

LEGADOS AUTORITÁRIOS E QUALIDADE DA DEMOCRACIA NO BRASIL

Carlos Artur Gallo
Doutorando em Ciência Política
(UFRGS, Brasil)
Bolsista da CAPES
galloadv@gmail.com

Alfredo Alejandro Gugliano
Professor do Departamento e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política
(UFRGS, Brasil)
Pesquisador do CNPq
alfredogugliano@hotmail.com

Área Temática: Política Comparada
Subárea: Calidad de la Democracia

Trabajo preparado para presentación en el 7º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).
Bogotá, 25 al 27 de septiembre de 2013.

LEGADOS AUTORITÁRIOS E QUALIDADE DA DEMOCRACIA NO BRASIL*

Resumo: Entre 1964 e 1985 desenvolveu-se, no Brasil, um tipo de regime burocrático-autoritário onde as estruturas de poder foram ocupadas por integrantes das Forças Armadas. Contando com o apoio das elites civis, os militares no poder realizaram, por um lado, o realinhamento do sistema econômico interno aos novos padrões de expansão do sistema capitalista internacional, e por outro, de forma concomitante, a aplicação da Doutrina de Segurança Nacional (DSN). Como saldo da aplicação da DSN no país encontra-se, além de reflexos na formatação das instituições políticas, um rastro de repressão política que prendeu, exilou, torturou, matou e desapareceu centenas de cidadãos. Com a transição à democracia iniciada durante o governo do ditador-presidente Ernesto Geisel (1974-1978), o Brasil foi, pouco a pouco, voltando à normalidade política. Passados mais de vinte e cinco anos desde o fim da ditadura no país, contudo, observa-se que, sobretudo se comparado a outros países da região que também vivenciaram experiências autoritárias bastante traumáticas, no Brasil persistem, mesmo em ambiente democrático, legados do autoritarismo. Nosso estudo analisa: a) quais os legados do autoritarismo presentes, no caso brasileiro, na atualidade; b) quais políticas foram elaboradas para combater a manutenção destes legados; c) como sua manutenção pode repercutir na qualidade da democracia.

Palavras-Chave: Ditadura Civil-Militar no Brasil – Direitos Humanos – Qualidade da Democracia.

Introdução

Atingido pela 2ª onda reversa de democratização (HUNTINGTON, 1994, p. 28-29) encontramos o caso do Brasil, onde, através de um golpe civil-militar, instalou-se um regime burocrático-autoritário nas estruturas de poder existentes (O'DONNELL, 1986). O golpe de Estado que instaurou a ditadura civil-militar brasileira foi articulado entre os dias 31 de março e 1º de abril de 1964. Além de motivações econômicas (MARTINS, 1988) e anticomunistas (MOTTA, 2002), contribuiu à efetivação do Golpe a desestabilização política vivenciada no país desde agosto de 1961, quando ocorrera a renúncia do presidente Jânio Quadros e o vice, João Goulart, assumiu a Presidência da República.

Nas duas décadas em que o país esteve sob o domínio da coalizão civil-militar, não houve eleições para o cargo de Presidente da República, sendo o mesmo ocupado por militares que se alternavam no poder. No período, contudo, foi criado um sistema político bipartidário dividido entre ARENA (Aliança da Renovação Nacional, partido governista) e MDB (Movimento Democrático Brasileiro, abrangendo a oposição consentida), sendo realizadas eleições periódicas e regulares para os cargos dos poderes legislativos municipal, estadual e federal¹.

Em 1974, época em que o regime ainda colhia os frutos do crescimento econômico (o “milagre econômico”) e a neutralização² dos opositores que atuavam fora

* Neste estudo reproduzimos parte das reflexões abrangidas pelo trabalho intitulado “As instituições democráticas entre a memória e o esquecimento”, apresentado durante o *VI Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*, realizado em Quito (Ecuador) entre os dias 12 e 14 de junho de 2012.

¹ Governadores dos Estados, e Prefeitos de cidades consideradas Zona de Segurança pelo regime, contudo, eram nomeados pelo governo ditatorial.

² A neutralização dos opositores políticos era obtida de forma vinculada à aplicação-consolidação da Doutrina de Segurança Nacional – DSN (PADRÓS, 2006; 2008). Neste contexto, a perseguição, prisão, tortura, morte e/ou desaparecimento das pessoas que pudessem ser identificados como contrárias à manutenção do regime autoritário no poder foi largamente utilizada.

do sistema partidário atingia seu auge, Ernesto Geisel (ditador-presidente entre 1974-1979) formata e inicia, de dentro do próprio governo, um projeto de transição “lenta, gradual e segura” que se estenderia até 1985, e seria altamente pactuado em sua trajetória. A transição do regime político brasileiro caracterizou-se como o processo de liberalização “[...] mais controlado pelos dirigentes autoritários e aquele em que os membros de sua elite civil garantiram não só sua sobrevivência política como ampla participação no poder após a democratização (ARTURI, 2001, p. 11-12)”, sendo por esta razão denominado como um processo de transição *negociada* ou *pactada* (ARTURI, 2001; MUNCK; LEFF, 1997; O’DONNELL; SCHMITTER, 1988).

Passadas mais de duas décadas desde o fim da ditadura civil-militar, questões referentes à memória da repressão política vivenciada têm sido frequentemente trazidas à tona, chamando à atenção para as marcas que o período autoritário deixou na sociedade. Este estudo analisa: a) quais os legados do autoritarismo presentes, no caso brasileiro, na atualidade; b) quais políticas foram elaboradas para combater a manutenção destes legados; c) como sua manutenção pode repercutir na qualidade da democracia.

Políticas públicas e memória da repressão política no Brasil³

Com o fim das ditaduras civis-militares latinoamericanas, verifica-se que as formas como têm sido tratadas as memórias da repressão política variaram de um país para o outro. No que se refere às políticas públicas destinadas à memória da repressão formuladas no Brasil, avanços significativos ocorreram após a *Conferência de Viena* (KOERNER, 2003), parecendo evidente que a questão relativa à formulação de uma política nacional para os direitos humanos no país toma novo rumo a partir de 1995, quando inicia o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso na Presidência da República (GONZÁLEZ, 2010, p. 112).

Reeleito em 1998, e, ao longo dos seus 8 anos de governo (1995-2002), o presidente Fernando Henrique possibilitou que fossem dados passos significativos em direção à evolução das políticas destinadas à causa geral dos direitos humanos, mas também, e, conseqüentemente, com vistas ao tratamento da memória da repressão política no país. Nesse sentido, encontra-se: a) a elaboração das duas primeiras versões do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), respectivamente de 1996 e 2002; b) a edição da Lei nº 9.140 de 1995, reconhecendo casos de mortes e desaparecimentos políticos ocorridos durante a repressão; c) a criação da *Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos* (CEMDP), pela Lei nº 9.140; d) a criação da *Comissão de Anistia* (atualmente vinculada ao Ministério da Justiça), em 2001.

Tanto na primeira como na segunda edição do PNDH⁴ as políticas vinculadas à memória da repressão estiveram diluídas em previsões amplas, que propunham a promoção: a) de políticas educacionais voltadas à sedimentação de uma “cultura de direitos humanos”; b) de políticas destinadas à garantia do acesso à justiça; c) da luta contra a impunidade e contra a tortura; d) da divulgação dos mecanismos internacionais de proteção internacional dos direitos humanos; e) do apoio à entidades de defesa dos direitos humanos. Embora permanecesse em um segundo plano, a temática consolidava garantias complementares e necessárias ao próprio êxito da causa.

A política pública mais importante elaborada pelo Governo Federal com vistas ao enfrentamento do saldo da repressão foi a Lei nº 9.140 de 1995, também conhecida

³ Nesta seção, reproduzimos dados apresentados originalmente em: GUGLIANO; GALLO, 2011; GALLO, 2012; GALLO, 2013.

⁴ Todas as edições do PNDH podem ser consultadas em: <<http://www.sedh.gov.br>>.

como a “Lei dos Mortos e Desaparecidos”. Resultado de quase duas décadas de luta dos familiares de mortos e desaparecidos políticos (que contaram com o apoio constante de organizações nacionais e internacionais de proteção-promoção dos direitos humanos), esta política pública reconheceu oficialmente a responsabilidade do Estado brasileiro pela morte de 135 militantes, e previu a criação da CEMDP.

A CEMDP⁵, atualmente subordinada à Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, ficou responsável por conceder indenizações aos familiares dos 135 mortos e desaparecidos mencionados no Anexo da Lei nº 9.140, e, também, pelo julgamento de novos pedidos de reconhecimento da responsabilidade do Estado por mortes e desaparecimentos durante a repressão. Posteriormente, com a Lei nº 10.536 de 2002, a Lei nº 9.140, foi complementada, e o prazo de proteção destinado ao tratamento dos casos de mortes e desaparecimentos, inicialmente fixado de 1961 a 1979, foi ampliado para o período de 1961 a 1988.

Na esteira dos avanços promovidos pelo seu antecessor, o presidente Luís Inácio Lula da Silva possibilitou, ao longo dos seus dois mandatos (2003-2006 e 2007-2010), que políticas incrementais destinadas à memória da repressão política fossem levadas a diante. Neste sentido, durante os 8 anos de Governo Lula encontra-se: a) a ampliação e revisão do conteúdo da Lei nº 9.140, através da Lei nº 10.875 de 2004, para que aquelas pessoas que morreram durante a realização de atos contra o regime civil-militar ou cometeram suicídio após terem sido torturadas fossem reconhecidas como mortas pelo Estado brasileiro; b) a publicação da Série *Direito à memória e à verdade* pela CEMDP; c) a continuidade dos trabalhos da Comissão de Anistia, que iniciou a realização das suas Caravanas; d) a criação do Portal *Memórias Reveladas*; e) a edição do PNDH-3, que previu a criação de uma *Comissão Nacional da Verdade*.

No que se refere ao PNDH-3, houve uma significativa ampliação do tratamento da memória da repressão, sendo reservado à temática um Eixo Orientador específico do documento: o Eixo VI, intitulado “Direito à memória e à verdade”. Tão significativa quanto à organização de um Eixo para o tema, era o seu conteúdo original. Além de prever a preservação e promoção da memória da repressão (Diretriz nº 24) e a revisão da legislação que, produzida durante o período militar, ainda estava em vigor (Diretriz nº 25), de acordo com a Diretriz nº 23, estava prevista a criação, em 2010, da *Comissão Nacional da Verdade*.

A previsão da Diretriz nº 23 na nova edição do Programa, é importante referir, gerou tensões desde a redação do documento. Apesar da ampla mobilização obtida ao longo do processo de formulação do PNDH-3 (foram realizadas conferências em todo o país para debater o novo texto), e, com o intuito de aferir maior legitimidade às diretrizes estabelecidas pelas conferências, antes dos encaminhamentos necessários ao lançamento da nova edição do Programa houve uma tentativa de que as mesmas passassem pelo crivo de todos os Ministérios (31 Ministérios aprovaram o texto). Foi assim que, diante da apresentação de um posicionamento contrário à apuração das violações ocorridas durante o período autoritário por parte do Ministério da Defesa, decorreu um atraso de quase um ano no lançamento do Programa (conforme: IPEA, 2010, p. 285).

Frustrando as expectativas inicialmente surgidas sobretudo para setores envolvidos com a causa dos direitos humanos, houve, entre o final de 2009 (quando foi lançado o PNDH-3) e o início de 2010, uma série de manifestações públicas e discussões polêmicas (envolvendo membros das Forças Armadas) em torno do Eixo VI, além de críticas duras a outros dispositivos do Programa que não tratavam do período

⁵ Informações detalhadas sobre os trabalhos da CEMDP podem ser consultadas no site da Secretaria de Direitos Humanos: <<http://www.sedh.gov.br/>>.

autoritário. Como resultado, o Governo Federal recuou, e, em maio de 2010, foi editado o Decreto nº 7.177, que alterou os dispositivos do Eixo VI de forma que os trabalhos da Comissão Nacional da Verdade restassem modificados e limitados, se comparados à proposta inicial.

A Comissão iniciou seus trabalhos no final do primeiro semestre de 2012. Desde então, ela enfrenta pelo menos três problemas: 1º) o número reduzido de membros (7 membros); 2º) o tempo de duração dos trabalhos (apenas 2 anos para investigar fatos ocorridos em um país do tamanho do Brasil); 3º) a alteração do lapso temporal analisado pela Comissão, que, após as polêmicas surgidas, foi ampliado para o período que vai de 1946 a 1988 (algo que refuta a necessidade de se investigar os crimes ocorridos durante a ditadura civil-militar separadamente, equiparando-os a crimes políticos ocorridos em outros períodos da história do país).

Legados autoritários no Brasil

Na análise do caso brasileiro, é possível identificar uma série de fragmentos daquilo que alguns estudiosos (HUGGINS, 2000; PEREIRA, 2010; STEPAN, 1988; ZAVERUCHA, 1992; 1994; 2005; 2010) referem como *heranças* ou *legados autoritários*. Legados autoritários podem ser compreendidos como resquícios do regime burocrático-autoritário que, a despeito da finalização da transição à democracia, projetaram-se no tempo para além da duração do regime de exceção. No Brasil, apontam-se como legados autoritários que se apresentam (ou que se apresentaram durante longo período): a) a tese da anistia “recíproca”; b) a Política Nacional de Sigilo Documental; c) as prerrogativas militares; d) resquícios culturais do autoritarismo.

a) A tese da anistia “recíproca”

No que diz respeito ao contexto brasileiro, a *Lei da Anistia* (Lei nº 6.683 de 1979), na prática, bloqueou a responsabilização dos agentes da repressão, difundindo e consolidando a ideia de que houve uma anistia recíproca (para “torturados” e “torturadores”). Ainda que tal interpretação tenha sido reiteradamente contestada, é fato que a mesma se encontra presente na atualidade, fortalecendo, ao mesmo tempo, a crença na ideia de que tudo o que ocorreu no período autoritário deve ser esquecido em nome da lógica da reconciliação nacional (MEZAROBBA, 2009; RODEGHERO; DIENSTMANN; TRINDADE, 2011).

Se comparado aos países vizinhos:

O Brasil não foi, assim, o único país a aprovar uma anistia desse teor em momentos de transição para a democracia. Muito menos foi o único em que fortes reações aconteceram, quando se tratou de levar a cabo julgamentos de crimes contra os direitos humanos praticados durante a ditadura. No entanto, é o país em que os agentes do Estado envolvidos com esses crimes tiveram mais sucesso como *veto players* quando se tratou de rever o período à luz de novos dados e de novas perspectivas políticas, humanas ou jurídicas. A peculiaridade do país se deve ao fato de ser, até meados de 2012, o único país da América Latina em que nenhum militar ou policial envolvido com esses crimes chegou ao banco dos réus (D’ARAUJO, 2012, p. 574-575).

Considerada como um legado autoritário, e referida como um dos itens não-negociáveis da transição (MARTINS, 1988, p. 129), a garantia de não-responsabilização dos agentes envolvidos em atos praticados em nome do *Movimento Revolucionário de 1964* vem sendo discutida recentemente. Independente disso, a ideia que se mantém arraigada ao imaginário da população foi reforçada em abril de 2010 pelo Supremo

Tribunal Federal – STF, quando a maioria dos Ministros julgou improcedente a Arguição por Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF nº 153, proposta pelo Conselho Federal da OAB em 2008.

Sustentando na decisão que a reconciliação nacional ocorrida em 1979 justificava que não fossem punidos os agentes da repressão, o STF prejudica, na prática, a discussão coletiva sobre as violações praticadas, subsidiando indiretamente a crença de que querer conhecer os fatos ocorridos naquele momento da história do país é uma espécie de *revanchismo*, e, além disto, contraria a legislação internacional de proteção aos direitos humanos que, em dezembro de 2010 (mesmo ano do julgamento da ADPF nº 153), serviu para que o país fosse condenado na Corte Interamericana de Direitos Humanos – CIDH em ação movida pelos familiares dos guerrilheiros desaparecidos no Araguaia.

Ocorre, entretanto, que os efeitos dessa interpretação já eram visíveis muito antes de a mesma ser referendada pela instância máxima do Poder Judiciário no país, toda vez que era negado andamento às ações que familiares de mortos e desaparecidos políticos propuseram com vistas à elucidação dos crimes que resultaram nas mortes e desaparecimentos de seus parentes e à responsabilização dos envolvidos. Em alguns julgamentos, em processos como o que foi movido pela viúva de Manoel Raymundo Soares, morto pelo DOPS-RS em 1966, reconheceu-se a responsabilidade civil exclusiva do Estado brasileiro pelos fatos ocorridos, sendo a apuração da responsabilidade – tanto a penal, como a civil – dos agentes do DOPS reiteradamente bloqueada com base na Lei de Anistia.

Uma exceção do Poder Judiciário brasileiro, no sentido de desconsiderar em parte a força desse legado, refere-se ao julgamento do processo movido pela família Almeida Teles, em trâmite na Justiça Estadual de São Paulo (ALMEIDA TELES, 2010, p. 295-296). Nesta ação declaratória proposta contra o coronel Carlos Alberto Brilhante Ustra, ex-chefe do DOI-CODI de São Paulo e integrante da *Operação Bandeirante* (a Oban, que ficou conhecida pela violência excessiva utilizada no combate à oposição), foi decidido que o fato de a interpretação corrente da anistia bloquear a punição penal e a responsabilização civil dos agentes da repressão não impossibilitava que os autores da ação tivessem seu direito de declarar a participação do réu na tortura de seus familiares reconhecido. O caso ainda tramita em sua fase recursal, mas a sentença de 1º grau, de 2006, declarou que Ustra participou das torturas dos integrantes da família Almeida Teles (Criméia, Maria Amélia, César, Janaína e Edson).

No tocante à posição do Poder Executivo diante da polêmica interpretativa decorrente da auto-anistia de 1979, não há muito o que ser dito. O fato é que nenhum dos Governos Federais assumiu, desde o fim da transição à democracia, o compromisso de tornar possível que os envolvidos nas violações praticadas em nome do regime civil-militar fossem julgados e, eventualmente, condenados por seus atos.

Não é à toa, que, mesmo quando se formulava uma das principais políticas destinadas à resgatar a memória da repressão no país, qual seja, a *Lei dos Mortos e Desaparecidos*, o presidente Fernando Henrique Cardoso tenha se reunido com representantes das Forças Armadas para garantir que a medida não era revanchista, sendo necessário estabelecer, ainda, que a interpretação da anistia recíproca seria mantida (BRASIL, 2007, p. 36-37).

Não é à toa, de modo semelhante, que mesmo passada mais de uma década e meia desde a criação da Lei nº 9.140 e da criação da CEMDP, a criação da *Comissão Nacional de Verdade*, cuja Lei criadora (a Lei nº 12.528) foi sancionada pela Presidenta Dilma Rousseff em novembro de 2011, tenha sido obtida mediante a garantia de que seus trabalhos seriam restritos ao levantamento de informações, não sendo possível

questionar a ideia da “reconciliação nacional”, tampouco avançar rumo à efetivação da responsabilização dos envolvidos nas violações praticadas em nome da ditadura e baseadas na DSN.

De modo semelhante ao que tem ocorrido desde a transição quando o tema da Anistia é colocado na pauta das discussões, junto ao Poder Legislativo brasileiro verifica-se uma situação análoga à dos demais Poderes, visto que, e em síntese, simplesmente passa-se o seguinte: não há, desde a redemocratização do país, uma mobilização expressiva dos parlamentares com vistas ao enfrentamento da temática. Isto não significa, contudo, que nada tenha sido feito neste sentido desde que a Lei nº 6.683/79 foi aprovada.

Pelo menos duas vezes, houve tentativas de que, pela via do Poder Legislativo, a polêmica envolvendo a interpretação da anistia recíproca fosse discutida pelo Congresso Nacional.

A primeira delas ocorreu em junho de 1999, quando, por iniciativa de Marcos Rolim, militante historicamente engajado na causa dos direitos humanos que na época era Deputado Federal pelo PT/RS (Partido dos Trabalhadores / Rio Grande do Sul), propôs o Projeto de Lei (PL) nº 1.302/1999⁶. Ao motivar a elaboração do PL, que pretendia o reconhecimento de que o crime de tortura não poderia ser considerado conexo, nos termos do que fora disposto na Lei da Anistia, Marcos Rolim salientava que o Brasil fazia parte de uma série de normas internacionais de proteção aos direitos humanos que, em alguns casos anteriores ao período da ditadura civil-militar, reconheciam a necessidade de promovê-los e protegê-los, valendo, para alcançar tal objetivo, processar e punir aqueles que violaram estes direitos.

Apesar do engajamento do seu autor, o PL nº 1.302/1999 foi arquivado em 2004 pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados.

A segunda tentativa de levar o tema à discussão no Congresso, por sua vez, se deu com a elaboração do PL nº 7.430/2010⁷, proposto por Luciana Genro, na época, Deputada Federal pelo PSOL/RS (Partido Socialismo e Liberdade / Rio Grande do Sul). Segundo a justificativa apresentada pela relatora, o PL:

[...] nasceu da inconformidade de juristas, lutadores pelos direitos humanos e cidadãos com a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, ao julgar a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 153, em 29 de abril de 2010. [...] Neste dia, estive no Supremo Tribunal Federal e acompanhei a arguição da ADPF da OAB, feita, entre outros, pelo Eminentíssimo Jurista Professor Fábio Konder Comparato [...] E foi ouvindo os seus firmes e bem colocados argumentos que me convenci que a decisão daquela Corte não poderia encerrar o debate levantado em torno do âmbito da anistia declarada pela Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979. Por isso, decidi levar esta luta adiante na esfera parlamentar.

De modo semelhante ao desfecho do processo legislativo iniciado em 1999 com o PL proposto por Marcos Rolim, o PL nº 7.430/2010 da Deputada Luciana Genro foi arquivado pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados em janeiro de 2011. É perceptível, portanto, que da mesma forma como as políticas públicas destinadas ao resgate da memória da repressão via de regra dependeram, em maior ou menor grau, da aceitação, por parte dos parlamentares, da legitimidade da causa dos familiares dos mortos e desaparecidos, ex-presos políticos e organizações de direitos humanos em geral, o mesmo se passa naquilo que se relaciona à revisão da Lei da Anistia.

⁶ Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=16538>>.

⁷ Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=4795>>.

b) A Política Nacional de Sigilo Documental

Num outro sentido, mas intimamente imbricada ao legado autoritário da anistia, e também bloqueando a efetivação do direito à memória e à verdade, encontrou-se a permanência de uma política nacional de sigilo documental que impediu e/ou dificultou o acesso à documentação oficial produzida no âmbito dos organismos responsáveis pela *defesa* da Segurança Nacional na ditadura. Apesar de a partir de 2005 o Governo Federal ter sinalizado – com a criação e execução do projeto *Memórias Reveladas* – uma mudança de tratamento no que se referia à abertura dos arquivos da repressão, as reivindicações das vítimas da repressão permaneceram não atendidas. Afinal, a política nacional de sigilo, que estabelecia prazos e critérios para a disponibilização de documentos classificados como secretos, se manteve essencialmente a mesma desde o final do período autoritário até maio de 2012, quando entrou em vigor a Lei nº 12.527/2011, que previu o fim do sigilo eterno.

Apesar da mudança garantida com a vigência novo texto da Lei de Acesso à Informação, muitos documentos do período autoritário seguem inacessíveis, impossibilitando que, da aplicação da nova regra, ocorra a democratização da informação pretendida. Ademais, é preciso notar que, na prática, a política de sigilo constituiu um legado que por quase 30 anos produziu efeitos tanto individualmente, como quando conjugada à interpretação da anistia. De forma isolada, o sigilo impossibilitou a concretização do direito à memória e à verdade no plano coletivo, pois, uma vez que muitos arquivos se mantiveram (e, em alguns casos, ainda se mantêm) inacessíveis, as versões oficiais que foram produzidas pelo aparato repressivo continuaram carecendo de provas documentais que as revogassem publicamente. Conjugada à Lei de Anistia, o legado do sigilo surtiu efeitos no plano processual, uma vez que a prova documental produzida nos processos movidos por familiares das vítimas da repressão, por exemplo, seguiu limitado aos poucos arquivos disponibilizados.

c) As prerrogativas militares

Por outro lado, para além dos resultados produzidos na esfera jurídico-legal, verifica-se que o legado autoritário também se encontra presente no âmbito das Forças Armadas, concentrando-se na existência e manutenção, após o fim dos regimes autoritários, de uma série de *prerrogativas militares* (STEPAN, 1988; ZAVERUCHA, 1992; 1994; 2000; 2010) que, na prática, estariam limitando as possibilidades de se democratizar as relações civis-militares. Isto porque, e em linhas gerais, Jorge Zaverucha tem sustentado que, quanto maior o número de prerrogativas militares (ver “Quadro 1”) convivendo com sistemas políticos democráticos, maior a possibilidade de que, na iminência de uma crise, setores conservadores ensejem a intervenção direta de setores militares dispostos a fazer uso destas prerrogativas. Em países como o Brasil, que poucos anos após o fim da ditadura mantinha todas as prerrogativas estudadas pelo autor, configurando um contraponto ao caso espanhol, viver-se-ia, na prática, em uma *democracia tutelada* na qual, a qualquer momento, militares podem romper o pacto de não-intervenção direta na política.

Passados alguns anos desde a publicação de suas análises sobre as prerrogativas militares nos primeiros anos da *Nova República*, Zaverucha organizou novo estudo (ZAVERUCHA, 2000) e verificou que até o final do primeiro mandato do presidente FHC (1995-1998) a situação constatada no início da década de 1990 era a mesma: ou seja, os militares mantinham todas as prerrogativas que haviam angariado no jogo político da transição. Em junho de 1999, quatorze anos após o fim da ditadura e quase

um quarto de século após o início da transição, a situação mudou, quando foi criado o Ministério da Defesa. Chefiado por um Ministro civil incumbido da função de coordenar as três Forças Armadas – Exército, Marinha e Aeronáutica –, o órgão representa os interesses destes setores junto ao Governo Federal.

Quadro 1 – Legados autoritários: as prerrogativas militares no Brasil, na Argentina e na Espanha

Prerrogativas	Brasil	Argentina	Espanha
1. Militares controlam algumas agências de inteligência, havendo parca fiscalização parlamentar	SIM	SIM	NÃO
2. Oficiais da ativa participam do gabinete governamental	SIM	NÃO	NÃO
3. Inexistência do Ministério da Defesa	SIM	NÃO	NÃO
4. Falta de rotina legislativa e de sessões detalhadas sobre assuntos de defesa	SIM	SIM	NÃO
5. Polícia e organizações paramilitares sob controle das Forças Armadas e existência de oficiais da ativa no comando das polícias locais	SIM	NÃO	NÃO
6. Fraca influência do parlamento na promoção dos militares	SIM	NÃO	NÃO
7. Pequena possibilidade de os militares serem julgados por um tribunal civil	SIM	NÃO	NÃO
8. Potencial para os militares se tornarem uma força independente de execução durante intervenção interna	SIM	SIM	NÃO
9. Controle militar sobre áreas de atividade econômica civil (indústria espacial, navegação, aviação, etc.)	SIM	NÃO	NÃO

Fonte: quadro adaptado pelos autores a partir de: ZAVERUCHA, 1992, p. 64.

No que se relaciona aos vizinhos da América Latina, verifica-se que:

En la actualidad, se pueden observar dos grandes fenómenos con respecto a las tareas actuales de las fuerzas armadas en Latinoamérica. El principal es la creciente superposición de funciones entre militares y policías en tres áreas: mantenimiento del orden público y seguridad pública; desastres naturales y emergencias nacionales. El segundo es el otorgamiento explícito a los uniformados de tareas civiles como el desarrollo social del país. [...] una breve mirada de las cartas constitucionales permite un primer acercamiento a los roles de una mayoría de fuerzas armadas latinoamericanas en esas dos áreas (DUBÉ; GARCÍA PINZÓN, 2012, p. 129).

Dito isso, e, voltando-se o foco para o caso brasileiro, é fato que a criação do Ministério da Defesa representa um avanço rumo à democratização das relações entre civis e militares no país, afinal, com ela foi estabelecido um mecanismo de controle civil mínimo que, no cenário político da transição, era impossível de criar. No que se refere aos resultados práticos decorrentes do seu surgimento, no entanto, o fato de existir um Ministro da Defesa, por si só, não necessariamente tem representado uma garantia de que haverá subordinação militar ao controle civil, atuando o mesmo mais como “[...] um despachante dos interesses das Forças Armadas do que um formulador de política governamental” (ZAVERUCHA, 2010, p. 70). Não é à toa, além disto, que, no que se refere pontualmente à memória da repressão e às demandas de familiares de mortos e desaparecidos políticos, encontra-se tanto no período pré-Ministério da Defesa, como após a sua criação, situações concretas que, na prática, relativizam qualquer análise mais otimista sobre sua capacidade de produzir mudanças profundas no comportamento das Forças Armadas brasileiras.

Ademais, quando se editou a Lei nº 9.140/95, enfrentou-se a resistência das Forças Armadas, sendo necessário para aprovar a Lei, inclusive, que o próprio

presidente garantisse que o reconhecimento das mortes e desaparecimentos dos militantes e a atuação da CEMDP não caracterizavam uma *revanche*, estando o alcance das medidas limitado à interpretação da anistia recíproca. Ainda assim, e, após aprovada a Lei, foi designado como representante das Forças Armadas na Comissão Especial o general Oswaldo Pereira Gomes, citado no Projeto *Brasil: Nunca Mais* como agente da repressão (BRASIL, 2010, p. 137), sendo a participação de militares constante, também, na coordenação das buscas pelos desaparecidos do Araguaia.

Entre o final de 2009 e o início de 2010, contando com o controle civil do Ministro da Defesa Nelson Jobim, os mesmos setores que na primeira metade dos anos de 1990 impuseram limites à *Lei dos Mortos e Desaparecidos* e aos trabalhos da CEMDP insurgiram-se contra dispositivos do PNDH-3. Assim, além de já terem postergado a publicação do plano por serem contrárias à criação da uma *Comissão Nacional da Verdade* (IPEA, 2010, p. 285), nos primeiros meses de 2010 as Forças Armadas, representadas pelo Ministro da Defesa, conseguiram fomentar uma tensão pública que, como já foi observado, resultou em alterações no documento que havia sido aprovado por todos os Ministérios ao longo do ano de 2009.

d) Resquícios culturais do autoritarismo

Além dos legados autoritários contidos na *interpretação da anistia*, que incentiva o esquecimento das violações ocorridas, na *política nacional de sigilo*, que mantém determinadas parcelas da história inacessíveis aos cidadãos, e nas *prerrogativas militares*, que seguem representando um obstáculo à democratização das relações entre civis e militares no Brasil, é possível identificar, paralelamente, resquícios culturais do autoritarismo na atualidade. Neste sentido, o não-enfrentamento dos traumas do passado somado à impunidade que resguarda os autores dos crimes políticos, contribui à sedimentação de uma cultura onde o desrespeito aos direitos humanos é tido como algo *natural*, possibilitando que os responsáveis por práticas policiais violentas cometidas na atualidade vislumbrem, diante da impunidade da violência do passado, uma falta de constrangimentos para o seu uso indiscriminado no futuro (HUGGINS, 2000).

E por falar no futuro, o que se pode esperar dos futuros integrantes das Forças Armadas brasileiras, quando elementos culturais autoritários continuam fazendo parte do conjunto de crenças e valores que lhes são repassados por seus superiores? Se não houvesse evidentes resquícios culturais dos ensinamentos que foram introjados na vigência da DSN, justificando e racionalizando a neutralização dos opositores, certamente os recrutas de Santa Maria, no interior do Rio Grande do Sul, não teriam sido ensinados por seus superiores – no final da década de 1990 – a cantar uma música de treinamento que fazia apologia à tortura, e a turma de formandos da Escola Preparatória de Cadetes, em Campinas, tampouco teria escolhido para seu Patrono – em 2006 – o ditador-presidente Emílio Garrastazu Médici, que governou o país durante os *Anos de Chumbo*⁸.

Qualidade da Democracia e Legados Autoritários: notas para uma abordagem

Estudos sobre “Qualidade da Democracia” correspondem, em última análise, à uma necessidade concreta gerada com o cenário político surgido com as transições à democracia iniciadas a partir da década de 1970. Conforme Oswaldo Iazzetta (2013, p. 141):

⁸ Os exemplos referidos são lembrados, dentre outros casos, por Suzana K. Lisbôa (In: Depoimento disponível na videoteca digital do NEV/USP). A música cantada pelos recrutas de Santa Maria continha os seguintes versos: “tortura é uma coisa muito fácil de fazer / pega o inimigo / maltrata até morrer”.

Los estudios sobre la democracia en las últimas tres décadas han acompañado los climas y contextos cambiantes que sacudieron a la región. Si los problemas de la transición y consolidación de la democracia – luego revisada y desechada por los autores que la impulsaron –, dominaron la agenda de investigación de los años ochenta, un lugar equivalente ocupan hoy los estudios en torno a la calidad de la democracia, tal como la prueba la vasta literatura sobre el tema y la proliferación de experiencias que, en diferentes países de nuestra región, ensayan evaluaciones inspiradas en ella.

Para que se possa discutir, e, na seqüência, avaliar a qualidade de uma democracia, acredita-se que é necessário, primeiramente, numa clara caracterização do que é uma democracia. É fato que a participação eleitoral é, e sempre será, um quesito importante, sobretudo quando é preciso apresentar dados quantitativos sobre o funcionamento do governo. A dimensão qualitativa da democracia, que vai muito além das urnas, contudo, não pode ser esquecida (GUGLIANO, 2013, p. 235-236). Dito isso, e, embora reconheçam haver diferenças de um país para o outro, Larry Diamond e Leonardo Morlino (2004), por exemplo, acreditam que é possível estabelecer uma forma padronizada de se analisar e avaliar a qualidade das democracias existentes, de forma independente das características particulares que cada caso estudado apresenta.

De acordo com o exposto em estudo anterior (GUGLIANO, 2013, p. 232), Diamond & Morlino sugerem oito dimensões para avaliação (indexação) qualitativa dos resultados, dos fundamentos e dos processos democráticos: 1) o império da lei; 2) participação; 3) livre competição; 4) prestação de contas vertical e horizontal (*accountability*); 5) respeito às liberdades sociais; 6) respeito às liberdades políticas; 7) implementação progressiva de políticas de igualdade; 8) *responsiveness*. Para que o país tenha um bom nível de qualidade da democracia, deveria ser bem avaliado nas oito dimensões propostas.

Sobre as últimas quatro dimensões, ou, critérios substantivos para avaliação da democracia mencionados por Diamond & Morlino, Bruno Konder Comparato (2011, p. 23) destaca que:

Os **critérios substantivos**, por sua vez, estão relacionados com o respeito pelos direitos civis e políticos e com a implementação progressiva de uma maior igualdade política, social e econômica. Trata-se, aqui, da garantia e da efetividade dos direitos humanos, sejam eles individuais ou coletivos. [grifo do autor]

Se há a pretensão de se avaliar a qualidade democrática à luz dos legados autoritários que se mantêm em determinado cenário político, parece útil estabelecer-se uma conexão que possibilite a análise combinada do grau da garantia e efetividade dos direitos humanos, por um lado; com a dimensão da *responsiveness* existente, por outro. Entretanto, conforme adverte Comparato (2011, p. 23), “para que a responsividade seja alta, é necessário combinar os critérios procedimentais com os substantivos”.

No que se refere à garantia e a efetividade dos direitos humanos no Brasil, conforme analisado na primeira seção deste estudo, é fato que avanços pontuais e significativos foram dados principalmente a partir da metade da década de 1990, com a implementação de mudanças estimuladas e/ou sugeridas pela *Conferência de Viena*. Uma questão pendente na agenda dos direitos humanos do país, contudo, relaciona-se ao enfrentamento das violações aos direitos humanos perpetradas durante a ditadura civil-militar. O não-enfrentamento da temática apresenta-se, nesse sentido, não só como um entrave à nova democracia, mas também como uma espécie de dívida contraída em nome da redemocratização brasileira (GUGLIANO; GALLO, 2011, p. 36).

Quando o foco da análise recai nas políticas destinadas à memória da repressão política praticada durante a ditadura, entretanto, é evidente o vínculo entre os legados autoritários apresentados na seção anterior e os limites contidos nestas políticas. Conforme visto, além de integrantes das Forças Armadas terem se manifestado publicamente no processo de elaboração-implementação de políticas públicas como a Lei nº 9.140/95, o PNDH-3, e a *Comissão da Verdade*, algo que denota a força das prerrogativas militares no país, o fortalecimento da tese da anistia recíproca é outro fato que evidencia a existência de variáveis que relativizam avaliações mais positivas a respeito da satisfação dos critérios substantivos da democracia brasileira.

De modo semelhante, quando se analisa o grau de *responsiveness* atingido no Brasil, é fato que, uma vez que o bloqueio interpretativo da anistia permite que o conjunto das violações aos direitos humanos ocorridas na vigência da Doutrina de Segurança Nacional permaneça sem julgamento, é complicado, ao avaliar esta variável, não levar em conta que o desenvolvimento da democracia brasileira parece conviver harmonicamente com uma espécie de “banalidade da impunidade”. Tal banalidade da impunidade relativiza a satisfação do critério da responsividade valendo-se, por um lado, da manutenção de mecanismos institucionais autoritários que foram mantidos na nova democracia, e, por outro, do fortalecimento de uma cultura de violação aos direitos humanos onde, inspirando-se na impunidade do passado, os atuais agentes do Estado sentem-se livres para cometer novas violações.

Considerações finais

Com base nos dados apresentados, verifica-se que, na atualidade brasileira, convivem com a democracia diversos resquícios do regime burocrático-autoritário instalado com o Golpe de 1964. Encontra-se, no sentido referido: 1) a manutenção da interpretação da anistia recíproca, que impossibilita o julgamento dos crimes cometidos pelo aparato repressivo, e potencializa que os fatos ocorridos sejam esquecidos pela sociedade; 2) a persistência de uma política nacional de sigilo documental, que por décadas limitou a atuação de vítimas da repressão (e/ou de seus familiares) na busca por “memória, verdade e justiça”; 3) a permanência de um rol de prerrogativas militares, que permite que os integrantes (da ativa e da reserva) das Forças Armadas atuem como *veto players* da democracia; 4) a reprodução de resquícios de uma cultura autoritária, na qual o respeito aos direitos humanos pode ser constantemente relativizado em nome da “ordem”.

Se não parece acertado afirmar que a permanência desses resquícios legitima uma visão essencialmente pessimista sobre a qualidade da democracia no Brasil; também não é de todo correto afirmar, por outro lado, que a existência de legados do autoritarismo convivendo com instituições e práticas democráticas não constitua, certamente, constrangimento ao pleno desenvolvimento do regime democrático no país, limitando o aprofundamento e a qualidade dos resultados políticos produzidos.

Por essa razão, reitera-se que, como problema prático decorrente da manutenção desses legados, não só a causa dos direitos humanos em si fica enfraquecida, mas também que, enquanto se mantiverem legados do autoritarismo convivendo normalmente com instituições e práticas democráticas, a própria qualidade da democracia pode ser questionada. Afinal, não refletir sobre a forma como legados do autoritarismo mantiveram-se até a atualidade, e sobre o modo como os mesmos projetam-se para o futuro, enfraquece o desenvolvimento da democracia no presente impossibilitando, ainda, a construção-fortalecimento de mecanismos que diminuam as chances que outro período de violações aos direitos humanos venha a ocorrer.

Referências

ALMEIDA TELES, Janaína de. Os familiares de mortos e desaparecidos políticos e a luta por “verdade e justiça” no Brasil. In: TELES, Edson; SAFATLE, Vladimir (Org.). **O que resta da ditadura: a exceção brasileira**. São Paulo: Boitempo, 2010. p. 253-298.

ARTURI, Carlos S. O debate teórico sobre mudança de regime político: o caso brasileiro. **Revista de Sociologia e Política**, n.17, Curitiba, nov. 2001, p. 11-31.

BRASIL; Secretaria Especial de Direitos Humanos; Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos. **Direito à memória e direito à verdade**. Brasília: SEDH, 2007.

_____; Secretaria de Direitos Humanos. **Habeas Corpus: que se apresente o corpo: a busca dos desaparecidos políticos no Brasil**. Brasília: SDH, 2010.

COMPARATO, Bruno Konder. O impacto dos processos de revisão das leis de anistia na qualidade da democracia na América Latina. **O público e o privado**, v.9, n.18, Fortaleza, jul./dez. 2011, p. 15-30.

D'ARAÚJO, Maria Celina. O estável poder de veto Forças Armadas sobre o tema da anistia política no Brasil. **Varia Historia**, v.28, n.48, Belo Horizonte, jul./dez. 2012, p. 573-597.

DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo. The Quality of Democracy. An overview. **Journal of Democracy**, Washington, oct. 2004, p. 20-31.

DUBÉ, Sébastien; GARCÍA PINZÓN, Viviana. Las tareas contemporáneas de las fuerzas armadas latinoamericanas y la necesaria revisión de la teoría de la consolidación democrática. **Estudios Íbero-Americanos**, PUCRS, v.38, n.1, Porto Alegre, jan./jun. 2012, p. 119-143.

GALLO, Carlos Artur. **Para que não se esqueça, para que nunca mais aconteça: um estudo sobre o trabalho da Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos no Brasil**. 2012. 117f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

_____. Políticas públicas e memória da repressão política no Brasil. In: _____. SOUZA, Bruno Mello; MARTINS, Joyce Miranda Leão (Org.). **Ciência Política Hoje**. Porto Alegre: Evangraf, 2013. p. 39-52. (NO PRELO)

GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. A política de promoção aos direitos humanos no Governo Lula. **Revista Debates**, v.4, n.2, Porto Alegre, jul./dez. 2010, p. 107-135.

GUGLIANO, Alfredo Alejandro. Apontamentos sobre o conceito de qualidade da democracia. **Revista Debates**, v.7, n.1, Porto Alegre, jan./abr. 2013, p. 229-243.

_____; GALLO, Carlos Artur. Modelos de transição, memória da repressão e políticas de direitos humanos no Brasil. **O público e o privado**, v.9, n.18, Fortaleza, jul./dez. 2011, p. 31-42.

HUNTINGTON, Samuel P. **A terceira onda: democratização no final do século XX**. São Paulo: Ática, 1994.

IAZZETTA, Osvaldo. Democracia, calidad de la democracia y democratización. **Revista Debates**, v.7, n.1, Porto Alegre, jan./abr. 2013, p. 139-150.

IPEA. Direitos Humanos e Cidadania. In: **Políticas sociais: acompanhamento e análise**. Brasília: IPEA, 2010. p. 283-305.

KOERNER, Andrei. O papel dos direitos humanos na política democrática: uma análise preliminar. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.18, n.53, out. 2003, p. 143-157.

MARTINS, Luciano. A “liberalização” do regime autoritário no Brasil. In: O’DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe C.; WHITEHEAD, Laurence (Org.). **Transições do regime autoritário: América Latina**. São Paulo: Vértice / Revista dos Tribunais, 1988. p. 108-139.

MEZAROBBA, Glenda. Anistia de 1979: o que restou da lei forjada pelo arbítrio? In: SANTOS, Cecília MacDowell; TELES, Edson; TELES, Janaína de Almeida (Org.). **Desarquivando a ditadura: memória e justiça no Brasil**. v.2. São Paulo: Hucitec, 2009. p. 372-385.

MOTTA, Rodrigo Patto Sá. **Em guarda contra o perigo vermelho: o anticomunismo no Brasil (1917-1964)**. São Paulo: Perspectiva / Fapesp, 2002.

MUNCK, Gerardo; LEFF, Carole. Modes of Transition and Democratization: South America and Eastern Europe in comparative perspective. **Comparative Politics**, v.29, n.3, 1997, p. 343-362.

O’DONNELL, Guillermo. **Contrapontos: autoritarismo e democratização**. São Paulo: Vértice / Revista dos Tribunais, 1986.

_____; SCHMITTER, Philippe C. **Transições do regime autoritário: primeiras conclusões**. São Paulo: Vértice / Revista dos Tribunais, 1988.

PADRÓS, Enrique Serra. Elementos constitutivos do Terror de Estado implementado pelas Ditaduras Cívico-Militares de Segurança Nacional latino-americanas. In: _____. (Org.). **As ditaduras de Segurança Nacional: Brasil e Cone Sul**. Porto Alegre: Corag, 2006. p. 15-22.

_____. Repressão e violência: segurança nacional e terror de Estado nas ditaduras latino-americanas. In: FICO, Carlos; et al. (Org.). **Ditadura e democracia na América Latina: balanço histórico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008. p. 143-178.

PEREIRA, Anthony W. **Ditadura e repressão:** o autoritarismo e o estado de direito no Brasil, no Chile e na Argentina. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2010.

RODEGHERO, Carla Simone; DIENSTMANN, Gabriel; TRINDADE, Tatiana. **Anistia ampla, geral e irrestrita:** história de uma luta inconclusa. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2011.

STEPAN, Alfred. As prerrogativas militares nos regimes pós-autoritários: Brasil, Argentina, Uruguai e Espanha. In: _____ (Org.). **Democratizando o Brasil.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. p. 521-562.

ZAVERUCHA, Jorge. Prerrogativas militares nas transições brasileira, argentina e espanhola. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n.19, 1992, p. 56-65.

_____. **Rumor de sabres.** São Paulo: Ática, 1994.

_____. **Frágil democracia:** Collor, Itamar, FHC e os militares (1990-1998). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

_____. O mito da consolidação da democracia. In: _____. **FHC, forças armadas e polícia:** entre o autoritarismo e a democracia (1999-2002). Rio de Janeiro: Record, 2005. p. 13-50.

_____. Relações civil-militares: o legado autoritário da Constituição brasileira de 1988. In: TELES, Edson; SAFATLE, Vladimir (Org.). **O que resta da ditadura:** a exceção brasileira. São Paulo: Boitempo, 2010. p. 41-76.