

Direitos Humanos e a influência política das Forças Armadas no Brasil

David Succi Junior¹

1. Introdução

Questões como a democracia e os Direitos Humanos ocupam uma posição de destaque no discurso político atual. O Brasil posiciona-se externamente como defensor destes elementos. Por outro lado, uma questão de pouco destaque são as relações civil-militares.

Este trabalho busca atentar para a importância do tema, apontando fragilidades democráticas que se devem à não existência de um efetivo controle civil sobre os militares. Para este fim, pretende-se demonstrar, com base na análise da discussão acerca da revisão da Lei da Anistia, e da formação da Comissão Nacional da Verdade (CNV), que as Forças Armadas brasileiras tiveram poder de influência política suficiente para impedir a observância interna de exigências da Organização dos Estados Americanos (OEA).

2. Brasil na Corte Interamericana de Direitos Humanos

O Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos é um mecanismo regional estabelecido pela OEA que possui dois órgãos: a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e a Corte Interamericana de Direitos Humanos.

A Comissão atua como instância preliminar à jurisdição da Corte” (RESEK, 2011, pág.258), sendo atribuída à mesma o poder para requisitar informações e formular recomendações aos Estados signatários. Caso suas solicitações não sejam atendidas, a Comissão pode submeter o caso à Corte Interamericana de Direitos Humanos, esta, por sua vez, é um órgão judiciário que profere sentenças consideradas inapeláveis.

O caso da Guerrilha do Araguaia, promovida por um grupo que se estabeleceu no sul do Pará entre 1966 e 1972 com o escopo de resistir ao governo militar, e que sofreu violações de Direitos Humanos, como tortura e assassinato, foi enviado à CIDH em 1995, por parentes das vítimas. Em 2009, a Comissão enviou o caso à Corte.

A sentença foi proferida no dia 24 de novembro de 2010. No documento, a Corte Interamericana considerou o Brasil culpado pelo desaparecimento forçado de 61 pessoas, o que implica a violação “dos direitos ao reconhecimento da personalidade jurídica, à vida, à integridade pessoal e à liberdade pessoal, estabelecidos nos artigos 3, 4, 5 e 7 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos” (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2010, pag. 114).

Entre as medidas de reparação e não repetição exigidas ao Brasil pelo órgão, como determinar o paradeiro

¹ Graduando em Relações Internacionais pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP - campus Franca), membro do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (Gedes) e redator do Observatório Cone Sul de Defesa e Forças Armadas e do Observatório de Política Externa.

das vítimas, divulgar amplamente a sentença, reconhecer publicamente sua responsabilidade, implantar programa de educação em Direitos Humanos nas Forças Armadas, pagar indenizações e tratamento psicológico aos familiares das vítimas, será ressaltado, para os fins deste trabalho, o dever de investigar e punir os responsáveis por violações aos Direitos Humanos.

Com base em sua jurisprudência, a Corte reiterou, no documento, a responsabilidade dos Estados de investigar, julgar e punir as violações de Direitos Humanos. O órgão exigiu que o Brasil adote “todas as medidas (...) necessárias para assegurar que a Lei de Anistia e as leis de sigilo não continuem a representar um obstáculo para a persecução penal contra graves violações de direitos humanos” (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2010, pag. 95).

3. A Lei da Anistia e o STF

A Lei da Anistia, como é popularmente conhecida a lei n. 6.683, de 28 de agosto de 1979, concede anistia a todos aqueles que cometeram, entre 2 de setembro de 1961 e 15 de agosto de 1979, crimes políticos ou conexos a estes. O primeiro parágrafo da lei explicita que: “Consideram-se conexos (...) os crimes de qualquer natureza relacionados com crimes políticos ou praticados por motivação política”.

O argumento apresentado pelo Brasil à Corte é de que o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou e considerou improcedente a reinterpretção da Lei da Anistia. A sentença do caso da Guerrilha do Araguaia apresentou o argumento brasileiro, mas não o aceitou, exigindo, como já mencionado, que o país tomasse medidas para que a Lei da Anistia não interferisse em sua obrigação de julgar e punir os perpetradores de violações aos Direitos Humanos. Mesmo assim, o Itamaraty, em nota publicada em seu *site*, reafirmou tal argumentação, no dia 15 de dezembro de 2010, vinte dias após a Corte proferir a sentença.

3.1 Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 153 (ADPF 153)

Nos dias 28 e 29 de abril de 2010 foi analisada pelo STF, a ADPF 153, relativa à Lei nº 6.683, enviada pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). A ação questionava a interpretação do artigo 1º da lei, que estende a anistia aos agentes públicos acusados de cometer crimes comuns, como homicídio, abuso de autoridade, lesão corporal, desaparecimento forçado, estupro e tortura, contra os opositores políticos, durante o regime militar brasileiro. O STF decidiu, por sete votos a dois, pela improcedência da ação apresentada pela OAB.

A argumentação de todos os ministros contrários à reinterpretção estava relacionada a uma concepção do momento histórico no qual a lei foi concebida. Consideram que a implementação da Lei da Anistia constituiu um pacto entre a sociedade e o regime militar, sendo assim, um instrumento da transição. Partindo deste pressuposto, a intenção inicial da formulação da norma não poderia ser outra que beneficiar ambos os lados da disputa.

Abraão e Torelly buscaram neste mesmo momento histórico, as razões políticas do estado de impunidade em

relação às violações de Direitos Humanos, ocorridas no regime militar. Afirmam que o processo transicional brasileiro foi fortemente controlado pelos militares e que “esse forte controle do regime sobre a democracia insurgente nasce juntamente com o próprio movimento de abertura, simbolicamente aludido com a aprovação da lei de anistia” (ABRÃO; TORELLY, 2011, pag. 232). Apresentam também o fato de que, um terço do Congresso Nacional era formado pelos chamados “senadores biônicos”², o que permitiu que o projeto de anistia política aprovado fosse aquele apresentado pelos militares.

A questão sobre o tipo de transição democrática ocorrida no Brasil e suas consequências será mais bem tratada mais adiante. Apesar de serem divergentes quanto ao motivo pelo qual a interpretação da lei beneficia os agentes do Estado, ambas as argumentações levam a uma única conclusão: tal norma foi estabelecida com o claro propósito de anistiar os violadores de Direitos Humanos, de modo que não cabe ao STF interpretá-la de outra maneira.

Para que a exigência da Corte Interamericana de Direitos Humanos seja cumprida, é necessário que a análise da Lei de Anistia seja feita pelo Legislativo, pois assim como o ministro Eros Grau, relator da ADPF 153, afirmou em seu voto, “no Estado democrático de direito o Poder Judiciário não está autorizado a alterar, a dar outra redação (...) a texto normativo” (STF – Inteiro Teor do Acórdão da ADPF 153, 2010, pag. 58). “Revisão de lei de anistia, se mudanças do tempo e da sociedade a impuserem, haverá – ou não – de ser feita pelo Poder Legislativo, não pelo Poder Judiciário” (Idem, pag. 61). Portanto, a decisão do STF relativa à Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental sobre a Lei da Anistia, não pode ser apresentada como resposta perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Houve a possibilidade de que o debate sobre a revisão de tal norma fosse levado ao Congresso Nacional no projeto de lei relativo ao estabelecimento da Comissão Nacional da Verdade (CNV), porém devido a pressões do então ministro da Defesa, Nelson Jobim, o então Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, “garantiu que o documento não incluiria medidas que revogassem a Lei de Anistia” (WINAND; BIGATAO, 2012).

4. Comissão Nacional da Verdade

A Comissão Nacional da Verdade foi instituída pela lei nº 12.528, de 18 de novembro de 2011, tendo como objetivos principais esclarecer e tornar público os casos de graves violações aos Direitos Humanos, ocorridos entre os anos de 1946 e 1988, promover a reconciliação nacional e garantir o direito à verdade histórica e à memória. Para tanto, a Comissão pode requisitar testemunhos, informações, dados e documentos de órgãos e entidades públicas; receber informações que lhe forem encaminhadas voluntariamente; determinar a realização de perícias para coleta ou recuperação de informações; e promover audiências públicas.

Para se entender o motivo pelo qual a discussão sobre a Lei da Anistia não passou pelo Congresso Nacional juntamente com o projeto de lei da CNV, e porque este fato constitui um recuo do governo Lula diante de pressões das

Forças Armadas, é necessário ter uma visão geral dos antecedentes da Comissão.

4.1 Antecedentes

Os primeiros traços da formação de uma Comissão da Verdade no país remontam à proposta, em 2004, do então presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, de se organizar o “Arquivo da Intolerância”, cujo objetivo seria disponibilizar à sociedade documentos sobre torturas, prisões, desaparecimentos forçados e mortes, ocorridas durante o período militar. Foi formada uma Comissão para Averiguação, constituída por ministros, que “requereu junto às Forças Armadas, à Política Federal e à Agência Brasileira de Inteligência (Abin) os arquivos daquela natureza” (WINAND; BIGATAO, 2012). O projeto, porém, não logrou sucesso, devido a uma decisão do Tribunal Regional Federal (TRF), que restringia o acesso a tais informações.

Em dezembro de 2008, como fruto dos debates da 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos, foi encaminhada ao governo uma recomendação para que fosse criada a “Comissão da Verdade e Justiça”. Em 2009, Lula lançou a terceira versão Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), cuja diretriz 23 estabeleceu como ação programática a formação de uma Comissão Nacional da Verdade, com o objetivo de esclarecer publicamente as violações de direitos humanos. Vale citar a diretriz 25 do PNDH-3, cujo objetivo é suprimir leis remanescentes do período do regime militar (1964-1985) que afrontem compromissos internacionais e a garantia dos Direitos Humanos.

4.1.1 Defesa e Direitos Humanos

Um ponto fundamental para se entender as disputas que perpassam a criação da Comissão Nacional da Verdade é o embate entre os então ministros das Secretarias Especial de Direitos Humanos, Paulo Vannuchi, e da Defesa, Nelson Jobim.

Vannuchi, baseando-se nos tratados internacionais sobre Direitos Humanos, assinados pelo Brasil, que estabelecem como imprescritíveis os crimes de lesa-humanidade e a tortura, considera a Comissão uma resposta às aspirações dos familiares das vítimas do regime militar. Deste modo, defende que a CNV tenha a competência de investigar e punir os perpetradores de violações dos Direitos Humanos. Jobim, por outro lado, considerou que a Comissão poderia trazer aspectos revanchistas, e criar atritos desnecessários com as Forças Armadas. Lembra em suas argumentações a decisão do STF, acima citada, afirmando que, diante desta decisão, seria inviável a criação de uma instância com poderes de investigar e punir aqueles que violaram os Direitos Humanos no período compreendido pela lei.

Tem-se deste modo, como afirmam Winand e Bigatão, uma disputa por protagonismos: de um lado o mistério dos direitos humanos, que busca estabelecer uma vinculação com os tratados internacionais, e do outro lado o Ministério da Defesa, ao qual caberia exercer o controle sobre os militares.

No dia 21 de dezembro de 2009, foi lançado pelo governo o anteriormente citado PNDH-3, que intensificou a

² Indicados pelo Executivo

disputa entre as duas pastas. Os principais pontos de discordância em relação ao Programa estão relacionados às diretrizes 23 e 25. Na primeira, é utilizado o termo “repressão política” que, na interpretação das Forças Armadas e do Ministério da Defesa, excluiria a investigação da esquerda armada. A segunda prevê a criação de um grupo de trabalho no Congresso Nacional com o objetivo de revogar as leis remanescentes do regime militar, entre as quais estaria inclusa a Lei da Anistia.

Para pressionar o governo, no dia 22 de dezembro de 2009, Jobim procurou o então presidente Lula, na Base Aérea de Brasília, para entregar sua carta de demissão. Segundo o periódico *O Estado de S. Paulo*, os comandantes do Exército, Enzo Peri, da Aeronáutica, Juniti Saito e da Marinha, Moura Neto, declararam que também deixariam o cargo se a saída de Jobim realmente se confirmasse. De acordo com *O Estado*, estabeleceu-se, nesta ocasião, um acordo, segundo o qual o texto do Programa Nacional de Direitos Humanos não seria alterado, mas as propostas de lei a serem encaminhadas ao Congresso Nacional não afrontariam as Forças Armadas, e se necessário, a base governista seria mobilizada para impedir a implantação de mecanismos de caráter revanchista. Leia-se: a proposta de revisão da Lei da Anistia não seria encaminhada ao Legislativo.

Nota-se a partir deste momento um progressivo recuo do governo Lula diante das pressões do Ministério da Defesa e das Forças Armadas. No dia 13 de maio de 2010, o presidente publicou uma nova versão do PNDH-3, na qual foram alterados quatro dispositivos referentes à área militar: as expressões “repressão ditatorial” e “perseguidos políticos” foram retiradas; o período a ser analisado foi ampliado para além dos anos do regime militar; a proibição de intitular logradouros e prédios públicos com os nomes dos violadores de Direitos Humanos, passou a ser uma recomendação; e se estabeleceu uma posição contrária a uma revisão da Lei da Anistia que garantisse a persecução penal dos torturadores.

O projeto de lei foi encaminhado pelo governo ao Congresso Nacional em maio de 2010, onde tramitou e foi aprovado com poucas alterações, no dia 26 de outubro. Na Câmara dos Deputados, foram inseridas duas modificações: uma pelo Democratas (DEM), segundo a qual não podem ser membros da CNV aqueles que exercem cargo executivo em um partido, que estão envolvidos nos fatos investigados, ou que tenham um cargo comissionado; e outra pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), de acordo com a qual, qualquer cidadão pode solicitar ou prestar informações à Comissão. No Senado, o projeto foi aprovado sem alterar o texto referendado na Câmara. No dia 18 de novembro de 2011, já no governo de Dilma Rousseff, ocorreu uma cerimônia para a ratificação da lei.

5. Influência dos Militares na Política e o Tipo de Transição Democrática no Brasil

O caso apresentado explicita a capacidade de interferência que as Forças Armadas brasileiras possuem nas relações internas de poder e no processo decisório. Tal capacidade é um descumprimento do quarto capítulo da Carta Democrática Interamericana, segundo o qual todas as instituições do Estado devem ser subordinadas ao poder civil.

Saint-Pierre afirma que a institucionalização das relações de poder e dos processos decisórios é necessária para a consolidação de uma ordem democrática. Tal institucionalização, por sua vez, pressupõe “a existência de um marco normativo que tenha como base a estrita subordinação daquelas [instituições do Estado] à autoridade nacional, o que exclui a participação das FFAA na cena política” (SAINT-PIERRE, 2007, pag. 35). Deste modo, um efetivo controle civil sobre os militares é fundamental para a consolidação democrática no país.

5.1 Transição brasileira

O poder de influência política das Forças Armadas brasileiras, que foi capaz de impedir a implementação das medidas exigidas pela OEA, é um resquício do regime militar, que perdurou no tempo, devido ao tipo de transição democrática ocorrida no país. Duas características marcantes desta transição são: seu caráter voluntário, “recendendo à decisão administrativa ou estratégica” (SOARES, 2006, pag. 62); e o fato de ter sido controlada pelo próprio regime a ser superado.

Soares apresenta a classificação dos componentes de um regime autoritário militarizado, proposta por Alfred Stepan, segundo o qual, tais regimes são formados pelos militares como governo; pela comunidade de segurança (instância relacionada à repressão); e pelos militares como instituição (rotina burocrática). O impulso para o projeto de distensão, iniciado no governo Geisel, é oriundo das contradições geradas pela progressiva autonomização dos setores da repressão. Este crescente ganho de autonomia, por parte da comunidade de segurança, cria dois graves problemas internos ao regime: rompe com o sistema de hierarquização bem definido, característica do aparelho militar, e leva a um conflito entre a Presidência e Ministério do Exército. O primeiro gera um entrave à previsibilidade das ações, enquanto o segundo significaria um embate entre a instância política e a de repressão. Ambos colocam em risco a própria sobrevivência do regime, deste modo, tornou-se premente a necessidade de solucionar tais dissensões. O meio utilizado foi a própria distensão do regime.

Por seu duplo caráter, o processo de abertura no Brasil ocorreu, como planejado pela caserna, de maneira lenta gradual e segura. Tal fato garantiu que, após a transição “ainda que não fossem mais governo, os militares participassem intensamente das negociações políticas” (SAINT-PIERRE; WINAND, 2007, pag. 43). O governo Sarney foi caracterizado pelo deslocamento do aparelho militar do centro de poder do Estado, para uma função de tutela sobre o governo civil, o que garantiu ao mesmo um grande poder de intervenção. Somente nos anos de 1990, durante o governo de Fernando Collor, têm-se as primeiras medidas voltadas à construção da supremacia civil. A criação do Ministério da Defesa ocorreu tardiamente, em 1999, durante o governo Fernando Henrique Cardoso. Apesar dos primeiros passos em direção a um controle objetivo dos civis sobre os militares, a autonomia da caserna ainda se faz presente no Brasil.

Outro elemento que contribuiu de maneira relevante para tal continuidade foi o afastamento da sociedade civil brasileira em relação à deflagração do processo de transição.

Assim como afirma Soares, “o papel da sociedade civil não foi o de provocar a abertura, mas criou constrangimentos eficazes ao exercício ditatorial do poder” (SOARES, 2006, pag.74). Apesar dos constrangimentos citados pelo autor, os militares lograram manter o controle sobre o processo de transição. O posterior desinteresse da sociedade civil em relação aos temas de defesa contribuiu para a manutenção de certas prerrogativas militares.

6. Conclusão

Nota-se durante o governo Lula a existência de dois impulsos – um interno e outro externo – relativos à redenção com o passado ditatorial, e à construção de um controle civil objetivo sobre os militares³. A pressão interna está relacionada à vontade política do governo em estabelecer medidas neste sentido. O que é perceptível com o projeto do “Arquivo da Intolerância” de 2004, e com o PNDH-3, de 2009. A pressão externa, por sua vez, consiste na análise do caso da Guerrilha do Araguaia, pelo Sistema Interamericano de Direitos Humanos e, por sua sentença naturalmente impositiva, que exige o estabelecimento das medidas necessárias para que a Lei da Anistia não continue sendo um obstáculo à investigação e à punição das violações de Direitos Humanos ocorridas no país.

A resposta dada à exigência externa, baseada na análise da ADPF 153 pelo SFT, é, como já visto, insatisfatória. Tal resposta reflete o recuo do Executivo diante de pressões políticas das Forças Armadas. Fato que explicita o malogro do controle civil sobre os militares, e conseqüentemente, a fragilidade da democracia no país, que, por sua vez, relaciona-se aos resquícios de autonomia política da caserna, garantidos pela transição democrática, de caráter voluntário e controlado. 🌀

Referencia bibliográfica:

Artigos

WINAND, E. C. A. ; BIGATÃO, J. P. . A política brasileira para os Direitos Humanos e sua inserção nos jornais: a Comissão Nacional da Verdade. 2012. (Apresentação de Trabalho/Comunicação).

Documentos

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 153. Inteiro Teor do Acórdão. Relator: Ministro Eros Grau. Abril 2010. Disponível em:
<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF153.pdf>

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. 2010. Sentença de 24 de novembro. Gomes Lund e Outros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil. 2010. Disponível em:
http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_por.pdf

LEI N. 6.683, de 28 de agosto de 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6683.htm

ITAMARATY. Nota 724. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa> Acesso: 02/05/2013

SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDENCIA DA REPUBLICA. Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3). Brasília: SDH/PR, 2010. P. 169 – 177.

Livros

ABRAO, Paulo; TORELLY, Marcelo D. As dimensões da Justiça de Transição no Brasil, a eficácia da Lei de Anistia e as alternativas para a verdade e a justiça. In: A anistia na era da responsabilização : o Brasil em perspectiva internacional e comparada. Brasília : Ministério da Justiça, Comissão de Anistia; Oxford : Oxford University, Latin American Centre, 2011.

BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos. Direito à verdade e à memória. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2007.

KRSTICEVIC, V. ; AFFONSO, B. A dívida histórica e o Caso Guerrilha do Araguaia na Corte Interamericana de Direitos Humanos impulsionando o direito à verdade e à justiça no Brasil. In: A anistia na era da responsabilização : o Brasil em perspectiva internacional e comparada. Brasília : Ministério da Justiça, Comissão de Anistia; Oxford : Oxford University, Latin American Centre, 2011

REZEK, JOSÉ FRANCISCO. Direito internacional público: curso elementar. 13 ed. São Paulo: Saraiva, 2011

ROESLER, C. R. ; SENRA, L. C. M. Lei de Anistia e Justiça de Transição: a releitura da ADPF 153 sob o viés argumentativo e principiológico. *Sequencia*, Florianópolis n. 64, p. 131-160, jul. 2012.

SAINT-PIERRE, Héctor L. ; WINAND, Érica C. . O legado da transição na agenda democrática para a defesa: os casos brasileiro e argentino. In: Héctor Luis Saint-Pierre. (Org.). Controle civil sobre os militares e política de defesa na Argentina, no Brasil, no Chile e no Uruguai. São Paulo: Editora Unesp - Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais UNESP - UNICAMP - PUC/SP, 2007.

SOARES, S. A. . Controles e autonomias: as Forças Armadas e sistema político brasileiro (1974-1999). 1. ed. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista - UNESP, 2006.

Periódicos

O Estado de S. Paulo, Nacional, 30/12/2009
O Estado de S. Paulo, Nacional, 14/05/2010

³ Entende-se por controle civil objetivo a “ maximização do poder civil e minimização do poder militar” (SOARES, 2006, pag. 41)