visões do Direito pode ser empregado para a Comissão em questão e o que isso traz em questionamentos para as futuras ações da justiça de transição no Brasil. Para isso, será retomada a narrativa sobre a criação da justiça de transição, os processos de profissionalização das profissões jurídicas no âmbito dos direitos humanos e colocados alguns fragmentos das entrevistas realizadas com os comissionados da CATMV-UnB sobre justiça.

## *2. Direitos humanos, democracia e justiça: novos caminhos profissionais e de atuação política*

Segundo Paige Arthur (2009), há um declínio da esquerda radical durante os anos 70. Esse declínio deve-se ao fato de que, a partir dos anos 60, as lealdades das organizações de esquerda foram substituídas por questionamentos e autocríticas. Intensificando um processo que provocou uma mudança de orientação de uma parte da esquerda no sentido dos direitos humanos enquanto um território que deveria ser explorado.

A defesa dos direitos individuais foi considerada por um número considerável de intelectuais latino-americanos como a resposta mais apropriada aos abusos cometidos tanto por governos e grupos orientados à esquerda quanto à direita (GUILHOT, 2005). Isso teria dado à democracia um grande prestígio durante os anos 80 na América Latina. Os direitos humanos passam a ser um território neutro e comum a todos os pontos do espectro político. Eles passam a representar uma agenda mínima que orientava as ações políticas.

Há também o aumento do prestígio das organizações não-governamentais ligadas à garantia dos direitos humanos como a Anistia Internacional, a Human Rights Watch e os Médicos sem Fronteiras. Essas organizações possuíam uma postura contra o enviesamento ideológico, denunciando violações cometidas por regimes de todo o espectro político. Seu pressuposto era de que o seu trabalho não deveria ser o de apoiar uma agenda política específica, mas de estar sempre ao lado das vítimas, independentemente das orientações políticas delas ou do grupo e governo que perpetravam violência contra elas (ARTHUR, 2009). Há, nesse discurso, um pressuposto de transparência e imparcialidade daqueles que defendem os direitos humanos, colocando-os em uma posição de superioridade, inclusive ideológica, como se os direitos humanos dessem àqueles que os defendem o princípio da neutralidade, que deve ser sempre buscado e valorizado.

Dessa forma, as críticas aos regimes militares que governaram a América Latina foram construídas a partir dos seus danos aos direitos humanos e não pelas discordâncias entre direita e esquerda e os projetos de governo de ambas. O que estava em jogo era a capacidade de respeitar ou violar o repertório mínimo dos direitos humanos (GUILHOT, 2005). Esse acordo mínimo foi necessário para que se pudesse buscar algum tipo de justiça para as vítimas. Essa justiça estava pautada nos direitos individuais, em uma

concepção minimalista de direitos humanos, relacionada à integridade física da pessoa humana, que deveria ser assegurada pelos agentes dos Estados, e não em questões mais amplas como a desigualdade econômica e justiça social. De acordo com Arthur (2009), a importância dada aos indivíduos enquanto sujeitos e não como membros de uma coletividade e a ênfase dada ao fato de que os direitos humanos eram um repertório mínimo fez com que houvesse uma ligação da defesa dos direitos humanos aos governos democráticos, especialmente aqueles de orientação liberal.

É importante salientar que a associação à teoria liberal é muito importante para o sucesso da associação entre a democracia, os direitos humanos e, posteriormente, a justiça de transição. Como colocado, não se trata da defesa de uma noção extensa de direitos, mas de um repertório mínimo, quase tímido. São direitos, pelo menos nessa primeira fase, restritos à integridade física e que abarcam, principalmente, a prática de tortura ou tratamento desumano, mas não lidam com direitos mais amplos. Eles dependem apenas de um compromisso estatal do estabelecimento de uma postura respeitosa com seus próprios cidadãos que da construção de um aparato de instituições para assegurá-los.

Além disso, esse repertório não é enunciado de forma positiva, com estratégias sobre o que os Estados devem fazer, mas de forma negativa, impondo limites para a ação dele. Isso torna o discurso aparentemente mais neutro e defensável independentemente do espectro ideológico daquele que o faz. Pode-se perceber um certo esvaziamento do campo da política, já que os direitos humanos seriam da esfera do indiscutível e inegociável. A consequência desse esvaziamento é a neutralização do discurso, tornando mais maleável, mas também ambíguo, revelando tensões que serão importantes nos desenvolvimentos práticos da justiça de transição (GUILHOT, 2005).

A democracia passa a ser cada vez mais enfaticamente tratada como um bem a ser perseguido pelos países que estavam em transição, principalmente pela crescente influência dos Estados Unidos na política internacional. Os direitos humanos surgem, em princípio, como um terreno comum nas estratégias para deter o comunismo durante a Guerra Fria pelo incentivo à consolidação democrática e também para as ideias progressivas da política estadunidense. Guilhot (2005) afirma que o sucesso da agenda da democracia e, conseqüentemente, dos direitos humanos, está justamente em sua ambivalência, possível de ser apoiada e utilizada tanto por ativistas comprometidos quanto por governos com interesses outros que a garantia de direitos. A democracia

acaba virando sempre uma demanda que agrega mais pessoas para os movimentos, o que acaba por reproduzir a lógica das forças internacionalmente dominantes.

A partir dessa narrativa, é possível identificar uma convergência entre forças sociais – a esquerda de tendência menos radical com setores mais liberais do espectro político - evidenciada por uma mudança de cenário histórico e político. Essa convergência pode ser explicada pela ascensão do Estado liberal e sua organização, o que facilitaria o questionamento aos governos, inclusive aqueles que formem oposição e ainda torna mais fácil que mecanismos do próprio Estado sejam usados nesse processo de questionamento, como os órgãos do sistema de justiça.

Nesse ambiente, percebe-se uma normalização dos agentes: não se faz mais necessária a eliminação de qualquer um dos espectros para que haja melhoras no Estado, eles podem se confrontar e mesmo se alinhar sem riscos, ou seja, há eufemização dos conflitos. Eles passam a ser resolvidos de outras maneiras, inclusive através de processos judiciais, o que evidencia a domesticação dos repertórios dentro do Estado liberal. Esses três aspectos – a normalização dos agentes, a eufemização dos conflitos e a domesticação dos repertórios – tem influência direta no Direito e na atuação política dos juristas, abrindo novas oportunidades profissionais, estabelecendo novos sentidos políticos à atuação e expandido as causas políticos-jurídicas.

Se no cenário anterior, durante a Guerra Fria, o Direito era uma do *status quo*, no Estado liberal, ele passa a ser uma arma também de questionamento à ordem. É o Direito que se transforma no fiel da balança das relações entre esquerda e direita, indivíduo e Estado, tornando mais fluida e ambígua sua função e definição. É nesse cenário que novos contextos profissionais começam a surgir no âmbito do Direito, o que será tema da próxima seção.

## *2. Profissionalização, expansão e diversificação do Direito e justiça de transição*

A relação entre o Direito e a justiça de transição pode ser evidenciada primeiro pela presença expressiva de profissionais dessa área na justiça de transição. Ainda que, a justiça de transição possa ser descrita como uma rede internacional formada por profissionais de diversas áreas, incluindo cientistas políticos, sociólogos, jornalistas, historiadores, entre outros, ela se compõe de forma majoritária de profissionais do Direito, entre advogados, promotores, juízes e acadêmicos do Direito (ARTHUR, 2009). São esses profissionais os responsáveis por formular um arcabouço jurídico que torne

possível a depuração do Estado cujos agentes sejam perpetradores de graves violações de direitos humanos.

Além disso, os próprios instrumentos da justiça de transição são todos relacionados, de uma maneira ou de outra, a institutos de direito material e de direito processual, como as anistias, a tomada de depoimentos e a busca por provas materiais. A justiça de transição também mantém como horizonte desejável a possibilidade de acessar a justiça penal, ou seja, de implementar julgamentos e impor sanções, que são mecanismos em que atuam os profissionais do Direito. Ou seja, há um processo de convergência entre forças sociais, especialmente os profissionais do direito e as vítimas de graves violações de direitos humanos e movimentos sociais que buscam, através de institutos de direito material e de direito processual instalar mecanismos de depuração para agentes do Estado. É preciso compreender esse processo de convergência e que mudanças no que se compreende como Direito foram causa para isso. O primeiro aspecto dessas mudanças pode ser entendido através da profissionalização do direito.

A profissionalização é um processo através do qual uma ocupação organizada passa a ter o direito exclusivo de realizar um determinado tipo de trabalho, controlar, determinar e avaliar a maneira pela qual esse trabalho é feito. Geralmente, os indivíduos responsáveis pela ocupação postulam uma competência especial e que o processo de profissionalização vai garantir que eles continuem exercendo sua ocupação com qualidade, beneficiando a sociedade. O processo de profissionalização geralmente tem início quando há um conflito entre o *status quo* e o projeto do grupo, que passa a reivindicar uma posição diferente daquela dada anteriormente. Essas tensões se mostram não apenas no conflito profissional entre os grupos, mas principalmente dentro do próprio grupo entre aqueles que não querem qualquer mudança e estão satisfeitos com sua colocação na divisão social do trabalho e aqueles que não estão satisfeitos por ocuparem posições inferiores dentro do próprio grupo. Para ambos, a profissionalização é fundamental já que ela determina fronteiras formais estabelecidas através de legislação que é produzida e reproduzida em um processo de negociação e luta política em que os indivíduos representantes das ocupações tentam defender ou melhorar sua posição relativa na hierarquia ocupacional (FREIDSON, 1988).

O processo de profissionalização cria um abrigo no mercado de trabalho, ou seja, um conjunto de atividades que só podem ser legalmente exercidas pelos membros daquela profissão. Isso ajuda a profissão a promover seus interesses e também proteger-

se daquelas profissões ou ocupações que tem interesses próximos ou concorrentes. A principal distinção entre uma ocupação e uma profissão é o controle de mercado que a profissão pode exercer, criando novas demandas para seus próprios serviços. Esse é o principal requisito para se identificar a formação de um grupo profissional (ABEL, 1989). A defesa de uma profissão é feita pela defesa, seja de forma interessada ou desinteressada, da detenção de um conhecimento específico. Essa defesa funciona como ideologia, importante para a luta política, sendo impossível que ela se mantenha apenas como uma descrição neutra dos afazeres da profissão. Ou seja, a relação entre o processo de profissionalização e a política é acentuada, abandonando uma visão de neutralidade e conhecimento técnico como justificativas para a importância de uma ocupação. Serão melhor sucedidas aquelas ocupações com maior habilidade para assegurar seus interesses politicamente (FREIDSON, 1988).

As profissões se distinguem de ocupações pela sua capacidade de controlar a demanda por seus serviços e o número de profissionais disponíveis. Para colocar em prática esse controle, as profissões podem estabelecer um limite de indivíduos que podem exercê-la, embora esse mecanismo seja considerado incompatível com uma profissão liberal como a advocacia. Discriminação baseada em gênero e raça também são comuns, ainda que pouco éticos e aceitáveis atualmente. São quatro os mecanismos de controle de demanda de profissionais do direito: acesso à educação universitária, exames profissionais, estágios e o nível de dificuldade em entrar para o mercado de trabalho nos primeiros anos de prática. Cada um desses mecanismos se torna mais fluído ou rígido a depender da situação dos países e sua capacidade de absorção de profissionais (ABEL, 1989).

A Justiça de Transição é um espaço de tensões entre o direito e a política já que, ainda que seu objetivo seja o de instaurar medidas de depuração, ela usa como limiar de suas ações o contexto político. Sendo o contexto favorável, mais medidas transicionais serão colocadas em prática e vice-versa. Também é possível que as medidas transicionais sejam colocadas em prática para ajustar o contexto político, tornando-o mais favorável a medidas judiciais ou encontrando caminhos para elas. Ela se relaciona, como já colocado, à defesa dos indivíduos, através do direito, contra as arbitrariedades do Estado. Para entender como essa defesa é possível, deve-se fazer uma reflexão sobre o fenômeno da advocacia de causa ou *cause lawyering*.

O *cause lawyering* se constitui, de forma bastante simplificada, pela atuação de profissionais jurídicos na defesa de causas politicamente construídas. Essas causas podem ser várias, como a luta pelos direitos civis, a garantia do acesso ao aborto legal para mulheres ou mesmo a militância para a punição de agentes do Estado por violações de direitos humanos. O que as diferencia e torna a atuação do advogado de causa possível é que elas são passíveis de serem transformadas em processos judiciais. O advogado de causa é responsável por conectar necessidades imediatas à pauta coletiva, identificar que tipo de ação judicial é possível ser feita para garantir a necessidade imediata e então começar o processo jurídico (MCCANN, 1994). De acordo com Abel (1998), o advogado de causa usa a lei para defender indivíduos ou grupos da ação repressiva do Estado, ou seja, para garantir o respeito aos direitos humanos. Nos Estados Unidos, por exemplo, a advocacia de causa costuma se ocupar da defesa dos direitos das minorias, especialmente gays, mulheres, negros, latinos. Temas como direito ao aborto e igualdade salarial são objeto de trabalho para os advogados de causa (MCCANN, 1994).

De forma mais positiva e propositiva, o advogado de causa usa a lei para ajudar movimentos sociais ou políticas a alcançar seus objetivos. O sucesso da advocacia de causa é influenciado por diversos fatores, tais como a recepção das cortes a casos desse tipo, o tipo de regime político instalado, o engajamento de advogados e outros profissionais do direito e mesmo a existência de movimentos sociais organizados que tenham interesse em levar a causa à justiça. Nas observações de McCann (1994) sobre a igualdade salarial, inclusive as cortes podem ser agentes da mudança social ou pelo menos catalisadoras dessa mudança. As mudanças sociais não podem ser atribuídas somente às decisões das cortes, mas a todo o processo de mobilização e atuação dos movimentos sociais e o próprio ambiente político. Em geral, os advogados encontram nos movimentos sociais espaço para esse tipo de atuação, inclusive em movimentos relacionados a direitos humanos, como as organizações não-governamentais que se destinam a atuar na justiça de transição (LEFRANC, 2009).

A advocacia de causa ou *cause lawyering* defende seu lugar no Direito através da ideologia do profissionalismo (SARAT; SCHEINGOLD, 1998). Ela surge como uma face alternativa das profissões jurídicas, dando destaque à atuação da advocacia em ações que são sensíveis a um ideal de boa sociedade em contraste com a visão tradicional do Direito enquanto ferramenta de manutenção da ordem e do *status quo*. Esse ideal de boa sociedade pode estar alinhado a qualquer ponto do espectro político, ainda que o *cause*



*lawyering* seja normalmente associado a ideias progressistas alinhadas à esquerda. Esse tipo de atuação, baseada num ativismo moral, ameaça a visão das profissões jurídicas enquanto detentoras de um saber técnico e neutro, mostrando que esse saber pode sim ser usado para assegurar interesses, mas a legitimam porque esses interesses são defendidos para que a sociedade chegue ao seu ideal de bom e justo. A advocacia de causa tem como base o comprometimento político e o serviço à sociedade e é colocada como característica central do que significa ser um profissional do Direito, ou seja, ser um profissional que defenda os interesses da sociedade (SARAT; SCHEINGOLD, 1998).

À medida que mudanças acontecem nas práticas e na comunidade do Direito, os profissionais se voltam à ideologia do profissionalismo para marcar diferenças, distinguir essas diferenças em certo e errado e então caminhar para um patamar mais próximo do ideal de moralidade da profissão. A operacionalização do profissionalismo como ideologia permite que seja dado significado às relações sociais, histórias e atividades exercidas pelos profissionais legais e conecta seus ideais e valores aos seus interesses e posições dentro das profissões jurídicas (SARAT; SCHEINGOLD, 1998). O profissionalismo é uma ideologia elástica, podendo ser usada tanto por aqueles que defendem uma posição de privilégio quanto por aqueles que buscam aceitação além do privilégio enquanto membros igualmente importantes daquela profissão.

A existência da advocacia de causa torna mais evidente o quanto a fronteira entre o direito e a política é tênue e como eles se constituem mutuamente ao mesmo tempo que são autônomos. Ela evidencia também que existem assuntos em que instituições de ambos os espaços, político e jurídico, devem atuar para refletir as vontades da sociedade ou modificar o modo como ela lida com certas problemáticas, especialmente aquelas mais polêmicas (SARAT; SCHEINGOLD, 1998).

Quanto aos regimes políticos, compreende-se que aqueles mais liberais, em que há um comprometimento com o *rule of law*, se mostram mais permeáveis para a advocacia de causa. Já os regimes políticos autoritários são menos permeáveis a esse tipo de atuação já que não conseguem garantir os direitos mais básicos aos seus cidadãos, o que significa, numa concepção minimalista de direitos humanos, que eles não conseguem garantir a integridade física de seus cidadãos, tornando qualquer avanço da advocacia de causa mais difícil. Porém, deve-se atentar para o fato de que a advocacia de causa está associada à mudança social e essa mudança não necessariamente significa uma atuação anti-governo, como fica evidenciado pela atuação dos advogados em Cuba. Se

considerada a partir dos moldes estadunidenses, a advocacia de causa em Cuba é impossibilitada pelos arranjos institucionais e sociais derivados do sistema de governo. Ainda assim, considerando-a como uma teoria do Direito, retirando-a da análise dos contextos de países liberais, percebe-se que ela existe também em regimes autoritários. Em Cuba, a organização dos advogados em associações permitiu mudanças sociais importantes, especialmente no que se refere aos limites da própria profissão, possibilitando um melhor atendimento aos seus clientes e a expansão de possibilidades de atuação, inclusive influenciando decisões governamentais. Um exemplo desse tipo de atuação foi na elaboração do novo código penal do país que foi feito com a colaboração das associações de advogados. O código passou a ter penas mais brandas e conter um número menor de ofensas ao Estado, melhorando a relação com a população. Além disso, essa colaboração também foi útil na aprovação de leis que permitiam a atuação dos advogados no início do processo, garantido uma defesa melhor preparada para os acusados (MICHALOWSKI, 1998).

Em tempos de crise, o Direito pode ser usado também como ferramenta de resistência em tempos de crise, como mostra Liora Israël (2009) e sua análise da resistência francesa na Segunda Guerra Mundial. Ela identifica três possibilidades de resistir através do direito: resistir apesar do direito, atuando de forma clandestina, na sombra do direito, usando-o de forma ambígua e, finalmente, resistência em nome do direito, ou seja, o uso de argumentos jurídicos para justificar a resistência (ISRAEL, 2009).

Nas três possibilidades, pode-se perceber que a atuação dos profissionais do direito contra a repressão do Estado, ou seja, contra a violação de direitos humanos, área em que atuam os advogados de causa. Essa atuação é baseada na concepção de que o direito pode ser vivido como uma arena de disputa usada para desafiar o *status quo* e o Estado e que os indivíduos devem ser defendidos das arbitrariedades desse Estado. Ainda que soberano, o Estado passa a precisar ser responsivo a eles, em um desenvolvimento do direito internacional que cria instrumentos e entidades que tentam trazer ordem a dinâmica entre os países e proteger os cidadãos. A arena do direito, definida enquanto arena de disputas, passa a se transformar aos poucos em uma arena internacional. De forma simultânea também, os movimentos sociais e políticos se organizam internacionalmente, como colocado no primeiro capítulo na formação do movimento

internacional dos direitos humanos. Percebe-se a criação de um arcabouço que vai permitir o surgimento da justiça de transição.

Como já colocado, a advocacia de causa surge como uma nova visão do direito, que opera contra o *status quo* e contrasta com uma visão tradicionalista, de manutenção da ordem. Pode-se dizer, portanto, que há uma diversificação e expansão do direito, tanto das áreas de atuação quanto mesmo dos profissionais envolvidos. Dessa maneira, é importante resgatar os processos profissionais e os contextos sociais e políticos que expandem e diversificam o direito.

Já nos anos 1980, Abel (1989) percebe um processo de aumento no número de pessoas que conseguiam ingressar no curso de direito devido ao aumento no número de faculdades que ofereciam o curso. Charle (1989) apresenta uma proposta de pesquisa em história social das profissões jurídicas frente a esse aumento, lembrando que ainda que consideradas como liberais, as profissões jurídicas têm como característica seu caráter autoritário. Além disso, ele apresenta um panorama em que essas profissões, na França, eram valorizadas e exercidas por pessoas que possuíam um bom capital cultural e social, que já ocupavam uma posição de destaque na sociedade e não necessitavam serem bem pagas para continuarem a exercê-las. Aos poucos, porém, mais pessoas tinham acesso à educação superior no curso de direito, mas não possuíam as conexões sociais para alcançar cargos elevados – ou participarem das elites políticas. Houve, então, um movimento profissional para assegurar colocações a essas pessoas, ainda que hierarquicamente inferiores, mas em atividades relacionadas ao direito (CHARLE, 1989). A esse processo, denomina-se diversificação. De acordo com Abel (1989), a entrada das mulheres, por exemplo, teve um efeito transformador muito intenso no direito já que forçou a adaptação e mostrou tensões de uma profissão que se organizava de forma muito masculinizada.

No Brasil, o número de faculdades de direito no período que vai de 1995 a 2012 se eleva de 232 para 1.158, um crescimento que fez com que o país tivesse mais cursos de direito que a soma de todos os cursos dessa matéria em todo o mundo em um período curto de tempo. As matrículas foram de 215 mil para 732 mil no mesmo período e mesmo o número de concluintes tem um aumento expressivo: de 29.122 em 1995 para 97.926 mil em 2012, grande parte deles em universidades privadas (ROCHA; SOUSA, 2016).

A redemocratização também atingiu o espaço jurídico e o transformou através da diversificação e expansão, tanto daqueles que passaram a ter acesso à formação superior em direito quanto das próprias disciplinas que formam esse espaço. Essa diversificação abriu uma arena de disputas sobre as definições de Estado e Justiça e sobre o papel que os juristas passariam a ter numa sociedade democrática (ENGELMANN, 2004). Engelmann (2004) identifica, em seu universo empírico, dois conjuntos de juristas, tal como Charle (1989): aqueles ligados às elites políticas e econômicas, que ocupavam também as elites jurídicas – representantes de uma tradição e um outro pólo, daqueles que se legitimam através do questionamento e enfrentamento aos tradicionalistas. Percebe-se, aqui, o uso da ideologia do profissionalismo, enquanto um embate entre dois pólos para legitimá-los dentro de uma mesma profissão (SARAT; SCHEINGOLD, 1998).

O segundo pólo investe em sua titulação acadêmica, inserindo-se em escritórios de advocacia importantes ou ingressando na carreira docente, alinhados ao fenômeno do bacharelismo. Para Engelmann, “a mobilização da titulação acadêmica para ascensão a posições de poder no espaço jurídico está associada ao surgimento de determinadas definições e usos do direito” (ENGELMANN, 2004, p. 14). Os usos e definições envolvem a tomada de posições públicas em temas políticos e sociais e o engajamento em causas coletivas vinculadas a movimentos sociais.

Esses profissionais mobilizam o direito contra a manutenção do *status quo* e acreditam que possuem uma função social que deve ser colocada em prática para alcançar o ideal de uma boa sociedade, podendo atuar, por exemplo, na advocacia de causa (SARAT; SCHEINGOLD, 1998). Pode-se dizer que é esse tipo de uso e mobilização política do direito e esse tipo de profissional que abrem espaço para a formação da justiça de transição.

Como já colocado, a justiça de transição é uma evidência da tensão entre o direito e a política. Ainda que direitos devam ser garantidos, a estabilidade política deve se buscar mesmo quando medidas transicionais precisem ser colocadas em prática. Além disso, antes de existir justiça de transição, as medidas de justiça impostas após ou durante uma transição eram um assunto do âmbito do político. Era nesse âmbito que se decidia que tipo de sanção deveria ser feita, que instrumentos de depuração poderiam ser colocados em prática ou se deveria ser dado indulto àqueles que participavam da oposição política. O direito ficava em segundo plano, aguardando as decisões políticas

sobre a transição. Na justiça de transição, a ordem se reverte. É o direito que dita o que pode ou não ser feito já que ele limita a ação do Estado e o contexto político apenas baliza o que vai ser mais eficiente para que os dois pólos sejam satisfeitos. Qualquer expansão ou retração da depuração deve ser negociada através de processos judiciais e não de mobilizações políticas. Isso esvazia e desproblematiza a transição política, mas expande as possibilidades jurídicas, tal como a advocacia de causa enquanto um caminho para a mudança social (LEFRANC, 2009).

A relação entre a advocacia de causa e a justiça de transição é empiricamente observável quando se analisa o perfil dos juristas envolvidos com a justiça de transição, que é semelhante ao já colocado sobre os advogados de causa. Alinhados aos movimentos sociais, com boa titulação acadêmica, eles compõem a elite jurídica liberal de seus países e tendem a atuar internacionalmente, realizando estudos de pós-graduação no exterior, estágios em organizações internacionais dedicadas à justiça de transição e convivendo com militantes dos direitos humanos, membros de organizações não-governamentais de países que querem adotar a justiça de transição e membros de organismos internacionais (LEFRANC, 2009).

Diferentemente dos advogados de causa, os profissionais da justiça de transição não lidam diretamente com instrumentos jurídicos como tribunais e ações legais, mas com instrumentos para-jurídicos como anistias e comissões da verdade, ainda que tenham como horizonte desejável as cortes nacionais ou internacionais. As observações de Lefranc (2009) sobre o *International Center for Transitional Justice* (ICTJ) são úteis para apreender o perfil desses profissionais.

O ICTJ é uma organização internacional não-governamental criada em 2001 e com sede em Nova York e escritórios em Beirute, Bogotá, Bruxelas, Cape Town, Genebra, Jacarta, Kampala, Monróvia, Nairobi e Nepal. O escritório em Bruxelas ganha destaque por ser um dos centros capitalizador de recursos para a organização. Entre as atividades do ICTJ, estão a elaboração de estudos de caso e manuais sobre justiça de transição que são difundidos nos meios universitários e governamentais com orientações sobre quais instrumentos são mais adequados, quais dificuldades podem ser enfrentadas e como eles podem ser bem-sucedidos. Um exemplo foi a parceria entre o ICTJ, o Ministério da Justiça e o Ministério das Relações Exteriores, que lançou um manual de justiça de transição para a América Latina que traz esclarecimentos e orientações sobre leis de anistia, comissões da verdade e casos exemplares dentro de um projeto de

cooperação internacional que visava, entre outros objetivos, disseminar a literatura de justiça de transição no Brasil e fornecer subsídios para a instalação de uma comissão da verdade no Brasil (REATÉGUI, 2011).

Os manuais dão ênfase à instalação de comissões da verdade, ao fortalecimento de tribunais internacionais e a obediência aos tratados internacionais sobre verdade, memória, justiça e reconciliação, buscando um meio termo entre a paz e a justiça (LEFRANC, 2009). Os membros fundadores do ICTJ são figuras importantes da literatura sobre justiça de transição como Priscila Hayner, que foi assessora de comissões da verdade em vários países, Alex Borraïne, membro da Comissão da Verdade e Reconciliação da África do Sul e Paul van Zyl, também da comissão sul-africana. Estão presentes na diretoria da organização outras figuras proeminentes do direito internacional, além de ex-membros de comissões da verdade caracterizadas como exemplares (LEFRANC, 2009).

Além das atividades já citadas, há também atividades de formação, como o curso intensivo em comissões da verdade que acontece todo ano na Espanha, cursos destinados a jornalistas e o papel da mídia para a justiça de transição e também formações específicas feitas através de acordos de cooperação entre a organização e governos. É comum que os funcionários do ICTJ tenham também experiência em tribunais penais internacionais e engajamento político demonstrado pela filiação em partidos políticos e participação em movimentos sociais (LEFRANC, 2009). Eles têm em comum defender a necessidade de intervenção e cooperação internacional em países que, após períodos de violência política, não puniram os agentes do Estado responsáveis por violações de direitos humanos.

Essa carreira não pode ser desvinculada de uma carreira militante e, nesse caso, da mobilização do direito e da justiça de uma maneira alternativa, sempre em disputa com um conservadorismo característico do espaço jurídico. Para Lefranc (2009), a justiça de transição é um espaço de experiências empíricas e, por isso, possui ambiguidades advindas do seu objetivo de unir paz e justiça em uma linguagem que mistura o direito e os direitos humanos, expresso no apoio ao uso pragmático de anistia se ela for necessária para garantir uma transição política tranquila. Além disso, há uma distinção geográfica importante. A justiça de transição é, predominantemente, formada por indivíduos com formação nos Estados Unidos, é influenciada pela associação entre democracia e direitos humanos e com produção acadêmica em inglês. Isso influencia a

postura pragmática desses profissionais, o que os distingue da produção sobre transições políticas e punição vindas da América Latina e também da Europa continental.

A circulação desses profissionais também deve ser considerada. Militantes de partidos políticos, eles podem ter afinidade como movimentos de vítimas e parentes de vítimas, atuar como advogados militantes, atuar em tribunais e organismos internacionais, atuar em comissões e depois em organizações governamentais. Há casos também de vítimas que, após terem seus direitos violados, se tornam também advogados e atuam em áreas como a justiça do trabalho, mais próxima aos movimentos sociais (ENGELMANN, 2004). O seu movimento é transnacional, tendo oportunidades em vários países e formando uma rede pessoal de contatos bastante diversa.

Passando para a justiça de transição de forma mais ampla, já que ela opera com definições alternativas de direito e justiça, principalmente a noção de reconciliação, a justiça restaurativa e o uso de um vocabulário eloquente e ligado às emoções como perdão, não seria compatível com esse arcabouço a defesa mais evidente de um instrumento jurídico. Dessa maneira, aqueles profissionais da justiça de transição têm como bandeira a expansão do modelo das comissões da verdade e, em alguns casos, a recusa à justiça penal comum.

É comum que os movimentos sociais ligados à justiça de transição sejam reticentes aos tribunais por sua linguagem e ritual que tem por objetivo a busca de uma verdade jurídica e não a descoberta de uma narrativa mais ampla sobre as violações, como fazem as comissões da verdade. Eles consideram também que os tribunais acabam sendo excludentes e pouco acessíveis às vítimas. Quanto à justiça, eles consideram que a verdade pode ser uma forma de justiça.

Dessa maneira, após a reflexão sobre os profissionais da justiça de transição e as ambiguidades apresentadas pelo seu trabalho, pode-se voltar às comissões da verdade, as expectativas a elas relacionadas e como elas se encaixam dentro do sistema de justiça.

### *3. O que buscam as comissões da verdade?*

Segundo Sandrine Lefranc (2009), a justiça de transição possui um projeto ambivalente, já que ela busca fazer um arranjo entre paz – ou a estabilidade do regime e a justiça – ou a possibilidade de acesso à justiça penal. Ela é um instrumento de pacificação política, já que ela desproblematiza os problemas políticos que surgem quando um país sai de um regime autoritário ou de um conflito, sendo um casamento

feliz entre o direito e a reconciliação social, se apresentando também como uma protociência pela sua apresentação enquanto cartilha de boas práticas ainda que de forma pouco organizada. Para Lefranc (2008b), a criação de um âmbito da justiça de transição é uma tentativa de racionalizar os modelos de comissões da verdade, o que ela considera paradoxal visto que elas são criadas para minimizar os impactos da suspensão do curso normal da justiça, mas através desse processo de racionalização, elas passam a ser objeto de múltiplas tentativas de judicialização.

Para Lefranc (2008b), as comissões surgem por duas razões principais: as críticas às intervenções humanitárias e a existência de obstáculos internos para que as questões relativas às graves violações de direitos humanos fossem levadas para a justiça penal. Dessa maneira, as comissões passam a ser prescritas enquanto políticas desejáveis para lidar com heranças da violência política. O modelo das comissões entrega a homens e mulheres de boa reputação – majoritariamente, profissionais do direito - vindos da sociedade civil um mandato para estabelecer uma verdade histórica sobre o passado e a elaboração de políticas de reparação às vítimas.

De acordo com Chapman (2009), esse mandato acaba se subdividindo, colocando uma série de objetivos para as comissões da verdade além do estabelecimento da verdade histórica, incluindo a superação da negação quanto às graves violações de direitos humanos, a identificação das vítimas e dos abusos por elas sofridos, a criação de uma memória coletiva que torne possível um novo futuro e a identificação daqueles perpetradores de violência e sua punição. Pode-se acrescentar também a restauração da dignidade das vítimas, a prevenção de novos abusos no futuro, a reconciliação social, a educação da população sobre o passado, a preparação de uma fundação de uma ordem política democrática que respeite os direitos humanos e até mesmo a possibilidade de anistiar. Para o autor, todas essas expectativas acabam frustradas porque uma parte fundamental delas depende de outros organismos para se tornar realidade. Dessa forma, o autor restringe o mandato das comissões para a descoberta e sistematização de padrões de violações (CHAPMAN, 2009).

Ainda nesse único objetivo, mais restrito, existe uma série de dificuldades. As comissões trabalham, como já explicado, através da pesquisa documental e da tomada de depoimentos, tal como os tribunais. O acesso aos documentos pertinentes às investigações pode ser difícil por ainda estarem sob responsabilidade de setores que apoiavam as violações, nunca terem existido ou terem sido destruídos (HAYNER, 2011).



Outro problema é a disponibilidade das vítimas e perpetradores em falar sobre as violações que sofreram ou foram agentes (POLLAK, 1989). Para muitas vítimas e seus familiares, a dimensão do trauma é tão grande que o simples ato de lembrar e falar não é desejável e pode se tornar, inclusive, um tabu. É comum também que elas tenham medo de represálias, especialmente em ambientes em que não há possibilidade de punição. Por outro lado, algumas vítimas escolhem dividir suas histórias em ambientes com dificuldades para o acesso à justiça justamente para tentar sensibilizar a audiência sobre as violações (ALEXANDER, 2012). Em ambos os casos, a disponibilidade para testemunhar depende do reconhecimento da vítima de que há um ambiente favorável para que suas memórias possam voltar à esfera pública, ou seja, de que existe possibilidade de se alterar o estado de impunidade e não reconhecimento das vítimas enquanto vítimas e cidadãs (POLLAK, 1989). Para os perpetradores, há o medo de punição, ainda que uma comissão da verdade não tenha esse poder (HAYNER, 2011; DELPHA, 2004).

A distância temporal que existe entre os acontecimentos investigados e a instalação da comissão também deve ser levada em conta. Se ela for instalada muitos anos depois dos fatos que estão no seu escopo de investigação, grande parte das pessoas que experienciaram o período pode já ter falecido (OLSEN; PAYNE; REITER, 2010). A ausência dessas informações pode criar várias lacunas no trabalho das comissões e dificultar ainda mais o acesso à justiça penal.

O que diferencia uma comissão da verdade de um relatório outro sobre violações é a chancela do Estado. Ou seja, a comissão é uma instituição governamental que depende do governo para todas as questões, desde as de ordem prática como orçamento até mesmo a chancela sobre suas decisões em relação ao relatório, por exemplo. Além disso, suas recomendações serão cumpridas por agentes do Estado. Se todas as partes da estrutura do Estado não concordarem com as questões colocadas pelas comissões ou se houverem barreiras para avanços a partir das comissões, seu trabalho pode ser bastante infrutífero. Considerando-se que o objetivo final da justiça de transição é o acesso à justiça penal, pode-se passar para uma reflexão sobre as comissões instaladas em países com leis de anistia vigentes, como é o caso do Brasil.

### *3.1. Comissões da Verdade e anistias*

Sandrine Lefranc (2008b) afirma que as comissões de verdade surgem como uma alternativa entre a justiça penal e o direito internacional, pelo menos em um primeiro

momento. Ela entende que se há impossibilidade de julgamento de perpetradores de violações de direitos humanos nas cortes nacionais e dificuldades para acessar cortes internacionais, é provável que se opte pelas comissões da verdade. Essas condições aparecem com frequência em países onde há uma lei de anistia que ainda vigore, o que impede o acesso às cortes nacionais. Outro fator importante para que esse acesso esteja impedido são problemas dentro do sistema judiciário. A permanência das práticas e dos indivíduos que faziam parte desse sistema durante o período autoritário pode fazer com que as respostas aos anseios de justiça por parte das vítimas sejam pouco eficientes (LEFRANC, 2008a).

Há também uma razão estrutural. Como já colocado, a preocupação com direitos humanos é relativamente recente, assim como a possibilidade de impor sanções contra agentes do Estado. Ou seja, é bastante provável que os atos que são definidos atualmente como graves violações de direitos humanos não o fossem na época do regime autoritário. Na verdade, é muito mais provável que os instrumentos jurídicos fossem complementares à estrutura repressiva do Estado, considerando as violações como práticas políticas necessárias. Na América Latina, por exemplo, era comum que as ditaduras de segurança nacional justificassem suas ações através do discurso da existência de um inimigo interno, que deveria ser combatido, e da existência de uma guerra interna, justificando qualquer ato arbitrário contra seus próprios cidadãos (COMISSÃO ESPECIAL DE MORTOS E DESAPARECIDOS POLÍTICOS [CEMDP], 2007).

Nesse cenário, as comissões são paliativos na ausência da justiça penal. Elas não satisfazem totalmente o desejo das vítimas por justiça, mas são colocadas como uma alternativa prudente para dar estabilidade ao fluxo da transição política (LEFRANC, 2008a). Elas se preocupam com o esclarecimento histórico e com a manutenção dos pactos políticos e sociais que permitiram a transição política. É comum que nesses casos, a instalação das comissões não seja unanimidade entre as instâncias governamentais e logo seu trabalho sofre questionamentos dessas instâncias e é sempre desmoralizado ou caracterizado como revanchista ou desnecessário. Outra consequência é que seu trabalho será prejudicado pela falta de cooperação dos setores que não concordaram com sua instalação (SCHNEIDER, 2013). Nesse panorama, é possível que as comissões tentem atuar como as produções culturais descritas por Alexander (2012) para sensibilizar as audiências em relação às violações, procurando reativar o canal para a justiça penal.

Ainda assim, os resultados desse tipo de ação são incertos já que envolvem o questionamento feito pelas comissões em relação a instâncias governamentais sendo ela também uma instância governamental e que precisa contar com a chancela estatal para ser efetiva. É sempre necessário manter isso em mente já que, ainda que as comissões possam ser responsivas a demandas da sociedade civil, ela responde ao Estado somente e os interesses desses dois grupos são distintos. Esse é o cenário em que as comissões são mais frágeis e significativas. Reconhecendo essa fragilidade, parece uma resposta razoável apostar na instalação de várias comissões, reforçando e criando uma rede de sensibilização. A esse fenômeno, que só aconteceu até hoje no Brasil, deu-se o nome de *comissionismo*.

### *3.2. O comissionismo*

O *comissionismo* ou a proliferação de comissões de verdade é um fenômeno novo e que ocorreu, até o momento, apenas no Brasil, mas as explicações para ele podem ser dadas a partir das colocações aqui feitas sobre os profissionais da justiça de transição, novos usos e definições do direito e a ausência de apoio à justiça de transição por parte do sistema judiciário. Ele é definido pela multiplicidade de comissões em várias instâncias, não se restringindo ao nível nacional, mas com comissões instaladas em estados, municípios, sindicatos, universidades e mesmo organizações de classe, como as federações profissionais. O número de comissões no Brasil é estimado pelo relatório final da Comissão Nacional da Verdade em cerca de cem (COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE, 2014). Em pesquisa coordenada pela professora Cristina Buarque de Hollanda, até março de 2016 foram mapeadas 20 comissões estaduais, 4 comissões ligadas à assembleias e órgãos legislativos, 25 comissões municipais, 16 comissões universitárias, 2 comissões ligadas a sindicatos e 3 comissões ligadas a entidades de classe.

A CNV é um marco das políticas transicionais no Brasil, mas ela é precedida por outros mecanismos institucionais que impulsionam e participam da rede em que se localizam as comissões da verdade. O primeiro desses mecanismos é a Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos (CEMDP). Criada pela Lei nº 9140, em que o Estado brasileiro reconheceu que houveram mortes e desaparecimentos por motivos políticos no período entre 2 de setembro de 1961 a 5 de outubro de 1988, a CEMDP é reconhecida como a primeira comissão transicional feita pelo governo

brasileiro. A própria lei reconheceu 130 mortos e desaparecidos e a Comissão ficou responsável por analisar pedidos de reconhecimento de outras vítimas, calcular indenizações, realizar pedidos de desculpas e esforços para a descoberta de restos mortais de vítimas (CEMDP, 2007). Ela funcionou de 1995 a 2007, sendo reativada em 2015. Ainda que reconhecida como um avanço, suas investigações não consideravam vítimas pessoas que haviam passado por tratamento desumano e arbitrário, mas que não morreram ou desapareceram.

Em 2001, foi criada a Comissão de Anistia, com base na própria Lei de Anistia (1979) e no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (BRASIL, 1988) que assegurava a reparação pecuniária àqueles que foram dispensados de suas funções por razões políticas ou mesmo em consequência de tratamento desumano, abrangendo aqueles que sobreviveram. A partir de 2010, a Comissão de Anistia passou a ter uma atuação mais pública, promovendo ações de memória e reparação, resgatando o movimento pela anistia e reforçando a importância da sociedade civil no processo transicional (TORELLY; ABRÃO, 2012). Parte das atividades da Comissão de Anistia ajudaram a fomentar o processo de instituição da Comissão Nacional da Verdade.

Antes da instalação da CNV, o foco das medidas transicionais brasileiras era a reparação pecuniária, deixando para as vítimas o ônus da investigação já que elas eram responsáveis por reunir documentos que provassem terem elas sofrido repressão por motivos políticos (MEZAROBBA, 2003). A CNV altera esse quadro, dando ao Estado o ônus de reunir informações e buscar cooperação de todas as estruturas governamentais para montar uma narrativa oficial referente ao período autoritário com os objetivos de garantir o direito à memória e verdade e promover a reconciliação nacional (BRASIL, 2011).

A criação de comissões não-nacionais foi impulsionada, em um primeiro momento, pela própria Comissão Nacional da Verdade através do incentivo para que todos os estados da federação tivessem comitês de memória e verdade que trabalhariam em sintonia com a CNV, fornecendo informações e material (COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE, 2014). Ao contrário da comissão sul-africana, a CNV não possuía escritórios em outros locais, funcionando inicialmente apenas no Rio de Janeiro e em Brasília (BORAINÉ, 2000). A existência de comitês em estados mais distantes desse eixo era importante para que a comissão de fato apresentasse um relatório final que abrangesse o território nacional. De forma espontânea, uma parte desses comitês se

transforma em comissões, apropriando-se da metodologia de pesquisa e estrutura organizacional da CNV, mas negando o seu princípio de neutralidade ao inserir aqueles diretamente atingidos pelo período autoritário em posições de liderança como comissionados.

Elas atuam numa lógica diferente da CNV. Se a CNV buscava seguir a cartilha transicional e fazer uma investigação asséptica, as comissões não-nacionais procuraram fazer o contrário, envolvendo as vítimas, buscando significado nos traumas locais e não na busca por padrões nacionais de violação. Essa oposição à CNV tinha sua raiz, de acordo com entrevistados das mais diversas comissões, na falta de diálogo no espaço público quando da criação da CNV (HOLLANDA, no prelo). Os representantes da sociedade civil e dos movimentos de vítimas foram excluídos da estrutura da CNV com a justificativa de que essa medida era necessária para manter a neutralidade da comissão. Era necessário entregar a tarefa de compor uma verdade sobre as violações de direitos humanos no Brasil a pessoas de boa índole que não estivessem emocionalmente ligadas aos fatos (LEFRANC, 2009). A metodologia formalista da CNV também foi uma razão de discordância como explicita Kucinski (2012). Considerando que a Comissão Nacional da Verdade foi instalada com uma distância temporal significativa e em um governo democrático considerado consolidado, não haveria razões para manter a verdade escondida em processos formais. Era necessário que a verdade fosse mostrada e discutida no espaço público, algo que a CNV em um primeiro momento evitou. Ela ficou ligada ao formalismo dos tribunais e desconectada das vítimas, o que fez com que parte delas se ligasse e atuasse em outras comissões nas mais diversas instâncias (KUCINSKI, 2012).

Surgem, num primeiro momento, comissões nos estados mais afetados pela repressão política como São Paulo e Rio de Janeiro e Pernambuco. Essa primeira onda contou com o apoio da Ordem dos Advogados do Brasil e corpos executivos e legislativos dos seus estados. A segunda onda intensifica o fenômeno, impulsionando a criação de comissões em municipalidades, universidades e sindicatos. Esse impulso foi dado no Rio de Janeiro pela própria Comissão Estadual da Verdade, embora isso não seja regra para os outros estados. Em um determinado ponto, as próprias comissões se retroalimentavam, tanto impulsionando a criação de outras comissões como permitindo o trânsito de profissionais de uma para a outra. Com exceção das comissões no Rio de Janeiro, o surgimento das outras comissões não-nacionais não fez parte de um esforço integrado e coordenado. Elas surgiram muitas vezes espontaneamente e depois passavam

a formar laços com outras comissões (HOLLANDA, 2016). Há casos inclusive em que a discordância com uma comissão estadual impulsiona a criação de outra comissão, como foi o caso em Goiás em que a Comissão Estadual não foi considerada legítima por uma parte dos anistiados do estado que acabaram se aglutinando na Comissão da Verdade dos Jornalistas Brasileiros da Federação Nacional dos Jornalistas.

O tempo de funcionamento variou de seis meses a dois anos, tal como da Comissão Nacional da Verdade. Uma parte significativa das comissões estendeu seus mandatos por mais seis meses ou mesmo terminaram os trabalhos antes para coincidir com o término do mandato da CNV, que se deu em 2014. Esperava-se que o término do mandato da CNV também influenciasse o comissionismo, o que não se verificou. Pode-se dizer que as comissões após a CNV compõem uma terceira onda. As comissões dessa onda não podem ser explicadas pela necessidade de conseguir informações para a CNV ou responder a outras comissões. Elas tendem a se voltar a contextos mais locais, aprofundando as investigações em seus estados ou municípios sem necessidade de compor uma verdade nacional.

Quando as primeiras comissões não-nacionais apareceram, havia dúvidas sobre suas intenções e sua razão de ser (FERRAZ, BRITTO, 2013). Inicialmente, elas pareciam se multiplicar sem avançar nas investigações, focando em casos específicos e não na articulação da estrutura repressiva e o apoio civil ao governo autoritário. Com o avanço dos trabalhos, percebe-se que elas podem ser importantes para capilarizar o processo transicional, renovar o debate sobre a transição política e seus acordos e sobre as possibilidades de acessar a justiça penal. Elas podem ser vistas como uma tentativa de reverter a barreira à justiça penal existente no Brasil, especialmente a existência de uma lei de anistia ainda válida. Como já colocado, se não há possibilidade de julgamento é comum que se opte, como visto, por comissões. Nesses cenários, a recusa do judiciário em agir produz uma arena de disputas que vai para o campo político e mostra a tênue fronteira entre o político e a justiça. No caso do Brasil, o sistema de justiça tem sido uma barreira muito pouco permeável às ações relativas ao período autoritário. A Lei de Anistia (1979) é colocada como o principal argumento para impedir que ações contra agentes do Estado ultrapassem a primeira instância.

Até 2015, 14 ações penais sobre o período autoritário tramitavam na justiça e todas estavam paradas devido à Lei de Anistia antes de passar da primeira instância. Existem também 440 procedimentos de investigação. Uma parte significativa dessas

ações se refere à necessidade de encontrar restos mortais, resolver casos de desaparecimento e sequestro e mesmo ações que pedem que o perpetrador apenas peça desculpas pela violação (CAROL, 2015). Recentemente, o ministro do Supremo Tribunal Federal Teori Zavascki autorizou a oitiva de testemunhas no caso de desaparecimento do jornalista Mário Alves nos anos 70. Essa decisão foi considerada um pequeno avanço, já o processo estava parado devido à Lei de Anistia. A única instância do sistema de justiça brasileira que parece estar mais permeável aos pedidos relativos ao período de transição é o Ministério Público Federal que instituiu o grupo de trabalho em memória e verdade e que tem feito ações para investigar o crime de sequestro, seguindo a determinação da sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos do caso Gomes Lund (e outros) vs. Brasil (Guerrilha do Araguaia).

O entendimento do MPF é conflitante com o entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre a constitucionalidade da Lei de Anistia. O STF entendeu que a lei era constitucional, criando um precedente que tem impedido qualquer avanço das ações do judiciário. O acórdão afirmou também que qualquer alteração nessa lei ou interpretações alternativas devem ser feitas pelo legislativo e não deu qualquer resposta quanto à prescrição ou não dos crimes, desobedecendo inclusive a sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos que condenou o Brasil no caso Gomes Lund (e outros) vs. Brasil (Guerrilha do Araguaia).

Em entrevistas com membros de comissões, é perceptível o desapontamento com o sistema de justiça, que não tem dado qualquer abertura às medidas transicionais. O julgamento da lei de anistia como constitucional é sempre colocado como um retrocesso, colocando o país em posição ambígua quanto aos direitos humanos por manter em seu ordenamento jurídico uma lei que não permite a punição de seus agentes. É como se o STF ignorasse toda a mobilização das vítimas e agisse de modo a manter o *status quo*, o que seria incoerente com as concepções atuais de direitos humanos. O número expressivo de comissões seria explicado, nesse recorte, pela insuficiência nas respostas por parte do sistema de justiça, sendo necessário mobilizar as vítimas e os movimentos sociais a elas relacionados através das comissões que poderiam ser catalizadoras de traumas sociais, o que poderia mudar a posição do sistema de justiça sobre a Lei de Anistia.

As dificuldades geográficas podem também ser um fator para o surgimento de comissões além da nacional. Como colocado, no Brasil, a CNV não se capilarizou, não constituiu escritórios com funcionamento permanente fora da capital do país. Dada a

dimensão do território brasileiro, seria impossível que a CNV investigasse detalhadamente as violações em todos os locais do Brasil sem uma estrutura capilarizada. Seria pouco provável também que ela pudesse compreender a dimensão dos traumas locais e que pudesse tratá-los da melhor maneira possível. As comissões não-nacionais acabam por preencher essa lacuna, definindo períodos mais curtos de investigação e mais atentos ao contexto local. Adaptadas às particularidades locais, cada comissão define o período que deseja investigar, a forma de seleção dos seus comissionados, como apresentar as narrativas e que narrativas apresentar de forma independente. Elas podem se comunicar e cooperar, mas não há uma hierarquia definida. Essa ausência de hierarquia permite a existência de conflitos de narrativas, com sobreposição entre elas dependendo do nível em que se encontra a comissão.

Dado esse cenário de multiplicidade e de novidade, é difícil prever se o modelo é bem-sucedido. Individualmente, é possível que as comissões não-nacionais sejam bem-sucedidas em suas instâncias e possam trazer boas descobertas a nível local e impacto nacional, especialmente comissões melhor organizadas e com bom orçamento. Algumas comissões podem ter bastante sucesso local, ainda que com pouco orçamento, mas não contribuir nacionalmente. Outras podem trabalhar tão alinhadas à comissão nacional que não deem a devida atenção aos casos locais. Outras tantas ainda podem ser instituídas pela influência do momento e não chegar a funcionar por falta de recursos e pessoal. Ainda que mais abertas às vítimas, pode faltar às comissões legitimidade perante as mesmas, caindo nos mesmos formalismos que as fizeram nascer.

A falta de cooperação entre as comissões pode impossibilitar seus trabalhos pela falta de acesso a arquivos, recursos financeiros e mesmo coercitivos para garantir que as recomendações feitas por elas sejam cumpridas. É esperado que a cooperação entre as comissões faça o trabalho de todas elas melhor e mais produtivo, especialmente se elas buscam, de forma coordenada, sensibilizar a população sobre as violações de direitos humanos para atender a demandas das vítimas por justiça. Vários entrevistados relataram que a cooperação e a formação de uma rede mais sólida entre as comissões, ainda que sem a CNV, poderia ter dado mais força às demandas por justiça. As narrativas conflitantes são vistas tanto como positivas, por ser evidência da pluralidade quanto como negativas por enfraquecer a tentativa de se formular uma verdade a nível nacional.



Tendo esses aspectos em consideração, pode-se passar para as questões levantadas pela análise de uma comissão em específico, a Comissão Anísio Teixeira de Memória e Verdade da Universidade de Brasília.

#### *4. A Comissão Anísio Teixeira de Memória e Verdade da Universidade de Brasília*

A CATMV foi instalada na Universidade de Brasília em 10 de agosto de 2012, através da Resolução 85/2012 da Reitoria da UnB. O ato de criação da Comissão lembra leis anteriores relativas à justiça de transição no Brasil, a Lei 12.528 que criou a Comissão Nacional da Verdade, a Lei 9.140/1995 que criou a Comissão Especial de Mortos e Desaparecidos Políticos e a Lei 10.559/2002 que criou a Comissão de Anistia.

O ato coloca como central a atuação da Universidade de Brasília na efetivação do direito à memória e verdade previstos na lei que criou a CNV, em conjunto com outros órgãos do Estado e com outras comissões da verdade, inserindo-a no fenômeno do comissionismo. Ela lembra ainda das investigações realizadas pela Comissão UnB 50 anos que evidenciaram a existência de uma rede repressiva sofisticada dentro da Universidade que acabou vitimando vários de seus estudantes, funcionários e professores. As investigações sobre a repressão durante o período autoritário seriam importantes para a recuperação do projeto original da universidade, que teria sido interrompido pelo Golpe de 1964.

O projeto interrompido é uma narrativa que tem uma grande aceitação dentro da universidade, independentemente do lugar no espectro político e é apresentada a todos os novos alunos desde, pelo menos, 1990. Ele tem todas as características colocadas por Alexander para classificar um trauma social e cultural (ALEXANDER, 2012). Sendo o trauma bem estabelecido, o mecanismo institucional que é a Comissão poderia ser um reforço na significação do momento histórico que foi o período autoritário e as consequências que esse período teve na Universidade.

Esse trauma reúne a narrativa fundacional da UnB, um projeto educacional arrojado e inédito liderado por Darcy Ribeiro e Anísio Teixeira, formulado para formar as pessoas que seriam responsáveis pelo avanço do Brasil em uma época de efervescência cultural, reflexão social sofisticada e de um horizonte otimista sobre o futuro. No entanto, a potência da UnB como centro transmissor de conhecimento não se realiza devido ao golpe militar, do qual ela figura como a universidade mais atingida. Os 230 professores pioneiros demitidos, as frequentes invasões ao campus, as expulsões de

alunos, estudantes com ofertas de disciplinas negada e a existência de funcionários das forças de inteligência dentro da sala de aula fazem parte das descrições do cotidiano universitário posterior ao Golpe de 64.

A partir da análise apenas dos documentos oficiais, se concluiria que a Comissão foi criada por um ato unilateral do reitor, o que se choca com as narrativas apresentadas pelos comissionados em entrevistas realizadas com nove deles entre setembro de 2015 e março de 2016. A ideia de criação da Comissão surge no âmbito do grupo de pesquisa ‘Direito e História: políticas de memória e justiça de transição’ do qual fazem parte os comissionados José Otávio, Cristiano Paixão, o reitor responsável pela criação da Comissão, José Geraldo de Sousa Junior, Paula Abrão, ex-presidente da Comissão de Anistia, Marcelo Torelly, que redige o rascunho inicial do ato da reitoria e que também era conselheiro na Comissão de Anistia e também Claudia Paiva, que foi ser incorporada à Comissão primeiro como voluntária e depois como comissionada. Esse grupo, formado pela Faculdade de Direito e pelo Instituto de História da UnB, reivindica para si uma noção alternativa sobre o que é o Direito e sobre o que é justiça, que se reflete na Comissão. Esse grupo inicial, através de suas relações pessoais, se localiza na rede da justiça de transição que, no âmbito do Direito, pode ser colocada como um desenvolvimento possibilitado por suas transformações internas. Dos 14 comissionados, sete são formados em Direito. Suas trajetórias acadêmicas os relacionam com novas concepções do âmbito do direito, assim como suas opções nesse âmbito, relacionados ao direito do trabalho, área do Direito que costuma ser associada à militância política.

Quando perguntados sobre se houve ou não justiça no caso brasileiro, os comissionados entrevistados reivindicam duas noções de justiça diferentes. Uma primeira seria a justiça penal, ou seja, a existência de julgamentos de perpetradores de violações. Essa justiça não foi possível no Brasil devido à Lei de Anistia. A segunda noção seria a de uma justiça restaurativa, que tem relação com o reconhecimento das vítimas enquanto vítimas, o estabelecimento de espaços para que elas pudessem falar de seus traumas e ações simbólicas como pedidos de desculpas. Essa segunda justiça teria se realizado no Brasil tendo a Comissão como um dos agentes. Como colocado por Sandrine Lefranc (2008b), é comum que os membros de comissões da verdade façam críticas aos tribunais, mostrando preferências às comissões porque elas poderiam mais facilmente garantir o direito à verdade já que elas criam espaços para que as vítimas possam se expressar e, como elas não podem punir, os próprios perpetradores podem também se disponibilizar a

falar, o que faria com que as comissões apresentassem relatos mais completos sobre o período autoritário que investigam. Haveria, portanto, um ganho em verdade. No entanto, nas entrevistas realizadas, ainda que a necessidade de se conhecer uma verdade mais completa fosse colocada, ela deveria ser complementada com a possibilidade de acessar a justiça penal, garantindo o direito à justiça. Pode-se perceber que há um impasse entre a verdade e justiça que é característico da justiça de transição.

Esse impasse também faz com que os próprios comissionados se expressem de forma ambígua quanto a necessidade de acessar a justiça penal já que eles precisam, ao mesmo tempo, dar significado a sua atuação na Comissão como algo importante nos processos transicionais mas reconhecer que esse esforço não é suficiente, que ele precisa ser complementado. Há, nas falas dos comissionados, um certo ressentimento pelo fato de que as comissões não serem mecanismos da justiça penal. Tal como as demais comissões instaladas no Brasil, a CATMV tinha que, através da pesquisa documental e da tomada de depoimentos, compor um relatório final com as informações coletadas que mostrassem os padrões das violações de direitos humanos cometidas na UnB. Os comissionados também acrescentam um outro objetivo, o de sensibilizar a comunidade para a necessidade de mobilização para tornar possíveis novas interpretações da Lei de Anistia. Esse processo de sensibilização se daria através dos eventos públicos realizados pela comissão que gerariam a mobilização como resultado. Considerando que havia uma narrativa compartilhada na UnB que pode ser classificada como um trauma social, o sucesso desse processo de sensibilização era bastante provável.

Nas entrevistas realizadas, a avaliação foi que esse objetivo não se cumpriu. Ainda que a Comissão tenha realizado vários eventos públicos, os comissionados reportam que tiveram dificuldades para fazer com que novas audiências participassem dos eventos. Era mais comum a participação de vítimas, familiares, amigos deles ou de movimentos relacionados às vítimas. Ainda que a Comissão tenha tido uma composição transgeracional, reunindo inclusive pessoas que não viveram durante o período autoritário, os eventos por ela realizados não tinha um público tão diversificado. O Resolução 85/2012 que criou a Comissão colocou que o DCE, o Sindicato dos Trabalhadores da Fundação Universidade de Brasília e a Associação dos Docentes da UnB poderiam indicar representantes para monitorar e acompanhar os trabalhos da Comissão, o que não aconteceu.

## 5 – Considerações finais

O objetivo deste trabalho foi apresentar resultados parciais de uma pesquisa ainda em andamento que relaciona comissões da verdade e profissões jurídicas a partir do estudo de uma comissão em específico, a Comissão Anísio Teixeira de Memória e Verdade da UnB. A partir da análise e reflexão da literatura sobre justiça de transição, pode-se perceber relações entre ela e a literatura sobre transformações no âmbito do direito, deixando evidentes as ambiguidades da justiça de transição.

As narrativas trazidas pelos comissionados em entrevistas mostraram essas ambiguidades quando perguntados sobre se houve ou não justiça em que eles tinha que, ao mesmo tempo, justificar a necessidade dos seus trabalhos na Comissão e colocar que esse trabalho era incompleto. Era preciso adicionar aos objetivos que a Comissão tinha um novo objetivo, o de sensibilizar audiências sobre a barreira implantada pela Lei de Anistia para as políticas transicionais brasileiras. Esse novo objetivo, em alguma medida, une a Comissão da UnB às demais comissões instaladas no Brasil no fenômeno do comissionismo, fazendo com que seus efeitos tenham possibilidade de ultrapassar o contexto local. Ainda que a UnB tivesse uma narrativa traumática bem estabelecida, o objetivo de sensibilizar e mobilizar novas audiências não é alcançado nem mesmo localmente. Esse limite da ação da Comissão leva a questionar se, de fato, foi estabelecida uma rede nacional de sensibilização através do comissionismo ou se foram apenas esforços locais simultâneos que enfrentaram limites locais, não conseguindo ultrapassar seus contextos ou mesmo modifica-los.

### Bibliografia

ABEL, Richard L. “Comparative sociology of legal professions”. In: ABEL, Richard L.; LEWIS, Philip S. C. (eds.), *Lawyers in Society: Comparative Theories* (vol. III). University of California Press, 1989, pp. 80-153.

ALEXANDER, J. *Trauma: A Social Theory*. London: Polity Press, 2012.

ARTHUR, P. How “Transitions” Reshaped Human Rights: A Conceptual History of Transitional Justice. *Human Rights Quarterly*, vol. 31, nº 6, p. 321-367. Maryland-US: The John Hopkins University Press, maio/2009.

ATENCIO, Rebeca J. *Memory’s Turn: reckoning with dictatorship in Brazil*. Wisconsin: The University of Wisconsin Press, 2014.

HOLLANDA, C. *Direitos Humanos e democracia: a experiência das comissões nacional e estaduais no Brasil*. No prelo.

CHAPMAN, A. R. Truth Finding in the Transitional Justice Process. In: VAN DER MERWE, H.; BAXTER, V.; CHAPMAN, A. R. (editors). *Assessing the Impact of Transitional Justice: challenges for Empirical Research*. US-DC: United States Institute of Peace, 2009.

CHARLE, C. “Pour une histoire sociale des professions juridiques à l'époque contemporaine: note pour une recherche”. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, vol. 76, 1989, pp. 117-119.

COMISSÃO ESPECIAL SOBRE MORTOS E DESAPARECIDOS POLÍTICOS [CEMDP]. *Direito à Memória e à Verdade*. Brasília: Secretaria Especial sobre Direitos Humanos, 2007.

COMMAILLE, Jacques. “La justice entre détraditionnalisation, néolibéralisation et démocratisation: vers une théorie de sociologie politique de la justice”. In: COMMAILLE, Jacques; KALUSZYNSKI (orgs.), *La fonction politique de la justice*. Paris: La Découverte, 2007, pp. 295- 321.

DELPHA, I. “La Justice Internationale dans l'Après-guerre: La Difficile Évaluation des Critères de Justice”. *Balkanologie*, vol. VIII, no I, 2004, pp. 211-228.

ENGELMANN, Fabiano. *Sociologia do Campo Jurídico: juristas e usos do direito*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2006.

FERRAZ, L.; BRITTO, P. Comissões da Verdade se multiplicam sem avançar investigações. *Folha de São Paulo*, 9 de março de 2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2013/09/1338962-comissoes-da-verdade-se-multiplicam-sem-avancar-investigacoes.shtml>>. Acesso em: 24 fev. 2016.

FREIDSON, E. *Renascimento do profissionalismo: teoria, profecia e política*. Tradução de Celso Mauro Paciornik. São Paulo, Edusp, Coleção Clássicos, n. 12, 1988. 280páginas.

HAYNER, P. B. *Unspeakable Truths: Confronting State Terror and Atrocity*. New York City, US-NY: Routledge, 2001. 368 p.

\_\_\_\_\_. *Unspeakable Truths: Transitional Justice and the Challenge of Truth Commissions*. New York City, US-NY: Routledge, 2011. 356 p.

INTERNATIONAL CENTER FOR TRANSITIONAL JUSTICE [ICTJ], 2009. What is transitional justice? Disponível em <<http://ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Global-Transitional-Justice-2009-English.pdf>>. Acesso em 05 set. 2015.

ISRAËL, Liora. “Résister par le droit? Avocats et magistrats dans la Résistance (1940-1944)”, *L'Année Sociologique*, vol. 59, 2009, pp. 149-176.

KUCINSKI, Bernardo. A verdade, alto e bom som. **Estado de São Paulo**, 9 de setembro de 2012. Disponível em: <<http://alias.estadao.com.br/noticias/geral,a-verdade-alto-e-bom-som-imp-,927989>>. Acesso em 24 fev. 2016.

LEFRANC, Sandrine. Les commissions de vérité: une alternative au droit? *Droit et cultures*: revue internationale interdisciplinaire, n. 56, p. 129-143, 2008a.

\_\_\_\_\_. La Justice Transitionnelle n'est pas un concept. *Mouvements* (n° 53), p. 61-69, 2008b.

MICHALOWSKI, R. All or Nothing: An Inquiry into the (Im)Possibility of Cause Lawyering under Cuban Socialism. In: SARAT, A.; SCHEINGOLD, S. (orgs.), *Cause Lawyering*: political commitments and professional responsibilities. Oxford: Oxford University Press, 1998, pp. 523-547.

POLLAK, M. Memória, Esquecimento, Silêncio. In: Estudos Históricos. Rio de Janeiro: FGV, vol. 2, n. 3, 1989.

OLSEN, T. D.; PAYNE, L. A.; REITER, A. G. Transitional Justice in balance: comparing processes, weighing efficacy. US-DC: United States Institute of Peace, 2010.

SARAT, A.; SCHEINGOLD, S. Cause lawyering and the reproduction of professional authority. In: SARAT, Austin; SCHEINGOLD, Stuart (orgs.), *Cause Lawyering*: political commitments and professional responsibilities. Oxford: Oxford University Press, 1998, pp. 3-28.

SCHNEIDER, Nina. 2011. "Breaking the 'Silence' of the Military Regime: New Politics of Memory in Brazil." *Bulletin of Latin American Research* 30 (2), pp. 198-212.