

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS**  
**Instituto de Filosofia, Sociologia e Política**  
**Programa de Pós-Graduação em Ciência Política**



Tese

**A política das políticas de memória e seus processos de interação  
socioestatal: conflitos, avanços e desafios (1995-2022)**

**Rafael Alexandre Silveira**

Pelotas, 2025

**Rafael Alexandre Silveira**

**A política das políticas de memória e seus processos de interação  
socioestatal: conflitos, avanços e desafios (1995-2022)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Filosofia, Sociologia e Política (IFISP), da Universidade Federal de Pelotas (UFPel), como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Artur Gallo.

Pelotas, 2025



Universidade Federal de Pelotas / Sistema de Bibliotecas  
Catalogação da Publicação

S587p Silveira, Rafael Alexandre

A política das políticas de memória e seus processos de interação socioestatal [recurso eletrônico] : conflitos, avanços e desafios (1995-2022) / Rafael Alexandre Silveira ; Carlos Artur Gallo, orientador. — Pelotas, 2025.  
202 f.

Tese (Doutorado) — Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia, Sociologia e Política, Universidade Federal de Pelotas, 2025.

1. Políticas de memória. 2. Interações socioestatais. 3. Movimentos por memória, verdade e justiça. 4. Conjunturas. I. Gallo, Carlos Artur, orient. II. Título.

CDD 320

**Rafael Alexandre Silveira**

**A política das políticas de memória e seus processos de interação  
socioestatal: conflitos, avanços e desafios (1995-2022)**

Tese aprovada, como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Ciência Política, do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia, Sociologia e Política, da Universidade Federal de Pelotas.

Data da Defesa: 05 de maio de 2025.

Banca examinadora:

Prof. Dr. Carlos Artur Gallo (Orientador). Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Prof. Dr. Alvaro Augusto de Borba Barreto. Doutor em História pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Prof. Dr. Christian Jecov Schallenmüller. Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo.

Profa. Dra. Monika Weronika Dowbor. Doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo.

A Miguel André Lopes Silveira (*in memoriam*)

## **Agradecimentos**

Agradeço à minha família por ter estado ao meu lado em mais esta jornada.

Agradeço ao meu orientador, Prof. Dr. Carlos Artur Gallo, pela amizade de todos estes últimos anos, pela confiança depositada em mim e em minha pesquisa, pelas sugestões, pelas ponderações sempre necessárias, pela paciência e pelas palavras para acalmar angústias e superar dificuldades.

Agradeço à CAPES, pela concessão de bolsa de pesquisa durante os anos de vínculo.

Agradeço aos colegas de Doutorado e do Núcleo de Pesquisa sobre Políticas de memória, pela troca constante e pelo apoio.

Agradeço ao Prof. Dr. Renato Perissinotto, do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Paraná, por ter me oportunizado, como aluno especial durante o período pandêmico, a aproximação ao método de pesquisa aqui desenvolvido.

Agradeço à Profa. Dra. San Romanelli, pelo diálogo sobre o tema da memória política na democracia, como forma de ajudar a consolidar o objeto desta tese.

Agradeço aos membros da banca examinadora.

Agradeço, por fim, ao povo brasileiro.

*“En la medida en que la realidad es compleja, múltiple y contradictoria, y que las inscripciones subjetivas de las experiencias nunca son reflejos especulares de los acontecimientos públicos, no podemos esperar encontrar una “integración” o correlación directa entre las memorias individuales y públicas, o la presencia de una memoria única. Hay contradicciones, tensiones, silencios, conflictos, hiatos y disyunciones, así como instancias de “integración”. La realidad social es contradictoria, llena de tensiones y conflictos. La memoria no es una excepción”*

Elizabeth Jelin e Susana Kaufman (2001)

## RESUMO

SILVEIRA, Rafael Alexandre. **A política das políticas de memória e seus processos de interação socioestatal: conflitos, avanços e desafios (1995-2022)**. Orientador: Carlos Artur Gallo. 2025. 204 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia, Sociologia e Política, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2025.

A presente tese discute a dinâmica em torno das disputas pela memória política da ditadura militar brasileira durante vinte e sete anos de recorte temporal sob a vigência da atual Constituição de 1988, e quando a agenda sobre as políticas de memória passou a integrar o ambiente sócio-político do país. Atenta, ademais, para as relações entre os movimentos de luta por memória, verdade e justiça e as instituições estatais, ao diagnosticar que ambos atuam de modo a se influenciar mutuamente por razões contextuais que se inscrevem nas características modulares do jogo de forças diversas dentro da estrutura democrática. O objeto da pesquisa diz respeito, pois, aos processos de interação socioestatal ocorridos entre os atores sociais que intencionam direitos relativos à memória das vítimas do regime ditatorial e o Estado brasileiro, por intermédio dos governos, do sistema representativo e da burocracia pública. O objetivo geral, por sua vez, consiste em investigar como as interações socioestatais entre os grupos da sociedade civil engajados na luta pela memória do passado e o ente estatal impactam as políticas públicas relacionadas ao tema entre 1995 a 2022. A partir da utilização do Método Histórico Comparativo e do *Process Tracing*, como ferramentas de análise qualitativa, busca-se elucidar os diferentes cenários políticos, apresentando uma leitura sobre o papel de cada *entidade* e *atividade* diante de um quadro interacional e complexo, típico de países marcados por peculiaridades oscilantes entre passado, presente e futuro, como o Brasil. Os resultados indicam que políticas de memória tendem a avançar quando mostram-se permeadas por níveis alto e médio em seus processos de interação socioestatal, a partir de coalizões sociais e políticas que convergem para consensos mínimos em torno da pauta, ao passo que os obstáculos para a efetividade das medidas tendem a se reproduzir quando os níveis reduzidos do processo de interação, associados a contextos de conjunturas críticas, apoiam-se em baixa intensidade de mobilizações e em instrumentalização ideológica por parte de governos descompromissados com o tema das políticas públicas relacionadas à memória do regime autoritário.

**Palavras-chave:** políticas de memória; interações socioestatais; movimentos por memória, verdade e justiça; conjunturas

## ABSTRACT

SILVEIRA, Rafael Alexandre. **The politics of memory policies and their socio-state interaction processes: conflicts, advances and challenges (1995-2022)**. Advisor: Carlos Artur Gallo. 2025. 204 p. Thesis (PhD in Political Science) – Institute of Philosophy, Sociology and Politics, Federal University of Pelotas, Pelotas, 2025.

This thesis discusses the dynamics surrounding the disputes over the political memory of the Brazilian military dictatorship during the twenty-seven-year period under the current Constitution of 1988, when the agenda on memory policies became part of the country's socio-political environment. It also focuses on the relationships between movements fighting for memory, truth and justice and state institutions, by diagnosing that both act in a way that influences each other for contextual reasons that are part of the modular characteristics of the interplay of diverse forces within the democratic structure. The object of the research concerns, therefore, the processes of socio-state interaction that occurred between social actors who seek rights related to the memory of victims of the dictatorial regime and the Brazilian State, through governments, the representative system and the public bureaucracy. The general objective, in turn, consists of investigating how socio-state interactions between civil society groups engaged in the fight for the memory of the past and the state entity impact public policies related to the topic between 1995 and 2022. Using the Comparative Historical Method and Process Tracing as qualitative analysis tools, the aim is to elucidate the different political scenarios, presenting a reading on the role of each entity and activity in the face of an interactional and complex framework, typical of countries marked by oscillating peculiarities between past, present and future, such as Brazil. The results indicate that memory policies tend to advance when they are permeated by high and medium levels of socio-state interaction processes, based on social and political coalitions that converge towards minimum consensus around the agenda, while obstacles to the effectiveness of the measures tend to reproduce themselves when the reduced levels of the interaction process, associated with contexts of critical circumstances, are supported by low intensity of mobilizations and ideological instrumentalization by governments that are not committed to the issue of public policies related to the memory of the authoritarian regime.

**Keywords:** memory policies; socio-state interactions; movements for memory, truth and justice; current circumstances

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABI	Associação Brasileira de Imprensa
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
AGU	Advocacia Geral da União
AI	Ato institucional
ANC	Assembleia Nacional Constituinte
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
CA	Comissão de Anistia
CBA	Comitê Brasileiro pela Anistia
CEIOP	Comissão Especial de Investigação das ossadas de Perus
CGU	Controladoria Geral da União
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CMDPE	Comissão de Mortos e desaparecidos políticos
CNDH	Conselho Nacional de Direitos Humanos
CNV	Comissão Nacional da Verdade
CPDOC	Centro de Pesquisa e Documentação de história contemporânea do Brasil
DEM	Democratas
DOPS	Departamento de Ordem Política e Social
DSN	Doutrina de Segurança Nacional
EIMDP	Equipe de identificação de mortos e desaparecidos políticos
FHC	Fernando Henrique Cardoso
GSI	Gabinete de Segurança Institucional
GTNM	Grupo Tortura Nunca Mais
ICTJ	International Center for Transitional Justice
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MEC	Ministério da Educação
MEPA	Movimento feminino pela anistia
MPF	Ministério Público Federal
MHC	Método Histórico Comparativo
MMVeJ	Movimento por memória, verdade e justiça
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OBAN	Operação Bandeirante
ONGs	Organizações não governamentais
PAC	Programa de Aceleração do crescimento
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PEC	Proposta de Emenda Constitucional



PDT	Partido Democrático Trabalhista
PFDC	Procuradoria Federal dos direitos do cidadão
PL	Projeto de lei
PL	Partido Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNDH	Programa Nacional de Direitos Humanos
PRN	Partido da Reconstrução da Ordem Nacional
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSL	Partido Social Liberal
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
PTr	Process Tracing
PUC	Pontifícia Universidade Católica
SEDH	Secretaria Especial dos Direitos Humanos
SNI	Sistema Nacional de Informações
STF	Supremo Tribunal Federal
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UMNA	União dos Militares Não Anistiados
UNB	Universidade de Brasília
UNE	União Nacional dos Estudantes

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Variável dependente, caracterização e momentos/indicadores .....	68
Quadro 2 – Variáveis independentes, indicadores e sub-hipóteses .....	69
Quadro 3 – Categorias, seus indicadores e sub-hipóteses .....	71
Quadro 4 – Medidores do nível do processo de interação sobre políticas de memória .....	180
Quadro 5 – Medidores do nível do processo de interação sobre políticas de memória .....	181
Quadro 6 – Medidores do nível do processo de interação sobre políticas de memória .....	182

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>13</b>
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO.....</b>	<b>21</b>
2.1 O debate sobre a justiça de transição para além de seus cânones: uma discussão na contemporaneidade política .....	21
2.2 As políticas de memória e as bases reflexivas para a compreensão de seu significado na democracia.....	33
2.3 Por uma perspectiva de interações socioestatais sobre políticas de memória: definições e acoplamento teórico.....	42
2.4 O lugar dos movimentos por memória, verdade e justiça (MMVeJ) na teoria dos movimentos sociais e das interações socioestatais.....	49
<b>3 MÉTODO E DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA.....</b>	<b>58</b>
3.1 Contextualização do estudo.....	59
3.2 Caracterização do estudo.....	60
3.2.1 O Método Histórico Comparativo (MHC).....	61
3.2.2 O Process Tracing (PT).....	64
3.2.3 Categorias de análise.....	66
3.2.3.1 Dimensão da memória e da verdade.....	66
3.2.3.2 Dimensão da reparação.....	66
3.2.3.3 Correlação de forças, escolha e decisão política, atuação dos movimentos.....	70
3.3 Técnicas de coleta e análise dos dados.....	71
<b>4 OS PRIMEIROS PASSOS E O MARCO ZERO DAS POLÍTICAS DE MEMÓRIA NO BRASIL (1995-2002) .....</b>	<b>73</b>
4.1 A ditadura militar brasileira e sua configuração sócio-política: da transição negociada à anistia como molduras estruturantes do cenário político.....	74
4.2 A Constituição de 1988 e os primeiros governos pós-ditadura militar: a trajetória política entre conquistas e dilemas por memória, verdade e justiça no Brasil (1985-1994) .....	83
4.3 Processos de interação socioestatal sobre as políticas de memória no período de 1995 a 2002 no Brasil: A era Fernando Henrique Cardoso (FHC).....	90
Síntese.....	102
<b>5 OS PASSOS SEGUINTE DAS POLÍTICAS DE MEMÓRIA NO BRASIL: ENTRE EXPECTATIVAS, POSSIBILIDADES E CONCRETIZAÇÃO (2003-2016) .....</b>	<b>105</b>
5.1 A centro-esquerda no governo federal e a política de direitos humanos: um panorama contextual sobre memória, verdade e justiça no Brasil .....	106
5.2 Processos de interação socioestatal sobre as políticas de memória de 2003 a 2010 no Brasil: a era Lula .....	113

5.3 Processos de interação sobre as políticas de memória durante o período de Dilma Rousseff na presidência do Brasil (2011-2016) .....	121
Síntese .....	135
<b>6 MUITOS PASSOS PARA TRÁS, NENHUM PASSO À FRENTE: A MARCHA DA REGRESSÃO DAS/NAS POLÍTICAS DE MEMÓRIA NO BRASIL (2016-2022) .....</b>	<b>138</b>
6.1 A conjuntura pós-impeachment e o início da regressão das/nas políticas públicas: apontamentos gerais e suas repercussões políticas .....	139
6.2 Processos de interação socioestatal sobre as políticas de memória durante a presidência de Michel Temer (2016-2018) .....	148
6.3 Processos de interação socioestatal sobre as políticas de memória durante a presidência de Jair Bolsonaro (2019-2022) .....	157
Síntese .....	166
<b>7 INTERPRETAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS .....</b>	<b>167</b>
<b>8 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>184</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>190</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Políticas de memória são políticas públicas<sup>1</sup> criadas pelos diferentes governos democráticos com a intenção de lidar com aspectos que dizem respeito ao saldo político de um passado ainda imerso no presente. A rigor, encorajam sociedades a construírem um ambiente social, político e institucional voltado a destravar eventuais impasses ainda não solucionados ou, pelo menos, não suficientemente esclarecidos sobre processos históricos anteriores marcados por ditaduras ou regimes com algum grau de violência política. Assim, estas políticas constituem-se como um fenômeno típico das democracias, notadamente em lugares que estiveram caracterizados por violências estatais com graves violações a direitos humanos.

A criação e o uso destas medidas contribuem para demarcar a sinalização de que o Estado orienta-se com vistas a revigorar a democracia, de modo a estimular que os atores sociais e políticos vocalizem o enfrentamento a retrocessos e catalisem avanços democráticos permanentes. Fundamentalmente, o propósito de uma política de memória, em seu sentido *lato*, observando as particularidades de cada país que tenha enfrentado períodos de exceção em suas histórias políticas, é realizar justiça à memória das vítimas e de seus familiares. Opera, além disso, com a tensão imanente<sup>2</sup> entre memória *versus* esquecimento, na medida em que estrutura as narrativas e as disputas sócio-políticas, a partir da articulação entre movimentos que procuram pleitear o direito à memória, à verdade e à justiça e o Estado, que busca responder a tais investidas.

Nesse cenário, cumpre afirmar que esta configuração mostra-se carregada de conflitos e de entraves que envolvem diferentes grupos com distintos interesses e cálculos sobre os rumos que os resultados das políticas de memória podem alcançar. É precisamente nesse passo que reside o ponto central em que a pesquisa intenta se debruçar, visto que parte de um caminho teórico-metodológico peculiar para compreender os processos políticos que levaram às escolhas feitas durante mais de trinta anos de regime democrático brasileiro sob

---

<sup>1</sup> Podem ser entendidas como ações desenvolvidas pelos Estados ou governos, mediante as quais almeja-se promover a revelação de determinados aspectos do passado e discutir mudanças políticas para qualificar o regime democrático e as instituições. Em termos gerais, são políticas elaboradas com vistas à interpretação de um passado ditatorial e à reparação de cidadãos, notadamente aqueles(as) que tiveram direitos violados (Aguilar, 2008; Garretón Kreft *et al*, 2011; Lira, Loverman, 2005; Solís-Delgadillo, 2015).

<sup>2</sup> Convém ressaltar que, para fins de estabelecimento teórico-metodológico da pesquisa e de sua operacionalidade, toda política de memória comporta e está sujeita a uma política do esquecimento (Pollack, 1992; Groppo, 2002; Jelin, 2002; Loff, Soutelo, Piedade, 2015). Ou seja, por esse escopo, políticas de esquecimento podem ser compreendidas como políticas deliberadas que promovem a desmemória, o ocultamento e o silenciamento, por vezes traduzidas em políticas públicas, cujo objetivo é eliminar determinados acontecimentos da memória social, contribuindo para a imposição de um esquecimento (Bauer, 2021, p. 17).

o signo da atual Constituição de 1988 e do Estado de Direito erguido após mais de vinte anos de ditadura militar.

Tal empreitada requer ir além dos processos meramente descritivos que a historiografia<sup>3</sup> demonstrou para, nesse ínterim, aprofundar também a compreensão sobre os papéis dos atores sociais e políticos que protagonizam esses complexos contextos nacionais. Daí por que investigar a relação existente entre os grupos que se propõem a levar a cabo seus pleitos relativos à memória, à verdade e à justiça e a política institucional, sobretudo no que reporta às instâncias políticas de decisão. Diversos estudos, de alguma forma, passaram a investigar esses aspectos anteriormente elencados e aprofundar as implicações da temática durante os primeiros governos pós-1988 no Brasil e o seu tratamento em relação às demandas de familiares das vítimas da ditadura militar ocorrida entre 1964 a 1985.

Na Ciência Política, os estudos de Mezarobba (2003) e (2008) podem ser considerados os pioneiros no que se refere ao tema das reparações e seu diálogo com o tema da memória política, a partir de um estudo sobre a questão da anistia política. A autora buscou trabalhar sobre as consequências políticas do processo de anistia, bem como os processos políticos que resultaram nas primeiras políticas de memória no país, com um olhar largo e comparativo, também, para os caminhos adotados por países como Argentina, Chile e Uruguai. Concluiu que as primeiras políticas de memória, quando criadas como políticas públicas via legislação durante o período de Fernando Henrique Cardoso na presidência da República (1995-2002), estiveram influenciadas pelo caráter conciliatório, pelos princípios da reconciliação e da pacificação nacional, envolvendo os atores sociais e políticos na democracia, bem como os agentes da repressão que perpetraram as violações cometidas em nome do regime ditatorial militar.

Outro trabalho que merece ser mencionado, ainda que no campo da psicologia política, é o de Ansara (2005), uma vez que aborda a presença de legados do autoritarismo do período ditatorial militar em plena vigência democrática, a partir de uma série de entrevistas com lideranças políticas, sindicais e comunitárias. Ansara destaca que, embora exista um processo de "esquecimento" forjado e legitimado por uma "memória oficial", que se fundamentou na propagação do terror e do medo ou na ocultação dos acontecimentos de violência política – produzindo a alienação e a desmobilização da grande maioria da população brasileira que não se envolve em ações políticas, é fundamental atentar para a experiência de participação, que possibilita a reconstrução de uma memória política, que rompe com essa alienação por meio da crítica à memória oficial, potencializando os que hoje atuam nos movimentos sociais

---

<sup>3</sup> Conferir, neste aspecto, os trabalhos de Bauer (2009, 2011, 2021), Vinyes (1998), Perlatto (2023), Teófilo (2022).

a continuarem a luta contra o autoritarismo político, a dominação e a injustiça, em busca de uma sociedade que de fato seja justa e democrática.

Ao retomar as análises da Ciência Política sobre as políticas de memória no Brasil e a atuação de movimentos sociais visando a sua implementação enquanto políticas públicas, a dissertação de Gallo (2012) constitui-se como um referencial fundamental para esta pesquisa, dado que, neste estudo, o autor buscou analisar a forma como os familiares de vítimas da ditadura militar no Brasil se organizaram para reivindicar, perante o Estado, a luta por memória, verdade e justiça. Os resultados demonstraram que, embora haja avanços nas demandas almejadas, as respostas seguem insuficientes, sendo necessárias, ainda, mais mobilizações que possam reverter o quadro de limitação imposto pelas conjunturas e pela dificuldade de o Estado brasileiro ir além neste tema.

Ainda que não analise o caso brasileiro, o trabalho seminal de Solís Delgadillo (2015) sobre Argentina e Chile oferece uma abordagem que pode ser considerada paradigmática nos estudos sobre políticas de memória na América Latina. Isso porque o autor investiga, entre outros aspectos, os fatores que incidem sobre a formulação de políticas de memória, conferindo especial relevância analítico-metodológica às relações entre o Poder Executivo dos países observados e as instituições judiciais, legislativas, militares, de direitos humanos e religiosas. Trata-se, em suma, de discutir a trajetória das políticas de memória na tentativa de compreender as razões que levam às diferenças de tratamento pelos respectivos governos de Argentina e de Chile no tocante ao estilo dessas políticas e a seus custos políticos.

Uma recente e importante contribuição para o campo de estudo das políticas de memória no Brasil é a dissertação de Fernandes (2022), que discute o papel do Estado brasileiro no que tange à memória da ditadura militar brasileira, desde as origens dessas políticas, em meados da década de 1990, até seus recentes processos de esvaziamento e de decomposição levados a efeito pelos dois últimos governos, principalmente pelo governo de Jair Bolsonaro (2019-2022). Em boa medida, o trabalho centra-se em um processo descritivo da conjuntura política, ao confirmar a hipótese de que a Lei de Anistia permeou as consequências políticas sobre as medidas por memória, verdade e justiça, além de ratificar a contra-narrativa do governo com o intuito de colocar em xeque as conquistas obtidas referentes ao tema.

O trabalho realizado por Goulart (2023), no campo da sociologia, serve de referência indispensável para entender a relação entre o Grupo Tortura Nunca Mais/RJ<sup>4</sup> e a Comissão Nacional da Verdade, ao argumento de que o Estado e determinados movimentos sociais se distanciam quando está em debate a questão sobre os direitos humanos. Aqui, a discussão

---

<sup>4</sup> É um movimento social carioca, fundado em 1985 por iniciativa de ex-presos políticos que vivenciaram situações de tortura durante a ditadura militar brasileira e de familiares de mortos e de desaparecidos políticos, considerado uma das referências nacionais na luta pelos direitos humanos.

da autora centra-se na dificuldade em certos grupos sociais de institucionalizarem suas propostas e suas demandas junto a uma entidade pública responsável por promover investigações e eventuais reparações. Esse obstáculo leva a escolhas que entram em coalizão, bloqueando a consecução de objetivos comuns entre os movimentos e o Estado, quando está em jogo a incorporação de categorias que tratam a respeito de esclarecimentos sobre o paradeiro de vítimas, a manutenção e a recuperação da memória histórica pertinente ao período da ditadura militar e a retirada do serviço público de pessoas com certo grau de envolvimento nas torturas do passado.

Esta tese entende que a perspectiva acima referida compreende a intenção de iniciar as investigações relacionadas às interações entre os movimentos e/ou grupos que questionam o modo de concretização de direitos frente às demandas diretamente pleiteadas por eles, tendo no Estado o ponto de circunscrição para que este responda aos intentos perseguidos. Todavia, por ser uma abordagem muito recente, ainda há espaço para avançar no que tange à compreensão das dimensões dos processos de interação socioestatal<sup>5</sup> entre esses movimentos e o campo estatal burocrático mais amplo e suas decisões atinentes a este tipo de política pública. Nessa toada, a presente tese pretende colaborar acerca desta temática a partir de um ponto de discussão mais aprofundado, investigando e analisando os caminhos adotados por estas dimensões, a societal e a político-institucional.

Assim, este trabalho é justificado por três aspectos centrais. Em primeiro lugar, é possível observar que boa parte dos estudos sobre políticas de memória, no âmbito da Ciência Política, utilizam perspectivas mais descritivas relacionadas ao que se realizou politicamente pelas instâncias de decisão, negligenciando a utilização de métodos mais sofisticados para investigar a interação entre os movimentos e o Estado. O uso de um método qualitativo calcado em um duplo enfoque, isto é, no Método Histórico Comparativo (MHC) e no chamado *Process Tracing* (PT) – métodos instrumentais que serão detalhados ao longo do trabalho -, e de natureza explicativa, podem evidenciar novas abordagens para olhar o fenômeno sobre uma lente que permita esclarecer posições no intrincado jogo de forças da política democrática brasileira e desvendar comportamentos que até então as pesquisas não conseguiram captar.

Além disso, percebem-se outros elementos que circundam as disputas ao redor da memória política mediante o entendimento aprofundado das interações entre as duas esferas referidas, e que normalmente seriam pouco aprofundadas dentro de uma explicação

---

<sup>5</sup> Por este conceito, compreende-se a capacidade de as organizações civis agirem pela busca de suas demandas perante o Estado, produzindo uma história interativa e contingente de mútua constituição (Houtzager, Gurza Lavalle e Acharya, 2004, p. 261). Nesse contorno, a esfera societal e a esfera institucional encontram-se como relação. Ademais, contribui para avançar a análise sobre as políticas e programas sociais a partir da consideração da forma como os movimentos influem sobre as políticas públicas e do fomento institucional ao engajamento das organizações societárias (Marques, 2023, p. 158-159).



tradicional a ser observada quando do desenvolvimento do fenômeno. Ou seja, apenas pela ótica unidimensional, isto é, ou somente pelos movimentos ou somente pelo Estado, correr-se-ia o risco de conduzir a análise a um ponto de inconsistência teórica e metodológica, sem atentar para as relações complexas que envolvem os processos de interação no campo dos conflitos e as articulações intra e extra-institucionalidade. A investigação dos comportamentos dos atores no contexto brasileiro, marcadamente caracterizado por interesses divergentes, fornece dados e informações que podem proporcionar análises mais sólidas sobre a temática pesquisada.

Em segundo lugar, o que justifica a pesquisa tem a ver com a escassez de trabalhos que abordem o tema sob uma perspectiva de visão de conjunto relativa a um espectro temporal comparativo de mais largo alcance, abrangendo os períodos em que as políticas de memória foram elaboradas e os períodos em que elas passaram por retração. Dessa maneira, será pertinente a adoção desta estratégia, de modo a apreender as diferenças e as contingências que atravessam os cenários políticos, bem como suas características de curto, de médio e de longo prazo, propiciando evidências mais robustas para explicar as razões pelas quais as políticas de memória avançaram e/ou regrediram no país.

Em terceiro lugar, convém explicitar uma razão de ordem prática, pois esta tese insere-se como uma proposta de apresentação, junto aos movimentos por memória, verdade e justiça, para que sirva de subsídio teórico e político voltado à construção de novas formas de mobilização estratégica a serem trabalhadas no presente e no futuro. Ao tomarem-se como parte fundamental das disputas, os grupos por memória, verdade e justiça, por intermédio de importantes lastros teóricos e empíricos desenvolvidos em determinados trabalhos acadêmicos, entre os quais, esta tese e, com sua pretensão de influenciar novos olhares sobre o tema e novas propostas de engajamento social e político, podem construir agendas de lutas mais próximas da realidade conjuntural do país.

Diante do quadro até aqui apresentado, esta tese não se propõe apenas a descrever condutas, perquirir sobre seus objetivos, seus êxitos e seus limites no sistema político. Almeja demonstrar, também, as especificidades envolvidas em cada panorama político e em cada caminho adotado pelo Estado brasileiro, as características e as singularidades que os conformam, o que implica a identificação, a influência mútua e a análise da atuação de atores sociais e políticos, ante o painel histórico-político após a ditadura militar. Assim sendo, procura suplantiar uma lacuna na Ciência Política nacional, ao demonstrar a relação entre objetivos e comportamentos dos atores envolvidos, explicando os mecanismos causais

intermediários<sup>6</sup> que levaram às origens, aos avanços e às regressões das políticas de memória na democracia brasileira pós-Constituição de 1988.

Tendo em conta o que foi até aqui apontado, esta tese tem como objeto os processos políticos de interação socioestatal referentes às origens, aos avanços e às regressões das medidas por memória, verdade e justiça, traduzidas nas políticas de memória no Brasil (1995-2022). Com isso, busca-se investigar e analisar todo este percurso calcado em diferentes conjunturas políticas pós-1988. A proposta da tese é formular uma explicação teórica, empírica e metodológica para o fato de as políticas de memória estarem suscetíveis às mudanças conjunturais, considerando a relevância das interações socioestatais observadas para a compreensão dos momentos políticos estudados.

Portanto, diante do contexto apresentado, a presente pesquisa busca responder ao seguinte problema: **como os processos de interação socioestatal entre os movimentos engajados nas disputas por memória, verdade e justiça e o Estado impactam as políticas de memória?**

Para responder à questão de pesquisa acima referida, esta tese tem por objetivo geral investigar como os processos de interação socioestatal entre os movimentos engajados nas disputas por memória, verdade e justiça e o Estado impactam as políticas de memória. Com vistas a atingir ao objetivo geral, esta pesquisa tem os seguintes objetivos específicos: a) apresentar os conceitos trabalhados, demonstrando sua relação para o entendimento sobre o objeto da pesquisa; b) descrever os processos de interação socioestatal entre os movimentos por memória, verdade e justiça e o Estado de 1995 a 2022 no Brasil; c) analisar as implicações políticas da interação socioestatal para a democracia brasileira no período entre 1995 a 2022; d) interpretar os resultados da pesquisa a partir de uma leitura ancorada nos marcos teóricos e metodológicos desenvolvidos.

No que se refere à hipótese de pesquisa, esta ficou assim desdobrada:

Hipótese 1 – quando ocorre um médio nível do processo de interação socioestatal sobre políticas de memória, este tende a produzir coalizões sociais e políticas que comportam ações mais pontuais, embora possam representar, também, a permanência das medidas em espaços temporais mais contínuos, reduzindo o nível do conflito e acomodando-o à lógica contextual do período.

Hipótese 2 – quando ocorre um nível alto do processo de interação socioestatal sobre políticas de memória, este tende a produzir coalizões sociais e políticas que conseguem colocar em prática ações mais substantivas em espaços mais contínuos de tempo, ao mesmo

---

<sup>6</sup> Por mecanismos causais intermediários, entende-se, de acordo com o Process Tracing, que será analisado mais adiante nesta tese, os vínculos empíricos que unem a causa ao efeito para a realização do fenômeno social ou político que se deseja explicar.

tempo em que podem estimular mais conflitos entre grupos favoráveis e contrários às medidas por memória, verdade e justiça.

Hipótese 3 – quando ocorre um reduzido nível do processo de interação socioestatal sobre políticas de memória, associados a contextos de conjunturas críticas (crise política ou crise sanitária), este tende a não produzir coalizões sociais e políticas, facilitando ações que obstruem e/o instrumentalizam a continuidade das medidas, mesmo que as instituições responsáveis por sua aplicação sigam em funcionamento formal, além de estimularem conflitos de maior intensidade.

Para medir estes níveis<sup>7</sup> dos processos de interação socioestatal sobre políticas de memória, desenvolveu-se nesta pesquisa quatro medidores: a) comunicação: diz respeito à qualidade e à eficácia do diálogo entre os atores sociais e políticos no âmbito do governo, das instituições políticas e da burocracia pública, mantendo uma comunhão de interesses mutuamente construídos e de linguagem aproximada para estabelecer uma agenda compatível no plano de ação e de realização de ações conjuntas; b) cooperação: quando os atores decidem aceitar as condições de colaboração ao redor das pautas que entendem como indispensáveis à participação de ambos (movimentos e Estado) para a elaboração de meios necessários e esforços concentrados de atuação; c) nível de conflito: quando avalia-se a intensidade das disputas entre atores favoráveis e contrários às políticas de memória, os tipos de resistência encontrados nas pautas, as soluções encontradas (sejam elas de compromisso ou de enfrentamento) e as tensões políticas e institucionais envolvidas; d) nível de influência: quando um dos atores (sociais ou políticos) consegue estabelecer sobreposição sobre os demais em seus objetivos estratégicos e, assim, concretizar de maneira efetiva os intentos almejados ou quando há uma decisão amparada por escolhas suficientemente construídas para a produção de um determinado resultado com maior controle de um ator em relação ao outro.

Um dos critérios adotados pela tese consiste em reconstituir a narrativa histórico-política do período em que os governos democráticos lidaram com as medidas políticas analisadas, de maneira a problematizar as conjunturas políticas que caracterizam cada momento decisivo, desde os primeiros passos dos conflitos políticos concernentes às lutas por memória, verdade e justiça às ocasiões de retrocessos experimentados ao longo de cada circunstância. Parte-se do pressuposto de que reconstituir esses detalhes é de vital importância para entender com a profundidade necessária todo encadeamento que circunda a intrincada disputa por memória, verdade e justiça durante vinte e sete anos de democracia

---

<sup>7</sup> Foram desenvolvidos tendo por base as observações conjunturais de lastro empírico, a partir das fontes trabalhadas, das definições metodológica utilizadas e do conjunto teórico trabalhado ao longo da pesquisa. No capítulo de interpretação e discussão dos resultados, estes níveis serão discutidos com maior precisão e aplicação diante da estratégia de pesquisa levada a cabo.

política brasileira e que, em boa medida, reverte-se no atual estágio em que essas políticas se encontram.

Quanto à estrutura, a tese está dividida em seis capítulos. No primeiro, a organização está montada em quatro seções e foi pensada levando-se em conta as bases teóricas que sustentam o enquadramento teórico-metodológico da pesquisa. Conceitos como justiça de transição, políticas de memória e interações socioestatais se entrelaçam, de modo a captar as possíveis relações pertinentes em termos de discussão teórica para enquadrar o mais fundamentado possível o objeto que se pretende dar conta: os processos políticos e seus impactos nas escolhas (ou falta delas) sobre verdade, memória e justiça na democracia brasileira pós-1988.

O segundo momento da pesquisa diz respeito aos aportes metodológicos adotados para a realização das investigações e das análises. Assume-se, como método para o desenvolvimento da tese e suas técnicas, o chamado método-histórico comparativo e o *process tracing*, lançando-se mão de seus instrumentos qualitativos para a construção de categorias analíticas, mencionando as fontes primárias e secundárias com as quais a pesquisa se vale.

A quarta abordagem, expressa a partir do capítulo de análise dos resultados, procura seguir e aplicar os elementos teóricos e metodológicos desenvolvidos, utilizando-se da construção narrativa, ao mesmo tempo em que procede à análise e à interpretação de cada conjuntura política em que as políticas de memória se desenvolveram e regrediram. A intenção principal é manter, de maneira reiterada, um diálogo com as escolhas teóricas e metodológicas, mirando a generalização dos casos, bem como apontando as proximidades, as particularidades e as diferenças entre eles. Nessa tarefa, será realizada a identificação das entidades e atividades, requisitos fundamentais para estabelecer um diálogo permanente com o método de pesquisa.

A quinta abordagem, por sua vez, realiza uma análise sobre as interpretações e as discussões dos achados da pesquisa, ou seja, como as interações socioestatais sobre políticas de memória impactaram os processos políticos que resultaram em suas origens, seus avanços e suas regressões durante o recorte temporal investigado e analisado (1995-2022). O objetivo principal é explicitar uma leitura original, de acordo com a literatura utilizada, com as bases metodológicas e com o material empírico selecionado. Por fim, as considerações finais trazem as principais contribuições da pesquisa para a literatura, as implicações teóricas e práticas e as limitações para o desenvolvimento do trabalho.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo inicial, a apresentação estará voltada às teorias que embasam as escolhas firmadas e os conceitos contidos no problema proposto, tendo como caminho uma pesquisa de revisão bibliográfica sobre os estudos mais relevantes dentro do tema de investigação. Em um primeiro momento, os conceitos relacionados à temática da justiça de transição, com destaque acerca de sua evolução no plano histórico e teórico, abarcando as diferentes vertentes de pensamento, desde as obras consideradas mais clássicas até o que mais de recente tem se produzido. De maneira posterior, aprofunda-se sobre a discussão relativa às políticas de memória, identificando seu conceito, suas características e firmando concepções, no sentido de complementar a análise de dois conceitos (justiça de transição e políticas de memória) que, embora não se confundam, detêm um altíssimo grau de proximidade para compreender o funcionamento das democracias que emergiram após passarem por conflitos tensionados por ditaduras.

Em seguida, foca-se a análise nos conceitos de interação socioestatal, crucial para compreender as disputas políticas e sociais sobre a memória política, demonstrando, ao fim, como os três conceitos se imbricam para entender o enquadramento teórico e empírico do objeto de investigação desta tese. Propõe-se, neste trabalho, que a relação tríplice entre as definições buscadas é fator essencial para inserir a pesquisa em uma mudança de visão e de paradigma na Ciência Política que estuda o impacto entre as relações dos movimentos e o Estado no tocante ao desenvolvimento de políticas públicas voltadas a reconstrução da memória social e política de um país que enfrentou mais de vinte anos de ditadura militar.

### **2.1 O debate sobre a justiça de transição para além de seus cânones: uma discussão na contemporaneidade política**

O século XX - e boa parte do século XXI -, até agora, têm sido tensionados por sucessivos momentos traumáticos de ordem social e política capazes de impor inúmeros desafios aos países que, de alguma forma, trabalham com a tentativa de superação destas consequências. Nesse período, testemunhou-se e segue se testemunhando um franco processo de violações<sup>8</sup> a direitos humanos, ocasionados por conflitos de alto impacto e/ou de violência política praticada por governos ditatoriais ou mesmo por regimes formalmente

---

<sup>8</sup> São inúmeros os contextos históricos e políticos que marcam o período, destacando-se, por exemplo, as duas grandes guerras mundiais, os regimes totalitários ocorridos na Europa e os inúmeros genocídios praticados em países da África, da Ásia, da América e do leste europeu, com repercussões na atualidade.

democráticos. Se a conquista e a reconquista da paz e da democracia, ao menos de maneira temporária, ou de forma sólida e duradoura, foi possível, é, de fato, devido às transformações nas conjunturas políticas de países afetados por uma intensa cruzada avessa à dignidade humana. Levando-se em consideração tal panorama, um dos mecanismos elaborados para lidar com o saldo e com o legado de graves violações a direitos humanos é o repertório da chamada justiça de transição.

O tema tem se tornado recorrente em diferentes esferas das ciências sociais e humanas, mobilizando estudiosos(as) de diversos matizes e correntes de pensamento a encontrarem respostas para problemas relacionados às transgressões referidas, bem como a graus significativos de violências experimentados nos mais variados contextos políticos. O despertar deste objeto de estudo passou a abrir frentes de observação e de análise, sobretudo a partir de meados das décadas de 1970, 1980 e 1990 do século XX, quando os processos de democratização, constituídos em razão da queda de regimes autoritários em várias partes do globo, passaram a se expandir de maneira contínua. Estas preocupações teóricas e políticas, a contar das mudanças de regime, têm suscitado contribuições que se renovam em torno de novos acontecimentos e de narrativas ao redor das implicações que a temática promove. Posto isso, o que é justiça de transição e como está vinculada às distintas conjunturas políticas do presente, especialmente em países que possuem um passado conflituoso (e não distante) a ser desvelado?

Para ensaiar algum tipo de resposta, convém demarcar a gênese da expressão justiça de transição ou justiça transicional, que remonta à Conferência *Aspen Institute*, realizada em 1988 -, uma organização internacional, sem fins lucrativos, fundada em 1949 e localizada na capital dos Estados Unidos, Washington (Orentlicher, 2007; Arthur, 2009; Neves, 2014). No que se refere a elaborações teóricas, o ano de 1995 marcou a publicação de três volumes da obra *Transitional Justice: how emerging democracies reckon with former regimes*, organizada pelo jurista Neil Kritz e com vistas a superar os primeiros estudos<sup>9</sup> que se debruçaram sobre a temática das transições.

Contudo, foi a partir da obra de Ruti Teitel, - a precursora do termo justiça de transição -, jurista argentina e naturalizada estadunidense, que os trabalhos sobre justiça de transição ganharam, de maneira substantiva, *status* de maior impacto, promovendo discussões acerca de possíveis respostas e obrigações legais, por parte do Estado, diante de suas responsabilidades pelas violações cometidas, quando da violência praticada por ditaduras ou regimes autoritários e conflitos violentos em larga escala. Tanto Teitel quanto Kritz vinculam-se à primeira geração de autores a propósito da temática, cuja ênfase recai sobre o papel dos

---

<sup>9</sup> Tais abordagens tratam a respeito das estratégias jurídicas e sociais, ativadas pelo poder de Estado com vistas a promover direitos humanos violados, bem como fortalecer as práticas democráticas. Para tanto, ver Roth Arriaza, Sikkink, Lutz.

sistemas de justiça, ao inaugurarem uma perspectiva de análises voltadas à punição e/ou ao perdão de agentes responsáveis pelas violações de direitos humanos em momentos de exceção.

No que diz respeito, ainda, às origens do termo, estas são distintas nas práticas históricas, sociais e políticas em diferentes sociedades e em diferentes épocas ao longo do tempo. Importa ressaltar que o desenvolvimento contemporâneo do conceito de justiça de transição está associado ao pós 2ª Guerra Mundial, quando a era das democratizações e dos direitos humanos alcançaram um patamar significativo em termos jurídicos e políticos, dada a criação de tribunais penais internacionais<sup>10</sup> e as tentativas de garantir a responsabilização de agentes infratores que tiveram papel fundamental na violação de direitos humanos. O caminho percorrido foi marcado por obstáculos e complexidades políticas que estiveram na ordem do dia dos fatos que caracterizaram as experiências do século XX. Para Yusuf:

O desenvolvimento da política de justiça transicional e a sua prática foi virtualmente congelada pela política da Guerra Fria. A polarização do cenário global pelas superpotências dos Estados Unidos e da União Soviética levou a uma relutância em implementar medidas de justiça transicional, apesar de incidentes contínuos de atrocidades resultantes de conflitos armados e repressão ao redor do mundo. Esta situação prevaleceu desde a década de 1950 até o início da década de 1990 (Yusuf, 2022, p. 13, tradução nossa).

Desde então, o direito internacional dos direitos humanos ganhou contornos sistemáticos de avanços, particularmente em relação ao conjunto de leis, à elaboração de tratados internacionais e à preocupação com as obrigações voltadas a uma perspectiva de efetividade destes direitos. Isso se deve, em grande medida, à difusão das formas de governo democrático após o fim da Guerra Fria, o que possibilitou a tomada de medidas contra a impunidade. Assim, a justiça de transição recebeu um estímulo fundamental em sociedades, cujo autoritarismo e cujas ditaduras, seja sob o governo militar ou monárquico, haviam prevalecido anteriormente (Yusuf, 2022).

Pode-se afirmar, com boa margem de segurança teórica, que o termo justiça de transição, a partir de sua clássica definição, refere-se a uma concepção de justiça voltada a proporcionar respostas estatais, do ponto de vista de suas instituições, aos abusos e violências cometidos por regimes autoritários anteriores às democracias que emergiram nos diferentes cenários globais. Notabiliza-se, até aqui, por uma série de respostas, via de regra institucionais, no sentido de reparar, o mais ampla e profundamente possível, um legado

---

<sup>10</sup> Dentre os principais tribunais penais que foram criados para julgar os crimes relativos a guerras e a conflitos, destaca-se o Tribunal Penal Internacional (TPI), criado em 2002 na cidade de Haia (Holanda) para instaurar processos contra crimes de guerra ou crimes contra a humanidade.

traumático pós-conflitivo ou pós-autoritário que afeta a integração e o desenvolvimento de determinada sociedade (Quinalha, 2013, p. 122).

As normativas internacionais<sup>11</sup> de direitos humanos que se sucederam ao contexto anteriormente referido, e que foram adotadas na sequência, surgiram em virtude de estratégias cumpridas pelos movimentos por ativismo, as quais visavam atender aos pleitos de familiares das vítimas e de sobreviventes de conflitos políticos de alta violência. Esses mecanismos legais foram pensados levando em conta a interrupção de abusos, a investigação de crimes, sanções, reparação às vítimas e prevenção de abusos (Bickford, 2004, p. 1045-1047). A forte influência deste arcabouço internacional, aliada a importantes decisões das Cortes Internacionais, e à primeira geração de trabalhos sobre a temática da justiça de transição, foram fatores decisivos para que, em setembro de 2003, a Organização das Nações Unidas (ONU) ratificasse um documento oficial<sup>12</sup> que se tornaria referência em escala mundial.

Com a definição canônica do termo justiça transicional pela ONU e dadas as contribuições do primeiro grupo de autores deste campo de estudos, os trabalhos posteriores (Elster, 2004; Fletcher, Weinstein; Rowen, 2009) concentraram esforços nas variáveis tempo e espaço para explicar como o Estado responde a reivindicações e a demandas por medidas de transição política. A partir dessas análises qualitativas, procurou-se evidenciar a frequência com a qual os países escolhem medidas de justiça de transição e de que maneira obedecem a padrões determinados, sendo fundamental a observância em distintas fases contextuais e respectivamente orientados a levar em consideração os seguintes elementos: a) democratizações; b) adoção de anistias; c) fase de julgamentos dos responsáveis pelas transgressões e d) fase de reparações.

Tais etapas dão conta de que há maiores perspectivas de adoção de saneamentos<sup>13</sup> e de anistias, de forma aproximada, logo nos primeiros dois anos após a transição política, ao passo que os julgamentos demoram quase o dobro de tempo para ocorrer. Desse modo, as vítimas são as que mais aguardam, uma vez que comissões da verdade<sup>14</sup> e reparações são implementadas mais de cinco anos após a transição (Raimundo, 2019, p. 46). A capacidade

---

<sup>11</sup> Aqui, vale ressaltar a chamada Declaração Universal dos Direitos Humanos, promulgada em 1948, constituindo-se como a base do sistema internacional de direitos humanos no mundo.

<sup>12</sup> Nesse contexto, a ONU, por intermédio do Relatório 2004/616, consagrou o conceito de justiça de transição no âmbito internacional, que ficou assim estabelecido: “conjunto de medidas e mecanismos associados à tentativa de uma sociedade de lidar com um legado de abusos em larga escala no passado.”

<sup>13</sup> Implicam o despedimento, a reforma compulsiva, a suspensão de funções ou outra medida semelhante que venha a retirar de circulação pessoas envolvidas com o regime autoritário e que, de alguma forma, permaneceram exercendo cargos na democracia vindoura de países que passaram por regimes autoritários. Para tanto, cf. Raimundo, Morais (2019), Pinto (2013).

<sup>14</sup> Trata-se de uma série de órgãos que investigam violações de direitos humanos ocorridas em diferentes contextos políticos nos mais diversos países ao redor do globo.



de um país oferecer respostas aos aspectos estruturais das violências ocorridas, durante os regimes de força e durante os conflitos, têm direta relação com o período de tempo que se leva para promover as reformas (Fletcher; Weinstein; Rowen, 2009, p. 206).

Uma das novidades apresentadas pelo campo de estudos sobre justiça de transição para o debate contemporâneo e que atenta para suas complexidades para além dos cânones, foi a obra *Closing the books* (2004), escrita pelo filósofo norueguês Jon Elster. Nela, o autor sustenta que a justiça transicional, assim como a ideia de democracia, data de períodos da antiguidade clássica aos nossos dias, sendo marcada por episódios relativos a conflitos entre aqueles que se consideravam democratas contra os chamados oligarcas. Esse cenário tornou-se comum no momento em que leis de anistia, restaurações de direitos, mudanças constitucionais, muitas vezes dadas de forma violenta, demonstraram que os períodos de transição política sempre foram caracterizados por tensões e distantes da estabilidade e da pacificação. O livro de Elster apresenta dois objetivos centrais: expor o caráter histórico da justiça de transição, ao argumento de que esta se desenvolveu ao longo da formação política dos Estados; e delinear conceitualmente a justiça transicional, tendo em conta os destinos das vítimas que foram atingidas pelos violentos conflitos históricos, além dos destinos dos responsáveis pelas violações. Para Elster (2004), a justiça de transição possui uma estrutura, caracterizada pela emoção e pelo interesse dos agentes, que os levam a concepções diversas de justiça.

A emoção, de um lado, e o interesse, de outra parte, conduzem à ação dos indivíduos ou de grupos, sendo que o desejo em assistirem a justiça abstratamente concretizada fornece a explicação principal para o comportamento do agente (Elster, 2004, p.81, tradução nossa. De acordo com Elster (2004, p. 83), na justiça de transição, a realização da justiça pode ser confundida com um desejo de vingança de base emocional que, em certo sentido, torna-se mais forte do que a vontade de realizar a justiça de maneira imparcial. Também não se deve imaginar que mudanças possam revelar o caráter de manutenção, sob pena de repetir instrumentos e formas autoritárias, ainda que o regime tenha se alterado de maneira estrutural. Todavia, a vontade de superar os obstáculos do regime político anterior pode restringir a satisfação em punir os agentes envolvidos nas transgressões cometidas durante sua vigência. Pode ser impossível, a título de exemplo, punir o que parecem atos óbvios de irregularidades, sem que se possa ter em conta o necessário entendimento do que ocorreu no passado, adotando práticas internas que foram cometidas no regime anterior (Elster, 2004, p. 83, tradução nossa).

Dessa maneira, as instituições responsáveis pela aplicação da justiça se distinguem em dois momentos. No primeiro, denominado de *justiça política pura*, o Executivo – ramo central do novo governo que surge após o período de transição –, de modo unilateral e sem possibilidade de recurso aos acusados, designa e determina os infratores, decidindo o que

deve ser feito com eles (Elster, 2004, 84, tradução nossa). Sendo assim, podem ocorrer desvios e a justiça política pura tende a assumir a forma de julgamentos espetaculares, cuja aparência de legalidade é uma mera ficção, pois o resultado é uma conclusão precipitada (Elster, 2004, p. 85, tradução nossa).

No segundo momento, denominado de justiça legal pura, por sua vez, é calcada em procedimentos e técnicas de realização da justiça, traduzindo-se em um ideal de normatização definido pelos seguintes princípios: a) um conjunto de leis inequívocas para diminuir o âmbito discricionário das interpretações judiciais; b) a centralidade de órgãos judiciários e isolados do governo, sem que haja espaço para a existência de tribunais *ad hoc*; c) a escolha aleatória de juízes sem vinculação com práticas do regime precedente e legisladores exclusivamente limitados à promulgação das leis; d) magistrados imparciais e vinculados à interpretação da lei, não distorcendo seu significado; e) respeito e direito ao devido processo legal.

Elster (2004, p. 98 e ss.) aponta que a justiça transicional é revestida por alguns níveis, tais como: a existência de instituições supranacionais, os Estados-nação, os atores corporativos (organizações, partidos políticos, igrejas, empresas e associações) e os atores envolvidos neste arranjo e que podem ser de quatro tipos: a) os malfeitores, ou seja, os perpetradores de erros em nome do governo autoritário; b) as vítimas (as que sofrem com os delitos); c) os “ajudantes”, isto é, os beneficiários das irregularidades e, por último, d) os “resistentes”, que lutam e se opõem aos malfeitores. Como forma de ilustrar esses níveis pontuados pelo autor, convém mencionar que a justiça de transição compõe-se de entidades para sua realização, além das próprias atividades internas típicas de cada país e de cada nação, tais como os poderes políticos historicamente dados e constituídos. É a partir desta organização e definição de papéis que as demandas são constituídas e analisadas sob o prisma de sua real possibilidade de serem atendidas, levando-se em conta as lutas, os entraves e as possibilidades emanadas das construções sócio-coletivas entre os diversos atores sociais e políticos implicados.

Significa afirmar, em outras palavras, que o caráter contingente da justiça transicional, levado a cabo por grupos diversos da sociedade que tiveram seus direitos violados em um passado determinado, pode se mostrar fortemente enviesado e marcado por paixões que excedam os limites das ações, advindas dos próprios atores sociais e da própria ação política do Estado, se este estiver fortemente influenciado pelo sentimento de imediata punição. Supostamente, ao não atentar para as condições concretas e ao respeito aos processos fundamentais da ordem jurídica e política balizada, o resultado alcançado pode não exprimir o sentimento e a aplicação do justo, mas sim da vingança e do revanchismo, elementos destoantes do caráter democrático que contorna a justiça de transição.

De todo o exposto até aqui, pode-se afirmar que a justiça de transição é resultado de uma série de medidas legislativas, administrativas e judiciais que foram sendo elaboradas, pouco a pouco, a partir de cada contexto histórico específico, desde seus primeiros movimentos em sociedades antigas até o transcorrer dos séculos, chegando à contemporaneidade. Ocorre que, de fato, esta justiça, em alguns momentos, caracteriza-se não só pela sua tensão e substancial carga traumática, mas também por numerosos desvios do devido processo (Elster, 2004, p. 118, tradução nossa). Não há certezas quanto à ocorrência de que as medidas as quais buscam conferir legitimidade às decisões possam ser respaldadas pelo respeito à própria base legal plenamente democrática que se pretende construir após contextos de ditadura e/ou de violência política.

Isso se verifica, segundo a ressalva oportuna de Elster (2004), de acordo com a capacidade e de acordo com os riscos que envolvem a justiça de transição ao agenciar uma série de decisões processuais que tornam-se desviantes dos padrões de justiça legal pura sobre a qual se assentam os regimes democráticos. Além disso, a este entendimento cumpre aludir o papel das restrições que, em boa medida, está atrelado às modalidades de transição executadas em diferentes contextos políticos, as quais podem embaraçar as decisões consistentes sobre a justiça transicional. Isso se deve, em alguma medida, à capacidade que os atores políticos e sociais tenham para construir relações ambivalentes no campo político, marcadamente caracterizado por disputas ideológicas e interesses em jogo.

Assim, percebe-se que a variável política interfere sobremaneira nos processos de justiça de transição, seja por intermédio de decisões emanadas pelos poderes executivos, quando os países estiverem sob regime presidencialista, seja pela atuação dos partidos políticos, via assembleia, ou, até mesmo, com ações extraparlamentares ou pela tentativa revolucionária (Elster, 2004, p. 245, tradução nossa). Embora tal condição possa ser decisiva, a justiça de transição é limitada por outros atores políticos (forças armadas e outros grupos que atuam perante o Estado) ou por elites que conseguem manter o controle político sobre as forças de repressão.

Predominantemente surgidos dentro dos partidos políticos, o protagonismo de determinados grupos<sup>15</sup> expressa-se na medida em que os processos de transição de regime emergem, o que revela a capacidade de adaptação ao novo pacto político ungido. Diante dessa posição, os resistentes ou dissidentes do regime político que se encerrou podem, também, organizarem-se no sentido de criar novos partidos ou integrarem, pelo alto, o

---

<sup>15</sup> Esses grupos se expressam no modo como lidam com o regime político em construção, isto é, alguns deles, modificam-se para se adaptar ao formato da nova conjunta em ascensão. No caso brasileiro, por exemplo, partidos políticos que trocam a nomenclatura para abrigar integrantes que, de algum modo, haviam participado do regime autoritário, casos de partidos como o Partido Democrático Social (PDS) no fim da década de 1980, o Partido da Frente Liberal (PFL), entre outras agremiações à direita do espectro político.

comando político e controlarem, de alguma forma, as mudanças políticas vindouras ou manterem certas estruturas do passado. Todos esses atores, mais do que afirmarem-se diante das transformações conjunturais, têm, em última análise, um objetivo em comum: tornarem-se eleitoralmente competitivos e vencerem eleições, colocando-se como figuras centrais do jogo político, sejam por eles próprios ou por seus representantes mais próximos.

Um ponto importante a ser observado são as condições de possibilidade para que os novos líderes políticos se utilizem de procedimentos da política eleitoral competitiva com vistas a moldar a justiça de transição. Com isso, lançam mão de artifícios para a proteção dos chamados malfeitores, isto é, aqueles que participaram dos regimes de força e praticaram violações a seus adversários, na tentativa de impedi-los de sofrerem eventuais punições ou retribuições. De tal modo, os novos atores ou as novas elites políticas originárias do novo regime em ascensão podem ingressar na institucionalidade política, via parlamento, e usarem de sua influência para construir uma extensa rede de clientes formada por membros dos partidos e de outros colaboradores, se o novo regime lhes permitir organizar o jogo, por eles mesmos, como partidos ou como grupos de pressão, e influenciar os partidos existentes (Elster, 2004, p. 252).

Poucos anos depois do lançamento da obra de Elster, que contribuiu para uma leitura histórica e qualitativa dos processos transicionais em curso durante boa parte do desenvolvimento político das sociedades, Olsen, Payne e Reiter (2010a), com a publicação de *Transitional Justice in balancing*, apresentaram uma relevante análise quantitativa sobre os diferentes modelos de justiça transicional adotados entre 1970 a 2007. A base de dados exibida pelos autores contou com 161 estados e 854 medidas de justiça de transição incorporadas pelos diferentes países observados. Esses mecanismos foram divididos em julgamentos, anistias, comissões da verdade, reparações e políticas de depuração<sup>16</sup>. Um elemento relevante desta abordagem é que, até então, não havia sido discutido pelos estudiosos, diz respeito à forma como os países trataram a variável transição para avaliar/caracterizar o tipo de justiça transicional, que foi dividida em quatro concepções: maximalista, minimalista, moderada e holística.

Na primeira, considera-se que, superado o período após a transição de uma ditadura ou um regime autoritário para a democracia, a ação fundamental dos novos governantes é criar condições para a realização de julgamentos das elites que anteriormente estavam alojadas no poder, a fim de que possam ser responsabilizadas pelos crimes cometidos. Nessa disposição, as possibilidades de anistia e quaisquer outros interesses das elites políticas

---

<sup>16</sup> São medidas de identificação e de afastamento de agentes públicos colaboradores do regime autoritário, no sentido de evitar que voltem a ocupar cargos na república como um meio de impedir que estes, no exercício destes cargos, constringam ou impeçam a continuidade das reformas democratizantes (Abrão, Genro, 2013, p. 589).

passam a ser descartados em detrimento das medidas de punição. Como se vê, trata-se de uma perspectiva normativa pensada como forma de suplantar os resquícios mais consistentes dos regimes de força e inaugurar um novo momento político com mais proximidade a um ideal de vida democrática durável e disposta a concretizar uma justiça de transição segura e de qualidade.

A perspectiva minimalista, de outra parte, tende a considerar os interesses das elites políticas e de seus agentes, visando construir condições para a manutenção estável do novo governo que se inicia, sem desafiar as estruturas que vigiam até então. Privilegiam-se as medidas acordadas, sobretudo anistias e outras que, por ventura, possam proporcionar favorecimentos para a estabilidade política do regime. O sucesso depende, em última instância, de que uma negociação inicial seja feita entre as partes no pré e no pós-transição (Olsen, Payne, Reiter, 2010).

Com relação à perspectiva moderada da justiça de transição, os autores supracitados sustentam que há a tentativa de ser um elemento intermediário entre as anteriores, visto que, se pela abordagem maximalista os julgamentos são a base principal para a realização da justiça de transição, a minimalista, por sua vez, é compreendida e caracterizada pela adoção de anistias. Dessa maneira, a utilização de comissões da verdade surge como o principal escopo da justiça de transição, pois coloca-se como elemento de não radicalização, embora preste um serviço importante para o reconhecimento da memória e a busca pela verdade sobre fatos do passado ditatorial e dos conflitos de violência sistemática.

Uma abordagem a ser discutida por Olsen, Payne e Reiter (2010a), que coloca-se como componente de crítica às abordagens anteriores, é a chamada abordagem holística<sup>17</sup>, a partir da qual a adoção de instrumentos que definem o modelo de justiça transicional depende de cálculos, de eventuais riscos e de benefícios que podem acarretar para o contexto político analisado. Por outras palavras, a aplicação de um determinado aspecto não significa dizer que este ou aquele país seja mais afeito à justiça ou à estabilidade política, o que dependerá de resultados alcançados e como este contexto responde a eles.

Olsen, Payne e Reiter (2010b) no artigo intitulado *At what cost? The political Economy of Transitional Justice* discutiram uma nova e principal variável para compreender a adoção de medidas transicionais pelos países: o custo econômico. Conforme argumentam os autores, quanto mais alta a renda de um país, mais caras as medidas de transição, que podem ser expressas pela adoção e pelo investimento em tribunais para a aplicação da justiça. Enquanto que, quanto mais a renda de um país for considerada de médio porte, maior o custo

---

<sup>17</sup> É a que mais se coaduna com o caso brasileiro, pois insere-se em uma perspectiva voltada a perceber como as elites políticas e os movimentos sociais, por dentro do Estado, estabelecem interações para a construção de consensos e a manutenção de um pacto que não ameaça estruturas do regime e os direitos fundamentais dos grupos envolvidos.

intermediário, como é o caso da adoção de comissões da verdade. No que diz respeito aos países de renda alta, há maiores possibilidades de adotarem medidas de justiça transicional em suas composições de poder.

Olsen, Payne e Reiter (2010b) analisaram aquilo que denominam de “saúde econômica” dos Estados e seu impacto para a adoção dos mecanismos de justiça de transição. Os efeitos dos processos econômicos internos dos países que enfrentaram algum tipo de transição produziram consequências políticas durante três décadas (1970-2004). Ao comparar essas nações, os referidos autores, amparados pela visão de Elster (2004), afirmam que países em transição de um regime político para outro fizeram da justiça transicional uma prioridade relativamente menor quando comparada às preocupações econômicas imediatas e presentes (Olsen, Payne, Reiter 2010b, p. 168, tradução nossa). Os países de economias frágeis e desequilibradas tendem a levar seus líderes políticos a tomarem medidas mais urgentes em termos de políticas públicas, ficando as medidas por justiça de transição, assim, relegadas a um plano menor.

Boettke e Coyne (2007, p.58-59) afirmam que a compensação para exigências econômicas está conectada à justiça, o que para os autores torna-se importante de ser percebido, já que investir recursos na sua administração significa que os mesmos são desviados de outras atividades de transição política, que também podem gerar um futuro fluxo de benefícios. Em outros termos, o desenvolvimento econômico é o que torna um país mais desenvolvido no que tange à sua solidez, e não a tomada de medidas transicionais. Esses avanços econômicos contribuem para promover melhores índices de aplicação dessas medidas, dado que, quanto mais desenvolvimento econômico, maiores as probabilidades de uma justiça de transição atingir patamares eficazes de concretização política. Nesse enquadramento, os investimentos tendem a ser incorporados nas políticas que beneficiam as vítimas e na efetividade estrutural do sistema, que cria condições para julgamentos, punições eventuais, incremento de mudanças institucionais e até mesmo modificações de grande monta, a depender do contexto sobre o qual os países escolhem superar.

Para Olsen, Payne e Reiter (2010b, p. 169, tradução nossa), as restrições econômicas não influenciam potencialmente as preferências do governo, uma vez que, também, podem potencialmente moldar as preferências da sociedade civil. Significar dizer que a pressão para a tomada de justiça de transição de maneira robusta pode ser menos intensa e mais facilmente tendente a ser ignorada nos estados em que os altos níveis de desemprego e de custos sociais se avolumam do que em estados com uma base econômica mais sólida. Quando crises econômicas se abatem, ocorrem maiores preocupações com as pautas que dizem respeito ao bem-estar social e econômico, razão pela qual as preocupações centrais em levar adiante punições aos autores de crimes nos regimes políticos do passado não figuram como prioridades definitivas nos modelos democráticos que emergem.

Com efeito, se os processos transicionais dependem, de maneira geral, de ações institucionais para sua concretização política, a partir de um olhar permeado pela literatura mais clássica acerca da justiça de transição, novas perspectivas têm sido difundidas para transpor o que tem se convencionado chamar de “justiça de cima para baixo”<sup>18</sup>. Ressalte-se, assim, em contraste à posição anterior, que vertentes de cunho sociológico centram suas preocupações na ineficácia política das medidas transicionais, dado que essas circunstâncias apontadas sugerem que as transições políticas, em não raros momentos, tornam-se impotentes no que diz respeito à sua qualidade e à sua concretização democrática.

As normativas e as tarefas de justiça de transição, pensadas dentro deste enquadramento, permitem afirmar que já se possa ter presente a construção de ações que almejem contemplar os grupos sociais em situação de dificuldade para serem contemplados em suas demandas e em seus direitos. Trata-se do que tem sido chamado por “justiça de baixo para cima”, ou seja, uma tentativa de mobilização de práticas da sociedade civil e de outros atores não estatais em oposição às poderosas forças políticas, sociais e econômicas hegemônicas (MCevoy; MCGregor, 2008). Não se fala mais, aqui, de transformações de regime, e sim como o Estado será capaz de satisfatoriamente promover as demandas reivindicadas pelos setores sociais dependentes de maior qualificação de sua cidadania. O caráter desafiador da justiça de transição nas democracias contemporâneas tem ensejado abordagens teóricas que contestam seus elementos canônicos focados essencialmente nas questões concernentes aos crimes de Estado cometidos em momentos de prevalência de um estado autoritário, no passado ou no presente.

Para MCevoy e MCGregor (2008, p. 03 e ss.), em muitos contextos, os sistemas de justiça são incapazes de dar conta e o sistema político é demasiado indiferente, corrupto, contaminado ou ineficaz para responder de maneira adequada às necessidades da transição. Mihai (2010), no mesmo sentido, escora sua análise na delimitação do tempo, que vai do autoritarismo até a democracia, uma vez que, décadas depois do processo transicional, ainda podem restar mecanismos de justiça de transição e elementos pendentes, impactando o presente e o futuro dos regimes políticos. Por essa razão, o termo justiça de transição é insatisfatório e obsoleto. Nessa perspectiva crítica, ainda, Collins (2011) propõe o termo “pós-justiça de transição”.

Para a autora, existem alguns elementos em que o termo se distingue da justiça de transição em seu sentido lato. O primeiro deles é afirmar que, se por um lado a expressão justiça de transição remetia-se às formas mínimas para a existência de uma democracia enquanto regime formal, por outro, o termo “pós-justiça de transição” refere-se à qualidade e

---

<sup>18</sup> Trata-se de uma concepção tradicional de justiça de transição, segundo a qual o Estado organiza e conduz as proposições políticas para medidas de transição.

como esta alcança a consecução de uma democracia plena na atualidade. Além disso, um ponto importante a ser observado concerne à atuação de atores não-estatais (sociedade civil, por exemplo), focando em seus diversos níveis, com a expansão de grupos sociais e de formas alternativas de busca pela justiça frente às demandas e aos objetivos específicos dentro e para além da esfera pública formal na qual está inserida o papel estatal.

Questiona, também, a abrangência e a suficiência dos compromissos iniciais estabelecidos, quando da passagem de um regime a outro, o que chama a atenção para o mau uso do termo. Outro aspecto que Collins aborda é a existência de vários atores, níveis e referências. Por isso, a justiça de transição (ou pós-transição) é multirreferencial. Por fim, sustenta que há busca por objetivos diferentes e divergentes entre si e seu caráter é mais internacionalizado, abrangendo normas que vêm de fora da esfera doméstica (Collins, 2011).

Para a autora, a caracterização deste conceito pode ser apreendido a partir de uma combinação particular de atores, de estratégias e de arranjos judiciais que supostamente podem inibir a sua concretização. A questão que a autora aponta como preocupação é sobre como os grupos interagem com normas domésticas e internacionais para promover mudanças e os acordos sobre direitos humanos, sobretudo em momentos de transição. Baseada na literatura, Collins (2011) sustenta que os governos transicionais foram encorajados a agir rápida e definitivamente, precisamente em um momento em que sua liberdade de atuação, em alguns casos, fica extremamente restritiva. Quando o resultado desta ação inicial foi a anistia, torna-se particularmente difícil prever futuras mudanças políticas de alto nível (Collins, 2011, p. 19).

Collins (2011) define uma série de componentes práticos e teóricos, dialogando com as escolas clássicas da justiça transicional, dentre os quais estão: a) a tentativa por uma pressão renovada de responsabilizações ou “re-irrupções”; b) readequação política de buscar a superação de limites impostos pela transição por anistias; c) forma de contestação contínua ou renovada sobre responsabilizações focada em: 1) quando foca em questões subsequentes sobre a qualidade, o alcance e a perfectibilidade das democracias transicionais pós-período de anistia; 2) o questionamento sobre a abrangência e a suficiência dos compromissos iniciais da justiça transicional, particularmente a renúncia à acusação sobre violações de direitos humanos; 3) quando é impulsionada por atores privados operando tanto acima quanto abaixo do Estado.

Contudo, quando contrasta com a formulação de políticas de transição conduzida pelo Estado, a justiça pós-transicional são notavelmente multissituada, com uma gama de múltiplos atores e multirreferenciada (Collins, 2011). Esta configuração pode ser utilizada dependendo de fatores como a experiência do ator, os objetivos, o acesso a recursos e a percepção de provável sucesso. A multiplicação de formas, aqui, significa afirmar que as iniciativas de justiça



pós-transicional passam a ser adotadas em busca de uma ampla variedade de objetivos possivelmente divergentes.

Nessa linha, passa-se a discutir a capacidade dessas organizações, seja em âmbito doméstico dos países, seja em âmbito internacional, em criar condições mobilizadoras para monitorar e exigir dos Estados, que têm praticado violações a direitos humanos, punições por práticas dessa natureza e, sobretudo, exigir e/ou pleitear medidas que se traduzam em respostas públicas substanciais. A partir dessa configuração nos diferentes países, é possível que os processos de “justiça pós-transição” ganhem um substancial relevo, fundamentalmente no que se refere aos tipos de reparação, de justiça, de verdade e de memória que os movimentos sociais e/ou organizações da sociedade civil levem a efeito no presente e no futuro das democracias emergentes ou em democracias de baixa intensidade.

Para tanto, essas reparações assumem-se sob diferentes formas, entre as quais, restituições, compensações, reabilitações, satisfações e garantias de não-repetição. Surgem, nesses termos, discussões sobre quem deve ser reparado, isto é, as vítimas, muitas delas mortas e/ou desaparecidas. De acordo com Greiff (2006) e Villalba (2011), existem critérios para analisar o tipo de reparação, ou seja, o número de pessoas beneficiadas, a qualidade dos programas de reparação advindos do Estado, a execução das medidas reparadoras e a finalidade da reparação. Todos esses elementos e sua qualitativa aplicação dependem de como as democracias tratam as políticas pensadas, daí a necessidade de abordar o que se convencionou denominar de políticas de memória, bem como a compreensão de seus significados para discutir a realização (ou falta) de uma justiça transicional. É o que será tratado no item a seguir.

## **2.2 As políticas de memória e as bases reflexivas para a compreensão de seu significado na democracia**

A seção aqui exposta tem o intento de realizar uma imersão no debate e nas análises relativas aos mecanismos de justiça transicional que orientam a sua consecução nas democracias contemporâneas, isto é, as medidas políticas de memória, verdade e reparação. Faz-se oportuno, neste momento, diferenciar a justiça de transição das políticas de memória que, em termos conceituais, embora guardem especial e íntima conexão, não se confundem, pois sua imbricação consiste na tentativa de colocar em ação os desígnios desta justiça: a realização de reparação às vítimas, o fornecimento da verdade histórica, o compromisso com a memória, o resgate de histórias e as reformas das instituições, que mantêm as lógicas de estrutura e de funcionamento do regime político autoritário anterior (Ambos, 2009; Pinto, 2010, Abrão; Torely, 2011, Teitel, 2011, Van Zyl, 2011). As políticas de memória são um meio para concretizar a justiça de transição, ou, em outras palavras, políticas de memória figuram como

espécies para a realização de uma determinada justiça transicional, entendida neste contexto como um gênero não apenas teórico, mas uma categoria normativa. Para compreender o que elas representam, seu conceito e suas características, passa-se a examinar, em primeiro plano, algumas perspectivas sobre a ideia de memória.

A noção de memória é perpassada por uma vasta gama de discussões teóricas<sup>19</sup> e de olhares múltiplos que ocupam o centro das análises nos mais distintos ramos do conhecimento. A sua definição, de maneira mais trivial, ocupa o núcleo da área médica, bioquímica e psicanalítica, ainda que seja possível, do ponto de vista conceitual, estabelecer uma abordagem sobre sua vinculação aos fenômenos sociais e políticos, passando de seu aspecto individual a suas percepções coletivas.

Ao longo do século XX, quando uma série de eventos marcantes e traumáticos despontaram pelo mundo, desde os regimes totalitários na Europa até às ditaduras na América do Sul, as democracias que posteriormente emergiram, passaram a lidar com uma gama de instrumentos aptos a superar os resquícios de um passado traumático. Erigiu-se, dessa forma, as condições que possibilitariam a discussão e a tentativa de enfrentamento a este passado, com o propósito de ressignificar o presente e o futuro. Essa ressignificação da memória frente a esses dois elementos, então, passou a suscitar as possibilidades para que seu conteúdo histórico, cultural, social e político, diante do conjunto de forças sociais e políticas, pudesse ingressar num debate mais amplo.

A memória, em seu aspecto de transmutação, sedimenta suas bases em formas de seleção de fatos, de interpretações e de interlocução com as feições relativas ao passado, que se concretiza no presente em diferentes contextos histórico-políticos e sociais. Esse processo passou a construir sentidos sobre o passado em relação às necessidades do presente e às expectativas do futuro (Garretón Kreft; González Le Saux; Lauzán, 2011, p. 15). Nessa perspectiva, a recomposição deste passado entre duas direções (presente e futuro) da consciência individual e coletiva, desenvolve-se mediante diversas configurações da memória, cujas formas mudam conforme os objetivos que elas implicam (Halbwachs, 1990, p. 15).

Alusiva às disputas e aos diferentes objetivos que se relacionam juntos aos grupos sociais e políticos, a memória tem sido trabalhada a partir de critérios distintos, zonas de

---

<sup>19</sup> Existem múltiplas perspectivas teóricas para abordar a ideia de memória. Nesta tese, importa salientar as memórias individuais, a partir de Ricoeur (1999), isto é, a construção de qualquer história que se pode contar e constituir um relato, a memória que diz respeito a um sentido do passado, como se relaciona com o mesmo e a um sistema de valores (Jelin, 2004) e a memória social ou coletiva, baseada em Halbwachs (1980), que a entende como um sistema de datas, de lugares, artefatos, linguagens, que permite inscrever o que é o interesse de um grupo determinado pelo tempo e pelo espaço (Mendonza, 2005). Ademais, as memórias promovidas por governos e por movimentos de vítimas (Lira y Loverman, 2005; Aguilar, 2008).

imprecisão, silenciamentos, esquecimentos, (falta de) lembranças e negações<sup>20</sup>. Sua seletividade se dá entre os atores coletivos, cujas relações desiguais de poder, disputam a maneira pela qual ocorrerá a definição sobre seus rumos. A memória inscreve-se em uma dimensão política na qual os diferentes sentidos e interpretações acerca do passado se enfrentam e entram em conflito, desenvolvendo-se, assim, as lutas pela legitimidade e reconhecimento de suas narrativas (Garretón Kreft; González Le Saux; Lauzán, 2011, p.16).

A recuperação da memória abrange a estruturação de uma memória política que não pode ser apreendida apenas como transmissão geracional de experiências ou de guarda das tradições, e sim como uma estratégia de resistências e de lutas políticas. Gamson (1992) ressalta a necessidade de se compreender a consciência política a partir de interações entre o nível psicológico – em que o indivíduo atua ativamente na construção de significados; e o nível sociocultural – em que o processo social e político oferecem os significados. Dessa maneira, tal consciência referida acima consiste em compreender a inter-relação entre as dimensões psicossociais dos significados e as informações que permitem aos indivíduos e aos grupos decidirem como agir em contextos políticos e em situações específicas (Sandoval, 2001, p.185).

Sandoval (2001) elabora algumas dimensões que integram um conjunto de representações capazes de envolver os indivíduos como atores políticos dentro da sociedade. Estas vinculam-se à história social e cultural, às experiências de vida cotidiana, às interações dos sujeitos como atores políticos e enquanto organizações da sociedade civil, à influência nas/das instituições políticas e aos agentes e eventos mais amplos. Tais dimensões colaboram para promover identidades sociais, incorporar crenças e valores sociais, identificar sentimentos antagônicos e adversariais, possibilitar sentimentos de eficácia ou ineficácia política, sentimentos de justiça ou injustiça e vontade de agir coletivamente.

Ao centrar o foco na memória política, com base nas interfaces com a consciência política e as dimensões anteriormente propostas, é possível situá-la neste campo de relações entre o “eu” e a sociedade, com vistas a articular o universo micro com o macro. Trata-se de compreender a interação entre grupos sociais e políticos, bem como o processo de formação da consciência política para a criação da memória coletiva e sua disputa, além de seus reflexos frente ao agir político de instituições e grupos conscientemente interessados.

Solís Delgadillo (2015, p. 31) afirma que o acúmulo de memórias é o que faz da memória coletiva uma memória institucional ou oficial. Para o autor, este tipo de memória é mais visível no espaço público, por meio de políticas de memória, e é considerada uma espécie de memória dominante. Essa memória é levada a efeito por governos, legislativos e

---

<sup>20</sup> O termo diferencia-se de “negacionismo”, que, entre outros aspectos, está relacionado a uma série de negações que podem afetar a vida de um amplo espectro de indivíduos. Como exemplos, o negacionismo científico, principalmente na saúde, o negacionismo climático e o negacionismo histórico.

por associações de vítimas e de direitos humanos que buscam introduzir suas propostas nas agendas governamentais (Lira; Loverman, 2005; Aguilar, 2008). De acordo com Solís Delgadillo (2015):

O único ponto de encontro entre história e memória é a política, portanto esta última, como atividade pública, pode dirimir as polêmicas das memórias em conflito que se suscitam precisamente no espaço público, através de respostas (políticas públicas) politicamente possíveis que não ponham em risco o direito das vítimas a serem reparadas, o direito à sociedade de conhecer seu passado e a importância que tem para os governos conservarem a estabilidade democrática do Estado. Isso significa que o contexto ideal para o debate das memórias é a democracia, ainda que esta por si mesma não garanta que o processamento dos conflitos do passado gere respostas que satisfaçam a todos, inclusive aqueles que ostentaram os discursos socialmente dominantes. Neste ponto são muitos outros os fatores que incidem em um governo para empreender políticas que sufraguem as demandas por verdade e justiça que aguardam as vítimas dos regimes não democráticos (Solís Delgadillo, 2015, p. 39, tradução nossa).

As lutas por memória mantêm especial realce quando se relacionam a situações de violência e de conflito político que produzem um sem número de repressões e de extermínios, visto que, por intermédio desses cenários, ocorrem a manipulação, a distorção, a supressão e a mentira sobre seus impactos. Nesse contexto, as memórias expressam resistência a este estado de coisas, cujo poder e suas formas de dominação, impõem narrativas que se relacionam com a falsificação e/ou deturpação sobre a verdade dos fatos historicamente determinados. Com as alterações políticas e sociais, a busca pela verdade acerca de violações cometidas em momentos precedentes voltam-se à consecução de uma finalidade essencial: propor medidas por verdade, memória e reparação junto às novas ordens democráticas emergentes.

Originadas mediante aspirações surgidas no bojo de organizações da sociedade civil, estas demandas postulam o seu acolhimento pelo Estado, propiciando expectativas e percorrendo canais institucionais para legitimá-las como verdade oficial (Garretón Kreft; González Le Saux; Lauzán, 2011, p. 17, tradução nossa). Assim, surgem as políticas de memória como políticas públicas<sup>21</sup>, capazes de ingressar junto ao ordenamento político e à ordem jurídica dos Estados, vinculando os governos a promoverem iniciativas que tenham como finalidade a inclusão política e a efetivação de direitos à memória e à verdade. Diz

---

<sup>21</sup> A partir de Solís Delgadillo (2015), as políticas públicas possuem ciclos clássicos como os definido por Lowi (1985), isto é, políticas distributivas, redistributivas e regulatórias. Esta tese compreende as políticas de memória como um tipo misto de política pública, cuja base situa-se entre a distribuição de bens (como recursos monetários indenizatórios para vítimas e suas famílias), programas de difusão cultural sobre a memória e a elaboração de leis para a efetivação de direitos à memória, à verdade e à justiça, tipo de política regulatória, a fim de que o Estado estabeleça meios para a sua concretização no plano do ordenamento jurídico dos países afetados historicamente por violências estatais.

respeito, pois, a um conjunto de iniciativas tanto oficiais quanto não-oficiais, para qualificar e compreender que tipo de justiça de transição determinado país está elaborando, sob quais estratégias e sob quais escolhas políticas.

Nessa mesma linha de pensamento, Solís Delgadillo (2015, p. 30, tradução nossa) afirma que políticas de memória se referem à atividade política que pode ou deve dirimir conflitos sobre seu tema em contextos democráticos. Além disso, são mecanismos de conciliação, dentre os quais, destacam-se: a) os direitos das vítimas (reparação); b) os direitos da sociedade; e c) a manutenção da estabilidade democrática e do Estado de Direito. A intenção primordial de uma política de memória, em última análise, é o reconhecimento de uma determinada situação como, por exemplo, a existência de um genocídio, de uma política discriminatória, de uma situação de violência, de violação de direitos humanos etc (Bauer, 2021, p. 18). Em razão disso, tal reconhecimento evidencia condições para que haja organização e discussão, no âmbito dos espaços públicos, sobre os elementos constitutivos da elaboração coletiva de políticas de memória. Legitima-se, de igual modo, a oportunidade para a existência de caminhos entre sociedade civil e Estado, de tal sorte a permitir que o passado tenha sua inserção no presente e projete o futuro de (re)construção democrática em países atingidos pelas mais diversas formas de violência e de repressão.

No mesmo sentido, cumpre ressaltar o necessário estabelecimento das diferenças entre medidas pecuniárias ou simbólicas, tais como a construção de memoriais e monumentos e as políticas de memória e reparação. Bauer (2014, p. 129) sustenta que a existência dessas medidas não significa dizer que façam parte de uma política pública, ou seja, façam parte de um período de gestão governamental (enquanto política provisória) ou constituam parte da estrutura do Estado (como um ministério ou secretaria). Segundo a autora (2014, p. 131), um dos princípios de uma política de memória elaborada para a coletividade é a condenação moral do passado, sem a apresentação de justificativas para a implantação das ditaduras e do terrorismo de Estado. Para a autora:

O estudo das políticas de memória e reparação pode revelar de que maneira o Estado, concomitante à contínua e constante interação com as Forças Armadas e com a sociedade, trabalha sobre o passado das ditaduras de Segurança Nacional durante e depois dos processos de transição política. O que evidencia as batalhas da memória e as consequentes lutas pela interpretação e pelo sentido do passado, sobre o terrorismo de Estado, lembrando que essas políticas não podem ser desvinculadas das demais políticas públicas (Bauer, 2014, p. 141).

Conforme salienta a mesma autora (2021, p. 21), por mais que políticas de memória existam em determinada sociedade, ainda assim, não é possível atestar a sua qualidade, dado que a gestão da memória não é privilégio de sociedades que se comprometam com valores democráticos, igualitários, de justiça e de proteção aos direitos humanos. Regimes

autoritários ou regimes que estejam sob liderança com esses traços, embora travestidos de democráticos, também procuram impor versões sobre o passado, ao negá-lo ou administrando suas consequências de maneira a ignorá-lo ou a desmontá-lo ao sabor das conveniências e das circunstâncias políticas momentâneas.

Vecchioli (2021) aponta que na essência da utilização das políticas de memória ocorre a abrangência de diferentes categorias e mediante um mesmo tipo de prática para situações absolutamente dissimiles – desde pessoas que faleceram como consequência de catástrofes naturais, migrações forçadas e acidentes aéreos, até episódios de violência política massiva e genocídios. O seu reconhecimento torna-se homogêneo, tendo em vista o dano sofrido, as perdas geradas e o sofrimento que tornam-se aspectos passíveis de reparação obrigatória. Nessa perspectiva, Vecchioli pontua:

Trata-se de políticas de indubitável valor cidadão, centradas nas vítimas de ditaduras militares, conflitos armados, guerras civis, atentados terroristas, massacres e catástrofes de dimensões massivas ocorridas em diversos contextos e que se estendem desde o espaço local até o âmbito transnacional. Seu significado se incrementa se considerarmos que, frequentemente, tiveram que abrir caminho no contexto de fortes resistências à criação dessas ditas políticas por parte dos atores e grupos responsáveis por diversas formas de violação aos direitos humanos e/ou o dever de cumprir o dever de preservar a vida. Seu valor decisivo se revela com especial força em sua capacidade de orientar a ação futura: a busca por justiça e a reivindicação de memória integrada na atualidade às pautas de demandas e o repertório regular de mobilização dos novos movimentos sociais criados em torno de violências ou tragédias coletivas ocorridas no presente em contextos democráticos (Vecchioli, 2021, p. 24-25, tradução nossa).

Quanto ao significado destas políticas, Barahona de Brito, González e Fernández (2004) entendem que não há uma correspondência definitiva entre o seu uso e a consolidação democrática, ou seja, para funcionar, a democracia não depende da existência dessas medidas. Pode-se afirmar, a partir da análises das autoras, que, em alguns países<sup>22</sup>, existem vínculos entre os processos de democratização e as políticas de memória, embora a sua existência dependerá de condições concretas nacionais, de objetivos por trás dessas políticas e também do nível de participação e de interesse popular no tema (Barahona De Brito; Gonzáles e Fernández, 2004).

Por condições concretas, entendem-se aquelas condições que impactam diretamente as atitudes e as crenças das novas elites políticas e a disposição dos partidos políticos, a

---

<sup>22</sup> Os tipos de transição política podem ser de dois tipos: controlada, quando as transições políticas são resultado de negociações altamente controladas e levadas a cabo por setores que estavam no poder – casos de Brasil e de Espanha, por exemplo, (Arturi, 2001; Munck; Leff, 1997, O'Donnell, Schmitter, 1988) e por ruptura, quando os processos políticos se dão de maneira abrupta, sem que as elites políticas anteriormente alojadas nas estruturas de poder consigam ter qualquer tipo de controle sobre os resultados das mudanças (Munck; Leff (1997), Stepan, 1994), casos de Argentina e Portugal, por exemplo.

intensidade de preferências e os compromissos adquiridos pelos novos líderes, principalmente nos regimes presidencialistas, além de leis que foram herdadas do regime anterior e como o Estado e a sociedade as aceitam. Essas leis têm a ver com a forma pela qual é possível utilizá-las e/ou instrumentalizá-las, o perfil da Constituição aprovada e o novo marco institucional. Também, nessa direção, o modo como as forças contrárias ao regime ditatorial lidam com seus resquícios nas democracias, a capacidade dos movimentos por direitos humanos, a longevidade do regime ditatorial e o quanto este perdurou, e o modo como causou em termos de consequências históricas, sociais, políticas e culturais.

Ademais, os tipos de transição tornam-se variáveis centrais na análise sobre seus impactos nas políticas de memória, uma vez que as forças favoráveis às reformas e os grupos intransigentes, de ambos os lados, determinam relativamente o embate entre a elite autoritária e os radicais de oposição. Barahona de Brito, González e Fernández (2004) mencionam a cultura política e a (falta de) tradição democrática presente em cenários distintos e que se mostram mais ou menos favoráveis ao uso das políticas de memória. Para as autoras, culturas políticas que primam por liberdades individuais e o respeito ao Estado de Direito proporcionam um ambiente mais favorável para que os atores sociais e políticos possam construir e exigir a adoção destas políticas. Outros elementos que podem ser elencados dizem respeito à presença de instituições religiosas, notadamente a Igreja, seja ela conservadora ou progressista, nos países de tradição católica e, por fim, as memórias acumuladas, tendo em conta as experiências passadas. Como se observa, as políticas de memória tornam-se marcadas por peculiaridades atinentes a cada país, bem como sujeitas a influência de contextos internacionais que, embora sejam importantes, não se sobrepõem aos contextos nacionais, elementos chave para a compreensão dos processos de verdade, memória e reparação.

Importante atentar, a esse respeito, que a literatura sobre as transições, especialmente O'Donnel e Schmitter (1986), observa o fato de que países, cuja possibilidade de superação do passado com maiores tendências a fortes mobilizações sociais e políticas, são aqueles nos quais a necessidade de realização de um *acerto de contas* é maior. Para Barahona de Brito, González e Fernández (2004, p. 350), esta situação descrita pode ser entendida como o *paradoxo do provável e do necessário*, segundo o qual o impacto observado das políticas de memória é menor em lugares cuja aplicação seria mais necessária. Ao passo que, de outro vértice, em países com tradições e instituições mais frágeis, são menores as possibilidades de implementação dessas políticas, além de se configurarem, essas nações, como lugares em que a repressão e o número de vítimas foram maiores.

Barahona de Brito e Szajder (2016, p. 222) apontam para a associação existente entre lealdades políticas e os valores dos novos líderes, que a despeito de poderem promover a verdade e a justiça e superar os obstáculos estruturais ou contextos transicionais limitados,

podem ajudar a reforçá-los. De maneira inversa, a mudança radical também integra um dos fatores acima elencados, pois insere-se na tentativa de transformar, em termos de estrutura, o *status quo*, ao invés de concorrerem para a tomada de reformas. Aqui, é levado a cabo uma operação de cunho revolucionário, sem que haja maiores preocupações com os temas voltados aos processos e julgamentos dos autores de crimes no regime político passado.

A variação dos resultados alcançados por políticas de memória dependem, em boa medida, daquilo que os atores políticos e sociais esperam atingir. Se as motivações e as metas se diferenciam nos processos de interlocução, as implicações para as políticas serão na mesma toada. Um exemplo disso é a confirmação de acordos pelo alto, em que as elites políticas dirigentes, ao estarem no poder, logram lançar mão de medidas que venham a conciliar com os interesses das forças autoritárias para que não se gerem instabilidades políticas de maior conflito. Assim, opta-se, acima de tudo pela verdade sem justiça (Barahona De Brito, 2016, p.222).

A vertente até aqui desenvolvida traça sua análise focada nos elementos institucionais do ambiente político, negligenciando, assim, as referências às lutas sociais como componentes centrais das políticas de memória e das democratizações. O caráter dinâmico das instituições políticas e suas formas diversas de arranjos entre elites, permitem enfatizar, para esta perspectiva teórica, que os acordos estabelecidos são determinantes e conformam por definitivo as escolhas e as estratégias que direcionam os rumos destas políticas.

Como crítica à concepção institucionalista a respeito das lutas políticas no plano institucional, a análise de Jelin (2002) sobre a memória e a repressão estatal traz uma nova dimensão analítica para a compreensão da relação teórica entre memória política, no que se refere ao seu sentido mais lato (e não restrito às políticas de verdade, memória e reparação), e a democracia (e não a democratização). A autora direciona o seu olhar científico aos atores sociais que lutam contra o “silêncio institucional” com relação às graves violações de direitos humanos cometidas pelos regimes ditatoriais. Jelin (2002) afasta de cena o protagonismo dado ao papel das instituições e das políticas governamentais na elaboração da memória do autoritarismo, ressaltando os elementos não explorados pelo debate sobre a memória que os autores da vertente institucional não haviam se debruçado.

A socióloga argentina faz uma análise da memória da repressão como um processo longo de significação do passado, que ultrapassa as políticas de “verdade e justiça”. Como afirmou-se anteriormente, estas iniciativas possuem suas limitações e são condicionadas pelo contexto político da transição. Por isso, Jelin (2002) não fala de “democratização”, mas de “democracia”, afastando-se de uma leitura ancorada unicamente nos arranjos institucionais das políticas de memória das novas democracias. Esta autora acaba por privilegiar uma



concepção “contra-hegemônica”<sup>23</sup> de democracia em seu texto, ou pelo menos, aspectos “contra-hegemônicos” da democracia, tais como a mobilização social como elemento chave na (re)construção da memória política. Os “trabalhos da memória”, aos quais se refere Jelin (2002), apresentam-se em diferentes planos, seja no político e cultural, no nível simbólico e pessoal, na compreensão histórica ou na esfera social. A autora parte de três premissas centrais ou princípios orientadores a partir dos quais as memórias devem ser entendidas: como um processo subjetivo ancorado nas experiências e nos marcos simbólicos e materiais; como objeto de disputas, conflitos e batalhas, cujos participantes do presente têm um papel ativo na produção dos “significados” do passado; e, por derradeiro, as memórias devem ser vistas “historicamente”, ou seja, levando-se em consideração que mudam constantemente e são parte de um complexo cenário político e social.

A apropriação do passado em diferentes sociedades e configurações culturais dá-se mediante batalhas políticas e ideológicas, cujo resultado é uma pluralidade de memórias, e quase nunca uma única e homogênea memória, sendo a construção das memórias como produto de confrontação e de conflito entre atores políticos e sociais com narrativas contrastantes (Jelin, 2002). O que pode ocorrer nesta construção é uma hierarquização das memórias, de modo que alguma interpretação do passado torne-se “hegemônica” ou “vitoriosa” e outras sejam marginalizadas ou mesmo apagadas da memória coletiva. De maneira similar aos autores mencionados nas outras partes desta seção, Jelin (2002) afirma que raramente as memórias podem ser entendidas fora do contexto político e cultural em que são objeto de disputas e de reflexões.

Teles (2007) vai na mesma esteira da socióloga argentina, ao chamar a atenção para os significados mais amplos de um passado autoritário – suas presenças, silêncios e rupturas – e a sua relação com o presente democrático. Apesar de se concentrar nas questões filosóficas que envolvem a memória política nas “democracias com herança autoritária”, Teles (2007) dialoga com Jelin (2002) ao explorar a importância das narrativas sobre o passado para a publicidade da experiência traumática nessas democracias. Teles (2007, p. 109) argumenta que a narrativa traria a reflexão dupla de “recuperar os acontecimentos e fatos históricos em suas particularidades e de acordo com sua importância para o presente; e elaborar os conceitos e valores políticos utilizados no manejo dos eventos cotidianos.

De acordo com Avritzer (1996, p. 129), O'Donnell, Schmitter e Whitehead (1986) fazem uma leitura da mobilização social na transição como uma ressurreição efêmera do “popular” e não como um processo de renovação social e de mudança na relação entre Estado e

---

<sup>23</sup> O termo foi cunhado pelo sociólogo português Boaventura Sousa Santos, para designar um tipo de democracia que busca participação efetiva, a partir de um espaço de luta por soberania popular e para superar os desafios dos processos de exclusão decorrentes da globalização hegemônica levada a efeito por países centrais contra os países periféricos.

sociedade civil. Os autores citados e suas percepções, com os quais a vertente institucional mais contemporânea das políticas de memória dialoga, são insuficientes para a compreensão dos processos políticos que buscam interpretar as complexidades inseridas nos contextos pós-ditaduras ou pós-conflitos. Para que se possa ir além das interpretações aqui expostas, cumpre analisar um outro conceito que vai auxiliar na apreensão sobre a relação entre Estado e sociedade no tocante às políticas de memória: as interações socioestatais.

### **2.3 Por uma perspectiva de interações socioestatais sobre políticas de memória: definições e acoplamento teórico**

Nesta seção, busca-se identificar e analisar três conceitos correlacionais para a compreensão das políticas de memória em seu aspecto tripartite: o conceito de sociedade civil, a concepção de interação socioestatal propriamente dito e o ativismo pelos direitos humanos. A relação entre esses conceitos vai contribuir para compreender o desenvolvimento analítico dos capítulos posteriores, que vão se constituir como os eixos de investigação central desta tese.

Compreender os processos de interação socioestatal passa, necessariamente, pela tarefa de discutir o conceito de sociedade civil e a maneira pela qual esta ganhou sentido e substância histórica. Sua percepção está amparada em escritos de importantes pensadores ao longo dos séculos, tais como Thomas Hobbes, Immanuel Kant, Jean Jacques Rousseau, Hegel, Karl Marx, Antonio Gramsci e Jurgen Habermas. Esses autores servem de suporte para guiar o entendimento de como o conceito de sociedade civil é influenciado pelos contextos históricos e políticos subjacentes e que, no transcorrer dos tempos, adquiriu novas conformações.

Numa primeira acepção, a partir da doutrina jusnaturalista<sup>24</sup>, o termo sociedade civil está associado à ideia de sociedade natural, embora seja entendida como caracterização de sociedade política e derivada, por correspondência, da pólis grega e da *civitas* romana, com uma larga caracterização afeita ao Estado e com ele confundindo-se. Ou seja, tanto o Estado quanto a sociedade civil têm sua gênese de um contraste com o período primitivo, em que as leis pelas quais os homens eram regidos partiam de princípios naturais. A esses indivíduos estariam garantidos determinados bens fundamentais como a paz, a liberdade, a propriedade e a segurança que, no estado natural, são ameaçados seguramente pela explosão de conflitos, cuja solução é confiada exclusivamente à autotutela (Bobbio, 2010, p. 1206).

---

<sup>24</sup> Esta doutrina tem como seu mote central a existência de um direito que encontra-se acima do direito positivo, sendo uma corrente a defender que o Estado não é a única fonte de estabelecimento de direitos e de justiça.

John Locke (1632-1704), ainda que seja um contratualista, adverte para o fato de que a reunião de homens a um só corpo e sob o signo de uma lei estabelecida de maneira comum a todos, além de uma magistratura a quem se possa buscar a solução de seus conflitos, é o que pode ser chamado por sociedade civil. As diferenças e controvérsias seriam solucionadas a partir de uma instituição dotada de autoridade. Em contraste a isso, sempre prevalecerá o estado de natureza.

Ainda, nesta mesma acepção, a doutrina eclesiástica tem uma leitura que diferencia a sociedade civil, na sua linguagem político-religiosa. O problema das relações entre igreja e Estado se confunde com o problema das relações entre sociedade civil e sociedade religiosa, sendo que a mudança no uso da expressão advém da situação de que aquela e esta se distinguem entre si pelos diferentes tipos de relações de poder que existem numa e na outra (Bobbio, 2010, p. 1207).

A segunda acepção sobre a clássica discussão na filosofia política acerca do conceito de sociedade civil é proveniente dos escritos de Jean Jacques Rousseau (1712-1778), quando este autor distingue a sociedade civil em duas perspectivas: a sociedade civil como sociedade política e a sociedade civil como sociedade civilizada. De acordo com o autor, em seu *Discurso sobre a origem da desigualdade entre os homens*, a sociedade civil é utilizada não mais no sentido de sociedade política, mas no sentido de sociedade civilizada. Tal sociedade descrita pelo filósofo genebrino tem pouca identificação com a sociedade política ou Estado, sendo que, em determinadas passagens de seu texto, acabam por gerar um permanente estado de guerra de todos contra todos, na mais pura acepção do estado de natureza observado e levado a efeito por Hobbes. Bobbio, a esse respeito, ressalta:

Por outras palavras, enquanto para Hobbes (e igualmente para Locke) a sociedade civil é a sociedade política e ao mesmo tempo civilizada (civilizada na medida em que é política), a sociedade civil de Rousseau é a sociedade civilizada, mas não necessariamente ainda a sociedade política, que surgirá do contrato e será uma recuperação do estado de natureza e uma superação da sociedade civil. A sociedade civil de Rousseau é, do ponto de vista hobbesiano, uma sociedade natural (Bobbio, 2010, p. 1207-1208).

No que se refere à terceira acepção, a sociedade civil não mais se confunde com o Estado, mas constitui um dos seus momentos preliminares (Bobbio, 2010). O precursor desta abordagem é Hegel (1770-1831), para quem as sociedades naturais (as famílias) são a forma primordial de eticidade<sup>25</sup>, embora ainda não seja considerada o estado, que pode ser entendido como a forma mais ampla desta eticidade, superando todas as formas de sociabilidade humana. Dessa maneira, a sociedade civil representa, para Hegel, um momento em que as famílias, quando do surgimento do antagonismo econômico em seu seio,

---

<sup>25</sup> Refere-se à ideia de liberdade e como esta é efetivada pelo Estado, buscando amparo em questões que estejam conforme os princípios morais e éticos de uma sociedade.

engendrado pelas mais básicas necessidades humanas, dissolvem-se em classes sociais e seus interesses passam a compor o núcleo duro das disputas coletivas.

É a partir disso que os interesses em comunhão encontram uma relação primeira do ponto de vista externo da administração pública e na organização das corporações profissionais, o que lhe aproxima de algumas características do Estado, ainda que não seja o próprio Estado. A transformação da sociedade civil em Estado pode ser verificada quando cada uma das partes desta sociedade, que origina-se da dissolução familiar, passam à sua unificação orgânica. Ao diferenciar a sociedade civil, o filósofo alemão quer justamente se contrapor às teorias que o antecederam, fundamentadas no jusnaturalismo que, ao identificarem o Estado cingindo à sociedade civil, ou seja, amalgamados a partir de um contrato social para a proteção externa de bens naturais do indivíduo.

Não é improvável, pois, que, ao sujeitar esta terceira acepção no modo de compreender a sociedade civil, Hegel tece críticas às teorias jusnaturalistas, em especial, à teoria de Locke que, para este, o Estado, como uma associação daqueles que detêm propriedade, não pode ser considerado um Estado tal qual plenamente aceito. Em verdade, Hegel dedicou-se a conceber a sociedade civil como um sistema de necessidades que, dito de outro modo, associa a representação fiel das relações econômicas como fundamento central das interações entre indivíduos em conflito, típico da sociedade burguesa em ascensão.

A teorização que desafiou as acepções até aqui descritas, foi a de Karl Marx (1818-1883), quando o termo sociedade burguesa passou a compor o léxico de novas significações sobre a sociedade civil. Na obra *A questão judaica*, este autor descreve essa sociedade como um evento emancipatório em relação ao Estado que, ao fim, obstaculiza o desenvolvimento. Assim, os indivíduos cindem-se em grupos que se tornam independentes e se colocam em liberdade, a ponto de a crítica dirigida aos pretensos direitos naturais, universais e abstratos, tal qual o conjunto de direitos que nascem na própria sociedade civil, é, segundo Marx, a própria sociedade burguesa contrapondo-se à sociedade feudal.

Dessa forma, quando o autor alemão fala de emancipação política, está se referindo à emancipação da sociedade burguesa da política e da visão de um conteúdo universalizante. O homem egoísta, fruto da origem da sociedade feudal, não mais está presente. Esse homem passa, doravante, a se constituir como o centro do estado político e seu reconhecimento advém da legitimidade de seus direitos. Em outra obra de Marx, denominada *A sagrada família*, o autor conceitua sociedade civil na mesma linha do conceito empregado pelos jusnaturalistas ao se referirem ao estado de natureza. Nesse ponto, trata-se de compreender um momento importante que une o pensamento marxiano ao de Hobbes, quando, em outros termos, tanto a sociedade natural quanto a sociedade civil de Marx partilham o mesmo ponto em comum.

Outro pensador que indica a ruptura e a distinção entre sociedade civil e Estado é o filósofo italiano Antonio Gramsci (1891-1937), o qual aponta os motivos históricos e políticos de sua visão sobre o processo evolucionário da sociedade burguesa para a sociedade socialista, embora não esteja em grau de similaridade com aquela percepção pensada por Marx. A expressão sociedade civil em Gramsci fixa dois elementos superestruturais: a sociedade civil propriamente dita, que pode ser entendida como o conjunto de organismos vivos, ou seja, os indivíduos e grupos e o do Estado ou sociedade política, que correspondem à função de hegemonia que o grupo dominante exerce em toda a sociedade, e ao do domínio ou de comando que se expressa no estado ou no governo jurídico (Gramsci, ano).

A sociedade civil não compreende o complexo das relações materiais, mas todo o complexo das relações ideológico-culturais. Esse domínio é lastreado na força e no consenso, pelos quais o regime político baseia-se, necessitando não apenas de um aparelho de coação, em que o Estado se apoia, mas também de várias instâncias, da mídia aos institutos de cultura, cujo objetivo é transmitir os valores preponderantes das classes abastadas, exercendo, assim, aquilo que o autor italiano chama de hegemonia<sup>26</sup>. Essa importância que o autor manifesta em relação ao conceito não quer dizer que tenha abandonado a concepção marxiana, dado que a prioridade da estrutura econômica é ponto chave para compreender os processos sociais e políticos. Mostra, contudo, que Gramsci teve a intenção de diferenciar com mais robustez, no conjunto dos elementos superestruturais, o momento da formação e da transmissão dos valores (hoje poderíamos dizer a socialização) do momento mais propriamente político da coação (Bobbio, 2010, p. 1210). Gramsci utilizou-se do termo sociedade civil não para contrapor a estrutura à superestrutura, antes, porém, para melhor diferenciar as concepções marxianas que o precederam.

De todas as acepções até aqui desenvolvidas, Bobbio sustenta que a concepção marxista tem sido a mais comum na linguagem política. Na contraposição sociedade civil e Estado, entende-se pela primeira a esfera das relações entre sujeitos, grupos e classes sociais, que se desenvolvem ao largo das relações de poder caracterizadoras das instituições estatais. Significa dizer que aquela tem sua representação no campo dos conflitos e das disputas sociais, econômicas, políticas, ideológicas, religiosas, que o Estado tem o encargo de solucionar. Assim, este atua como mediador ou ente responsável pelas supressões, com uma base sob a qual dirigem-se as solicitações em que o sistema político é chamado a responder, como o campo das várias formas de mobilização, de associação e de organização das forças sociais que impelem à conquista do poder político (Bobbio, 2010, p. 1210).

---

<sup>26</sup> Trata-se de um conceito central na obra do autor italiano, pois, segundo ele, esta concepção caracteriza a capacidade de uma determinada classe social exercer seu poder de dirigismo na sociedade, tendo em conta a coerção e o consentimento.

De maneira mais recente, especialmente em meados do século XX, o conceito de sociedade civil tem passado por mutações teóricas em razão de diversas lutas contra os regimes autoritários. Quando da emergência de regimes democráticos, as relações antagônicas que tradicionalmente podiam ser vistas, produziram novos padrões de interação, o que levou à percepção de que ambos, tanto a sociedade quanto o Estado, tornaram-se dois momentos para que novas experiências políticas viessem a ser consideradas necessárias (Cohen; Arato, 2001; Keane, 2001). Para Cohen e Arato (2001, p. 95), quando das diversas variações de perspectiva em torno dos conceitos de sociedade civil que se expressavam historicamente (desde os séculos XVI até às concepções marxistas do século XIX) elevou-se a ideia de retomar conceitualmente e distinguir seu núcleo em relação ao Estado e à combinação de redes de proteção legal, de associações voluntárias e de formas de expressão pública independente.

Segundo Cohen e Arato (2001), o conceito de sociedade civil passou a conter alguns componentes básicos: a) a ideia de pluralidade, quando as famílias, os grupos informais e as associações voluntárias dotadas de autonomia permitem uma gama de formas de vida; b) a publicidade, ou seja, a existência de instituições culturais e de comunicação; c) a vida privada calçada nas escolhas e no autodesenvolvimento do indivíduo e d) a legalidade, sobre a qual as estruturais de leis gerais e os direitos básicos necessários para demarcar a pluralidade, a vida privada e a publicidade, pelo menos no que diz respeito ao Estado e, tendencialmente, à economia. Juntas, estas estruturas asseguram a existência institucional de uma sociedade civil moderna diferenciada (Cohen; Arato, 2001, p. 398-399).

Tais aspectos realçam que a sociedade civil não só pressupõe e facilita logicamente (desde o ponto de vista histórico) a emergência da democracia representativa, mas que, também, possibilita historicamente a democratização da democracia representativa (Cohen; Arato, 2001, p. 460). A afinidade entre esses dois elementos (democracia e sociedade civil) demonstra a impossibilidade de existir solidez entre o sistema democrático, a participação e a inclusão, sem que haja, também, a existência de uma esfera pública democrática, bem como uma vida associativa e, por conseguinte, uma sociedade civil pulsante (Keane, 1992, p. 17 e ss.).

Assim, surge a compreensão de que a ideia que caracteriza essa sociedade advém de uma esfera especializada e institucionalizada, orientada por pressupostos de ação que visam à busca por esses componentes fundamentais descritos acima. No interior deste processo, a sociedade civil emerge restaurada por um ideário cívico, cujas relações sociais cotidianas estariam orientadas por uma ética do discurso que, estando apoiada em direitos procedimentais para assentar ou justificar normas de ação, insurge como um princípio de legitimidade democrática e uma ética política voltados ao entendimento mútuo (Marques,

2023, p. 437). Caracteriza-se, dessa maneira, aquilo que Habermas (2012)<sup>27</sup> chamou de “mundo da vida”, isto é, uma integração social pautada por uma ética discursiva e de integração sistêmica, organizando as trocas e a política.

Graeff; Nascimento; Marques (2019) elencam uma série de fundamentos que orientam, equilibram e organizam a estrutura dos fenômenos políticos e sociais pelos quais esta nova estruturação societal apresenta. Para os autores, isso se mostra evidente a partir de um conjunto de instituições especializadas (instituições religiosas, movimentos sociais, ONGS etc), não vinculadas ao Estado e não econômicas, erigidas com base em três direitos fundamentais: reprodução cultural (liberdade de pensamento, liberdade de expressão e de comunicação), integração social (liberdade de associação) e socialização (inviolabilidade das pessoas, proteção da vida e direitos humanos). Nessa construção, as instituições da sociedade civil, valendo-se das estruturas comunicacionais, tematizam os problemas sociais que ecoam no mundo da vida e os transmitem à esfera pública (Habermas, 1997).

Além disso, no que concerne à esfera pública, nos termos habermasianos, concebida como uma adequada rede para a comunicação de conteúdo, tomada de posição e opiniões, cujos fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos (Habermas, 1997, p. 92), cabe direcionar os problemas sociais e as contendas ao sistema político. Nessa linha, a esfera pública não sendo uma área especializada ou uma organização, já que não constitui uma estrutura normativa capaz de diferenciar entre competências e papéis, nem regula o modo de pertença a uma organização etc (Habermas, 1997, p. 92) tampouco um sistema, pois, ainda que seja possível delinear seus limites internos, exteriormente, ela se caracteriza através de horizontes abertos, permeáveis e deslocáveis. Esse direcionamento de problemas sociais alivia o público da tarefa de tomar decisões: as decisões proteladas continuam reservadas às instituições que tomam resoluções (Habermas, 1997, p. 92-93).

No que diz respeito à opinião pública, o resultado do processo comunicativo-reflexivo do qual Habermas lançou mão, canalizado e direcionado ao sistema político, ainda que usufrua de legitimidade para influenciá-lo, não representa um poder político com vistas a levar a decisões impositivas, e sim potenciais de influência política (Marques, 2023, p. 441). De acordo com essa construção teórica, a opinião pública só se transforma em poder político quando se deposita nas convicções de membros autorizados do sistema político, passando a determinar o comportamento de eleitores, parlamentares, funcionários etc (Habermas, 1997, p. 95).

---

<sup>27</sup> Na visão do autor, pode ser compreendido como um processo racional e de estoques de sentido baseados em crenças, critérios, valores e definições compartilhados entre os falantes, de modo a permitir argumentos, construções e reconstruções para a efetivação de um melhor agir comunicativo.

Conforme visto até aqui, cumpre afirmar que diferentes contribuições teóricas relacionando as esferas societária e estatal têm produzido importantes reflexões para compreender o papel de ambas nos processos políticos. Dentre estes aportes, estão os que se inclinam a discutir as interações dos movimentos sociais com o Estado, a fim de verificar a produção, as escolhas e os impactos que as políticas públicas causam nas democracias políticas. Nesse contexto, importa observar que existem movimentos<sup>28</sup> que não querem integrar as instituições e preferem estar à margem dos processos, tornando-se outsiders. Já outros, preferem fazer parte das instituições, visando aumentar suas chances de terem seus pleitos atendidos.

Nas últimas décadas, pesquisas têm trabalhado com esta segunda perspectiva, ou seja, se a literatura de outrora focava no repertório de ação dos movimentos sociais, a partir do conflito extrainstitucional, alguns trabalhos buscam analisar a atuação de movimentos desta natureza por dentro das instituições (McAdam e Tarrow, 2011; Dowbor, 2012; Carlos, 2012; Abers; Serafim e Tatagiba, 2014). Esses trabalhos têm demonstrado que os atores de movimentos sociais não se voltam exclusivamente para os confrontos e as reivindicações clássicas de rua, eles também integram o funcionamento das instituições do Estado e utilizam-nas a seu favor, interferindo nos processos decisórios por intermédio da participação em instituições, da ocupação de cargos em governo etc (Dowbor, 2020, p. 90).

Dagnino (2002) e Gurza Lavalle (2011) apontam para o fato de que os agentes societários buscam a partilha do poder, com vistas a ingressarem em funções institucionais, configurando, implementando e avaliando políticas públicas e programas de Estado, a partir de seus interesses políticos e ideológicos. A partir dessas mobilizações, esses grupos buscam fugir às contingências da política eleitoral e abrir possibilidades de acesso aos processos de decisão estatal de maneira mais permanente, além de tentarem construir pontos de influência para que seus pleitos ingressem na agenda de política de governos. Nessas interações, três fundamentos conformam as relações estabelecidas entre os atores sociais e políticos: a capacidade estatal em responder a demandas, os chamados domínios de agência e os encaixes institucionais.

Para Skocpol (1992), esses dois últimos têm a ver com certa permeabilidade que o Estado oferece a determinados interesses sociais, haja vista que essa abordagem institucional e os pontos de influência são historicamente mutáveis, possibilitando que alguns atores tenham suas aspirações atendidas e outros grupos não tenham o mesmo tratamento. Ademais, o encaixe pode ser caracterizado, no que tange ao modo de sua ocorrência, quando determinado grupo tem acesso aos pontos de influência no Estado, ocupando, assim, cargos ou construindo relações, ainda que seja durável apenas enquanto as coalizões formais no pré

---

<sup>28</sup> No Brasil, um dos exemplos é o chamado Grupo Tortura Nunca Mais do Rio de Janeiro.



e no pós-eleição existirem. Dessa maneira, constrói-se o encaixe entre o movimento e o Estado, passando aquele a ter certa influência em algum processo decisório (Dowbor, 2019, p. 91). Segundo Dowbor (2020, p. 91), este grupo politicamente ativo consegue reunir a orientação de objetivos e de capacidade de influência.

No que diz respeito aos domínios de agência, conceito fundamental para a análise aqui proposta, sua ocorrência é percebida quando o movimento alcança, conquista ou constrói a capacidade de agir em determinado âmbito de políticas públicas sob responsabilidade direta ou indireta do Estado (Gurza Lavalle, Houtzager, Castello, 2012). Por se tratar de elementos estruturais e contínuos, que caracterizam os campos das políticas públicas, em especial, as políticas sociais e, de forma mais ampla, permitem importantes avanços tanto no exame de processos de institucionalização de demandas, valores e interesses societários, quanto na análise das capacidades estatais percebidas como produto de interações socioestatais (Lavalle et al., 2019, Carlos, 2019).

#### **2.4 O lugar dos movimentos por memória, verdade e justiça (MMV e J) na teoria dos movimentos sociais e das interações socioestatais**

A abordagem dos chamados “novos movimentos sociais<sup>29</sup>”, no tocante aos objetivos propostos por esta pesquisa, é particularmente proveitoso, pois o foco se dá nas ações voltadas à participação de setores da sociedade civil, bem como a produção cultural capaz de fomentarem e buscar autonomia ou independência frente ao sistema político (Carlos, 2012). Embora não seja o prisma de análise conduzir a investigação para o aspecto cultural, o tema do enquadramento teórico dos movimentos por verdade, memória e justiça incorpora-se à observação analítica desenvolvida ao longo desta tese. Contudo, importa lançar olhares, sobretudo, na condução desses movimentos como atores atuantes para o fenômeno do

---

<sup>29</sup> A ideia de movimentos sociais remonta ao séc. XIX, a partir da atuação dos movimentos operários, que reivindicavam formas de participação e de direitos frente ao Estado. Para Gohn (1997, 2004), trata-se de uma série de comportamentos coletivos dos indivíduos que se expressam sob diferentes maneiras e modos de conduzir seus intentos. Anos mais tarde, Giddens e Sutton (2016, p. 326) sustentam que os movimentos se caracterizam como formas poderosas de ação coletiva, e campanhas bem organizadas e contínuas que podem alcançar resultados significativos. Abordagens mais clássicas, por sua vez, centram as preocupações na produção e na reprodução de uma cultura política responsável por processos econômicos que desafiem estruturas de poder, a partir de uma linhagem marxista (Castells, Laclau, Offe, Thompson). No que diz respeito aos novos paradigmas de movimentos sociais, há três vertentes: a primeira delas comporta por Touraine, Habermas e M Luigi – chamada teoria dos novos movimentos sociais, teoria da mobilização de recursos (McCarthy, Zald, 1997; Tilly, Tarrow, McAdam, Goldstone, Diani, e a concepção acerca de movimentos sociais que ambicionam projetos políticos mais amplos e ambientado nas sociedades políticas (Dagnino, 2006). A terceira vertente, de importância crucial para esta tese, que trabalha com a ideia de abordagem relacional entre os movimentos sociais e a criação de novos atores políticos institucionais, isto é, atores da sociedade que mantêm conexão com o sistema político ou estão situados nele. Tais interações indicam estratégias permeadas por contradições e ambivalências (Tatagiba, 2007, p. 18).

confronto político (Tilly e Tarrow, 2007). Nesta pesquisa, parte-se para dar ensejo voltado ao tema de *A Comparative Perspective on Social Movements* (Dowbor, 2012). Tendo em conta este trabalho, a perspectiva aqui desenvolvida elegeu as três principais correntes para analisá-la à luz do objeto de investigação proposto. Nesse caminhar, será discutido aqui a teoria do processo político, os repertórios de confronto político e a teoria da mobilização de recursos.

Para Dowbor (2012), a primeira corrente é a chamada estrutura de oportunidades políticas (EOP), que conduz uma linha teórica conectada ao tipo de análise que se pretende desenvolver nesta pesquisa. Tal movimento surgiu na década de 1970 e 1980, buscando enfatizar o caráter de conexão entre a política institucional e os movimentos sociais, para fins de tentar atingir os desígnios pretendidos por esses grupos diversos em suas demandas junto ao poder de Estado. Esta corrente teórica tem como finalidade buscar a compreensão do papel do sistema político mais amplo e as características políticas do Estado-nação na emergência e nas variações dos movimentos em termos de estrutura, de alcance e de sucesso (McAdam; McCarthy; Zald, 2006). Com vistas a compreender as estruturas de oportunidades políticas, (McAdam, 2006, p. 27 e Tilly, 2006, p. 44) referem-se a quatro aspectos essenciais: a) o grau de abertura ou fechamento do sistema político; b) estabilidade ou instabilidade de alinhamentos das elites no interior do Estado; c) a presença ou a ausência de aliados no interior da elite; d) a capacidade de propensão do Estado para a repressão. Este último aspecto, no entanto, pode não se reproduzir na prática política, mas sim de maneira simbólica, quando os agentes do poder estatal se utilizam de subterfúgios.

McCarthy, McAdam e Zald (2006) chamam a atenção para o fato de que estes movimentos, de maneira geral, possuem fases em suas ações e em suas capacidades de articulação, podendo aproveitar ou não suas oportunidades para mudar a paisagem política. Tais fases podem variar ao longo dos cenários que buscam transformar. De acordo com Dowbor (2012, p. 47), os movimentos promovem as suas primeiras mobilizações ao aproveitarem a mudança em uma ou mais dimensões da estrutura de oportunidades. Desse modo, suas ações tornam-se alvos de respostas do Estado, cujo teor de repressão ou de aceitação varia segundo o tipo de regime, momento e contexto social.

Esta repressão pode ser resignificada e lida por uma lente de observação a depender do perfil ideológico dos atores políticos envolvidos, que integram as estruturas políticas do Estado e que promovem ações neste sentido. Sustentam, ainda, McCarthy, McAdam e Zald (2006) que a influência do ambiente político pelos atores depende, também, de como agem e respondem ao surgimento das estruturas de oportunidades políticas diante de condições essenciais e dos elementos que potencializam a maneira de aproveitá-las. Esta estrutura diz respeito, portanto, ao que ocorre no âmbito de ação das autoridades, do governo ou dos

detentores do poder (Dowbor, 2012, p. 48). A autora discute os elementos do confronto político a partir dos seguintes termos:

A definição de repertórios de confronto político remete à ideia de limite: trata-se de um conjunto limitado de formas à disposição dos atores coletivos na escolha da forma de ação. Tal dinâmica constrangida, apesar da novidade dos objetivos dos movimentos e da ousadia das reivindicações em relação ao status quo, é explicada pelo processo de aprendizagem e pela necessidade de comunicação efetiva. A ação precisa ser inteligível (familiar), tanto para aqueles que constituem seu alvo quanto para a sociedade em geral. No entanto, a ação não pode ser uma perfeita cópia dos episódios já ocorridos e conhecidos, sob pena de deixar seus adeptos indiferentes e entediados. Portanto, um ingrediente de novidade, uma combinação inédita de elementos é requerida para assegurar a adesão e aumentar as chances de que sejam produzidos os resultados almejados. É inócua a inovação que não corresponder à capacidade de leitura por parte daquele a quem se destina a ação (Dowbor, 2012, p. 49).

A variação de repertórios depende do lugar, do tempo e de uma relação para outra (Tilly, 2006, p. 35), porém, podem variar de um lugar para outro em um mesmo período histórico (Dowbor, 2012, p. 50). Dowbor (2012) ancorada em Tilly (2006, p. 182) lista uma série de combinações para as formas de ação política: marchas, comícios, procissões, demonstração, ocupação, pronunciamentos, reuniões públicas, petições, cartas, lobby, criação de associações especializadas, coalizões ou frentes. Na tradição teórica discutida por Meyer e Tarrow (1998) e Tilly (2004), o conceito de institucionalização se dá quando os movimentos utilizam táticas de ação voltadas à violência e meios disruptivos de operacionalizar seus intentos, cujas respostas baseiam-se em ações institucionais de regulação. Deste ponto de vista, as práticas que primam por este tipo de expediente podem conduzir a questionamentos sobre se, de fato, os movimentos sociais podem ser assim definidos.

Nessa linha, uma característica discutida por Tarrow (2011) são as condicionantes de desmobilização que os movimentos podem assumir, isto é, os chamados “movimentos contidos”. Para Dowbor (2012, p. 52), leva-se a cabo a rotinização do protesto, o que implica dizer que este se torna previsível ou, em outras palavras, plausível de ser tratado e enquadrado por normas e procedimentos existentes, o que compromete sua forma disruptiva, bem como a sua capacidade de gerar resultado. Isto é perceptível quando os movimentos não conseguem estabelecer vias de mobilização voltadas a desafiar e a superar as condições estruturais montadas para a impermeabilidade de pontos que deveriam reger o andamento dos processos de interação.

Outro ponto trazido à reflexão por Meyer e Tarrow (1998) diz respeito ao aspecto da mobilização e da desmobilização dos movimentos sociais, as quais podem se constituir no plano da institucionalização. Ou seja, ao institucionalizar as demandas, estes grupos

fortalecem a ausência de pontos que sugeririam inovações, o que compromete o desenvolvimento de repertórios de confrontação e de cooperação junto ao Estado.

Guigni e Passy (1998), por sua vez, incorporam em seus estudos o conceito de cooperação conflituosa, voltada à ideia de que existe – ou deveria existir –, a cooperação como elemento condicionante das interações entre os movimentos e o Estado, haja vista que, de certo modo, não há por parte destes – os movimentos – uma defrontação com o ente estatal, e sim a tentativa de cooperar e colaborar para atingir determinados resultados, desde regulações até resoluções mais complexas. Ambos atuam de maneira a não se auto-descartarem, pelo inverso, buscam se encontrar e compartilhar mecanismos para a solução de casos que os interessem.

De acordo com os autores mencionados, o trabalho de repertórios de ação, do ponto de vista empírico, ganha substância mediante discussões mais contemporâneas na literatura, que as identifica na capacidade de atuação dos movimentos por dentro do Estado. Afirma-se, com base na perspectiva do processo político, que a institucionalização é o elemento central da observação, constituindo-se por lobbies e por ocupações de postos em governos ou em pontos-chaves da organização pública burocrática.

No que tange à vertente da mobilização de recursos (Zald e McCarthy, 1997), que ganhou fôlego a partir de uma abordagem de cunho sociológico sobre a qual assenta que os recursos são meios necessários para o sucesso e o insucesso de um movimento social. Sua energia teórica que anima o debate está na mobilização de recursos financeiros, de infra-estruturas e recursos humanos para mobilizar ações concretas e estrategicamente concebidas e desenvolvidas, a depender dos níveis de exigência e do contexto sobre o qual as disputas se organizam. Além disso, pautas por meio de habilidades e de apoio surgem para criar constrangimentos às estruturas políticas e alcançar os objetivos mais imediatos. As táticas utilizadas pelos movimentos sociais, nesta perspectiva teórica trabalhada, se dão por campanhas, eventos de conscientização e parcerias com outras organizações que se dispõem a trabalhar em prol da meta almejada.

Para McCarthy (2006, p. 142), trata-se de um contexto de micromobilização, isto é, locais do dia a dia nos quais os laços podem se tornar mais próximos em termos de solidariedade e de comunicação, facilitando estruturas quando se escolhe entrar na dissidência, ao passo que existem, de outra parte, organizações formalizadas, burocráticas e profissionalizadas. Esta postura societária depende, entre outros aspectos, de ganhar amplos segmentos da sociedade, o que leva ao aumento de custos e da requisição de recursos específicos. Um dos obstáculos para que esta corrente se desenvolva está no campo de disputas com outros movimentos de mesma envergadura, menor ou até de mais robustez no que diz respeito às demandas e seu grau de importância em sociedades políticas e de outros

setores de políticas públicas que necessitam de maior concretização. Trata-se de um preço a pagar pela incorporação de pautas que estejam carentes de maior aceitação.

Pode-se afirmar que esta corrente teórica mobiliza argumentos que levam a ter em conta a sua dependência da profissionalização dos chamados empreendedores do movimento (Dowbor, 2012, p. 57), que conseguem escapar às conjunturas e se colocarem como redes de ativismo e proteção a direitos. No entanto, esta característica destoa da condução principal que movimentos de luta pela memória da ditadura, pois não encontra eco nas suas tentativas de se organizarem enquanto movimentos que brotaram a partir de estruturas burocráticas e pensadas para atingir os pontos do Estado e competir com outros setores de políticas públicas.

A partir da discussão até aqui realizada, cumpre agora submeter o olhar para uma leitura relacionada especificamente ao movimento relativo à luta por verdade, memória e justiça no Brasil, o qual será apreciado sob a sigla MVMJ, movimento este que permanece, nos dias de hoje, dividido em grupos espalhados pelo país e que se orientaram para a construção de políticas públicas. Os movimentos de familiares de mortos e desaparecidos políticos da ditadura militar, no campo das lutas pelo direito à verdade, à memória e à justiça constituíram-se como uma organização formada por familiares que tiveram seus entes vitimados pelo regime ditatorial militar implantado entre 1964 a 1985 no Brasil. Tendo sua gênese no movimento pela anistia, constituído pelos próprios familiares já no período de desgaste do regime, fornecendo as primeiras concepções teóricas e políticas acerca das lutas e das reivindicações sobre o tema. No final da década de 1970, os familiares destas vítimas se uniram em prol de denúncias às violações de direitos humanos e para pleitear, junto ao Estado brasileiro, que este assumisse suas responsabilidades pelos crimes cometidos e para exigir, diante do contexto político que começara a se modificar, algum tipo de reparo. Essas mobilizações conduziram às causas fundamentais do movimento, ancoradas em cartas, passeatas e campanhas que circulavam em encontros por vários lugares do país. Tal luta foi encampada por diversos atores sociais e políticos, como setores da sociedade civil, tais como as famílias de presos políticos e de desaparecidos, sendo um dos principais motores de mobilização social e política da época. Como consequência, redundaram em organizações mais estruturadas no começo da década de 1990, cujos exemplos podem ser vistos na emergência de organizações de direitos humanos, entre as quais, a Comissão Brasileira de Justiça e Paz, a Comissão de Justiça e Paz da CNBB e a Anistia Internacional Brasil.

Um dos braços movimentistas destes movimentos é o chamado Grupo Tortura Nunca Mais (GTNM), criado no Rio de Janeiro e se constituindo como uma organização não governamental brasileira, que surgiu para lutar contra a tortura e pela defesa dos direitos humanos. Fundado em 1985, durante a transição democrática, tinha por objetivo denunciar e combater as torturas e outros crimes praticados durante a ditadura militar, além de defender

a pauta de direitos humanos, especialmente as vítimas de tortura e seus familiares e promover a justiça de transição, incluindo investigações e reivindicações sobre eventuais punições. Dentre as atividades, denúncias e investigações sobre os casos aventados de tortura, apoio às vítimas, incluindo assistência jurídica e psicológica. Destacaram-se, também, campanhas de sensibilização sobre a importância de direitos humanos e a luta contra a tortura, bem como a colaboração com outras organizações e entidades governamentais.

Além disso, ainda durante o processo de abertura democrática pós-ditadura militar, partidos políticos de oposição, tais como o PT, o PSB, o PDT, bem como o PMDB que já vinham ganhando fôlego desde a reforma partidária de 1979, juntamente com os sindicatos e os movimentos operários – especialmente metalúrgicos e trabalhadores da construção civil -, compuseram o quadro de atores a se juntar na campanha de luta pelo tema e para a superação do atual estado de coisas em prol da anistia no país. Também foram incorporados nesta empreitada política e social, intelectuais e artistas, como escritores, músicos, atrizes, atores, cineastas ao utilizarem suas obras e atuações para denunciar a ditadura militar, as violações, os crimes cometidos e a defesa intransigente dos direitos humanos. O movimento estudantil, especialmente entidades, como a União Nacional dos Estudantes (UNE) foram um dos principais setores que apoiaram o movimento pela anistia.

Anos mais tarde, já em meados da década de 1990, as entidades de luta por verdade, memória e justiça, na figura dos movimentos de familiares das vítimas, continuavam mobilizadas e atuantes, com vistas a levar seus pleitos, com organizações espalhadas por estados e municípios. O movimento, contudo, atingiu seu ponto mais alto e de expressão política quando lançou a chamada Carta Compromisso<sup>30</sup>, que se tornou um documento histórico, ainda que fosse uma carta de intenções no plano formal a ser entregue e sugerido aos presidentiáveis nas eleições de 1994. Embora não fosse um protesto institucionalizado, o documento serviria de base central para que os movimentos tivessem um trunfo de negociação como pauta vindoura para quem assumisse a presidência da República.

Em boa medida, as aspirações tiveram êxito, pois algumas importantes reivindicações<sup>31</sup> passaram a ocupar a pauta sobre os direitos humanos, notadamente a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), eleito em 1994. Assim, demonstra-se que a perspectiva organizativa destes grupos e seu eventual processo de institucionalização pressionam a política a desenvolver estratégias mais compartilhadas de

---

<sup>30</sup> Este documento foi elaborado a partir de dez pontos apresentados junto ao Ministério da Justiça. Esses pontos serão aprofundados ao longo da abordagem do capítulo de análise dos resultados nesta tese.

<sup>31</sup> Entre elas, a formação de uma Comissão Especial de Investigação e Reparação, no âmbito do Poder Executivo Federal, integrada por diversos atores – Ministério Público, membros do Poder Legislativo, Ordem dos Advogados do Brasil, representantes das famílias e do Grupo Tortura Nunca Mais e, assim, buscar as devidas reparações.

projetos, escapando ao fato de ser apenas uma direção unidimensional a ser levada adiante a partir de um ou outro ator, seja ele societal ou institucional. Trata-se estes movimentos de coletivos formados por organizações e atores que apresentam demandas às instituições políticas do Estado, a partir da afirmação de laços de parentesco com militantes, mortos e desaparecidos pela ditadura (Azevedo, 2024, p. 309). Conquanto existam outros grupos ou coletivos, trata-se de um grupo que detém um grau de relevância maior e de representatividade e com capacidade de mobilizar e de aglutinar forças políticas e sociais para seus intentos junto à institucionalidade. No que se refere às características gerais destes movimentos, estão a organização e a mobilização, resistência e persistência diante do Estado e a busca por respostas, além da memória e de homenagens, buscando preservar histórias, pressionando por medidas simbólicas e de reparação. Quanto às táticas e às estratégias, estes movimentos vieram a se revelar, levando a cabo protestos e manifestações, para chamar a atenção da sociedade e do Estado, organizando campanhas de informação com vistas a conscientizar a opinião pública sobre os crimes cometidos, a necessidade de suas eventuais punições, reparações e políticas públicas referentes ao tema no Brasil, além de despertarem para que o sistema de justiça contribua e que, ao ingressar nos governos, estes agrupamentos possam participar efetivamente da construção de mecanismos voltados a seus objetivos.

Nessa perspectiva, estes movimentos por memória, verdade e justiça têm o condão de não apenas reivindicarem uma pauta específica caracterizada pelos contornos que os conectam em termos de direitos das vítimas e de seus familiares, mas também de se colocarem como protagonistas de uma luta coletiva maior. A disputa pela memória política de regimes autoritários reflete os parâmetros de como a sociedade e o Estado, em diferentes estágios democráticos, estão dispostos a superar limites para impedirem que as novas e futuras gerações não reconheçam os valores para a construção mais sólida de uma cultura contra o autoritarismo em suas formas de expressão mais sutis.

Trata-se de enquadrar esses movimentos a partir de uma âncora relacional de novos paradigmas que expressem relações capazes de manter uma conexão mais substantiva junto aos atores político-institucionais do sistema político ou que possam estar situados nele (Tatagiba, 2007, p. 18). Em outras palavras, os movimentos por memória, verdade e justiça são responsáveis por gerar permanentes rotas de reinserção política no plano de um projeto político mais amplo e ambientado na sociedade política (Danigno, 2006). Assim, podem promover condições para suplantar o leque de cooptação, instrumentalização e subordinação pelo Estado, além de demonstrarem vigor para a luta quando o tecido social democrático estiver ameaçado por arroubos e por desvios que impeçam a normalidade democrática.

Tendo em conta o lastro histórico e teórico desenvolvido, convém questionar se a atuação dos movimentos por verdade, memória e justiça se reduz, ao longo dos quase trinta

anos de democracia no Brasil, à sua capacidade de institucionalização pela via de protestos, de combatividade política e de organização social que ultrapasse os limites impostos pela institucionalidade, avançando ou sendo obstaculizado em suas metas. Mais do que isso, importa, para além das bases empíricas que serão trazidas no curso da análise, saber se a correlação entre os conceitos teóricos aqui discutidos são úteis à compreensão do objeto de pesquisa delimitado nesta tese.

Assim, a afinidade entre os conceitos trabalhados tem a sua razão de ser na medida em que o centro do debate sobre movimentos sociais e sua atuação gera impactos no modo como as instituições políticas elaboram medidas e instrumentos para dar conta de um direito que está carente de efetividade, no caso, os direitos de cidadania decorrentes das disputas por verdade, memória e justiça. Esta relação torna-se ainda mais candente, dado que o movimento social é formado por diversos atores que compõem um núcleo de orientação política destinado a combater, dentro da democracia, as lacunas associadas aos processos de manutenção de uma cultura política e social incapaz de superar determinados vínculos com um passado autoritário. Entre estes protagonistas, estão: militantes políticos, ativistas sociais, profissionais que de alguma forma lidam com a área de direitos humanos, ocupantes de cargos públicos, notadamente representantes da burocracia estatal e que - embora não pertençam formalmente aos movimentos -, com eles dialogam para que as políticas públicas e os direitos corolários delas sejam efetivamente respeitados.

Para que isto seja melhor desenhado em termos de perspectiva teórica e metodológica, impende afirmar que a linha adotada nesta tese agrega às teorias sobre a justiça de transição um componente de análise que se caracteriza pela continuidade ou descontinuidade de estratégias dos movimentos no tempo, visto que absorve elementos histórico-políticos, os quais permitem identificar as permanências, mudanças ou rupturas a partir dos casos observados em diferentes contextos políticos. Ao compreender as formas de ação dos grupos e em quais conjunturas operam, torna-se necessário discutir as trajetórias que moldam as respostas, os perfis de políticas públicas conduzidas pelo Estado brasileiro e a participação destes atores sociais engajados, pois o foco na interação socioestatal e os impactos que dela decorrem explicam, em boa medida, a construção do tipo de justiça transicional que o país tem realizado, levando em conta as aspirações dos movimentos e como reverbera na política cotidiana e na questão dos direitos humanos.

Ao empregar o recurso teórico das interações socioestatais - acoplado a alguns aspectos da teoria dos movimentos sociais, será superada uma lacuna na Ciência Política acerca das políticas de memória no Brasil democrático pós-1988. Isso porque as lutas e os desafios dos movimentos frente à política institucional passaram a encontrar, nos últimos vinte e sete anos – período que cobre esta pesquisa – o ciclo de seu desenvolvimento fundamental para compreender de que modo as diversas instâncias sociais, políticas e decisórias, de uma



perspectiva *macro*, conduziram os processos que ilustram nossa história recente sobre o tema. Refere-se esta macropolítica, portanto, à compreensão teórica, histórica e empírica aqui adotada, ao conjunto de ações e de decisões governamentais – estimulada por atores da sociedade civil -, a influenciar a forma como uma sociedade se lembra e interpreta seu passado. Isto inclui a criação de políticas públicas, de leis e de instituições que afetam a memória coletiva e a forma como é representada e transmitida.

A contribuição deste trabalho está assentada no modo como os movimentos por verdade, memória e justiça têm se tornado relevante para a construção das políticas e de seu processo de esvaziamento. Com isso, busca-se trazer à luz o ciclo histórico e político como forma de compreender os usos dos movimentos, as formas de ação legítimas e o que repercutiu para se ter no tipo de política pública adotada pelo estado brasileiro.

Em virtude do que foi mencionado neste capítulo teórico, o desenvolvimento empírico está assim sintetizado, e que será trabalhado nos itens que formam o capítulo de descrição e de análise dos resultados: descrição da conjuntura dos períodos como pano de fundo no qual são analisados a situação, as estratégias de ação do movimento e o exame dos eventos e das disputas, bem como as implicações, tanto do ponto de vista do Estado como a dos movimentos, encerrando o esquema analítico e projetando a interpretação e comparação, com a literatura, dos achados neste estudo.

### 3 MÉTODO E DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA

Este capítulo apresenta as bases metodológicas que conduziram a investigação e a análise sobre o objeto da pesquisa, isto é, os processos políticos ao redor das disputas por memória, verdade e reparação no Brasil, tendo como foco as suas origens, seus avanços e seus recuos entre 1995 a 2022. Busca-se explicitar e clarificar o caminho sobre o qual esta pesquisa está assentado, dado que um de seus objetivos primordiais é avaliar o impacto que este objeto tem ao longo de um recorte temporal abalizado por determinadas (ir)regularidades que a análise comparativa ajuda a esclarecer de maneira detalhada e sofisticada.

No Brasil, a trajetória que conduz ao entendimento sobre políticas de memória é marcada por conjunturas sinuosas e caracterizada por tensões que despertam, principalmente no tocante ao método, interesse com relação à montagem deste *quebra-cabeça*. O acompanhamento destas narrativas se dará a partir de 1995, quando as políticas de memória passaram a compor o rol de políticas públicas a ganhar espaço dentro do Estado brasileiro, e chegaram a seu ponto culminante de desmantelamento em 2022.

O capítulo será desenvolvido por intermédio de bases calcadas em produções acadêmicas voltadas à investigação sobre o método histórico comparativo e o *process tracing*, desde os estudos clássicos e pioneiros, internacionais e nacionais, até as recentes discussões que procuraram atualizar os procedimentos de refino. Para tanto, a recolha desses trabalhos foi possível mediante imersão em uma série de modelos que têm sido desenvolvidos nas Ciências Sociais, de maneira geral, e na Ciência Política, em particular. Visa-se, dessa forma, aprimorar as investigações e as análises sobre os mais diversos fenômenos políticos.

A pretensão deste capítulo é discorrer sobre as escolhas firmadas, além de justificá-las, sintetizá-las e colocá-las como figuras centrais para diferenciar a pesquisa do conjunto de produções já realizado até aqui. Trata-se, portanto, de lançar olhares para uma etapa essencial da tese, cujos desdobramentos vão contribuir para compreender os contextos observados e para descrever resultados mais seguros do ponto de vista de sua originalidade teórico-metodológica.

### 3.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO ESTUDO

Para alcançar os objetivos desta tese, busca-se apresentar os elementos que compõem e que fundamentam a escolha do objeto de investigação, identificar as categorias de análise do estudo e as estratégias definidas para trilhar caminhos seguros na pesquisa. Primeiramente, os passos a seguir fornecem as linhas-mestra para o tipo de abordagem realizado, identificando a relevância das escolhas determinadas.

Os processos de interação mostraram-se adequados para responder ao problema de pesquisa por duas razões fundamentais: primeiro, os processos são formados por indivíduos, grupos sociais e/ou políticos e instituições, que atuam e expressam suas experiências, o que requer algum tipo de organização e de mobilização para influenciar os rumos e a repercussão na elaboração de políticas públicas em países como o Brasil, de profundos problemas estruturais. Permitem observar, por uma lente histórica, os conflitos políticos que desaguarão na ditadura militar e, em seguida, a redemocratização do país, do ponto de vista formal em 1987/88, com a emergência da Assembleia Constituinte e na posterior aprovação da Constituição de 1988, a qual orientou e orienta os destinos das políticas públicas na democracia brasileira, de lá para cá.

Desse modo, o objeto de pesquisa delimitado induz ao entendimento sobre o que levou a determinado resultado e em qual contexto histórico-político observado, bem como permite identificar os atores envolvidos nas disputas, suas escolhas e suas decisões. Segundo, tem-se observado, dentro da literatura de Ciência Política, uma ausência de pesquisas que abordem e vinculem as temáticas das interações socioestatais, da justiça de transição e das políticas de memória, de forma a detalhar e ampliar o escopo dessas relações em quase trinta anos de democracia brasileira após a redemocratização e a construção do Estado de Direito no Brasil. Além disso, contribui para acrescentar à literatura este tipo de perspectiva com vistas a comparar com outros campos de políticas públicas, visando estabelecer a verificação da relevância de estudar o tema diante deste conjunto mais amplo de respostas estatais frente ao tema da memória enquanto modelo de política e de direitos a ela inerentes.

Assim, o objeto de pesquisa proporciona a melhor identificação de categorias que dialoguem entre si e permite detalhar com mais precisão as ações dos atores sociais e políticos, diante dos eventos que marcam e delimitam suas linhas de atuação. Sendo assim, a seguir, apresenta-se a caracterização deste estudo e as etapas que foram empreendidas para alcançar os objetivos pretendidos pela tese.

### 3.2 CARACTERIZAÇÃO DO ESTUDO

O método histórico comparativo e o process tracing apresentam-se como os mais adequados para o tipo de investigação que se deseja realizar, uma vez que buscam lançar mão de uma análise voltada às causas necessárias e suficientes para compreender a identificação das entidades e suas atividades que vinculam a causa aos seus efeitos. Diferentemente de métodos quantitativos, que se expressam em dados estatísticos, o que seria de difícil consecução nos termos propostos por esta pesquisa, além de serem insuficientes enquanto ferramenta para responder ao problema de pesquisa a partir da lacuna identificada durante a revisão bibliográfica. Assim, aprofundar sobre as experiências, a atuação dos atores e o papel do Estado podem revelar uma compreensão inédita e substantiva acerca das relações estabelecidas e o que resultou em termos de avanços e de obstáculos para as políticas de memória, bem como para a construção de uma justiça transicional (in)efetiva no país.

A natureza explicativa da proposta possibilitou, a partir dos estudos de caso, investigar, analisar e explicar o fenômeno ao longo dos processos interacionais. Ademais, as pesquisas de cunho explicativo conduzem a abordagens mais detalhadas e aprofundadas, com vistas a compreender as causas e os fatores que contribuem para a ocorrência do fenômeno. Diante disso, os dados coletados proporcionam uma visão mais complexa e que envolveu a identificação dos atores, os padrões envolvidos, as relações, as causas e as implicações embutidas. Assim, o investigador é parte do estudo, embora esta pesquisa não tenha como sua técnica a prática de campo ou de entrevistas com os participantes, importando atentar à sua capacidade de reflexão, baseada nas observações, nas comparações realizadas e na discussão sobre os impactos que puderam ser constatados, diante das fontes e dos dados obtidos. Nessa perspectiva, detalhar os procedimentos metodológicos antes do início da coleta de dados e sua posterior análise, minimiza os impactos provenientes do viés e auxilia na tentativa de manter a imparcialidade da pesquisa.

A seguir, serão apresentadas as minúcias sobre o método da pesquisa, como procedimento essencial, além das etapas que conduziram a investigação. A descrição detalhada dos procedimentos metodológicos contribui na avaliação do processo sobre o qual está inserida a pesquisa, aumentando o rigor científico empregado, refletindo sobre a ética e evidenciando a relevância das atividades planejadas (Flick, 2009).

### 3.2.1 O método histórico comparativo<sup>32</sup> (MHC)

Neste método, há três dimensões centrais para a sua execução: a) o estabelecimento de comparações entre países, instituições, contextos políticos etc; b) a utilização do contexto histórico como elemento analítico; c) a definição de poucos casos a serem estudados, de modo que o controle sobre suas variáveis possibilite melhores estratégias para o desenvolvimento da pesquisa. A justificativa para a adoção do método histórico comparativo está diretamente associada ao aspecto característico de sua temática: as políticas de memória em um regime democrático específico, que induz a um olhar histórico, político e comparativo em diferentes períodos sobre processos que resultaram nas atuais políticas.

Quanto à primeira dimensão, ou seja, a comparação, o aspecto fundamental a ser levado em conta é o método das semelhanças, no qual o analista compara apenas casos que contenham o fenômeno que pretende explicar (Nunes; Perissinotto, 2021, p.12). Por esta perspectiva, idealizada por Stuart Mill<sup>33</sup> (1843), o(a) pesquisador(a) realiza a comparação relativa aos casos em que o fenômeno ocorre e, a partir do qual, busca-se a explicação, sendo, portanto, comparáveis os eventos localizados em países distintos ou no mesmo país<sup>34</sup>, em contextos dessemelhantes. Para que esta consecução seja atingida de maneira satisfatória, os casos devem ser diferentes em tudo, exceto na presença do fenômeno e da condição causal (Perissinotto, 2021). Disso resulta que a ausência de uma condição em todos os casos não poderá ser considerada a causa do fenômeno que se deseja explicar.

O método da diferença, por sua vez, enfatiza que a possibilidade de proposições causais mais consistentes derivam da comparação de casos que contêm o fenômeno (casos positivos) com os casos em que o fenômeno se faz ausente (casos negativos). Deve ocorrer uma semelhança dos casos em tudo, menos quanto à presença do fenômeno e de sua causa, de modo que nenhuma condição presente em ambos possa ser considerada a causa que explica a ocorrência do evento. Mill (1886) preocupado com a dificuldade em lidar de maneira

---

<sup>32</sup> Trata-se de um procedimento cuja utilização remonta ao século XIX. Entre seus precursores no uso da técnica, destacam-se Alexis de Tocqueville em seu *A democracia na América*, quando o autor francês comparou a realidade social e política estadunidense com outros países europeus, notadamente sua nação de origem. No início do século XX, foi Max Weber quem lançou mão deste método, em *A ética protestante e o espírito do capitalismo*. O pensador alemão efetuou uma comparação sobre o desenvolvimento econômico e político entre países do oriente (China e Índia) e países da Europa (Alemanha, França e Inglaterra, por exemplo), a partir de elementos do direito e da religião, que promoveram a racionalização econômica dessas nações.

<sup>33</sup> Foi o pioneiro, em seu *System of Logic*, a estabelecer os cânones que passariam a ser utilizados posteriormente.

<sup>34</sup> Os casos são os processos políticos em torno das políticas de memória, verdade e reparação num mesmo país (Brasil) em conjunturas diferentes, buscando discutir seus impactos em cada contexto político específico. A análise baseia-se em um nível macro, em que a relação entre grupos e instituições é investigada dando prioridade à estrutura (Botelho, 2022, p. 45).

assertiva com os critérios pertinentes anteriormente citados, desenvolveu o chamado conjunto das semelhanças e das diferenças, cuja única condição que diferencia os dois casos pode ser entendida como o fator explicativo para a causa em que o evento se realiza.

A comparação histórica supõe lidar com diferentes tipos de causas, sobretudo, no que diz respeito a esta tese, trata-se de trabalhar em duas frentes: as causas necessárias e suficientes. Na primeira, uma causa é necessária quando um resultado não acontece se a causa estiver ausente, uma vez que esta torna-se imprescindível em todos os mecanismos que levam a um determinado resultado. Por causa suficiente, entende-se a causa que produz um desfecho, e se este desfecho não ocorre quando ela está ausente. De acordo com Mahoney (2009, p.121, tradução nossa), uma causa é considerada suficiente quando sua presença, inevitavelmente, leva à produção do resultado, embora este possa ocorrer também por outros meios.

Mais contemporaneamente, Mahoney (2008) identificou uma maior complexidade para as causas dos fenômenos, levando-o a estabelecer novas nomenclaturas<sup>35</sup> para enquadrar um determinado objeto de pesquisa em alguma das categorias elencadas. Nessa perspectiva, o método de comparação histórica exige que o conhecimento sobre fatos passados torne-se um elemento primordial para os entendimentos necessários acerca de processos políticos e sociais complexos. Segundo Tilly (2006, p. 434), o cientista social deve estar preocupado com a identificação de processos, instituições e tipos de eventos para compará-los adequadamente.

Outro conceito importante que auxilia na compreensão de determinado acontecimento social ou político é o de *path dependence*<sup>36</sup> (dependência de trajetória), de sorte que seu núcleo fundamental se traduz pelo modo de sistematizar o conhecimento sobre como o passado afeta o futuro (Perissinotto, 2021). Desse modo, a sequência temporal de eventos está condicionada ao que ocorre no seu início e sobre o que causa impacto sobre seus resultados futuros. Thelen e Mahoney (2015) sustentam esse argumento a partir das escolhas adotadas pelos atores políticos quando das estratégias e das ações colocadas em prática no momento de iniciar um evento, que perdem valor quando as táticas levadas a efeito são

---

<sup>35</sup> Diz respeito às chamadas causas INUS e SUIN, que são tipos de causas articuladas tendo em vista a combinação de fatores diversos para a explicação de um determinado fenômeno social e/ou político. A causa INUS pode ser entendida como partes necessárias para que uma condição suficiente ocorra (Nunes; Perissinotto, 2020, p.16). No que tange à causa SUIN, esta é compreendida como partes suficientes de uma condição necessária que dê causa ao fenômeno.

<sup>36</sup> O conceito de *path dependence* tem ampla penetração no mundo fenomênico da política, uma vez que trata-se de um campo coberto por riscos, incertezas, irracionalidades, emoções e ideologias, voltados a criar estabilidade por meio de decisões que expressam tais comportamentos. O objetivo, em última análise, é prever condutas, levando os atores políticos a incentivos que permitam resistência a mudanças, quando estas dificultam ganhos e podem revelar altos custos institucionais.

moldadas em razão do caminho<sup>37</sup> anteriormente definido. Assim, o abandono das escolhas é sempre custoso e alternativas podem gerar aumento nas incertezas, o que traz, como resultado, uma trajetória futura fortemente condicionada pelas escolhas pretéritas (Perissinotto, 2022, p. 146).

Conceito conexo ao de *path dependence* está o de *conjunturas críticas*<sup>38</sup>, que se formata de acordo com a ocorrência de circunstâncias drásticas as quais levam à derrocada de um determinado *status quo*, abrindo-se a possibilidade de que alternativas incertas resultem em mudanças significativas de uma dada ordem social e/ou política. Tais situações podem surgir em decorrência de uma crise econômica, política ou social, advindas, em alguns momentos, do cenário global, sendo que o modo como cada país lida com suas consequências, tendo em conta aspectos contextuais, políticos e ideológicos, é o que determina os seus efeitos e os seus legados para uma sociedade.

Superada a questão sobre o método, passa-se à relevância científica que a comparação histórica suscita para esta pesquisa em particular, principalmente no que tange aos poucos casos escolhidos para investigação e para análise. Nesse sentido, Perissinotto (2013; 2022) identificou algumas críticas que a comparação histórica recebeu dos chamados comparativistas históricos<sup>39</sup>.

A primeira destaca a impossibilidade de realização de controle dos métodos, isto é, o(a) pesquisador(a) encontraria dificuldades em demonstrar que os casos seriam inteiramente

---

<sup>37</sup> Nesta tese, analisa-se cada contexto pós-1988 em que políticas de memória, verdade e reparação foram elaboradas pelos diferentes governos que se sucederam no Brasil, entre as quais, a Lei de Mortos e Desaparecidos Políticos (1995), Comissão de Anistia, Programa Nacional de Direitos Humanos III (PNDHIII) e a Comissão Nacional da Verdade, todas estas políticas estiveram, em maior ou menor grau, influenciadas pela Lei de Anistia de 1979, que impossibilitou a punição de agentes a serviço da ditadura militar (1964-1985), o que torna a sua elaboração e aplicação um dos condicionantes para entender o processo político de justiça transicional brasileiro, fortemente constrangido por escolhas pretéritas que seguem influenciando as decisões políticas e judiciais.

<sup>38</sup> Exemplos de conjunturas críticas ao longo da história podem ser a crise de 1929, as duas grandes guerras mundiais e, mais recentemente, a crise sanitária de Covid-19. No Brasil, além desse episódio de 2020, os dois processos de impeachment do ex-presidente Fernando Collor (1990-1992) e da ex-presidente Dilma Rousseff (2011-2016) e as chamadas jornadas de junho de 2013, podem, na perspectiva deste trabalho, ser entendidos como acontecimentos que caracterizam as chamadas conjunturas críticas. Nunes e Perissinotto (2020, p.23 e ss.) afirmam que o conceito de conjuntura crítica é formado por três componentes, a saber: a) a ocorrência de uma mudança significativa; b) o reconhecimento de um impacto no contexto histórico no momento em que a conjuntura crítica é processada; c) o dever, por parte do(a) analista, de explicitar suas hipóteses sobre as possíveis consequências.

<sup>39</sup> Max Weber é um autor clássico, neste contexto, visto que, como já citado anteriormente, procura focalizar seus estudos na compreensão de desenvolvimento do capitalismo, ao passo que Gregory Luebbert, mais contemporâneo, buscou entender as razões que levaram determinados países europeus a adotarem o liberalismo em suas estruturas de poder, outros a aderirem ao fascismo e outros, da mesma forma, a inclinarem-se para a socialdemocracia. Em que pese as diferenças de pontos de observação, ambos os autores podem ser classificados dentro da perspectiva de comparativistas históricos, pois utilizam o método histórico comparativo como estratégia de elaboração, a partir de um ponto de vista clássico e tradicional: a comparação de países distintos, porém em contextos similares e datados.

diferentes entre si e garantiria a inteireza de semelhanças entre eles. Collier e Collier (1991) e Skocpol e Somers (1997) responderam a esta crítica afirmando que o controle da variável é mais realista, na medida em que a comparação de objetos delimitados e específicos, independentemente de similaridades e de disparidades presentes nas sociedades que estão sendo observadas, é o que determina as possíveis ocorrências do fenômeno de natureza social e política. A segunda crítica concerne à inadequação da variável dependente para fins de critério de escolha de casos, que poderia influenciar o viés da pesquisa. Para Landman (2008, p. 72, tradução nossa), o objetivo não é identificar o impacto de variáveis, mas sim a presença/ausência de condições necessárias e/ou suficientes para a produção do evento. A comparação de poucos casos permite identificar com maior precisão teórico-metodológica padrões que estejam subjacentes aos processos políticos e sociais com certo grau de complexidade, o que contribui, em boa medida, para revelar as relações causais que produzem os fenômenos sociais em determinadas épocas (Perissinotto, 2022, p. 152).

No caso desta pesquisa, em particular, o método histórico comparado será trabalhado com vistas a adotar o procedimento que opere em torno de causas necessárias e suficientes, voltadas a explicar os mecanismos causais intermediários relativos aos processos políticos que geraram, possibilitaram avanços e promoveram regressões sobre o objeto aqui em estudo: as políticas de memória no Brasil entre 1995 a 2022. Para tanto, em seguida, convém complementar os aportes metodológicos aqui definidos com base na definição e nas características do chamado *process tracing*.

### **3.2.2 O Process Tracing**

Para examinar a validade de condições do modelo explicativo acerca das políticas de memória no Brasil e seus processos socioestatais, o fundamento que complementa os estudos em método histórico comparativo é o *process tracing*. Com a utilização desse elemento metodológico, busca-se estudar os mecanismos causais que levam à ocorrência de um determinado fenômeno político ou social, visto que seu uso é determinado por indicadores das condições causais em cada contexto analisado. Segundo Perissinotto (2022, p. 154), as definições de *process tracing* são variadas, porém, similares, embora todas elas insistam que este método não recai sobre as causas e os resultados, mas sobre os mecanismos causais intermediários que vinculam a causa ao seu efeito.

Benett; 2010; Zamora Aviles, 2018; Beach e Pedersen, 2019; Clarke, 2021, sustentam que o *process tracing* detecta os vestígios/traços deixados por atores, instituições e grupos sociais, ou seja, quem de fato protagoniza e opera os processos causais que os conectam dentro de um caso específico. Assim, uma determinada configuração pode ser compreendida como uma combinação específica de fatores que produzem um determinado resultado de



interesse. De modo particular, os casos são percebidos como configurações complexas de condições explicativas, o que significa dizer que estas não são estudadas de forma independente umas das outras, mas em justaposição, ou seja, em sua interação e propensas a produzir algum resultado. Dito de outro modo, o que interessa é compreender melhor os aspectos envolvidos no desenrolar de um evento político e/ou social. Nesse cenário, tal abordagem proporciona uma visão global e conjunta dos casos, pois observa suas complexidades e suas singularidades, fornecendo uma explicação de um caminho causal.

Em linhas gerais, o *process tracing* indica tanto uma abordagem como um conjunto de técnicas para a análise empírica, uma vez que elas são, de maneira reiterada, identificadas como um instrumento de pesquisas essencialmente qualitativas e que foram desenvolvidas originalmente como uma técnica comparativa para estudos de um número médio ou pequeno de casos. Por isso, o *process tracing* admite uma abordagem eficaz de causalidade em análises qualitativas, quando se trata de explicar a variação de um resultado específico. As técnicas estão balizadas na lógica comparada dos estudos qualitativos clássicos<sup>40</sup>, contudo, com um nível maior de formalização e de complexidade, conforme a literatura sobre *process tracing* indica.

Ademais, a noção de um desenho comparativo de pesquisa, em diferentes contextos de um mesmo país, pode ser justificado tendo em vista a capacidade em proporcionar um melhor controle de variáveis, no sentido de produzir inferências causais robustas, de modo a mobilizar conjuntos de casos positivos (a criação e os avanços das políticas de memória, verdade e reparação) e de casos negativos (as regressões das/nas políticas de memória, verdade e reparação). Em função disso, identificam-se as condições (ou causas) necessárias e/ou suficientes à produção do fenômeno que se quer explicar (Nunes; Perissinotto, 2021, p. 40-41).

As ferramentas que contemplam o *process tracing* podem ser de dois tipos e que serão trabalhadas ao longo da tese. A primeira é a chamada definição de *mecanismo*<sup>41</sup>, que é um fenômeno composto por entidades e atividades organizadas de um modo tal que se tornam

---

<sup>40</sup> Para citar alguns exemplos, Barrington Moore Junior (1983) em “As origens sociais da ditadura e da democracia: senhores e camponeses na construção do mundo moderno”, em que o autor discute as transições de sociedades industriais democráticas e não democráticas em três países: Inglaterra, França e Estados Unidos; também Theda Skocpol (1984) em *Los Estados y las revoluciones sociales*, em que a autora identifica as causas fundamentais das revoluções francesa, chinesa e russa. Collier e Collier (1991) incorporação do movimento operário ao sistema político para produzir estabilidade política em países da América do Sul e, por fim, David Walder (1999) em *state building and late development*, que busca entender por que alguns países, como Turquia e Síria, não conseguiram produzir um desenvolvimento econômico sustentado em comparação com os casos positivos de Coreia do Sul e Taiwan.

<sup>41</sup> Também chamado de mecanismo causal. São eventos que alteram a relação entre determinados elementos em condições similares e em situações distintas. São conceitos que explicam como e por que uma causa hipotética contribui para um resultado em determinado contexto. Ver Perissinotto (2022).

responsáveis pela transmissão do impacto de uma causa até a produção de seu efeito (Illari, 2011, p.145, tradução nossa). A segunda ferramenta diz respeito às chamadas *entidades* e *atividades*, ou seja, as primeiras são os atores, organizações ou estruturas que se engajam em atividades e deixam traços de funcionamento dos mecanismos (Perissinotto, 2022, p. 154). No que se refere às atividades, estas produzem mudanças de maneira que acionam causalmente os mecanismos e revelam a capacidade de causas realizadas pelas entidades. Em outros termos, traduzem-se em uma determinada decisão, uma criação institucional ou uma ação coletiva.

Para Nunes e Perissinotto (2021, p. 47), a abordagem essencialmente comparativa do *process tracing* tem duas características principais: a) a capacidade em proporcionar uma visão aprofundada dos casos, capturando suas complexidades causais à medida que o(a) pesquisador(a) ganha intimidade com eles; b) a produção de conhecimento generalizável ou uma visão transversal dos casos analisados. Nesse enquadramento, a seleção dos casos é dada de maneira intencional, limitando-se ao tempo e ao espaço, a partir do método histórico comparativo.

### 3.2.3 Categorias de análise

#### 3.2.3.1 Dimensões da memória e da verdade

O debate teórico a respeito de como os regimes democráticos lidam com mudanças em suas estruturas, após um período de ditadura ou regime autoritário, é bastante diverso dentro do campo da Ciência Política. Aos estudos pioneiros da chamada *transitologia*<sup>42</sup>, foram agregados, mais recentemente, trabalhos voltados a discutir a *qualidade das democracias*<sup>43</sup>,

<sup>42</sup> Os inúmeros processos de mudanças em regimes políticos, logo após a chamada Revolução dos Cravos em Portugal, podem ser entendidos como os motes centrais que levaram o cientista político argentino e radicado nos Estados Unidos, Guillermo O'Donnell (1986), juntamente com Laurence Whitehead e Philippe Schmitter, a idealizarem uma perspectiva de análise teórica e empírica conhecida pelo nome de *Transitologia*. Segundo sua proposta, calcada em pensar as transições do regime autoritário para o regime democrático, buscou-se a identificação, nos períodos de transição política, de padrões que pudessem servir para comparar elementos transicionais. Além disso, procurou-se sistematizar as transformações ocorridas não só na Europa, mas também em outras partes do mundo, como, por exemplo, na América Latina, casos específicos das ditaduras de Segurança Nacional no Cone Sul, das quais o Brasil fez parte entre 1964 a 1985. Um ponto que merece destaque é a definição de transição democrática que, a par de suas controvérsias teóricas, pode ser entendida como o período, de duração extremamente variável, que transcorre entre a queda de um regime e a tomada de completo controle das redes do poder por parte do regime que vem a substituí-lo (Vítullo, 2001, p. 53).

<sup>43</sup> O termo “qualidade” tem sido bastante discutido em termos teóricos, o que levou Morlino (2015, p. 180) a formular e a desenvolver oito dimensões para atestar a “boa” democracia. Para o autor espanhol, a qualidade de um regime democrático está assentada em procedimentos, conteúdos e resultados que se resume aos seguintes aspectos: 1º) Estado de Direito; 2ª e 3ª) formas de accountability (eleitoral e interinstitucional); 4ª e 5ª) participação e competição; 6ª e 7ª) respeito aos direitos de liberdade e de igualdade e 8ª) responsividade, isto é, o modo como o sistema político corresponde aos desejos do cidadão e da sociedade civil.

e, de maneira mais específica e intimamente relacionado a este estudo, estão as discussões acadêmicas centradas na chamada justiça de transição em suas múltiplas vertentes.

Tendo em conta o que foi até aqui exposto, o objetivo da presente pesquisa é o de investigar qualitativamente o impacto que as interações socioestatais tiveram sobre os processos políticos relativos à memória, verdade e justiça no período entre 1995 a 2022, período em que essas políticas passaram a integrar a agenda pública brasileira. Com base em Solís Delgadillo (2015), as variáveis dependentes definidas para esta pesquisa são as políticas de memória aprovadas e instrumentalizadas em cada contexto político democrático brasileiro, desde os anos de 1995 até o marco da Comissão Nacional da Verdade. A variável se divide em duas dimensões (memória/verdade e reparação) e em três momentos de ocorrência, levando-se em conta o contexto histórico democrático (pós-1988 até 2022) – origens, avanços e regressões.

Segundo Solís Delgadillo (2015, p. 66, tradução nossa), as políticas de reparação são todas as medidas instrumentalizadas pelos governos e traduzidas em transferências econômicas ou prestacionais, cujo objetivo é reparar o dano às vítimas diretas ou a seus familiares. As medidas por memória/verdade são todas aquelas medidas destinadas à memória das vítimas e de suas famílias e, em geral, da sociedade como um todo, por intermédio de recordações e de expressões de arte para manter viva a memória coletiva, mas também através da difusão educativa de direitos humanos (Solís Delgadillo, 2015, p. 67, tradução nossa).

No que se relaciona aos momentos de ocorrência, as origens das políticas de memória podem ser caracterizadas pela disposição de governos (instituições políticas administrativas e representativas) para criar políticas desta natureza. Essas medidas se traduzem na estabilidade política e econômica, em que as demandas dos movimentos por memória, verdade e justiça encontrem correspondência, em alguma medida e de maneira senão plenamente satisfatória, pelo menos, promova ganhos que até então não ocorriam, quando da transição do período ditatorial para a democracia.

Sobre o momento de avanços das políticas de memória, este estabelece o incremento às medidas já existentes e/ou novas medidas que venham a se incorporar ao conjunto de políticas, tendo na interação/ articulação sociedade e Estado o ponto central para a compreensão das dinâmicas em disputa.

No que se refere aos momentos de regressão, estas operam em dois sentidos: 1) média, quando ocorrem retrocessos via governos que haviam anteriormente aprovado ou quando não se avança em determinadas demandas dos movimentos, ou seja, desse ponto de vista, é possível aferir que, embora haja avanços, as regressões a uma determinada política podem ocorrer e se fazer presentes; 2) alta, quando governos deliberadamente desmontam as políticas até então criadas ou quando ocorre a manifestação de conjunturas

críticas a influenciarem/impactarem os cenários políticos, de modo que as escolhas sobre os rumos dessas políticas tornem-se desviantes do que até então havia sido criado.

Quadro 1 – Variável dependente, caracterizações e momentos/ indicadores

Categoria de análise	Caracterizações	Momentos/indicadores
Política de memória		
Dimensões	Políticas de difusão cultural, restabelecendo a verdade e superar os resquícios da ditadura na democracia	Origens
Memória/verdade		Avanços
		Regressões
Reparação	Medidas para reparar danos e indenizar vítimas e/ou familiares	

Fonte: elaboração própria, adaptada de Solís Delgadillo (2015)

De acordo com Solís Delgadillo (2015, p. 68-69, tradução nossa), políticas de memória são articuladas em razão de fatores políticos de origem institucional e conjuntural que influenciam tanto na classe dessas políticas quanto em suas trajetórias. O autor idealiza seu modelo a partir de variáveis endógenas, tendo em vista a importância de situações contextuais em que se encontram os poderes públicos e suas possibilidades políticas para atender às demandas das vítimas em cenários dominados por heranças autoritárias, ou melhor, de sua vontade política para levá-las adiante (Solís Delgadillo, 2015, p. 68-69, tradução nossa).

Solís Delgadillo (2015) elenca seis variáveis independentes para a tomada de políticas de memória, conforme demonstra o quadro a seguir:

Quadro 2 – Variáveis independentes, indicadores e sub-hipóteses

Variáveis independentes	Indicadores	Sub-hipótese
Ideologia	Localização ideológica dos presidentes no contínuo esquerda-direita	Presidentes de esquerda possibilitam maiores chances de articular e

		aprovar políticas de memória
Escudo legislativo	Porcentagem de assentos partidários no governo	Maior número de legisladores que respaldam o Executivo as chances de agenda em direitos humanos cresce
Ano eleitoral	Calendários eleitorais	Proximidade de eleições inibe os presidentes a tomar decisões sobre o passado
Primeiro/último ano de governo	Número de políticas instrumentalizadas nos primeiros ou últimos doze meses de governo	O início ou a finalização do mandato presidencial abre a possibilidade de que os governantes apostem com mais convicção nas políticas de memória
Aniversários	Número de políticas aprovadas no âmbito de uma data de memória	A comemoração ativa a conveniência em impulsionar políticas como forma de oficialização da memória coletiva dominante
Conjunturas críticas	Número de políticas aprovadas como produto de uma conjuntura crítica específica	A progressão de acontecimentos imprevistos na agenda agiliza o processo de tomada de decisões com relação às políticas de memória

Fonte: Solís Delgadillo (2015)

Para o autor, a relação causal que leva à adoção de políticas de memória é expressa na existência destas seis variáveis independentes, todas com peso mais ou menos similar, sendo que a variável independente “ano eleitoral” é a de menor impacto quando comparada às demais. Todavia, Solís Delgadillo não justifica suas escolhas em termos de variáveis, o que fragiliza as chances de pensar o caso brasileiro de maneira similar aos casos de Argentina e de Chile. As variáveis definidas pelo autor mexicano serão testadas ao longo da pesquisa sobre o Brasil, no sentido de verificar suas possibilidades de aplicação. Nesta tese, foram definidas uma variável dependente (subdividida em três momentos distintos – criação, avanços e regressões das políticas de memória, verdade e reparação) e três categorias de análise para investigar e analisar o contexto brasileiro em diferentes momentos pós-1988.

### 3.2.3.2 Correlação de forças, escolha e decisões políticas, atuação dos movimentos

A primeira destas categorias de análise elencadas por esta pesquisa é a *correlação de forças* e como esta se manifesta nos contextos políticos democráticos após a ditadura militar brasileira, variando em relação às disputas travadas em torno de diferentes projetos políticos. Tal configuração pode ser demonstrada, fundamentalmente, no perfil político dos atores (presidentes, legisladores, grupos de pressão e setores do aparelho de Estado, incluindo as Forças Armadas) em maior ou menor medida favoráveis ou desfavoráveis à adoção de políticas de memória, verdade e reparação. Em outras palavras, significa dizer que a localização ideológica desses atores importa, mas, diferentemente de Solís Delgadillo (2015), é insuficiente atribuir a apenas um deles - (os presidentes) – a capacidade de levar adiante e conseguir êxito na aprovação de políticas de memória. Nesta tese, busca-se demonstrar que o jogo de forças ao redor da aprovação, implementação e recuos nas medidas por memória, verdade e justiça é subproduto contingente da conjuntura política e está atrelada a acordos e compromissos firmados entre os diferentes atores (institucionais e societários).

Como decorrência da primeira categoria, está a segunda, isto é, *escolhas e decisões políticas*, cuja capacidade de imposição depende do grau de estabilidade/instabilidade do regime democrático brasileiro e da construção de consensos entre grupos interessados. A justificativa para a definição de ambas as categorias está amparada pela literatura acerca das explicações de viés político-institucional sobre o advento das políticas de memória, verdade e reparação. A partir de padrões adotados e das ações políticas, ou seja, o conjunto dessas práticas (partidárias, legislativas e administrativas) advindas das elites políticas e do aparelho de Estado é que fazem o passado, principalmente imerso em ditaduras, ser revivido nas conjunturas do presente (Morlino; Luiss, 2012; Solís Delgadillo, 2015; Arboleda-Ariza, 2020; Gallo; Gugliano, 2020).

A terceira categoria definida é a *atuação dos movimentos por memória, verdade e justiça* que revela-se como um conjunto de práticas ou de ações voltadas à articulação e à pressão social, junto à institucionalidade, originárias no corpo das organizações, associações e movimentos, e tendentes a expressar a mobilização de lutas por verdade, memória e justiça. Seu principal objetivo consiste em influenciar o debate público e as instâncias político-decisórias para a tomada de políticas de memória dentro do regime democrático brasileiro pós-1988. De forma similar às outras duas categorias, sua escolha se constitui a partir da literatura de cunho sociológico que trata a respeito das mobilizações da sociedade civil em defesa de direitos humanos e do repertório de organizações, estratégias e lutas por demandas relativas aos processos de memória, verdade e justiça, em perspectivas nacionais e transnacionais (CLAVERIE, 1998; BOLTANSKI, 2000; ENGLE MARRY, 2005; JELIN, 2009,

MC ADAM, TARROY y TILLY, 2009; VECCHIOLI, 2013, 2018; GUSFIELD, 2014; CEFAL, 2017; FASSIN, 2017, GUERRERO *et al*, 2018).

Quadro 3 – Categorias, seus indicadores e sub-hipóteses

Categorias de análise	Indicadores	Sub-hipóteses
Correlação de forças	Variação das disputas por projetos políticos.	Quanto maior a disposição política, maior a possibilidade de aprovação, rejeição ou instrumentalização destas políticas.
Escolha e decisão política	Capacidade de imposição decisória frente à correlação de forças estabelecida na conjuntura em análise.	Depende da estabilidade/instabilidade do regime e da construção de consensos entre os grupos de interesse.
Atuação dos movimentos por verdade, memória e justiça	Graus de mobilização, participação e capacidade de influência intra e extra-institucionalidade.	Quanto maior a capacidade de influência (tanto intra quanto extra-institucionalidade), maior a chance de demandas serem atendidas. Quanto menor a mobilização, menores as possibilidades.

Fonte: Elaboração do autor (2025)

### 3.3 Técnica de coleta e análise dos dados

Foram definidos três bancos de dados para a investigação e a análise, um para cada período analisado. Período I – governos FHC (1995-2002); Período II – governos Lula e Dilma (2003-2015); Período III – governos Temer e Bolsonaro (2016-2022). As fontes da pesquisa são: documentos oficiais, textos legislativos (provenientes de Observatório do Legislativo – UERJ), discursos políticos, disposições administrativas, informes, páginas de movimentos por memória, verdade e justiça, revisão bibliográfica (livros, teses, dissertações, periódicos científicos) referente às disciplinas de Ciência Política, História, Sociologia e Direitos

Humanos e matérias jornalísticas como fontes secundárias. Os dados foram coletados nos locais disponibilizados pelo Estado brasileiro, a partir das decisões tomadas pelas entidades políticas. Esses dados foram buscados nos sites criados pelo governo federal (Gov.br), nas fontes jornalísticas.

Para a realização da investigação e da análise, a pesquisa foi executada a partir de: a) contextualização histórica, política e teórica desde o fim do período ditatorial militar até o contexto recente do país escolhido, tendo por base pesquisa de revisão bibliográfica e de análise documental; b) identificação e análise das políticas de memória, verdade e reparação que foram elaboradas e seus processos políticos a partir das interações socioestatais estudadas nesta tese.

Os critérios que determinaram as escolhas das entidades e das atividades basearam-se nos achados de pesquisa, que puderam ser verificados quando da análise do material empírico e teórico coletado e selecionado. Tal procedimento foi vital para caracterizar o rigor científico da pesquisa qualitativa. A estruturação da seleção da amostra integra a fase de coleta dos dados, buscada e trabalhada ao redor de diferentes momentos conjunturais do mesmo país estudado. Buscou-se manter um critério homogêneo na pesquisa, isto é, perquirir sobre as atuações dos movimentos por verdade, memória e justiça e dos atores políticos que compõem as instituições estatais, dos governos estudados e de figuras públicas nos demais poderes e instituições que tiveram participação nas disputas por memória. Entretanto, entrevistas não foram realizadas, pois houve dificuldades decorrentes de um contexto de crise sanitária e de encontrar indivíduos que se disponibilizassem a participar, constituindo-se, assim, um limitador da pesquisa.



#### **4.1 OS PRIMEIROS PASSOS E O MARCO ZERO DAS POLÍTICAS DE MEMÓRIA NO BRASIL (1995-2002)**

O capítulo está dedicado a descrever a narrativa histórico-política que conduziu às disputas por memória, verdade e justiça nos primeiros anos que a temática ganhou força no Brasil, tendo como foco os acontecimentos e os objetivos políticos que lhes foram intrínsecos. Parte das ações, das ideias, das controvérsias e expõe os resultados que elucidam o enredo o qual permeou o debate público em distintas conjunturas, a produzirem implicações até os dias recentes da democracia brasileira após o fim de uma ditadura de mais de vinte anos.

Durante esta trajetória, que se desenvolveu por uma série de atores com intenções estratégicas e com diferentes graus de relevância no contexto, observou-se um panorama repleto de cálculos levados a efeito pelos grupos interessados em escrever os momentos de um Brasil que virava a página de uma história marcada pela violência de Estado. Esse roteiro será discutido, de maneira prioritária, a partir de 1985, quando o fim do regime ditatorial militar, iniciado em 1964, havia chegado a seu ponto derradeiro, passando pelo advento da Constituição de 1988 e, com especial interesse, a meados de 1995 a 2002, cujo período é definidor sobre as direções que a memória política passaria a integrar o leque do conflito político.

Assim, o capítulo foi estruturado por intermédio de revisão de literatura, como: livros, teses, dissertações, artigos, documentos legislativos, discursos políticos, matérias jornalísticas e demais documentos produzidos pelos atores sociais e políticos diretamente relacionados com o tema das políticas de memória no Brasil. Algumas informações disponíveis no acervo que trata a respeito dessa temática também foram consultadas, especialmente fontes retiradas da Fundação Getúlio Vargas (CPDOC) e dos sites dos movimentos por verdade, memória e justiça.

O capítulo tem dois objetivos fundamentais. No primeiro, sintetizar as informações e as análises relativas à ditadura militar no Brasil e à transição política, ao examinar a bibliografia disponível no campo da historiografia e da ciência política. Em seguida, discutir os primeiros achados sobre as relações entre os movimentos por verdade, memória e justiça, notadamente as famílias de vítimas da ditadura e as instituições estatais, destacando os elementos que regeram a interação e como esta impactou o cenário entre 1995 a 2002. Mapeia-se tal contexto para promover a gênese das primeiras análises sobre o objeto desta tese: os impactos que as interações socioestatais tiveram nas políticas de memória pós-1988 no Brasil.

#### 4.1 A ditadura militar brasileira e sua configuração sócio-política: da transição negociada à anistia como molduras estruturantes do cenário político

O processo de acirramento político desencadeado pela Guerra Fria (1945-1990) permitiu que as duas superpotências em conflito – Estados Unidos e União Soviética – expandissem interesses político-estratégicos para além de seus limites geográficos e territoriais. Nos chamados países periféricos, isto é, aqueles em que parcelas da riqueza mundial estão distribuídas de modo desproporcional, essas disputas expressaram-se de maneira profunda e diversificada. Se na Ásia e na África foi possível verificar um período de conflitos bélicos de alta intensidade, na América Latina, e em particular no Cone Sul, as restrições às liberdades individuais ganharam proporções significativas com a implantação de ditaduras de Segurança Nacional<sup>44</sup>. Tratava-se, portanto, de garantir que, no marco das contendas entre estadunidenses e soviéticos, a neutralização das lutas sociais por maior igualdade fosse concebida como forma de manter intocáveis os interesses dos Estados Unidos na região. No horizonte, estavam a tentativa de imposição hegemônica do grande capital internacional, a neutralização das demandas sociais dos grupos assalariados, a proeminência dos serviços privados e a tomada de posição favorável aos norte-americanos em termos de política externa.

No Brasil, em particular, a ditadura militar (1964-1985) foi viabilizada mediante a coalizão de setores civis comprometidos com os interesses do capital internacional hegemônico. Esses grupos eram integrados pelas elites financeiras nacionais, pelos grandes proprietários rurais, passando, também, por seus representantes políticos dentro do Congresso Nacional. O *núcleo duro*, entretanto, foi a cúpula das Forças Armadas, que atuou estrategicamente para viabilizar a tomada de poder político e permanecer por mais de vinte anos à frente do governo. Ganhou formato, assim, dentro do aparelho de Estado, as condições materiais para o projeto de desmonte da Constituição de 1946, que demarcava o experimento democrático nascido com a República liberal populista<sup>45</sup>, até ser interrompido pelo golpe cívico-militar de 1964.

---

<sup>44</sup> Atrelada aos princípios da Doutrina de Segurança Nacional – movimento capitaneado pelos Estados Unidos e seus aliados contra os inimigos. Defendia o combate aberto a toda perspectiva marxista ou comunista, espalhando-se pela América Latina, além do Brasil, Argentina, Chile e Uruguai viveram sob regimes autoritários que se utilizavam deste expediente para combater os inimigos. Para conferir mais detalhes, ver Sá Mota, Padrós. Comblin, Alves.

<sup>45</sup> Foi um período que marcou o fim do governo ditatorial de Getúlio Vargas chamado Estado Novo (1937-1945). O regime liberal populista, como ficou conhecido, caracterizava-se por uma série de governos que dialogavam diretamente com as massas, por meio de promessas de realizações concretas. Entre esses governos, estavam: Eurico Gaspar Dutra (1946-1951), segundo governo de Getúlio Vargas (1951-1954), Café Filho (1954-1955), Juscelino Kubitschek (1956-1961), Jânio Quadros (1961) e João Goulart (1961-1964).

Entre as suas causas, três posições clássicas na historiografia e na ciência política orientaram os debates teóricos desde o final dos anos de 1960. No primeiro, Ianni (2019) e Furtado (1979) destacam o chamado colapso do populismo, quando a política tornou-se incompatível com os padrões de acumulação capitalista, cujo argumento central sustenta, em contraponto, que a política não é subordinada aos ditames da economia. Outra corrente teórica fundada sob o prisma da *grande conspiração*<sup>46</sup>, surgida em fins da década de 1970 e de inspiração marxista, posiciona-se no sentido de creditar o golpe ocorrido à articulação entre as elites empresariais, em associação junto ao capital multinacional, e, assim, conspirarem contra o governo de João Goulart para, em seguida, o retirarem do poder. Numa terceira posição, encontra-se a política como epicentro da crise, sendo fundamentada na radicalização dos atores políticos, via Congresso Nacional, o que oportunizou diversos impasses<sup>47</sup> que desembocariam na necessidade de intervenção das Forças Armadas no jogo institucional.

Posições teóricas à parte, o fato é que este episódio, até hoje discutido entre as hostes acadêmicas e negado por alguns setores da política e da sociedade, inaugurou um momento de reordenação estrutural em que as forças políticas, lideradas pelo aparato militar, levaram a cabo os seguintes movimentos, a partir da presidência de Castello Branco (1964-1967): a) a definição de contornos constitucionais nos quais o autoritarismo seria exercido, ainda que mantendo o verniz de legalidade democrática; b) a implementação de uma nova matriz de política econômica baseada em princípios ortodoxos; c) a revogação de uma série de direitos e de garantias da classe trabalhadora; d) a implantação de atos, os chamados atos institucionais, extinguindo os partidos políticos, o estabelecimento de eleições indiretas para os mais diversos cargos e a reorganização da atividade partidária, com a emergência de duas agremiações – A Aliança Renovadora Nacional (ARENA) e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB).

No governo de Costa Silva (1967-1969), segundo militar a assumir a presidência, a mudança da política econômica foi para o chamado desenvolvimentismo, ou seja, um maior intervencionismo estatal, além de um expressivo aumento da repressão civil. Essas ações contrariavam os discursos da chamada *democracia autenticamente nossa*<sup>48</sup> pelos quais o presidente de então se valeu, abrindo-se a possibilidade, que posteriormente não se verificou, de o regime adquirir feições democratizantes. Durante parte desta movimentação de um

---

<sup>46</sup> O termo refere-se ao movimento orquestrado por diversos atores políticos, em especial as forças econômicas. O expoente deste pensamento foi o cientista político uruguaio René Dreiffuss em seu seminal 1964: a conquista do Estado (1981)

<sup>47</sup> Corrente teórica de Argelina Figueiredo – Democracia ou reformas? e de Wanderley Guilherme dos Santos – sessenta e quatro – anatomia da crise. Novidade importante sobre as teorias do golpe militar é a obra de Mendonça (2018) – 1961-1964: a ditadura brasileira em dois golpes.

<sup>48</sup> Conforme Napolitano (2014), essa expressão resume o sentimento vazio de construir uma democracia no país, embora de maneira paradoxal numa ditadura. Em verdade, seria um jogo de palavras discursivos para empreender o endurecimento da ditadura.

governo a outro, havia uma disputa interna dentro do Exército, caracterizada por uma facção castelista<sup>49</sup>, próxima aos interesses dos Estados Unidos, e outro grupo com perfil mais, a *grosso modo*, próximo à chamada “linha dura” do regime, que desejava a manutenção de seu endurecimento. A par de divergências, havia um consenso estabelecido: o de que o Brasil deveria seguir sob a égide das forças militares e em regime ditatorial.

No que se refere à dinâmica política, a resistência ao governo se configurou em duas frentes: na primeira, de cunho político-institucional, uma forte oposição dentro do Congresso Nacional e, na segunda, uma oposição de cunho societal, na medida em que os grupos sociais tornavam-se cada vez mais combativos e ampliavam seu raio de ação para a classe média, com parte dos intelectuais, parte do clero e dos estudantes combativos e cada vez mais radicalizados (Napolitano, 2014, p. 87). O período de estabilidade também pode ser compreendido ao se levar em conta a emergência das guerrilhas e a existência de um plano para a derrubada do regime por intermédio de propostas de luta armada<sup>50</sup>. Não obstante a isso, o governo enfrentou uma série de mobilização dos movimentos operários, que se espalharam pelas regiões do país, notadamente em São Paulo e em Minas Gerais.

A saída encontrada, já no ano de 1968, foi a implantação do Ato Institucional nº 5<sup>51</sup>, brandido por uma coalizão militar organizada no sentido de evitar maiores problemas de ordem social e política. Tal alinhamento entre as frações divergentes dentro do Exército possibilitou que a repressão atingisse altos níveis no tecido social. Nesse contexto, Napolitano (2014, p. 94-95) enfatiza o chamado efeito de suspensão do tempo histórico, como uma espécie de apocalipse político-cultural que atingiu em cheio as classes médias relativamente poupadas da repressão que se abateu no país com o golpe de 1964.

Após o falecimento de Costa e Silva, o governo que se seguiu, liderado por Emílio Garrastazu Médici (1969-1974) teve como marco o advento do chamado *milagre econômico*<sup>52</sup>, período no qual o Brasil experimentou um importante crescimento econômico e a criação de postos de trabalho, tendo atingido uma marca recorde de aumento do Produto Interno Bruto. Além disso, a política econômica do período impulsionou uma forte contenção inflacionária, com uma significativa queda de mais de 10%. Entretanto, esse desenvolvimento não foi acompanhado de benefícios para as classes trabalhadoras, levando a perdas expressivas em termos salariais, o que rendeu benefícios para os setores empresariais, propiciando, desse modo, estabilidade ao governo militar.

<sup>49</sup> Para mais detalhes sobre como se davam estas disputas, ver Martins Filho (2021)

<sup>50</sup> Vários grupos conduziram a resistência à ditadura militar, com destaque para as guerrilhas urbanas espalhadas, principalmente, pelas grandes regiões do país.

<sup>51</sup> Decreto editado pelo presidente Costa e Silva que determinou o momento mais duro do regime. Estabeleceu diversos mecanismos legais para aumentar o aparato repressivo

<sup>52</sup> O principal expoente foi o então ministro da fazenda Antonio Delfim Neto, visava vários investimentos em setores diversificados da economia, diminuir o papel do setor público, estímulo ao setor privado e a expansão do comércio exterior.

Ao mesmo tempo e em outra frente, os militares imprimiram uma forte repressão aos sindicatos, visto que, para além da aprovação de leis antissociais e anti-trabalhadores, a violência física passou a ser utilizada como expressão máxima de neutralização aos que se opunham ao regime. Com os ganhos econômicos por parte dos grupos mais próximos ao governo, a distribuição de renda foi bastante afetada, sendo que as elites empresariais e a classe média angariaram mais benefícios, ao passo que as parcelas mais pobres da população ficaram à margem dessas melhorias (Dreifuss, 1981, Antunes, 1991; Boito Júnior, 1991; Araújo, 1993; Matos, 2010; Netto, 2014, Lara; Silva, 2015). Conforme aponta Miguel (2022, p. 112), a deterioração das condições de vida da classe trabalhadora, que pouco se beneficiara do milagre econômico mas que arcara com a maior parte do ônus da severa crise que se seguiu a ele, levou ao renascimento do movimento sindical.

Aliado à queda da inclusão social e de seus indicadores, o governo militar lançou mão de extremismos violentos ao conjunto das oposições, de uma forte censura aos veículos de imprensa e de instrumentos de tortura que passaram a integrar a política de Estado. Para corroborar a isso, um dos centros de repressão criados foi a chamada Operação Bandeirante<sup>53</sup> (OBAN), com três principais objetivos: identificar, localizar e capturar grupos de oposição ao regime, financiados por empresários paulistanos e formado, além de elementos das Forças Armadas, por setores das polícias estadual, civil, militar e da polícia federal.

A sucessão de Médici, embora tensionada fortemente pelo endurecimento do regime, deu-se de uma maneira segura, dado que o enfrentamento aos grupos opositores permitiu que estes fossem eliminados, o que levou a uma certa estabilidade política. O General Ernesto Geisel (1974-1979) assumiria o comando do país por sua capacidade de exercício político-administrativo, embora, neste período, a pressão política advinda sobretudo do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), opositor ao regime, passou a denunciar a supressão das liberdades e a concentração de renda resultante do modelo econômico (Fausto, 2018, p. 270). De acordo com Fausto (2018, p. 270), a Constituição de 1967 foi emendada<sup>54</sup> para a criação de um Colégio Eleitoral, composto de membros do Congresso Nacional e delegados das assembleias legislativas dos estados da federação.

A distensão política<sup>55</sup>, que viria na sequência, ganhou forma em razão do projeto de retomada paulatina do país para a democracia, com a adoção de um conjunto de medidas liberais e controladas pelo Poder Executivo. Entre elas, a revogação da censura aos meios de comunicação e a anulação dos instrumentos legais de coerção que os governos anteriores

---

<sup>53</sup> Considerada o braço da tortura, localizada na cidade de São Paulo, cuja sistematização dos métodos ilegais da repressão contribui com diversas execuções, torturas e sequestros de opositores ao regime.

<sup>54</sup> A Emenda Constitucional de 1969 alterou a Constituição de 1967.

<sup>55</sup> Tratava-se de o início da abertura política e da diminuição das ações repressivas, ocorrendo de maneira lenta e gradual. Seus principais artífices, além do presidente Geisel, eram o General Golbery do Couto e Silva, principal ideólogo do regime.

havia decretado. Isso se deu menos em razão de interesses militares com vistas à manutenção do poder e mais pela tentativa de conter a rebeldia de alas da corporação insatisfeitas com os rumos do governo. A crise econômica gerou um descontentamento entre os setores industriais e os trabalhadores, que reivindicavam maiores salários e que, em boa medida, contribuíram para o maior ciclo de greves da história do país. Dessa maneira, o governo acabou pressionado a atender às demandas dos trabalhadores e às exigências dos industriais.

Também a reorganização das oposições políticas ganhou tração, mormente com o triunfo eleitoral do MDB nas eleições legislativas de 1974, levando o governo a aprovar, em 1977, o chamado Pacote de Abril<sup>56</sup>, o que alterava as regras eleitorais em seu favor. Da mesma maneira, a administração militar viu-se atribulada pela reorganização da luta estudantil, com passeatas, atos públicos e a exigência de liberdades democráticas. A própria ala mais à esquerda da Igreja Católica teve participação fundamental nas denúncias de casos de tortura, de desaparecimentos forçados e de prisões políticas arbitrárias. Quanto à sucessão presidencial, Geisel foi bem sucedido ao deixar a presidência, haja vista que conseguiu manter prevalência sobre os grupos mais radicais que se colocavam em contrariedade ao processo de redemocratização do Brasil. Nesses termos, o escolhido para

---

<sup>56</sup> Duas semanas depois de usar o Ato Institucional nº 5 (AI-5) para fechar o Congresso Nacional, o general presidente Ernesto Geisel baixa um conjunto composto por uma emenda constitucional e seis decretos autoritários com o objetivo de conter o avanço eleitoral da oposição e garantir sobrevida à ditadura. O Pacote de Abril, como ficou conhecido, devolveu à Arena o controle do Legislativo, cancelou as eleições diretas para governador previstas para o ano seguinte e determinou a escolha indireta de um terço dos senadores, entre outras medidas. Foi o maior retrocesso político no país desde a edição do AI-5, em dezembro de 1968. O pretexto para o fechamento do Congresso e a edição do pacote foi a derrota da proposta de emenda constitucional da reforma do Judiciário. Para aprová-la, eram necessários dois terços dos votos dos parlamentares, o que exigia apoio de parte do MDB. O Diretório Nacional do partido “fechou questão” contra, exigindo a volta do habeas corpus para presos políticos e das garantias dos juízes. A emenda foi rejeitada em 30 de março. Geisel decretou o recesso do Congresso 48 horas depois.

O Pacote de Abril pôs em evidente contradição o discurso de “abertura política” e a prática autoritária do governo. Vencido nas urnas em 1974 e com nova derrota eleitoral no horizonte, Geisel decidiu conter o avanço do MDB e garantir o controle do Colégio Eleitoral de 1978. O objetivo era fazer o general João Baptista Figueiredo, chefe do Serviço Nacional de Informações (SNI), seu sucessor. Geisel coroou o pacote, estendendo de cinco para seis anos o mandato do próximo presidente, o que daria fôlego à ditadura até 1985. Para acrescentar uma medida popular, o governo acabou com a “denúncia vazia”, um mecanismo que permitia o despejo de inquilinos de imóveis sem qualquer motivação. Dentre as principais medidas estavam: a) eleições diretas para governador, previstas para 1978, foram adiadas 1982; b) Os governadores seriam eleitos pelas Assembleias Legislativas e delegados das Câmaras Municipais, garantindo maioria de representantes da Arena em todos os Estados, exceto no Rio. Os mesmos colégios eleitorais iriam eleger um senador por Estado. A população chamou esses senadores de “biônicos”, em alusão ao personagem de um seriado de ficção científica da TV da época – um homem cujo corpo é reconstruído com partes artificiais, chamadas de “biónicas”, que lhe dão grande poder e força. A novidade garantia ao governo pelo menos um terço do Senado, independente do voto popular. Na parcela dos senadores eleitos pelo voto direto, seria permitida a disputa em sublegendas, de forma a acomodar as dissidências dentro da Arena. O critério de representação na Câmara dos Deputados foi alterado, aumentando as bancadas dos Estados menores, onde a Arena era mais forte.

sucedê-lo foi o General João Baptista Figueiredo (1979-1985), o qual se comprometera com o projeto de liberalização política que poderia possibilitar o retorno formal à democracia.

Não sem antes, contudo, enfrentar uma série de episódios que contribuiriam para o esgarçamento do regime, que já vinha pressionado por seus sucessivos equívocos de gestão das políticas públicas, abrindo a possibilidade para que o modelo político e econômico fosse questionado. Assim, os mecanismos causais que levaram à crise do regime instaurado em 1964 se deve à combinação de duas ordens de variáveis: condições econômico-sociais e condições sócio-políticas. Na primeira, pode ser entendida em dois momentos – interno e externo, e a crise social, resultante no aumento profundo das desigualdades sociais e de renda, em razão suficiente manifestada pelo modo de gerência estatal relativo aos direitos sociais, tais como, por exemplo, saúde, educação e habitação.

Sob o ponto de vista do modelo econômico, tratando do seus aspectos de ordem interna, uma variável que suscita reflexão diz respeito ao modo como os agentes da ditadura promoveram a intervenção nos sindicatos, colaborando, dessa maneira, para esvaziar a sua capacidade e o seu poder de negociação. Seus dirigentes eram impedidos de conduzir os processos de negociação, ora presos sem justificativas plausíveis, ora substituídos por membros alinhados ideologicamente ao regime. Esses próceres do período autoritário articulavam dentro de setores operariados, de movo a neutralizar qualquer tentativa de contestação mais firme. Ainda, da perspectiva interna, a elevação dos preços e a correção monetária com uma série de concessões fiscais às camadas mais abastadas da sociedade brasileira, que foram impactadas diretamente pelo “milagre econômico”.

No que se refere ao elemento externo como um dos mecanismos causais, observou-se, já em 1973, o chamado choque do petróleo, cujo preço do barril atingiu substancialmente o Brasil, uma vez que a economia dependente ficou suscetível às mudanças de ciclo do capitalismo financeiro internacional. Com a economia fragilizada em função de outra crise ocasionada em 1979 pela alta concentração de renda no topo da pirâmide social brasileira, o ajuste fiscal recaiu sobre as camadas de trabalhadores, bem como muitas empresas passaram a despedir seus funcionários e a recontratá-los sob salários de baixíssimo valor.

Associado a isso, os resultados da mudança constitucional no que tange à alteração de investimentos no orçamento, principalmente em educação, começaram a produzir efeitos deletérios. Ou seja, esses recursos foram rebaixados e pouco recuperados em curto e médio prazo. Assim, o investimento por parte do Ministério da Educação (MEC) chegou a aproximadamente um terço do mínimo fixado pela Constituição de 1946 e confirmado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1961 (Saviani, 2008, p. 299). Como se observou, o regime não foi capaz de neutralizar o processo de deterioração do ensino público e a redução de verbas para o setor atingiu em cheio a educação no país.

A política errática de educação levada a efeito pelo governo militar ajudou a viabilizar uma rede de investimentos privados, fortalecidos em detrimento do setor público. Para Saviani (2008), esses setores passaram a ser invadidos pela mentalidade privatista, traduzida no esforço em agilizar a burocracia e a adotar critérios de gestão empresarial no ensino escolar, além de incluir atores ligados ao capital para gerir os conselhos universitários. Essas práticas trataram de reduzir os custos e ocasionaram o sucateamento das escolas públicas.

Outro elemento que contribuiu para a compreensão de que a crise da ditadura militar foi afetada pelos modestos investimentos sociais, é o fato de o regime ter destinado poucos recursos na saúde. Nessa condução, a participação direta do Estado no tratamento das questões referentes ao atendimento populacional foi deficitária, substituindo-a pela rede privada. Não havia, portanto, acesso universal, sendo que os atendimentos eram realizados somente a quem tivesse carteira de trabalho assinada, dificultando o acesso das pessoas mais pobres. Ademais, houve um aumento exponencial da dívida externa em 100 bilhões de dólares, ocasionada pelo desenvolvimento da indústria.

Do ponto de vista da variável sócio-política, a luta pela anistia ganhou força entre os diversos setores da sociedade, comunidades eclesiais de base, igreja católica e associações de bairro. De acordo com Fagundes (2022), definem-se os movimento pela anistia como um conjunto de personagens e de entidades que, entre 1975 e 1979, protagonizaram uma série de ações – com diferentes volumes, intensidade e ritmos –, que reivindicavam a redemocratização do país, no geral, e a anistia, em especial. A coexistência de propostas, embora discordantes entre si, produziu um destaque no topo do movimento: o chamado movimento feminino pela anistia (MEPA). Esse movimento deu início à campanha pela anistia e tinha por finalidade reivindicar a imediata libertação de presos políticos, o retorno de exilados, a integração de operários afastados de seus postos de trabalho e de militares cassados, além de informações sobre o destino de desaparecidos(as) políticos ou pessoas mortas pelas mãos das forças de repressão da ditadura militar.

Vargas e Méndez (2019, p. 25) argumentam que as MFPAs (sigla do movimento feminino pela anistia) foram marcadas pela heterogeneidade, sendo que as lideranças estaduais tinham certa autonomia para articular as ações. Com isso, abrir caminhos para seu reconhecimento e para a causa da anistia com vistas a ampliar a luta social e política, transformando discursos acerca do exercício da cidadania feminina e denotando uma aproximação com reivindicação do movimento feminista (Vargas; Méndez, 2019, p. 30). Tendo em conta essa experiência de luta e de engajamento na vida política brasileira naquela conjuntura, foi possível inferir, como uma condição sócio-política para o enfraquecimento da ditadura militar, a denúncia pelos crimes cometidos. Também ajudou a impulsionar a emergência do Comitê Brasileiro pela Anistia e da Associação de Defesa dos Direitos Pro Anistia dos Atingidos pelos atos institucionais. Sob a fase da anistia lenta, gradual e segura,



estes movimentos tiveram papel crucial para, de certa maneira, promover o encaixe junto à institucionalidade política, hegemonizada pelo domínio da ditadura militar. Possibilitaram um canal de interlocução e pressão que permitisse desvelar parte do cenário de violações e mobilizar um conjunto amplo a ingressar na fase de mudanças do cenário político, ainda que muitos limites estivessem presentes e pudessem ser observados.

No final da década de 1970 com seu prolongamento até os anos iniciais de 80, boa parte das reivindicações esteve centrada na contestação política desempenhada pelo chamado Novo Sindicalismo, que deu início ao surgimento do Movimento de Metalúrgicos do ABC Paulista. Esse agrupamento teve destacado papel na luta pela redemocratização, não apenas ao utilizar a greve como principal instrumento de oposição ao regime, mas também como a base fundamental para a criação do Partido dos Trabalhadores (PT), em 1980, e a Central Única dos Trabalhadores. Além de incentivarem outros grupos assalariados com diversas mobilizações pelo restante do país e com influência direta nos rumos sociais que tomaria a Assembleia Constituinte de 1987, anos mais tarde. Tal atuação destes atores sociais consolidou um espaço reivindicatório e com capilaridade para modificar as direções do cenário político da época e a permitir uma mudança das condições em que o regime atuaria.

O processo político ao redor da anistia foi marcado, naquela conjuntura, por oscilações que, desde os primeiros momentos do regime ditatorial militar após o golpe de 1964, compuseram um quadro de movimentações políticas entre atores diversos. Essas manifestações criaram as possibilidades para o que viria a redundar nos destinos do governo de João Figueiredo (1979-1985), isto é, uma disputa em torno de como seria a capitulação do regime diante de sua provável e cada vez mais crível decomposição. Foi então que a abrangência da Lei de Anistia<sup>57</sup> estabeleceu os contornos conciliatórios entre a ditadura que começara a sair de cena e a democracia liberal que passaria a florescer, acomodando interesses e divergências.

A ditadura militar viria a padecer de uma expressiva queda de legitimidade e a enfrentar um profundo desgaste político, que culminaria em seu concreto e necessário término. Esta fase é chamada por Codato (2005) de fase de desagregação do regime ditatorial-militar, o que significa dizer que o Brasil passou por um processo evolutivo de mudanças, tanto do ponto de vista de seus atores quanto do ponto de vista de suas adaptações à conjuntura que estava em formação. Nessa linha, O' Donnell e Schmitter (1988) enfatizam que a transição para a democracia implica duas possibilidades: (i) ou há uma

---

<sup>57</sup> A Lei de Anistia brasileira, aprovada em 1979, seguiu a chamada lógica dos “dois demônios”, ou seja, uma reprodução simétrica de isentar torturadores de sua responsabilidade criminal, ao mesmo tempo que equiparou aquelas pessoas que se envolveram em luta contra a ditadura militar e ao argumento de que os dois lados, agentes da ditadura e resistentes, cometeram os mesmos tipos de violência.

“transferência de poder” dos militares para os políticos aliados ao regime; (ii) ou há uma “submissão” (negociada) dos militares aos políticos da oposição moderada ao regime.

Para Codato (2005, p. 92), houve uma mescla das duas, sendo que os militares não transferiram todo o poder ao partido do governo e conservaram posições estratégicas no aparelho de Estado, bem como vetaram certas iniciativas de elites políticas civis relativas a temas constitucionais e institucionais. No mesmo sentido, Codato (2005, p. 92) afirma que a conciliação promovida pela elite política foi tão ampla que, uma vez derrotada a alternativa para a transformação do modelo político pela via eleitoral, em 1984, tanto representantes do regime quanto seus opositores formaram o primeiro governo civil, após a aprovação das Forças Armadas.

Verificou-se, assim, que o processo de transição política da ditadura militar para a democracia no Brasil esteve caracterizado por um tipo de distensão promovida sob a égide dos generais do Alto Comando do Exército com o estabelecimento de um pacto com os representantes da burguesia liberal que se inscreve na tradição das classes dominantes brasileiras de encontrar soluções para as situações de crise do sistema econômico-político por intermédio dos entendimentos entre elas mesmas, desprezando qualquer participação dos setores populares (Prestes, 2021, p. 80). Trata-se da prática tradicional da conciliação que sempre vigorou entre as elites brasileiras quando se sentem ameaçadas pelos setores populares.

Embora a lei que impôs as determinações para promover a injustiça e o esquecimento sinalizasse uma anistia esvaziada do ponto de vista das punições aos algozes, é inegável que determinados setores da sociedade, por meio de determinados setores, ainda que dominada pelos interesses dos militares, criaram as condições para que se aceitassem os termos de uma negociação centrada em mudanças que abririam caminhos à uma transição pacífica de governo. Os desdobramentos do processo de anistia no Brasil são resultado da pressão destes grupos, ainda que se impedisse a responsabilização jurídica dos chamados “malfeitores”, e esta anistia se tornasse recíproca, ao permitir o perdão dos crimes para esses agentes e o retorno do exílio de atores que lutaram contra a ditadura militar. Dessa maneira, torturadores e agentes, que atuavam em nome da repressão estatal, não foram encobertos pela lei, opção política que denotaria um efeito limitador e insuficiente para as pretensões de quem estivesse comprometido com a qualidade democrática do regime que viria na sequência.

Nesse momento político do país, a anistia foi revestida por um caráter ambíguo, que contemplava os dois lados do embate político da época, ao mesmo tempo que despolitizou o debate ao acomodar interesses, impactando o cenário que viria logo após a saída da ditadura para a democracia. Na letra da lei, a garantia de que o Estado brasileiro não se mostraria propenso a levantar os pontos sensíveis a um debate amplo e oportuno que encerra qualquer

regime ditatorial e que sugere os termos para uma democracia que emerge. Se do ponto de vista dos militares a questão estava interdita, no que se refere aos movimentos sociais por verdade, memória e justiça, seria apenas a gênese de uma busca incessante para mobilização para, dar início à movimentação por políticas públicas centradas nas vítimas do regime, paradeiro dos mortos e desaparecidos, mesmo que a questão punitiva fosse obstaculizada em virtude do fechamento político e institucional que o próprio regime militar tratou de colocar em marcha, com o beneplácito da elite política, o que poderá ser revisitado nas páginas que seguem desta tese.

Central para a compreensão da transição democrática, a Lei da Anistia foi planejada como premissa para a volta dos militares aos quartéis e para garantir a imunidade e a impunidade dos militares, em particular de agentes torturadores e assassinos a serviço da ditadura. A autoanistia garantiu a coesão e o duradouro pacto de silêncio entre os militares, assegurados por instrumentos jurídicos que os protegiam de punições (D'Araujo, 2012, p. 577).

Assim, a pretexto de promover a conquista de direitos e o ingresso em um novo momento democrático e a demarcar posições que viriam a acarretar a abertura democrática de fato e de direito, o contexto político *pelo alto* beneficiou apenas um dos lados: os militares, pois além de pouca capacidade de *accountability* no momento e na democracia posteriormente, estariam albergados pelas diversas prerrogativas que a conjuntura política subsequente lhes conferiria. A democracia que emergia, de largada, retirava a responsabilidade política pelos crimes e, por amnésia, molduradas pela anistia e seus desdobramentos vigentes na democracia liberal que passaria a ser construída a partir de então e a estruturar o cenário político.

#### 4.2 A Constituição de 1988 e os primeiros governos pós-ditadura militar: a trajetória política entre conquistas e dilemas por memória, verdade e justiça no Brasil (1985-1994)

Observou-se na seção precedente que a ditadura militar brasileira foi marcada por um período de constantes turbulências, como é próprio de regimes autoritários, tendo uma série de nuances que resultaram em seu paulatino processo de desagregação. Ao longo da exposição, explorou-se, de maneira cuidadosa, os principais acontecimentos históricos e políticos que demonstraram a atuação de diversos atores e as implicações que causaram para a conjuntura. Com o propósito de compreender cada fase conexa ao processo de abertura política, o foco desta seção, ainda que seja parte de um mesmo capítulo, é descrever o momento em que o Brasil passou a apresentar a construção de um regime pós-ditadura

militar, buscando revisitar os episódios que caracterizam o contexto político no qual o país apresentava.

A transição da ditadura militar à democracia (ao menos aquilo que poderia ser chamado de algo próximo a um regime democrático) foi iniciada em 1974, sendo sustentada por frações militares e não de um pacto estabelecido entre porta-vozes de instituições partidárias (Souza, p. 565-569). Tal processo transicional é caracterizado pela literatura como uma transição negociada (O'Donnel; Schmitter, 1988; Stepan, 1994; Munck; Leff, 1997; Arturi, 2001). O ponto derradeiro desse processo se deu com a eleição de Tancredo Neves à presidência do Brasil, anos mais tarde, a partir de uma série de acontecimentos e de ações, lastreadas, sobretudo, na mobilização de facções políticas contrárias ao regime, na mobilização popular em torno da chamada Diretas-Já<sup>58</sup> e no desejo dos militares em sair de cena, liberando o regime sem que se abrisse mão do controle mediante procedimentos e atuações que lhes garantissem participação efetiva nos rumos políticos do país.

Entretanto, tal contexto não foi imune a solavancos e a contradições. A própria rejeição no Congresso Nacional à emenda que possibilitaria eleições gerais para a presidente é uma marca sintomática das disputas que se travaram em torno da mudança de regime político no Brasil. Para ilustrar algumas delas, cumpre apontar as próprias movimentações dos militares para a sua manutenção no controle político e permanente mobilização. Ressalte-se a escolha, pelo governo da ditadura, de Paulo Maluf para a disputa sucessória de João Figueiredo. Tal decisão cerrou fileiras na cúpula militar, uma vez que provou um forte descontentamento com os setores moderados da caserna e levou à divisão do Partido Democrático Social (PDS). Este foi o estopim para que determinados parlamentares pertencentes ao partido o abandonassem, formando, assim, a chamada Frente Liberal, bloco político mais amplo cujo nome daria origem à Aliança Democrática. Seria lançada a chapa Tancredo Neves/José Sarney – este como vice, ex-quadro do PDS, governador do Maranhão e com melhor aceitação entre os militares.

A plataforma política central que compunha a frente dizia respeito à condução do país para o estabelecimento de um Estado de direito que pudesse superar a Constituição de 1967 ainda em vigência. A questão passava pela construção dos principais instrumentos políticos que comporiam a estrutura organizativa do Estado e a reordenação de uma série de direitos para colocar termo à transição política, convocar uma constituinte e assim redemocratizar o país.

---

<sup>58</sup> Foi um movimento que defendia a escolha direta para a presidência da República por meio do voto popular no ano de 1985, unificando a oposição à ditadura. A Emenda Constitucional que levaria tal proposta a cabo, chamada de Emenda Dante de Oliveira, acabou sendo derrotada no Congresso Nacional.

No dia 15 de janeiro de 1985, as eleições indiretas realizadas pelo Congresso Nacional confirmariam a vitória de Tancredo/Sarney, que herdariam um país com problemas crônicos de inflação e uma aviltante dívida externa na casa de 150 bilhões de dólares. Com o apoio na maioria dos setores democráticos entre partidos políticos e movimentos da sociedade, Tancredo não assumiria o país logo em seguida em virtude de sua internação hospitalar que impedia sua posse. Assim, Sarney, vice-presidente eleito, assumiu interinamente a presidência até a data de 21 de abril de 1985, quando Neves, em razão de complicações médicas, vem a falecer, dando início a chamada Nova República<sup>59</sup>. Pelo fato, havia se estabelecido um paradoxo político: um dos políticos que mais se serviu organicamente da ditadura militar, seria o escolhido para conduzir a transição de regime no Brasil. Todavia, tratava-se, pois, de uma figura política decorativa, visto que o governo, de fato, era exercido por uma figura de proa do PMDB, Ulisses Guimarães<sup>60</sup>.

Dentre as principais medidas tomadas pelo novo governo, algumas se destacaram no plano político: a reabilitação de lideranças sindicais, principalmente o destaque foi para Luís Inácio Lula da Silva e Olívio Dutra, a suspensão de concessões de canais de comunicação, autonomia de municípios que estiveram sob Segurança Nacional e a abertura para a legalização das centrais sindicais. Tudo isso integrava o chamado entulho autoritário, no qual o governo que se iniciava tratava de superar, mesmo que fosse composto por diversos integrantes ligados à ditadura militar.

Conforme aponta Ferreira (2018), ainda de maneira interina, Sarney tratou de enviar ao Congresso Nacional um *emendão* que, entre outras medidas democratizantes, estabelecia eleições diretas para presidente da República em dois turnos, assim como para prefeitos das áreas de segurança nacional, além de estender aos analfabetos o direito de votar. Além disso, houve a legalização dos partidos comunistas e das organizações sociais como a União Nacional dos Estudantes (UNE), bem como alterou a legislação de sorte a facilitar a criação de novas agremiações partidárias, entre outras. Em junho de 1985, foi enviada ao Congresso Nacional proposta de emenda constitucional<sup>61</sup> para convocar uma Assembleia Nacional Constituinte, que estava como um dos projetos centrais de redemocratização do país. Ademais, o governo colocou fim à censura, um dos mais repudiadas medidas que permaneciam da ditadura. Desse modo, Sarney cumpria os compromissos assumidos por Tancredo Neves que constavam no programa da Aliança Democrática.

---

<sup>59</sup> Iniciada em 1985, o período marcou o encerramento da ditadura militar e a posse de José Sarney como novo presidente do Brasil.

<sup>60</sup> Importante liderança política, foi apelidado de “Senhor Diretas” e atuou fortemente no período, como presidente da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), que redundaria na Constituição Cidadã de 1988.

<sup>61</sup> Esta Emenda de nº 26 foi convocada em 27 de novembro de 1985, determinando que os membros da Câmara dos Deputados e do Senado se reuniram, de maneira livre e soberana, no dia 1º de fevereiro de 1987, no Congresso Nacional.

O cenário que se apresentava pelo momento político vivido pelo país foi propício para o advento das eleições gerais de 1986, na esteira da euforia pelos resultados obtidos pelo Plano Cruzado<sup>62</sup>. Nesse pleito, ficou decidido que seriam escolhidos os representantes responsáveis pela elaboração do novo texto constitucional. Ao todo, participaram trinta partidos políticos, cuja predominância ficou a cargo do PMDB, muito por força de seu êxito nas eleições de 1982. De acordo com Rocha (2013), esse projeto democrático já vinha sendo gestado desde 1971, quando a chamada Carta de Recife<sup>63</sup> tornou-se o principal elemento de estratégia política do MDB (agora tornado PMDB) contra o regime ditatorial militar. Esse protagonismo político refletiu-se no impacto que a agremiação teve para conduzir os trabalhos da Constituinte e a posterior elaboração da Constituição cidadã de 1988.

De fato, a constituinte de 1987, nascida no bojo das eleições de 1986, foi fruto de um processo institucionalizado e permeado por diversos lobbies, que expressavam a participação de forças populares até segmentos econômicos os mais diversos, caracterizando-se, assim, por ser um processo congressional, como desejavam o governo e o PMDB Ulyssista (Rocha, 2013, p. 19). Entre tantos temas e grupos de pressão que se apresentavam durante a constituinte, a questão da anistia chegou à Assembleia carregada por um intenso debate que abrangia a luta das vítimas da ditadura contra a impunidade dos agentes de Estado e, também, a busca de tais vítimas por reparação (Souza, 2019, p. 118).

Era o momento que esses grupos visualizavam a chance para travar a disputa que viesse a colocar em xeque os termos da negociação política pactuada e que havia culminado na Lei de Anistia. Assim, as vítimas do período ditatorial militar seguiram mobilizadas para romper com as escolhas feitas e que não permitiam mudanças de cenário. Em outras palavras e silêncios à parte advindos das elites políticas, a questão da anistia estava, em grande medida, interdita entre as lideranças, com a vigia dos grupos militares como moeda de troca para garantir uma transição e sua consolidação sem maiores traumas e discussões a esse respeito.

Em que pese o cenário restrito e pouquíssimo favorável, os grupos que lutavam contra a manutenção do pacto conciliatório ainda enxergavam espaço para resistir à impunidade aos crimes e a tentativa, mormente de ex-militares cassados pela ditadura militar, de excluírem da abrangência da lei de anistia. Foi com esse intuito que a União dos Militares Não Anistiados (UMNA) lançou a chamada Carta aberta aos constituintes, isto é, um documento que pleiteava, além da contestação sobre as impunidades e apoio às reformas de base, criticando

---

<sup>62</sup> Tratou-se de um conjunto de medidas econômicas lançadas com o objetivo de conter os índices altíssimos de inflação no período.

<sup>63</sup> O embrião da Assembleia Nacional Constituinte veio com este documento, produzido por lideranças do MDB de Recife, em 1971.

os rumos do congresso constituinte, particularmente no que tocava às respostas sobre o passado repressivo.

Havia uma expectativa e a tentativa de buscar reparações que se dividiam entre os grupos de famílias de mortos pela ditadura e pelos grupos de militares cassados, os quais postulavam a reversão de cargos e, em seguida, as devidas reparações. É o que pode ser observado nas palavras de Souza:

Em 1987, eram imensas as expectativas para que, por fim, a Assembleia Constituinte conseguisse curar as cicatrizes deixadas pelo passado ditatorial. Os militares cassados ao longo da ditadura buscavam a reparação por meio da reversão aos seus antigos cargos, bem como reparação financeira. Desse modo, enviaram à Assembleia um lobby que se empenhou em pressionar os parlamentares para que a anistia fosse ampliada e os cassados reparados. Da mesma forma, os familiares de mortos e desaparecidos buscavam reparação. Entretanto, almejavam que a reparação fosse feita pela via da responsabilização aos agentes da repressão. Além disso, os familiares representados na Constituinte pelo Grupo Tortura Nunca Mais, almejavam a reparação histórica, isto é, era preciso que a história do período fosse contada e o paradeiro das vítimas revelado para que tais atrocidades nunca mais se repetissem. Nesse sentido, as vítimas esperavam que a constituinte desatasse, definitivamente, o nó do passado seja por meio do apagamento das punições como pleiteado pelos militares cassados pelo governo ditatorial -, seja por meio da punição aos agentes envolvidos nos atos arbitrários e violentos da ditadura (Souza, 2019, p. 120-121).

Cumprir afirmar que esta movimentação realizada pelo lobby dos militares cassados possuía vínculos também com outros movimentos, tais como aqueles envolvidos em outros momentos da história do Brasil. Não obstante, o resultado foi uma resposta que esteve atrelada aos interesses da corporação, isto é, a par das disputas em torno da anistia, decidiu-se politicamente pelo silêncio, de modo a não ensejar possíveis sentimentos revanchistas na caserna. Tratava-se de um claro compromisso, por parte dos principais partidos políticos que lideraram a transição, notadamente o PMDB, em não reabrir feridas voltadas ao tema.

De emenda em emenda, a Constituinte de 1987/1988 seria um instrumento pouco efetivo e compromissado para rever o tema da anistia, já que não haveria, naquele momento, como em quaisquer outros posteriores na redemocratização, condições contextuais adequadas para viabilizar mudanças mais substantivas quanto à punição aos crimes da ditadura. As disputas concentraram-se, sobretudo, no tema dos militares cassados, como já se observou, demonstrando-se que a luta por verdade, memória e justiça estava concentrada, no âmbito institucional, em interesses mais da corporação do que com relação às famílias de vítimas.

Segundo assinala Souza (2019, p. 143), a anistia foi inserida na nova carta constitucional com poucos avanços além dos limites permitidos pelos militares. Entre os beneficiados, estavam os civis, os ocupantes de cargos ligados à aviação cassados a partir de 1964, bem como os considerados subversivos punidos em 1935, período do levante popular. Sem qualquer implicação prática, tal medida acabou inócua, pois muitos já haviam falecido ou estavam em idade avançada. Além deles, também foram beneficiados os

envolvidos no movimento “o petróleo é nosso”, embora se mantivesse o manto do esquecimento sobre os agentes do governo envolvidos na repressão (Souza, 2019, p. 144). Contudo, a Constituição que se desenhava apontava na sinalização de alguns avanços, como a inserção de reparações financeiras, sem retroatividade, quando do momento de sua aprovação e promulgação.

Assim, a Constituição federal incluiu, no art 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, previsão de reparação financeira aos anistiados políticos. A convocação da Assembleia Constituinte abria horizonte de oportunidades para os movimentos de trabalhadores e militares não anistiados; em específico, permitia não apenas constitucionalizar a anistia política a suas categorias, como também avançar em uma das pautas negligenciadas pela lei de 1979, o pagamento de reparação financeira aos atingidos pela repressão da ditadura.

Nessa perspectiva, apesar de inúmeras tentativas por parte de atores políticos<sup>64</sup> dentro do Congresso Nacional, ao encamparem a luta pela revisão da anistia, é palpável que o passado autoritário ratificava um temor pela confrontação com os interesses da cúpula militar. A Assembleia Nacional Constituinte, a despeito de seus avanços e de suas conquistas no campo da aceitação de grupos que marcariam posições importantes por diferentes políticas públicas, olvidava que a memória do regime militar não resultaria em punições na forma dos mandamentos da nova Constituição.

No pacto que o então presidente eleito Tancredo Neves havia acordado com os militares, e seguido por Sarney – para tranquilidade da caserna –, a garantia de que os crimes da ditadura estariam encobertos pela capa do novo estado de direito erguido, sem que houvesse quaisquer alterações com tal propósito. Portanto, as forças armadas manteriam seu poder de veto sobre os civis naquilo que lhes pudessem causar embaraços, garantindo que a política democrática não atentasse contra os agentes que atuavam em nome do regime.

Desse modo, foram bloqueadas todas as tentativas para uma abertura do Estado brasileiro com os movimentos que viessem a pleitear o “acerto de contas” pela via da punição criminal, o que demandaria por parte desses setores uma reordenação em suas movimentações com o intuito de propor outras medidas por memória, verdade e justiça. Embora o país estivesse democraticamente sob um governo civil, ainda que com baixíssima legitimidade, continha traços autoritários e de um elitismo conservador. Para D’Araújo e Castro (2002), o governo Sarney, dado o comprometimento político com o acordo tácito feito, não poderia, necessariamente, ser visto como um governo tutelado pelas forças militares.

---

<sup>64</sup> Além de artistas, de intelectuais e de outros grupos, os parlamentares mais combativos no Congresso Nacional que expressavam resistência à aprovação da lei, eram os deputados Alceu Collares, do PDT do RS, Leite Chaves do MDB do Paraná, o senador Teotônio Vilela do MDB de Alagoas, entre outros.



A Constituição brasileira de 1988 foi promulgada em 05 de outubro de 1988 e considerada avançada em muitos pontos, desde a sua organização federativa – com uma explícita influência estadunidense –, ao descentralizar e ao desconcentrar poderes, até a definição sobre seu sistema de freios e de contrapesos, capaz de deslocar as decisões para vários centros, no mais típico exemplo de regime poliárquico. Da mesma maneira, erigiu uma série de direitos e de garantias ao modelar um extensivo rol direcionado à atuação do Estado, de modo a reduzir as desigualdades de toda ordem. Em virtude disso, abria-se a possibilidade de ampliação de participações sociais como elemento subjacente para que as políticas públicas se concretizassem, mediante incentivos e iniciativas diversas conferidas pela nova configuração jurídico-política. Outra medida inovadora no arco de atribuições institucionais diz respeito ao acréscimo de poderes conferidos ao Ministério Público, colocando a corporação como um dos baluartes na promoção e na defesa dos direitos humanos, além de entre outros direitos, difusos, coletivos e ambientais.

No que se seguiu aos desdobramentos da democracia emergente que se iniciava com a aprovação da nova carta constitucional, as eleições presidenciais de 1989 foram um marcador central para a consolidação de uma inédita liberdade política até então inexistente desde os antecedentes do golpe militar de 1964. Evidencia disso, foi a proliferação de candidaturas ao cargo de presidente da República que, entre outras, destacavam-se a de Ulysses Guimarães pelo PMDB - o principal fiador da atual Constituição, a de Leonel Brizola do PDT e a do sindicalista Luiz Inácio Lula da Silva pelo PT. Esses dois últimos, ambos atores políticos que tiveram uma relevante história de luta contra o autoritarismo, despontavam como as principais lideranças pelo campo da esquerda à disputa presidencial.

Outras figuras ligadas à direita, inclusive com conexões alusivas ao período da ditadura militar, apresentavam-se com força eleitoral, casos de Paulo Maluf pelo PDS e um até então desconhecido candidato pelo Partido da Reconstrução Nacional (PRN), Fernando Collor de Mello, embora já tivesse sido governador pelo estado de Alagoas. Após intensa disputa marcada pela presença de diversos competidores, uma vez que a eleição de 1989 ficou caracterizada por contar com inúmeros candidatos e que representava e denotava o início do pluripartidarismo no Brasil efetivamente colocado em vigor, Lula e Collor foram ao segundo turno e a vitória eleitoral ficou com o candidato do PRN: inaugurava-se, assim, o primeiro governo eleito pelo voto popular após o regime ditatorial militar.

De acordo com Teófilo (2021, p. 23), os governos de José Sarney, Fernando Collor de Melo (1990-92) e Itamar Franco (1992-1994) praticamente nada fizeram no sentido de construir uma agenda para o passado. Os períodos mencionados foram caracterizados por uma latência, ao determinarem uma espécie de “passado suspenso”, uma vez que a temática da ditadura não fora incorporada a nenhuma das administrações federais anteriormente citadas, a despeito da mobilização de grupos como CFMDP e GTNMs (Teófilo, 2021, p. 23).

Entretanto, o tema da memória política sobre a ditadura militar, em boa medida, não fora completamente esquecido nos princípios da década de 1990. Se em âmbito federal as condições políticas e sociais não estavam dadas para que houvesse uma política substantiva que lidasse com a questão, foi na cidade de São Paulo, em esfera municipal, portanto, que a então prefeita Luiza Erundina (PT) conduziu a primeira política voltada à apuração de crimes de Estado ocorridos durante a ditadura militar.

A partir de uma série de informações levantadas por grupos de famílias de mortos e de desaparecidos, foi possível a abertura da chamada Vala dos Perus – uma vala clandestina existente no cemitério Dom Bosco em perus, na periferia da capital paulista. Durante os trabalhos, foram descobertas mais de mil ossadas não identificadas e, nesse contexto, a repercussão da abertura e a interação com os movimentos por verdade, memória e justiça com o governo possibilitou a criação da Comissão Especial de Investigação das Ossadas de Perus (CEIOP), para investigar o que havia ocorrido entre 1970 e 1975.

#### 4.3 Padrões de interação socioestatais sobre as políticas de memória no período de 1995 a 2002 no Brasil: a era Fernando Henrique Cardoso

Como se observou no capítulo de referencial teórico, políticas de memória tem sido um dos temas que despertam controvérsia quando se trata de discutir medidas que venham a enfrentar o saldo negativo do passado no momento da passagem de regimes autoritários para as democracias formais. No seu nascedouro, para além das políticas públicas que orientam governos à esquerda ou à direita do espectro político, os temas fundamentais passam a exigir um ambiente político e social voltado à discussão de diferentes projetos de consolidação, a depender de como o país lida com as distintas demandas sociais, políticas, econômicas e culturais. Nesta seção, busca-se descrever como o movimento de família de vítimas da ditadura explorou o contexto político para aspirar suas demandas e como o Estado respondeu a elas.

As posições principais que se dirigem à adoção de políticas de memória dão conta da necessidade de se criarem espaços de mobilização e de resistência no que se refere à capacidade de movimentos sociais de lutarem por um “direito ao passado”, com vistas a superar as entranhas do autoritarismo, da violência e da opressão ainda existentes nas democracias que emergiram pós-ditaduras. Ademais, penetrar na sociabilidade e no Estado para que as demandas não sejam esvaziadas e/ou esquecidas, tendo em vista a criação e a recriação de movimentações que permitam modificar estruturas, é parte de um desafio político estrutural. Consolida-se, de tal modo, um ideário de ativação organizativo e de experiências

compartilhadas para inviabilizar o ocultamento de memórias coletivas, seu apagamento e/ou silêncios a seu respeito.

Essas lutas tornam-se memórias construídas por aqueles(as) que normalmente estão predispostos a agir contra os aparelhos repressivos, provocando uma ruptura com o cotidiano, ao contestar o conformismo político, a submissão ao poder e a defesa da ordem que justifica a repressão (Ansara, 2012). Pollak (1989) entende as memórias como os momentos de emergência após estarem subterrâneas, esquecidas ou silenciadas, e que não agem espontaneamente, uma vez que precisam de sua ativação, basicamente quando há uma abertura político-democrática para tal empreitada.

Em vista disso, a construção de um direito à memória vincula-se a quatro eixos fundamentais: a) a revelação de um passado em que as vítimas e seus familiares reivindicam acesso à informação sob sigilo do Estado e que este mesmo passado venha a lume para que se possa conhecer sobre as violações praticadas, bem como sua conjugação a um direito à publicidade e à transparência, o que permitirá, dessa maneira, a qualificação da democracia como um cenário capaz de não turvar as relações entre Estado e sociedade; b) a reparação de danos e de perdas contabilizadas pelos anos de violência política durante o período ditatorial militar brasileiro, além de indenizar e eventualmente, se for o caso, de punir os agentes responsáveis, tornando público os arquivos e promovendo um direito à satisfação; c) preservar a memória da ditadura militar, com o objetivo de, segundo Perrone (2002, p. 109), criar e de manter espaços memoriais que ajudem a construir e a alimentar uma memória coletiva. Dessa maneira, será capaz de questionar as versões instituídas como memória oficial e, ao mesmo tempo, compreender que a construção de uma memória política traz à cena pública as tensões existentes entre a história e as histórias dos indivíduos, o global e o local, o privado e o público, o Estado e os movimentos sociais (Ansara, 2012); d) reformar as instituições para superar os legados autoritários que persistem, sobretudo no que concerne a mudanças nas estruturas das forças repressivas do Estado, contribuindo para a tomada de políticas públicas de segurança e evitar a violência policial contra os mais pobres e à margem do processo de inclusão.

O movimento de famílias das vítimas da ditadura militar no Brasil requer uma caracterização teórica sobre seu significado. Consideradas como pessoas que sofreram com o arbítrio do regime ditatorial, cumpre destacar que o conceito de vítima da ditadura passou por uma resignificação ao longo dos anos de empoderamento político (Aydos; Figueiredo, 2013, p. 413). Nessa percepção, as vítimas são aquelas que se expressam de maneira latente durante o período de prisões e de torturas destes sujeitos, passando a ser considerados indivíduos traumatizados. Nos anos 1990, passaram a buscar esclarecimentos sobre seus entes e reparações, não apenas do ponto de vista financeiro, mas também expressaram a luta para que o resgate das memórias fosse realizado.

A fim de verificar as ideias que orientaram as políticas de memória durante os primeiros governos que passaram a dar um tratamento ao tema, notadamente no de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), foram utilizados como indicadores o conteúdo de três documentos produzidos: no primeiro, ainda no período pré-eleitoral a 1994, isto é, tratou-se da chamada Carta Compromisso<sup>65</sup> e os preceitos legislativos<sup>66</sup> que vieram na sequência. Por essa carta, buscou-se a reivindicação de dez pontos perante o Estado brasileiro e, mais do que isso, orientaram os rumos que as famílias pretendiam que a política democrática devesse seguir. O objetivo geral de seus formuladores era pleitear uma série de medidas que inaugurassem um novo ciclo de tratamento social e político em relação à memória das vítimas e com investimentos para superar determinadas reminiscências do período ditatorial militar, sob a vigência da democracia liberal, sob o marco de um governo mais disposto a discutir e a enfrentar as demandas.

Tais pontos reuniram desde o reconhecimento público das responsabilidades do Estado pelos crimes e pela violência até o desmantelamento de órgãos de repressão, além da revogação da chamada Doutrina de Segurança Nacional. A ação do movimento das famílias de vítimas da ditadura militar buscava impulsionar a investigação como o primeiro passo no que tange ao processo de movimentação acerca da luta por memória, verdade e justiça. Além disso, o pleito para a abertura de arquivos, para a criação de uma legislação específica contra a tortura e contra o tratamento desumano, motes estabelecidos no rol de direitos fundamentais da Constituição brasileira de 1988. Ainda que coordenada de maneira incipiente por pessoas que almejavam aspirações quanto à atenção política para seus pleitos relativos à memória, verdade e justiça, o movimento contou com o apoio e a participação da Igreja Católica, por meio do Brasil Nunca Mais, ONGS, ativistas e a intervenção da Anistia Internacional.

---

<sup>65</sup> Esta carta pretendia ser o principal instrumento de reivindicação acerca das políticas de memória no período. Dentre os seus dez pontos, estavam (Brasil, 2007, p: 33): 1) o reconhecimento público formal pelo Estado brasileiro de sua responsabilidade plena na prisão, na tortura, na morte e no desaparecimento de opositores políticos entre 1964 e 1985; 2) imediata formação de uma Comissão Especial junto ao governo federal para esclarecer casos e propor as devidas reparações; 3) compromisso de não indicar para cargos de confiança pessoas implicadas nos crimes da ditadura militar e de afastá-las do serviço público; 4) compromisso de abrir irrestritamente os arquivos da repressão política sob sua jurisdição; 5) compromisso de anistiar plenamente cidadãos vítimas da ditadura e reparar os danos causados a eles e seus familiares; 6) edição de lei incriminadora, assegurando o cumprimento do artigo 5º, parágrafo III da Constituição Federal, que proíbe a tortura e o tratamento desumano e degradante; 7) desmilitarização das polícias militares estaduais e sua desvinculação do Exército; 8) aprovação do projeto Hélio Bicudo, que retirava da Justiça Militar a competência para julgar crimes praticados contra civis, 9) desmantelamento de todos os órgãos de repressão política; 10) revogação da chamada Doutrina de Segurança Nacional. Os pontos 1, 2, 3, 5, 9 e 10 foram plenamente atendidos pelo governo de Fernando Henrique Cardoso

<sup>66</sup> Dentre estes, a principal lei elaborada, a Lei 9140/1995, que reconhecia como mortas as pessoas desaparecidas em razão de participação, ou acusação de participação, em atividades políticas, entre setembro de 1961 e agosto de 1979.

Com a posse de Fernando Henrique Cardoso para o exercício de seu primeiro mandato de governo (1995-1998), foi inaugurado um período de reformas (neo)liberais atreladas ao chamado Consenso de Washington<sup>67</sup>, na tentativa de superar o nacional desenvolvimentismo da era Vargas, além de combater a inflação e de impulsionar a estabilização econômica. Entretanto, a agenda de reformas macroeconômicas não escapou às experiências de abertura para uma política de direitos humanos, especialmente no que se relaciona ao trato alusivo à memória dos anos de repressão entre 1964 e 1985, que os governos anteriores pouco disponibilizaram atenção, ainda que fosse possível observar a movimentação de famílias das vítimas em outros momentos<sup>68</sup>.

Evidencia disso, isto é, a capacidade de articulação do movimento e a permeabilidade política de setores do governo, foi a audiência realizada pelo então Ministro da Justiça, Nelson Jobim<sup>69</sup>, com os representantes das famílias, cuja organização dos futuros trabalhos permitiria condições importantes para uma discussão mais ampla sobre o tema no país. No encontro, além da aproximação das famílias junto ao Poder Executivo e as tentativas de fixar as bases para uma política pública que começava a ser gestada, foi entregue um volumoso documento que continha um dossiê sobre mortos e desaparecidos. Em paralelo, a Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados percorreu vários estados da federação e realizou uma série de audiências que contribuíram à difusão do tema pelo país.

No dia 28 de maio de 1995, o chefe de gabinete do Ministério da Justiça, José Gregori, então designado para realizar a preparação do projeto de lei junto ao legislativo federal, percorreu o caminho de articulação para discutir a viabilidade do assunto. A proposta contemplava três elementos que constituiriam o espírito da política que se desenhava: primeiro, a admissão por parte do Estado de sua responsabilidade nos crimes e excessos cometidos no período entre 1964-1985, algo que já vinha sendo esboçado, uma vez que o próprio presidente Fernando Henrique Cardoso já sinalizara no sentido de sua vontade política de seguir com a proposição; segundo, o reconhecimento dos mortos e dos desaparecidos políticos, fator que não estava no horizonte de prioridades dos governos anteriores; terceiro,

---

<sup>67</sup> Disciplinavam um conjunto de medidas que surgiram a partir dos governos de Ronald Reagan e de George Bush nos Estados Unidos, em meados da década de 1980, para a manutenção do controle fiscal, da priorização do gasto público com saúde e educação, da realização de reformas tributárias, de taxas de juros positivas, de desmontes de barreiras tarifárias, da liberalização de fluxos estrangeiros, da privatização de empresas públicas, da desregulamentação econômica e da proteção da propriedade privada.

<sup>68</sup> Nas próprias movimentações em torno do processo de anistia foi possível verificar a organização de famílias para pleitearem direitos das pessoas que haviam sido presas, expulsas ou exiladas durante a ditadura militar brasileira. As mobilizações, nesse sentido, com mais detalhes podem ser conferidas nas pesquisas de Santos (2008), Almeida et al (2009) e Gallo (2012).

<sup>69</sup> Deputado Constituinte, de ampla atuação jurídica e política, destacou-se como um interlocutor contumaz das elites políticas com as Forças Armadas.

uma forma de reparação – o pagamento de certa quantia como indenização às famílias das vítimas.

Por ser uma lei de caráter indenizatório, estaria resguardada pelos princípios da Lei de Anistia, impossibilitando, assim, a extensão de efeitos para fins de punição na esfera criminal. Previa, ainda, que a indenização seria apreciada mediante atestado de óbito, o que tornaria dificultoso o processo de busca de desaparecidos, pois muitos cartórios espalhados pelo Brasil se recusavam ao fornecimento de informações, levando à interferência pelo Ministério da Justiça. Outro obstáculo dizia respeito à inclusão, na lei, sobre a possibilidade de abertura dos arquivos da ditadura militar brasileira, um dos pontos reivindicados pela Carta Compromisso, o que não prosperou, haja vista que as Forças Armadas não estavam dispostas a permitir o acesso aos documentos sobre o período. A saída, então, foi uma *solução de compromisso* que buscasse atender às solicitações de ambos os lados, de modo que não causasse fricções entre o movimento de famílias e a caserna. Tratava-se, portanto, de algo muito custoso para o governo que se iniciava diante de uma nova conjuntura política, ou seja, atender a uma pauta relevante em termos de direitos humanos e, ao mesmo tempo, não causar ruídos na corporação militar.

Na mesma toada de dificuldades encontradas pelo movimento das famílias, verificou-se que a lei, de certo modo, tornariam difíceis os mecanismos de comprovação. Eram sobre os familiares de vítimas que recairiam o ônus da prova e o Estado não dificultaria o acesso às informações. Ademais, a baixa divulgação por parte do governo em mobilizar a pauta tornou o tema concentrado em poucos casos, restringindo, desse modo, o alcance da política pública. De outra parte, no que tange aos pontos positivos, cumpre destacar a inclusão de pessoas que faleceram de causas não naturais em locais públicos destinados a instalações policiais, bem como uma maior equalização no que diz respeito às indenizações.

Um aspecto que convém ressaltar com grau de importância para o movimento foi o fato de obter apoio, também, junto à política-institucional parlamentar como forma de organização reivindicatória para além da adesão de governo. Em um desses momentos, destacou-se o deputado federal pelo PT do Mato Grosso, Gilney Amorim Viana<sup>70</sup>, que, por intermédio de seu gabinete, pôde transformá-lo em uma espécie de “comissão paralela” para a realização de monitoramento de informações sobre as vítimas. A intenção era investigar novos casos de possíveis vestígios e de restos mortais que não haviam sido descobertos e tornados oficiais pelo movimento e pelo Estado. Assim, foi possível garantir ao grupo de famílias engajadas um suporte logístico e o acolhimento para que os trabalhos se desenvolvessem de maneira mais célere e eficaz. Essa movimentação, em última instância,

---

<sup>70</sup> Um dos mais combativos e destacados parlamentares a favor das medidas por memória, verdade e justiça no âmbito do parlamento brasileiro, tendo lutado contra a ditadura militar e sendo um dos anistiados políticos do período.

abriu frentes de busca que contribuíram para o melhor funcionamento dos trabalhos e puderam servir de base para a obtenção de informações mais assertivas sobre o paradeiro dos corpos, além de facilitar as possíveis reparações financeiras.

Embora as tarefas começassem a avançar, o movimento das famílias percebeu que existiam mais alguns entraves a dificultar o processo de buscas e de alcance de respostas sobre os pleitos aspirados, principalmente no tocante ao reconhecimento de outras pessoas que até então não haviam tido seus nomes contemplados no dossiê exibido. Diante dessa constatação, foi solicitado a José Gregori a tentativa de negociar junto ao Congresso Nacional alterações na lei. O então Projeto de Lei 869/95, em verdade, teve sua discussão restrita no âmbito do parlamento brasileiro, momento em que as disputas limitaram-se aos temas da aplicação da lei indenizatória sem adentrar a uma possível revisão sobre possíveis punições aos crimes, sem que fosse feita uma análise mais substancial acerca do que a lei poderia abranger em termos de políticas públicas. Alguns parlamentares<sup>71</sup> usaram a oportunidade para restringir o alcance da lei ou mesmo para alegar problemas de contorno jurídico, alegando que esta era puro revanchismo, ao passo que determinados parlamentares, de partidos à esquerda, de centro e até mesmo de direita, sustentaram que a importância de uma legislação voltada à temática da memória contribuiria para fomentar o debate sobre o tema e inaugurar um marco político proeminente para os próximos períodos democráticos, como uma questão de justiça à memória das vítimas.

Além dessas diferenças de posição, sem adentrar a maiores conflitos no âmbito institucional, e travadas no parlamento pelo efeito extensivo da lei, não menos relevante foi a relação que se estabeleceu entre o governo e setores das Forças Armadas, que se mostravam refratários a um suposto revanchismo político-civil em torno das políticas de memória que ganhavam tração no Brasil. A questão central que se colocava era mais de cunho material, e menos de possíveis punições a agentes que cometeram crimes e abusos em nome do regime.

---

<sup>71</sup> Os partidos de esquerda foram unanimemente favoráveis ao projeto, destacando-se as falas do então Deputado Fernando Gabeira do Partido Verde, que se referiu à justiça para as pessoas que “foram mortas em circunstâncias forjadas pelo Estado, tendo o Brasil começado a atingir determinado nível de maturidade democrática” (Diário do Congresso, 1995, p. 158). O deputado Sérgio Carneiro do PDT, por sua vez, destacou a justiça sendo realizada, “sem provocação”. Entretanto, o voto do então Deputado federal Michel Temer do PMDB, que indo de maneira contrária à boa parte de seus colegas de partido, posicionou-se contra o referido projeto, alegando razões de natureza jurídica, em face de razões políticas para sustentar seu voto. Quanto aos partidos de direita, alguns parlamentares como, por exemplo, o deputado Inocêncio Oliveira do PFL, este alegou que votar a favor do projeto seria “criar um problema mais sério” (Diário do Congresso Nacional, 1995, p. 159), ao passo que o voto de maior teor argumentativo a favor da corporação militar foi o do deputado Jair Bolsonaro do PPR do Rio de Janeiro. Segundo o parlamentar, [...] pretendemos estender aos familiares de militares o mesmo direito ora estendido, no projeto nº 869, aos familiares dos desaparecidos. [...] essa indenização é para que nós não deixemos calar na consciência dos companheiros mais antigos da reserva e na da juventude da oficialidade e praça das Forças Armadas, que eles foram discriminados por esta casa, porque estavam do lado errado, e que nem transpareça, à opinião pública a ideia ou a convicção de que nós estávamos errados no passado. Pretendemos apenas um tratamento igualitário, para que venhamos então a fazer justiça” (Diário do Congresso Nacional, setembro de 1995, p. 167).

Isso porque o próprio movimento de famílias das vítimas não projetava um cenário com essa configuração. Nesse passo, ressalte-se a relação entre governo civil e os militares quando da conhecida reunião entre o presidente Fernando Henrique Cardoso, seu ministro da Justiça Nelson Jobim e os chefes militares para explicar o apoio do governo às medidas de reparação. Dizia respeito, sem maiores controvérsias, de que se tratava apenas de uma tentativa de resposta às pautas de direitos humanos no projeto do executivo federal. O suposto revanchismo não tinha quaisquer amparos legais e político, visto que os setores das famílias não buscavam a punição, tampouco seria possível em razão da própria vigência da Lei de Anistia de 1979, que sequer passaria, naquela conjuntura, a ser discutida, seja pela sua revogação ou pela alteração de seus dispositivos.

A movimentação de Fernando Henrique Cardoso foi no sentido de realizar a reparação monetária, ancorada no contexto de reformas neoliberais, embora tal escolha ocasionasse um efeito não-intencional, isto é, não possuía vinculação direta com a demanda, ao menos no primeiro momento, no movimento das famílias. Esse ressarcimento não fora questionado, de imediato, pelas Forças Armadas, dado que a lei de reparações, conforme preconizada pelo governo e com aceite dos movimentos, não confrontaria os pilares da anistia, calçada em princípios de reconciliação e de pacificação nacional. Nessa ótica, não havia temor militar, tampouco o Estado e o movimento de famílias estavam dispostos à confrontação, com vistas a produzirem medidas que alterassem substancialmente o determinado em lei, visando rever seus dispositivos para modificar-se o entendimento quanto à punição de agentes ligados ao regime militar ditatorial.

A aceitação de representantes das Forças Armadas no governo indicam que as relações civis-militares estavam, de certa maneira, acomodadas, e não havia necessidade de que fosse diferente, já que o contexto político e de reivindicações dos movimentos não era ameaçado para que pudesse causar atritos com a corporação. Seu interesse era o de impossibilitar que as demais funções de Estado e as burocracias públicas não acessassem informações de cunho interno e sigiloso aos grupos militares.

Nesses termos, priorizou-se a questão monetária<sup>72</sup>, entendida nesta pesquisa como uma espécie de *monetização das memórias*, uma vez que a privatização das reparações foi impactada pelo projeto político-econômico do governo, com o desígnio de dar preferência por um enfrentamento à questão da memória da ditadura pela via de uma política pública orientada pelo viés econômico, reparativo e financeiro. Voltava-se, assim, para uma proposição pública que estivesse em baixa consonância com uma cultura política mais larga

---

<sup>72</sup> Um ponto importante a ser observado é a alegação de uma das ativistas dos movimentos por memória, verdade e justiça, Maria Amélia de Almeida Teles, ao se referir sobre a questão da luta do movimento: “sempre dissemos que queríamos saber a localização dos corpos, as circunstâncias das mortes, a responsabilização. Indenização era a questão última”(Dossiê Memória, Verdade e Justiça, 2011).



em termos de discussão sobre os impactos da ditadura na embrionária democracia brasileira. Significa dizer que a gestão da memória obedeceu a critérios próximos das prioridades monetárias que o governo tinha das demandas de políticas públicas. A dimensão reparatória é perpassada pelo seu sentido monetário, direcionado a um grupo circunscrito de indivíduos e, em menor grau, à coletividade (Bauer, 2021, p. 19). Tal afirmação é explicitada pela autora:

A restrição das políticas de memória ao aspecto pecuniário cria uma delicada questão quanto à reparação financeira, baseada não somente em quem tem o direito ao benefício, mas também aos critérios de cálculo, que privilegiam determinados estratos em detrimento de outros. Além disso, a monetização da causa foi denunciada por ex-presos e perseguidos políticos e familiares de mortos e desaparecidos como uma estratégia de silenciamento das demandas que extrapolavam a reparação pecuniária e envolviam outras responsabilidades por parte dos Estados. (BAUER, 2019, p.21)

A instalação da Comissão de Mortos e Desaparecidos Políticos<sup>73</sup> (CEMDP) culminou na tentativa de identificar as bases que poderiam levar aos mortos e desaparecidos, permitindo, assim, que as instituições de Estado (Executivo, Legislativo, Ministério Público e Judiciário) e a sociedade como um todo atentassem para a difusão da causa relativa à memória da ditadura militar e seus desdobramentos na democracia liberal. Se, por ora, um “acerto de contas” não era possível de ser estabelecido, ao menos, mirava-se na tentativa de identificar o paradeiro de muitas pessoas que haviam sofrido com a atuação repressiva do Estado e a quem se dispôs a enfrentar o regime.

A relação entre o grupo de famílias e os membros indicados pelas Forças Armadas foi marcada por tensões e disputas acirradas sobre as narrativas que davam o tom dos objetivos em discussão, notadamente no que se refere às possibilidades de requisição do quantum indenizatório para as famílias de militares e de setores civis que atuavam em defesa da ditadura militar. Destacou-se, aqui, a figura do General Oswaldo Pereira Gomes que, de acordo com o “Brasil Nunca Mais”, pertenceu aos quadros do aparelho de repressão. Sua atuação estava voltada para defender as indenizações, criando uma espécie de contra narrativa aos interesses de famílias de agentes da repressão, ao alegar que sua presença, se comparada às demais, representava, naquele momento, o contraditório.

---

<sup>73</sup> A composição da comissão se alterou ao longo dos anos, embora mantivesse o mesmo número de componentes, sete ao todo, foi possível observar uma importante participação de pessoas engajadas nas lutas por memória, verdade e justiça. Entre 1995 a 2000, sob a presidência de Miguel Reale Júnior, a comissão teve seu trabalho destacado pela presença de Suzana Keniger Lisbôa – ativista de renome a favor de famílias de mortos e de desaparecidos, e de Eunice Paiva, esposa do ex-deputado Rubens Paiva, morto pela ditadura, cujo caso ganhou notoriedade de maior amplitude devido, em boa medida, ao lançamento do filme brasileiro “Ainda estou aqui”, dirigido por Walter Sales, com as participações das atrizes Fernanda Torres, Fernanda Montenegro e do autor Selton Melo, interpretando Paiva. O lançamento do filme ocorreu no recente ano de 2024 e consagrou-se em março de 2025, com a vitória de melhor filme internacional no Oscar.

As deliberações eram decididas por votação, e os familiares precisavam solicitar as indenizações mediante requerimento. Com a composição do modo como estava, foi possível notar uma posição *pro* famílias das vítimas, dado que, no somatório e nos possíveis resultados, constatou-se resultados minimamente positivos. E, se assim não fosse, era devido, em boa medida, à burocracia pública, e não em razão de um mero veto de um determinado grupo sobre algum ponto mais custoso que pudesse constrangê-lo. Nesse cenário, o movimento das famílias de vítimas contribuiu para gerar um razoável nível de consenso em torno da questão atinente às indenizações, e as tensões concentraram-se naquilo que o momento proporcionava: embates sobre a quem se pagariam as quantias reparatórias.

Do ponto de vista do raio de ação dos/as ativistas, as limitações não foram impeditivos para uma participação mais efetiva se comparado com os demais atores presentes nos quadros da Comissão. Ainda que fosse possível aferir a participação de quadros mais conservadores, como casos do próprio presidente Miguel Reale Júnior e do procurador da república do Ministério Público Federal Paulo Gonet Branco, havia representantes ligados à esquerda política e à sociedade civil, bem como representantes das famílias, ao passo que as Forças Armadas eram representadas apenas por um quadro. As restrições por ventura surgidas no âmbito de atuação da CEMDP foram marcadas, pontualmente, pelas dificuldades impostas por razões de ordem burocrática e de estruturas, de instrumentos, de recursos e de estratégias sócio-políticas mais robustas para qualificar e desenvolver as medidas de busca ao paradeiro das possíveis vítimas. A ameaça, também, não foi um elemento propulsor que gerou um escaldo de indignação pública e mobilização (Carlos, 2021, p.11), e sim os resultados alcançados, embora o vislumbre sobre a aquisição de direitos fosse clara à toda evidência.

Tendo em conta o panorama até aqui descrito, as relações entre o movimento de famílias das vítimas e o Estado configuravam dois padrões de interação socioestatal – o conflitivo e o de cooperação conflitual. Esses repertórios de confronto (extrainstitucional, institucional e multiescalar) acionados de acordo com as circunstâncias da conjuntura, considerava as oportunidades políticas que o contexto histórico-político ofertava. No primeiro – o conflitivo, conforme Carlos (2021, p. 12), o movimento social aciona repertórios extra institucionais que prescindem da aderência ou de apoios de setores estatais. Em outro sentido, a cooperação conflitual consiste no uso de repertórios institucionais que acionam o apoio de instituições e de elites políticas aliadas, ao mesmo tempo que mantém a atitude de contestação na relação com o Estado (Carlos, 2021, p. 12). Significa dizer que a escolha por determinados repertórios institucionais não têm o potencial de rechaçar o conflito, ao inverso, na medida em que a utilização de estratégias para colocar em xeque o poder estatal e apontar

as insuficiências, ao cooperarem com atores institucionais no âmbito dos poderes e, se for o caso, no âmbito de demais setores da burocracia pública.

É o que se constatou ao longo da campanha, posto que o movimento se notabilizou pela capacidade de organização de maneira exógena às instituições, de clarificar sua posição política, de suas demandas e, até mesmo, de construir instrumentos em cooperação com as instituições para além dos órgãos oficiais, demonstrando algum grau de autonomia e de independência. A partir desse quadro, pôde combinar elementos extra institucionais e institucionais no mesmo confronto político, e de algum modo, multiescalar, uma vez que o movimento contou apenas com entidades internacionais vinculadas aos direitos humanos, sem esgotar a arena doméstica. A pressão na esfera internacional não se deu de forma que os repertórios de contestação produzissem resultados políticos, devido justamente a essa impossibilidade, por ora, de não ter esgotado os meios que lhes poderiam ser inerentes. A principal tática extra institucional do movimento, no entanto, foi a elaboração de documentos que demonstravam as violações de direitos humanos mediante dossiês que traziam denúncias para apreciação das autoridades. Esses documentos conferiram um olhar mais específico e atento para as reflexões sobre a existência de injustiças, dando visibilidade política e social à causa das memórias das ditadura e condições de enfrentamento pelo Estado.

Além disso, a campanha do movimento articulou força política em torno da causa das reparações indenizatórias, não sem antes coordenar o pleito que se mostrava voltado às buscas de mortos e de desaparecidos. Houve coalizões de apoio (movimentos sociais internacionais, igreja, partidos políticos de esquerda) que puderam servir de técnicas instrumentais e rede de apoios que fazem os atores agir (Dowbor e Szwako, 2019).

A criação da Lei 9140/1995 e demais leis que vieram em sua esteira foram consequência das influências do movimento de famílias de vítimas da ditadura militar no Executivo federal, por meio da inclusão na agenda de direitos humanos, caracterizando-se como um típico caso de *policy making* ao afetar elites políticas e garantir a execução da medida. Nesse contexto, demonstrou-se que o movimento não apenas influenciou os rumos como garantiu a implementação da política, pois pressionou o Estado ao cumprimento de dispositivos que eram fundamentais para atender às exigências mínimas dos reivindicantes.

Esses resultados produziram um impacto de ênfase em uma pauta política até então secundarizada no campo das políticas públicas e que foi invisibilizada na construção do regime de transição e nos primeiros governos da redemocratização do país. As táticas do movimento de famílias das vítimas demonstraram, no período, em boa medida, oportunidades e resultados para impactar diferentes momentos desta política pública. Desse modo, o cenário ilustra a possibilidade de movimentos sociais influenciarem a implementação de políticas públicas, principalmente políticas de memória.

Quanto às demais consequências políticas do movimento, a abordagem aqui descrita confere especial pertinência a partir de dois aspectos centrados na teoria das interações socioestatais: domínio de agência e encaixe institucional. No primeiro, constitui-se aspecto relevante a assinalar que ocorreu certa permeabilidade do Estado a interesses sociais do movimento com vistas a atingir pontos de influência (Skocpol, 1992). Carlos (2021, p. 06) caracteriza o domínio de agência como âmbitos de atuação legítimos onde é reconhecida a capacidade de agir dos atores, ou seja, suas capacidades sociais num setor específico da política pública. Isso se deu, em boa medida, quando o movimento passou a fornecer instrumentos e a contribuir com investigações para auxiliar as autoridades na descoberta de corpos e também quando pressionou pela modificação de partes limitadas as quais a lei previa.

Cumprir registrar que em agosto de 2002, a partir do advento da Lei 10.536, ampliou-se o efeito da lei de anistia, que até então estava restrita até 15 de agosto de 1979. Com a mudança, reabriu-se o prazo para apresentar processo (120 dias). A Comissão de Anistia foi criada um ano antes, por intermédio de uma Medida Provisória que se converteu na Lei 10.559/2002, regulamentando assim o art. 8º da ADCT da Constituição de 1988. Isto é, previa-se a criação de uma instância de governo que seria responsável por: a) promover o reconhecimento da condição de anistiados políticos aos indivíduos que, perseguidos por motivação política entre 1946 e 1988, foram impedidos de exercer suas atividades e/ou que perderam seus cargos em decorrência da edição dos atos do governo; b) de conceder-lhes, de acordo com cada caso, sua respectiva reparação financeira (Brasil, 2002).

Lavalle; Houtzager; Castello, 2012, entendem que o domínio de agência é quando o movimento alcança, conquista ou constrói a capacidade de agir em determinado âmbito de políticas públicas sob a responsabilidade direta ou indireta do Estado. Em sentido complementar, Dowbor (2018) elenca quatro eixos que ilustram esse pensamento: 1) o reconhecimento legítimo em uma dada política. De fato, o governo agiu para incorporar em sua agenda de direitos humanos, bem como a submeter ao parlamento a discussão sobre as reparações; 2) a relevância de problemas e de pautas -, isto é, o movimento conseguiu atingir postos da política institucional, pois certas reivindicações foram atendidas, ainda que influenciadas pelo contexto, pela estrutura e pelos interesses em jogo.

Outros eixos têm a ver com 3) o suporte organizacional e financeiro, que encontrou limitações orçamentárias e de estrutura, as quais dificultaram que se chegassem a mais resultados em relação ao paradeiro de vítimas e 4) acesso privilegiado em comparação com outros atores que disputam um dado campo de políticas públicas. No tocante a esse último, cumpre ressaltar que o movimento garantiu a presença de certas personagens durante o funcionamento da CMDPE, mas algumas de suas pretensões esbarraram na destinação da

política pública, visto que o repertório de confrontação com os oponentes e aliados gerou restrições políticas maiores e menos oportunidades.

Para Tarrow (2009) e Della Porta (2014), oportunidades e restrições políticas envolvem a subjetividade das relações entre o movimento e os desafios impostos pelos custos da ação coletiva e do modo como é incentivada e conduzida a mobilização de parte à parte do espectro da disputa. Dois fatores, assim, foram cruciais na emergência da campanha que possibilitaram as oportunidades políticas. Em primeiro lugar, os ativistas perceberam que nacionalizar a causa por intermédio de eventos que estimulassem os atores políticos a impulsionar, por dentro da institucionalidade, uma repercussão capaz de impactar os demais setores do aparelho de Estado, como também despertar, em setores da sociedade, a importância de políticas públicas voltadas à memória da ditadura militar.

Em 1996, reportagem de “O Globo” sobre a chamada guerrilha do Araguaia, demonstrando, pois, que a imprensa colaborou com o movimento para que fosse crível localizar os restos mortais de duas pessoas. Embora de número reduzido, a divulgação dessa matéria jornalística por um veículo de grande circulação nacional colocou luz num tema espinhoso, atentando para as possibilidades que viriam no sentido de novas descobertas. Também chamou a atenção para o caso de profunda violação naquela localidade, uma vez que tal fato é considerado um dos mais marcantes em termos de resistência já ocorridos na história do Brasil, e que ainda hoje possui contornos que merecem novos olhares que podem suscitar descobertas de informações desconhecidas e de pesquisas acadêmicas.

Em um segundo momento, a percepção do movimento de famílias das vítimas sobre a abertura institucional por meio de: a) pressão para o Congresso Nacional instalar a Comissão de Representação Externa na Câmara Federal; b) institucionalização da comissão de mortos e desaparecidos; c) audiência dos representantes das famílias, com o auxílio de movimentos internacionais (Anistia Internacional e Human Rights Watch); d) leis estaduais que vieram na esteira da Lei 9140/1995.

O movimento de famílias das vítimas foi mais efetivo nos estágios de formação de agenda das políticas de memória e menos efetivo na implementação, pois a efetividade dessas políticas dependeu mais do Estado (governo, parlamento e burocracia pública) do que propriamente de uma organização dos setores que lutavam por verdade, memória e justiça. Significa assinalar que ir além do que se almejava dependia da capacidade estatal e do somatório no jogo de forças da conjuntura política do momento.

De todo exposto até aqui, o movimento levou a efeito uma promoção de táticas para agenciar mudanças (Rootes e Nulman, 2015) que motivaram modificações na Lei, consolidando-o, em boa medida, como um vetor de influência nas políticas de memória durante o período de 1995 a 2002 no Brasil. Entretanto, a par dos avanços, o Estado não foi capaz de ampliar o escopo destas políticas de modo a favorecer alguns estratos que, por

ventura, tivessem maior dificuldade com a produção de provas previstas em lei para atingir seus direitos. A conjuntura da época oferece o testemunho de dissensões que colocaram importantes forças políticas em conflito por questões de cunho financeiro, de acesso a corpos, de documentos comprobatórios para a gestão articulada e eficaz da política pública, ainda que interesses (econômicos, institucionais e de grupos de pressão – tal qual setores da Forças Armadas e de seus representantes no Congresso Nacional) estivessem atravessando o debate público. Inerentemente próprio ao campo de disputas sobre políticas públicas e sobre a cultura política do contexto presente, os próximos anos ilustrariam novas configurações para as interações socioestatais acerca das políticas de memória no Brasil.

### Síntese

A anistia moldou e influenciou o tema da responsabilização criminal dos agentes da ditadura militar, porém, não limitou o alcance das possibilidades de reparação para a tentativa, em seus primeiros passos, de construção de uma cultura política e social voltada ao tema da memória política. O período em apreciação, entre o fim da ditadura militar e os primeiros anos nos meados de 1990, até início dos anos 2000, era de uma conjuntura atravessada por mudanças de oportunidades políticas que se alternavam entre a abertura para novas demandas e o fechamento para outras. Do ponto de vista da efetividade, a justiça não se fez concretizar, restringindo-se, basicamente, às disputas em torno da reparação, ainda que limites a este aspecto tenham sido observados ao longo da investigação.

Significa dizer que esta tríade de direitos (memória, verdade e reparação) tornou-se mais efetivo quando o contexto político e a estrutura de oportunidades políticas destravadas pelo movimento e recepcionado pelo Estado, puderam, ambos, desenvolver maiores capacidades de instrumentalizar e de mobilizar recursos. Ao atingirem níveis importantes de domínio de agência, que puderam romper limites e estabelecer novas práticas políticas, tanto o movimento como os setores estatais, não dependeram exclusivamente um em detrimento do outro, e sim da mútua constituição de forças para atingir objetivos de colocar o tema na agenda pública nacional, de promover os primeiros achados e de produzirem legislação e política pública referente à temática da memória da ditadura na democracia ainda incipiente.

A transição que já havia sido posta em prática, ainda que com seus efeitos limitadores, pois evitava – como evitou por todo contexto político perpassado nesta tese –, adentrar em temas espinhosos – como a punição e a revisão da Lei de Anistia, mesmo com aliados democraticamente constituídos no parlamento e um Poder Executivo chefiado por quem havia lutado contra a ditadura, não era suficiente para que uma abertura ao tema pudesse ser discutida e recepcionada no âmbito de uma mudança expressiva para o momento.

Todavia, tal configuração permeou a década de 1990, quando o Estado brasileiro, por intermédio do governo, da burocracia pública e dos graus de articulação movimentista dos grupos por verdade, memória e reparação, puderam estabelecer e reunir condições concretas para que um determinado segmento de políticas públicas focada em bens materiais (pecúnia) pudesse ganhar tração no contexto político. Pode-se afirmar que este era o intento principal dos atores por verdade, memória e justiça, que se manifestaram em convergência de apoio junto ao governo, ao aproximarem-se do espaço estatal, tanto em âmbito do Executivo quanto em âmbito do parlamento, o que, em alguma medida, ajudou a destravar a pauta, pois não foi construído espaços suficientes para conduzir o processo político de modo a vislumbrar perspectivas de mais largo alcance, por exemplo, em matérias de políticas públicas, julgamentos, punições, políticas de depuração, uma vez que, *a priori*, estas pautas não estavam no horizonte público e particular dos atores do movimento, embora fosse desejável da parte deles uma vontade de transformar o país em um experimento de maior qualidade na justiça de transição, passados quase dez anos de fim da ditadura militar.

Devido à forma como a lei de mortos e desaparecidos políticos estava desenhada, os movimentos exerceriam uma capacidade maior de mobilização por reparação financeira, pois a elas – as famílias – caberiam o ônus da prova, o que restringia o alcance mais abrangente da política pública avançar para mais setores, já que muitas famílias estavam com dificuldade para produzir provas e cabia ao Estado quem deveria promover, algo mais custoso a fim de desenvolver estratégias e mecanismos de facilitação e inovação para atender esses grupos. Contudo, as estratégias permaneciam convencionais, aproximando-se de atores no parlamento, em Igrejas, ONGS para ampliarem seu trabalho à causa.

Face ao contexto, predominou, a partir das estratégias elaboradas e os resultados alcançados pelo movimento, o que esta tese identificou como “monetização das memórias”, isto é, a mobilização e as conduções via movimento pautaram-se por um domínio de agência calcado em uma política pública orientada pelo viés econômico e reparativo, o que tenderia a beneficiar alguns estratos de famílias com mais condições de obter recursos para suas reivindicações, caracterizando uma posição mais classista, influenciada pelo modus de condução do governo naquele período democrático da década de 1990, permeado pelo avanço e pela consolidação do neoliberalismo.

Ainda assim, setores do Estado, mais especificamente as Forças Armadas, com posições alinhadas aos grupos defensores da ditadura militar cerravam fileiras no âmbito de atuação da CMDPE, tentando impedir o avanço nas políticas de reparação voltada, sobretudo, às famílias de atores considerados proeminentes na luta contra a ditadura, casos de Vladimir Herzog e Carlos Marighella e Carlos Lamarca. O que estava em disputa, dentro do arranjo democrático e republicano, no jogo de forças políticas, era um conflito por memórias que desembocavam em interesses financeiros dessas famílias de agentes da ditadura, que

forjavam uma contra narrativa voltada ao apagamento do período e o proveito de vantagens para setores específicos da corporação.

O período se encerrou com a perspectiva de que novos direitos desses movimentos pudessem ser atendidos e que as mobilizações e estratégias, tanto políticas como a carta compromisso e mais documentos e mobilizações viessem a circular, de modo a atuar em um novo cenário, em que as políticas públicas de memória passariam, a partir de agora, a canalizar e a pautar futuras ações dos movimentos e do Estado, tendo lei e a estabilidade democrática e constitucional para ampliar o acesso e permitir maiores alcances dessas políticas.



## **5 OS PASSOS SEGUINTE DAS POLÍTICAS DE MEMÓRIA NO BRASIL: ENTRE EXPECTATIVAS, POSSIBILIDADES E CONCRETIZAÇÃO (2003-2016)**

O capítulo dedica-se a descrever e a analisar, concomitantemente, a narrativa que caracteriza as interações socioestatais sobre as políticas de memória no Brasil durante os anos em que os governos progressistas liderados pelo Partido dos Trabalhadores (PT), sob a presidência de Luis Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010) e de Dilma Rousseff (2011-2016), estiveram no poder, enfocando os aspectos centrais da conjuntura atinente aos conflitos por verdade, memória e justiça. Seguindo a mesma perspectiva que orientou o capítulo precedente, realiza-se uma exposição calcada em dois momentos distintos, porém intercambiáveis, pois não se cinde, nesta tese, os períodos de governo, dado que orientam-se a partir de um mesmo cruzamento temporal e conjuntural, haja vista que a continuidade é marca indelével do contexto político e social observado.

O fio que conduz tal jornada analítica está lastreado em dois marcos políticos fundamentais: o processo societário que despontou a partir das caravanas de anistia, cuja continuidade durante o governo Rousseff procedeu de maneira a mantê-las como instrumentos de entendimento fundamental para as interações socioestatais relativas à memória política da ditadura militar; e a emergência da Comissão Nacional da Verdade (CNV) – substantiva experiência política e paradigmática considerada a principal medida de justiça transicional a ser referenciada no Brasil pós-1988.

Desse modo e intensificando os aspectos relevantes deste caminho adotado, o capítulo tem como base de sua estrutura um levantamento empírico acerca de um considerável período político a ser analisado, que vai de 2002 até fins de 2014, quando a entrega do relatório final da CNV pode ser entendida como a pedra de toque para a compreensão sobre os resultados das disputas por verdade, memória e justiça até então no Brasil. Para que isso seja colocado sob apreciação, as fontes consultadas e selecionadas são aquelas disponíveis no portal memórias reveladas, nos sítios do governo brasileiro e nos demais materiais que podem ser consultados via site do governo federal, da imprensa especializada que se debruçou sobre os acontecimentos da época. Ademais, materiais acadêmicos como livros, teses, artigos também compuseram o acervo de obras analisadas com vistas a cotejar os achados da pesquisa com os elementos do referencial teórico determinado por esta tese, a fim de enriquecer a análise.

O objetivo central do capítulo é esmiuçar o contexto e compreender como se deram as interações socioestatais acerca das políticas de memória naquele momento, atentando para suas particularidades e diferenças em relação aos momentos políticos anteriores.

## 5.1 A (centro-)esquerda no governo federal e a política de direitos humanos: um panorama contextual sobre verdade, memória e justiça no Brasil

A eleição presidencial de 2002 marcou a chegada de Luís Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), à presidência da República, colocando fim ao segundo governo do Partido da Social Democracia Brasil (PSDB), capitaneado por Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), o que representou o primeiro passo para a aprovação de novas medidas referentes à memória, verdade e justiça. Eleito com 61,27 % de votos no segundo turno contra o candidato situacionista José Serra do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Lula tornava-se o primeiro presidente operário a governar o país, além de ter sido uma importante liderança política e sindical atuante durante o regime ditatorial militar (1964-1985). De perfil político afeito à negociação e considerado um moderado, chegou ao poder federal por uma ampla coalizão social e de partidos, consagrando-se como vitorioso a partir de uma estratégia<sup>74</sup> distinta de pleitos presidenciais anteriores.

Com uma nova gestão política à frente do executivo federal, iniciada em janeiro de 2003, a expectativa era ampliar as políticas públicas destinadas à concretização de diversos direitos sociais fundamentais que haviam tido reduzida prevalência e que haviam sido trabalhados com baixa eficácia pelos governos anteriores. Entre 2003 e 2006 – primeiro mandato de Lula -, o Brasil avançou em alguns temas voltados à questão das políticas sociais de educação, de saúde, de direitos da mulher, às questões relacionadas ao combate à fome e à igualdade racial, entre outros. Alguns programas fundamentais de direitos humanos que marcaram o primeiro governo de Lula foram os programas de transferência de renda, tais como o Programa Nacional de Renda Mínima e o Programa Nacional de Acesso à Alimentação e o chamado Programa Bolsa Família<sup>75</sup>, pedra angular da gestão da esquerda no governo e que seria objeto de disputas discursivas em torno de sua aplicação no Brasil. Nessa esteira, programas de cunho social, que dependiam de financiamento de obras para sua realização, como saneamento básico e habitação, foram incorporados à Casa Civil do Governo, que passou a ser o órgão responsável por uma série de articulações de diferentes políticas que visavam atender aos mais amplos setores sociais, notadamente os mais pobres.

Ainda sob essa perspectiva, a ampliação das políticas de memória era tida como um vetor de concretização de maior alcance, visto que os movimentos de famílias das vítimas e

---

<sup>74</sup> Uma dessas estratégias dizia respeito à composição de chapa com o ex-presidente José Alencar, industrial e reconhecidamente um representante dos setores liberais. Este pacto foi selado pela chamada Carta ao Povo Brasileiro, em que Lula se comprometeu, caso vencesse as eleições de 2002, que não iria romper com o mercado, ao se responsabilizar pelo controle das contas públicas e manter o tripé macroeconômico do governo anterior.

<sup>75</sup> De maneira bem resumida, trata-se de um programa de transferência de renda de modo a combater a pobreza no país.

demais organizações da sociedade civil enxergavam um horizonte de possibilidades políticas para o atendimento de seus pleitos e de uma maior participação junto ao governo para que essas demandas fossem atendidas a contento. Em verdade, tratava-se de uma mobilização realçada pelo caráter marginal que o tema era tratado até então, posto que as políticas públicas, após anos de ditadura, ganhariam conformação de graus distintos de tratamento e hierarquia na ordem de valores que os governos democráticos seguiriam.

O percurso da política de direitos humanos no Brasil, sob a presidência de Lula da Silva, significou a caracterização de mudanças se comparada à gestão anterior, principalmente no que tange às novas atribuições das pastas e uma mudança de nomenclatura que, na prática, pouco significava em termos substantivos. Prova disso, foi a Secretaria Especial de Direitos Humanos, que era vinculada ao Ministério da Justiça, e que ganhou *status* de Ministério, tendo como ministro chefe o ex-deputado federal Nilmário Miranda<sup>76</sup>. Este havia participado como presidente da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados. Além disso, sua imagem foi construída como um entusiasta e ferrenho defensor da causa pelos direitos humanos no âmbito do parlamento brasileiro, ao enfrentar temas afeitos a essa seara e contra seus detratores à direita.

Contudo, esta estrutura se desfez no ano de 2005, quando as mudanças ministeriais atingiram Nilmário, levando à extinção de seu cargo e ao retorno da secretaria ao Ministério da Justiça. Tal modificação se deu em decorrência de uma Medida Provisória que transferiu a competência da Secretaria Especial de Direitos Humanos para a Secretaria Geral da Presidência da República que, embora vinculada ao gabinete da presidência, tornou-se uma subsecretaria e com Nilmário Miranda substituído por Mario Manese. Sua atuação foi de curto período, sendo substituído por Paulo de Tarso Vannuchi<sup>77</sup>, que manteve-se no cargo até o fim do mandato presidencial de Lula (31/12/2010).

Conforme aponta González (2010, p. 122), a Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH) ampliou seu orçamento, sobretudo com os gastos relativos à indenização de vítimas e de seus familiares pelas ações do regime ditatorial militar e o quadro de pessoal, conquanto continuasse pertencente, em termos de funcionamento, ao Ministério da Justiça. No ano de 2003, o tema recebeu uma atenção maior por parte do governo, uma vez que entrou em vigência o chamado Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos<sup>78</sup>, cujo alcance ganhou contornos políticos de maior envergadura, se comparado aos Planos Nacionais de Direitos Humanos I a II, criados durante o governo de Fernando Henrique Cardoso.

---

<sup>76</sup> Foi preso político e militante contra a ditadura militar.

<sup>77</sup> Jornalista e filiado ao PT, também de atuação destacada como militante contra a ditadura militar, tendo sido torturado e ex-preso político.

<sup>78</sup> Promoveu a produção e a disseminação de informações e de dados a respeito de uma educação voltada para os mecanismos de proteção ao tema no Brasil.

Após uma série de reuniões e de debates, inclusive com diversas modificações de sua versão original, o documento final foi apresentado em fins de 2006, prevendo um conjunto de ações direcionadas a diversos segmentos da educação básica, da educação superior, da educação não-formal, da educação dos profissionais dos sistemas de justiça e da segurança e da mídia (González, 2010, p. 122). Antes, porém, no ano de 2005, a partir da gestão de Paulo Vannuchi, iniciou-se um movimento voltado à criação de um grupo de trabalho que seria o embrião de um projeto que daria origem ao chamado “Memórias Reveladas”: centro de referência das lutas políticas (1964-1985)”. Esse projeto ganhou projeção nacional e foi implementado no âmbito do Ministério da Casa Civil, com coordenação junto ao Arquivo Nacional que, naquele momento, esteve subordinado ao Ministério da Justiça. Seu objetivo central seria disponibilizar acesso aos documentos do Departamento de Ordem Política e Social (DOPS), bem como do Conselho de Segurança Nacional, da Comissão Geral de Investigações e do Serviço Nacional de Informações.

Assim, configurava-se um passo importante para a obtenção de informações acerca da memória da ditadura militar e constituir um avanço significativo no que tange às medidas propostas e efetivas se comparada às ações do governo anterior. Ademais, a plataforma disponibilizada pelo Portal Memórias Reveladas contribuía para a difusão de uma pesquisa de maior amplitude, pois permitiu que se obtivesse e que se catalogasse uma série de dados sobre a violência e a repressão na ditadura militar. De acordo com Gallo (2019, p.181), visava, em última instância, mediante a divulgação de uma plataforma televisiva, no segundo semestre de 2009, obter da população em geral, dados e informações que auxiliassem na elucidação das mortes e de desaparecimentos praticados pelo aparato repressivo.

Todavia, na visão dos familiares das vítimas, era contraditório que o governo federal, diante da conjuntura e por meio do Arquivo Nacional, transferisse para a sociedade em geral o dever de contribuir à elucidação das mortes e desaparecimentos (Gallo, 2019, p. 181). Do ponto de vista das demandas dos movimentos por memória, verdade e justiça, tal atitude era equivocada, em função da abertura de possibilidades para que a sociedade como um todo pudesse participar e auxiliar nos trabalhos sociais e governamentais que viessem a fornecer elementos para investigação e descobertas.

Nessa linha de acontecimentos, o governo abriu um raio de ação com vistas a fomentar a caracterização de uma democracia participativa no campo das lutas por memória, ao lançar mão de uma ferramenta conectada aos avanços tecnológicos e atrelada às boas práticas de gestão. Dessa maneira, buscava-se superar o *modus operandi* que era praticado até então, quando o governo brasileiro, sem desafiar as estruturas que impediam uma política de superação de sigilos que protegia e encobria os crimes da ditadura, pudesse vislumbrar um futuro atinente ao modelo de administração característico do período. Assim, um movimento significativo abriria espaço fundamental para, anos mais tarde, já no governo de Dilma

Rousseff (2011-2016), entrar em vigência uma nova política pública de combate ao sigilo de documentos. A Lei 12.527/2011<sup>79</sup> garantia que a documentação relacionada com a violação aos direitos humanos já não poderia ser classificada como ultrassecreta e não poderia ser submetida ao período de sigilo mais prolongado possível (Barahona de Brito, 2013, p. 252).

Para Gallo (2019, p. 182), a lei ainda continha entraves no que se refere ao acesso à documentação produzida sobre e pelo aparato repressivo. Também, segundo o autor, o portal memórias reveladas constituiu-se como um espaço de difusão cultural, já que criou, em 2010, um concurso bianual para premiar trabalhos monográficos relativos ao período da ditadura militar. Essa iniciativa trazida pelo Arquivo Nacional contribuiu para que se amplificasse a circulação do tema pelo país. Desse modo, atingiria um número maior de pessoas, chamando a atenção para os debates sobre aquele momento histórico, suas implicações no presente e no futuro, e como a sua difusão poderia contribuir para além das pesquisas no âmbito acadêmico.

Outro elemento que compôs o quadro sobre a questão dos direitos humanos, e em particular ao tema afeito à memória e suas políticas, foi o surgimento das chamadas caravanas da anistia, que se espalharam por todas as regiões do Brasil a partir de 2008. Tratava-se, pois, de uma série de sessões públicas de julgamentos de cunho simbólico e que, de certa forma, tinham como resultado um pedido de desculpas do Estado brasileiro, além da possibilidade de concessão financeira nos moldes da legislação brasileira. Também ocorreu a abertura de monumentos sobre as pessoas mortas e desaparecidas, bem como a organização de vários eventos nacionais e internacionais que contribuíram para o debate público.

No que concerne, ainda, à questão cultural, para fomento do debate, a Comissão de Anistia promoveu a criação e a publicação da Revista Anistia Política e Justiça de Transição. Sua circulação em papel e em formato digital podia, e assim permanece, ser acessada de forma gratuita, sendo que, como contribuição, se caracterizou pela apresentação de trabalhos e de estudos voltados às análises e às reflexões de acadêmicos e de políticos a respeito de temas relacionados às políticas de memória, não apenas no Brasil como de abrangência internacional.

Com relação, além disso, à temática de direitos humanos no Brasil, cumpre assinalar, como marco paradigmático, o advento do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH) 3, que veio à baila por intermédio do Decreto Nº 7.037/09, estruturado em seis eixos orientadores. Cada um deles era subdividido em diretrizes que, entre outras temáticas

---

<sup>79</sup> Esta lei, chamada de Lei de Acesso à Informação, é considerada um marco nos avanços brasileiros acerca da disponibilidade do Estado brasileiro em ofertar dados secretos e sigilosos.

suscitadas pelo plano, algumas delas consideradas inclusive sensíveis e que despertariam embates e polêmicas quanto à sua aplicação e aos seus objetivos.

Um desses pontos que merece destaque têm a ver com a garantia de direitos reprodutivos pela ação programática “g”, apoiado, entre outras práticas, por projetos de leis para descriminalizar o aborto e levar em conta a autonomia das mulheres sobre suas decisões individuais acerca do próprio corpo. As reações de grupos contrários, notadamente de segmentos religiosos<sup>80</sup>, levou o governo a dar alguns passos atrás e editar o decreto 7.177/2010, que promoveu algumas alterações no plano. A ação do governo voltava-se à tentativa de manter preservada a intenção de salvaguarda de direitos humanos, no entanto, sem disputar narrativas que pudessem gerar mais polêmicas ao redor do conteúdo documental.

Com referência à sua força vinculativa, o Plano Nacional de Direitos Humanos 3, por ter natureza de decreto, não detinha a capacidade de impor obrigações legais aos poderes públicos quanto à aplicação de suas diretrizes. Carvalho Ramos (2018, p. 541) atesta que, ao não produzir força vinculante em si, o PNDH 3 serve como orientação para as ações governamentais, sendo apenas um referencial. Ainda que fossem observados limites para a atuação estatal em determinadas frentes de efetivação de diversos direitos e de políticas públicas, o PNDH 3 foi responsável por ratificar inúmeros tratados internacionais, além de contar com uma ampla participação social.

Tendo em vista os diversos eixos orientadores, o sexto eixo constituído pelo direito à memória e à verdade passou a oferecer primazia para que novas medidas pudessem ser adotadas pelo Estado brasileiro com o escopo de tratar mais detidamente sobre as práticas cometidas pela ditadura militar. Para Gallo (2019), a seção do documento que tratava de estabelecer a necessidade de preservação e de produção da memória do período (Diretriz nº 24), e a revisão da legislação que, produzida pelos militares e baseada na Doutrina de Segurança Nacional (DSN), continuavam sendo aplicadas no país (Diretriz nº 25). A novidade, no entanto, foi a Diretriz nº 23, que previu a criação de uma Comissão Nacional da Verdade.

As ações políticas em torno da questão de direitos humanos no Brasil, na conjuntura que se apresentava, ajudaram a fortalecer diversas iniciativas, entre as quais, nos anos de 2005 e 2008, duas famílias respectivamente levaram à justiça civil ações declaratórias para o reconhecimento de torturas sofridas. Assim, permitiu-se que o Ministério Público Federal de São Paulo ajuizasse ação civil pública contra dois oficiais do Exército brasileiro relativa à violação de direitos humanos que ocorreram durante o regime de força, bem como prisões ilegais, torturas e desaparecimentos forçados ocorridos no período.

---

<sup>80</sup> Entre esses, a Conferência Nacional dos Bispos no Brasil, ministros militares e setores neopentecostais no âmbito do Congresso Nacional.

A diretriz 23 tinha como mote o reconhecimento da memória e da verdade como direito humano de cidadania e dever do Estado. Seu objetivo estratégico era promover a apuração e o esclarecimento público referente às violações de direitos humanos praticadas no contexto da repressão política ocorrida no país e determinado pelo art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição de 1988, com o intuito de buscar a efetivação do direito à memória e à verdade histórica, agenciando, assim, a reconciliação nacional. Nesse plano de atuação, algumas ações programáticas foram fixadas: designar um grupo de trabalho composto por representantes da Casa Civil, do Ministério da Justiça, do Ministério da Defesa e da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, com vistas à elaboração, até abril de 2010, de um projeto de lei que instituiria a Comissão Nacional da Verdade, cuja composição observaria a pluralidade de forças sociais e partidárias, estabelecendo mandato e prazo estipulados, para examinar as violações de direitos humanos cometidas no contexto da repressão política do passado autoritário brasileiro.

Esta comissão passaria a se constituir como uma inédita experiência na qual o Brasil se integraria às diversas experiências já ocorridas em vários países, dando ênfase ao chamado fenômeno do comissionismo<sup>81</sup>, que começava a ganhar tração. Um de seus elementos fundamentais era o de promover maior intercâmbio, num primeiro momento, de informações e de proteção aos direitos humanos, na medida em que a Comissão Nacional da Verdade estabeleceria atividades coordenadas com diversas atividades desenvolvidas a partir de suas múltiplas instâncias.

Quanto às suas atribuições, a CNV seria responsável pela realização de atividades que fornecessem uma série de elementos para subsidiar o Estado e a sociedade a respeito de um maior detalhamento sobre a ditadura militar. Isso enfatizava o caráter de ineditismo da medida na história política do país até aquele momento. Dentre essas atividades, estaria a requisição de documentos públicos, com a devida colaboração das respectivas autoridades, além de requisição junto ao Poder Judiciário para o acesso a documentos particulares. Além disso, prestar colaboração a todas as instâncias do poder público para a apuração das violações, com observância na Lei de Anistia (Lei 6.683, de 28 de agosto de 1979).

Outras atividades diziam respeito à promoção de tentativas para reconstruir historicamente os casos de práticas violentas aos direitos humanos e possibilitar assistência às vítimas, bem como de empreender os meios e os recursos necessários para a localização, a identificação de corpos e de restos mortais de desaparecidos políticos. Nesse aspecto,

---

<sup>81</sup> De acordo com Hollanda (2018), trata-se de um fenômeno que surgiu após o advento da Comissão Nacional da Verdade, quando esta propiciou uma série de outras comissões da verdade espalhadas por estados e municípios brasileiros, na tentativa de criarem-se condições para a realização de uma série de investigações relativas aos crimes cometidos pela ditadura militar.

contribuiria para um suporte de efetivação de qualidade aos mandamentos determinados pela Lei 9.140/1995. A identificação e tornar público as estruturas que eram utilizadas para a realização das violações de direitos humanos, suas ramificações nos diversos aparelhos de Estado e em outras instâncias da sociedade passariam a compor a gramática da nova organização do Estado para fins de democratização das formas administrativas.

Por fim, mais três objetivos comporiam o núcleo de atividades levadas a efeito pela CNV: registrar e divulgar seus procedimentos oficiais, com o propósito de garantir o esclarecimento das circunstâncias de torturas, de mortes e de desaparecimentos, com o dever de discriminá-los e encaminhá-los aos órgãos competentes (Programa Nacional de Direitos Humanos 3, 2010, p. 174). Também apresentar recomendações para promover a efetiva reconciliação nacional para que, em última análise, pudesse ter como desígnio maior a prevenção com o intuito de não repetição das violações ocorridas. A Comissão Nacional da Verdade teria como uma de suas atribuições apresentar, de maneira anual, um relatório circunstanciado que pudesse expor as atividades realizadas e as conclusões a seu respeito, de acordo com as informações recolhidas ou recebidas em função do exercício do tempo em que estivesse em funcionamento.

No que se refere à diretriz 24, seu objetivo estratégico era o de incentivar iniciativas que viessem a preservar a memória histórica e de construção pública da verdade sobre os períodos autoritários, especialmente o Estado Novo varguista e a ditadura militar. Nessa ótica, foram desenvolvidas algumas ações programáticas que demandavam, por parte da presidência da República, da Secretaria Especial dos Direitos Humanos e dos Ministérios (Justiça, Educação e Cultura), uma organização política e estrutural voltadas a essas pautas no sentido de criar bases sólidas para tal intento. Uma dessas ações seria a de disponibilizar linhas de financiamento para a criação de centros de memória sobre a violência política do período ditatorial, que pudessem ser realizadas em todos os estados da federação, ao lançar projetos que valorizassem a história cultural e que socializassem e difundissem seu conhecimento.

Ainda que demandassem ações relativas ao período da ditadura militar, o PNDH 3 direcionou a atenção também à história do Estado Novo (1937-1945), com a criação de uma comissão específica, em parceria junto a departamentos de história e de centros de pesquisa. O objetivo era de reconstituir a história dos excessos e da repressão promovidas pelo Estado sob a presidência de Getúlio Vargas. Nessa mesma toada, a publicação de um relatório contendo a documentação que fundamentava os acontecimentos, bem como a descrição do modo de funcionamento da justiça de exceção e quem eram os responsáveis no governo ditatorial do Estado Novo. Além disso, pudesse realizar os registros das violações ocorridas, os autores de crimes e quem eram as vítimas.



Pela diretriz 24, visava-se identificar e tornarem públicas as estruturas, os locais, as instituições e as circunstâncias relacionadas à prática de violações atinentes aos direitos humanos, suas eventuais ramificações nos diversos aparelhos estatais e na sociedade, além de promover, com base no acesso às informações, os meios e os recursos necessários para a localização e a preservação da memória histórica. Tratava-se da construção pública da verdade histórica como marco fundamental que passaria a conduzir as políticas de memória brasileiras em seu aspecto de clarificação de acontecimentos que desde então estavam sem elucidações.

Outro ponto relevante reporta-se à criação e à manutenção de museus, memoriais e centros de documentação sobre a resistência à ditadura e o apoio técnico e financeiro à criação de observatórios sobre direito à memória e à verdade dentro das universidades e em organizações da sociedade civil. Também desenvolver programas e ações educativas, inclusive no que tange à produção de material didático-pedagógico para ser utilizado pelos sistemas de educação básica e superior sobre as graves violações contra os direitos humanos. Pela diretriz 25, determinava-se a recomendação de modernizações da legislação relativa ao tema da memória.

A partir de todo este arcabouço de legislações e de políticas, o período que se iniciara tinha uma série de desafios a serem enfrentados no plano dos direitos humanos e que demandaria, por parte dos diversos grupos e atores sociais, a capacidade de mobilização diante de suas expectativas de concretização de ações neste campo. Nesse cenário, a próxima seção intenta descrever e analisar os padrões de interação socioestatais sobre as políticas de memória ocorridos durante os governos de centro-esquerda no Brasil.

## **5.2 Processos de interação socioestatal sobre as políticas de memória durante no período 2003 a 2010: a era Lula**

A chegada da centro-esquerda ao governo, pela primeira vez na democracia brasileira após a Constituição de 1988, representou uma importante expectativa para os movimentos sociais, de uma maneira geral, e para os movimentos por verdade, memória e justiça, de uma maneira particular. Espera-se que os governos com este perfil político priorizem pautas que supram as necessidades dos mais vulneráveis, como pessoas de baixa renda, trabalhadores/as e minorias sociais, de tal modo a concretizar os desígnios de um país em fase de desenvolvimento e marcado por contrastes expressivos. Para além dessas ações, anseiam-se por transformações significativas na condução das políticas macroeconômicas<sup>82</sup> e sociais, com o propósito central de reduzir as históricas e imensas desigualdades. O foco

---

<sup>82</sup> O tripé macroeconômico seguiu a mesma lógica dos governos FHC.

recai, sobretudo, na implementação de políticas que promovam a igualdade e a justiça social, bem como o fortalecimento de direitos trabalhistas, de acesso à saúde e à educação de qualidades, reforma agrária e participação popular, com o advento de mecanismos que envolvam a sociedade na tomada de decisões governamentais e na construção de melhores políticas públicas.

De fato, o governo que se seguiu, entre 2003 a 2010, buscou apresentar uma série de medidas que compatibilizassem um programa voltado às inúmeras lacunas sociais diante das condições políticas e econômicas do momento. A despeito do delicado equilíbrio que envolve movimentos sociais e governos democráticos com corte popular, a priorização de demandas inflaciona a construção de uma sociedade mais justa e igualitária. Com mais direitos efetivados por políticas públicas, maior o alcance e a viabilidade para a concretização do estado de direito em seus vetores de recorte social e em seus direitos de cidadania.

Não é sem razão, pois, que os desafios se impõem com uma magnitude tal que, ao Estado, cabe o desenvolvimento de sua capacidade para a construção de ações que estejam conectadas às mudanças do contexto e às expectativas que se criam por força de situações que demandam soluções as mais diversas. É diante dessas circunstâncias que se vislumbram potenciais de novas respostas frente às pautas de movimentos com diferentes perfis sociais e com distintos objetivos políticos. Assim, as organizações de famílias de vítimas da ditadura e ativistas perceberam, a partir do governo constituído, a porta de acesso para que um horizonte de perspectivas estivesse na ordem do dia daquele momento em diante.

Dessa maneira, as interações socioestatais durante os dois governos de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006/2007-2010) sobre políticas de memória foram caracterizadas por uma intensa participação da sociedade civil nos rumos de implementação dessas políticas públicas com tal recorte e abrangência. Suas condições de possibilidade foram erigidas graças à migração de ativistas<sup>83</sup> de movimentos de tal natureza para os canais internos do governo, o que ajudou a permitir uma maior influência societal na formulação de tais medidas. Nessa condução, caminhos foram instrumentalizados com esse desiderato, a fim de que a política de avanços na temática pudesse impactar os cenários.

Tendo em conta o panorama apresentado, esta seção tem por objetivos examinar, descrever e analisar os padrões de interação socioestatais ocorridos durante o governo em questão, de sorte a explorar como as demandas, naquela conjuntura específica, foram percebidas e recepcionadas pelo Estado brasileiro. Volta-se, aqui, à compreensão de uma narrativa pautada por mudanças de cenário, que envolve diferentes segmentos estatais, movimentos e setores mais amplos da sociedade, os quais estiveram presentes na condução

---

<sup>83</sup> Vários militantes políticos de luta contra a ditadura militar estavam abrigados no PT, participando da gestão Lula, embora não tivessem, até aquele momento, uma presença mais efetiva junto aos movimentos por memória, verdade e justiça, que externalizavam as lutas por fora da institucionalidade.

e na tentativa de reabilitar as pautas por verdade, memória e justiça, iniciadas no momento político anterior. Essas pautas passariam a ser uma das tônicas da relação entre o Estado brasileiro com as vítimas e/ou familiares que lutaram durante o período de ditadura e com os demais atores sociais envolvidos com o tema.

Os movimentos por verdade, memória e justiça, durante o período de duração dos governos Lula, orientaram-se por algumas ideias-chave, que buscavam a concretização de um novo patamar de justiça de transição. Nesta perspectiva, a promoção de elementos reconciliatórios exprimia, de um lado, a manutenção e a ampliação das conquistas até então obtidas no contexto político anterior e, de outro, a pressão por mais políticas públicas e mecanismos que produzissem a efetivação do direito à memória e à verdade. Com isso, almejava-se a realização de uma justiça não apenas pautada nas vítimas, mas também na transmissão de experiências históricas, de modo que a sociedade desenvolvesse bases sólidas e confiáveis, no longo prazo, para construir uma trajetória social e política pautada por uma conexão maior entre governos, sociedade e movimentos com esta capacidade de articulação.

Os indicadores utilizados para aferir os padrões de interação socioestatais neste contexto, como já mencionado no item anterior, são as chamadas caravanas da anistia, o portal memórias reveladas e a terceira versão do Plano Nacional de Direitos Humanos 3 (PNDH III). Todas essas políticas públicas ilustraram o cenário em que o governo, a burocracia estatal e os movimentos por verdade, memória e justiça passariam a interagir e a estabelecer um mútuo compromisso de articulação para que essas pautas ampliassem seu alcance. A formulação dessas políticas tinha dois objetivos fundamentais: fomentar o debate sobre a memória política da ditadura na democracia brasileira e criar condições para que se aprofundassem as reparações às pessoas que tiveram alguma participação nas lutas por verdade, memória e justiça.

Com relação à primeira política, isto é, as caravanas de anistia, cumpre afirmar que os movimentos desempenharam um papel crucial, promovendo a conscientização sobre as violações ocorridas em meio à ditadura militar de 1964 a 1985. Em linhas gerais, essas caravanas ajudaram a resgatar a memória dos(as) perseguidos(as) políticos(as), ao garantirem que suas histórias tivessem vez e voz, além de serem registradas e comporem uma gramática de conhecimento de suas biografias e trajetórias. Também puderam fomentar a educação em direitos humanos, pois além do pedido oficial de perdão, incluíam ações educativas e culturais que visavam formar cidadãos conscientizados de seu papel sobre a democracia e a relevância do tema no país.

No mesmo sentido, os movimentos apoiaram a reparação moral e econômica para as vítimas da ditadura militar, reconhecendo o sofrimento e o sentimento de injustiça causados aos indivíduos. Estimularam, também, a participação popular, ao permitirem que estudantes,

populações locais, representantes de órgãos públicos tivessem conhecimento e participassem da construção de uma memória voltada à significação do período autoritário. Ao todo, no período em que Lula da Silva esteve como chefe do executivo, foram realizadas diversas caravanas da anistia, que tiveram sequência nos anos posteriores, já sob a presidência de Dilma Rousseff (2011-2016).

No dia 04 de abril de 2008, foi lançada, na sede da Associação Brasileira de Imprensa (ABI), no Rio de Janeiro, a primeira caravana da anistia. As caravanas foram criadas pelo Ministério da Justiça, em articulação com os movimentos. Nas suas atividades principais e na sua emergência enquanto política pública, congregou uma série de ativistas e com a participação de diferentes entidades que possibilitaram um grau de amplitude social e político jamais visto no Brasil.

Dentre as principais atividades, estavam a apreciação de requerimentos de anistia política, pois os conselheiros da Comissão de Anistia analisavam os pedidos mediante a apresentação pelas vítimas e/ou de seus familiares. A promoção de atividades educativas, como forma de resgatar a memória e as tentativas para o restabelecimento da verdade histórica, compuseram o mosaico para a caracterização do tipo de justiça de transição e de políticas de memória de caráter cultural no país, que se espalhavam para além dos interessados diretos nas implicações da política pública. Além disso, foram homenageadas figuras importantes de resistência ao regime ditatorial militar e aquelas pessoas que lutaram pela abertura democrática, integrando um rol de funções e de repercussão da medida.

Além das motivações até aqui descritas, as caravanas de anistia exerceram um papel central em promover a visibilidade de sujeitos sociais que passaram, além de terem suas vozes ouvidas, a receber, por parte do Estado brasileiro, via governo e demais instituições da burocracia pública, uma atenção especial abarcada pela legislação existente e pelo respeito para além dos direitos *pro forma*. Foi possível, desse modo, atingir uma relevante camada social espalhada pelo país, e que emergiu ciente de seus direitos nos quais o Estado seria o responsável maior por efetivá-los.

No que se observou a respeito das caravanas de anistia, ao mesmo tempo, foram que estas empreenderam uma nova significação<sup>84</sup> perante às questões por verdade, memória e justiça, na medida em que associaram à ação do Estado, o clamor pelo resgate da história, possibilitando, além dos pedidos de perdão, o envolvimento de indivíduos, de estruturas sociais, de entidades e de setores do governo no empenho. Isso foi percebido no momento em que muitos(as) anistiados(as) puderam relatar as dificuldades que enfrentaram e as

---

<sup>84</sup> Baseada na literatura mais contemporânea de justiça de transição “de baixo para cima”, as caravanas de anistia foram passos significativos para que o Brasil experimentasse novas articulações sociais e políticas, de maneira a revigorar a cultura política e democrática, discutindo a temática da memória da ditadura militar em diversos espaços país afora.

violências que sofreram pela ditadura militar. Por intermédio de falas que explicitavam a intensificação das emoções contidas em cada manifestação, era antecedida de reconhecimento jurídico dos pleitos e sua legitimidade política sob o olhar e a participação de um público amplo da sociedade.

As campanhas nacionais ao redor das caravanas da anistia começaram com uma confrontação contra as críticas veiculadas pela imprensa. Estes oponentes eram claramente percebidos como tentativa de minimizar ou não dar a devida importância para o significado histórico das movimentações, que tratavam de projetar uma abertura para os direitos humanos via interação sociedade-estado, ao evocarem a mobilização de diversos segmentos sobre as pautas de construção memorial. Na primeira caravana, o objetivo apareceu vinculado ao simbolismo acerca da luta em nome da liberdade de imprensa e contra o cerceamento da livre manifestação. Nesse contexto, marcou um traço significativo que os grupos por verdade, memória e justiça, notadamente os/as anistiados/as, vislumbraram enquanto tarefa fundamental de suas demandas. O ato histórico, portanto, refletia-se na maneira pela qual manter-se-ia viva a representação do imaginário da ditadura na democracia, dado que a imprensa é pilar fundamental para as denúncias de violência contra os direitos humanos.

Ao longo da segunda caravana, sua emergência se deu com a parceria junto à Federação dos Aposentados e Pensionistas de São Paulo, no sentido de um caráter reparador e educativo. A campanha desta caravana contou por demonstrar o fortalecimento dos movimentos sociais para dar celeridade aos processos de julgamento, que levaram à aprovação, por unanimidade, de todos os requerimentos solicitados pelas diversas pessoas envolvidas na causa. Ilustração disso, foi a fala de Paulo Abrão: “se não fizéssemos assim, levaríamos 16 anos para concluir todos os processos em julgamento na Comissão”.

As oportunidades e restrições políticas envolvem aspectos subjetivos que cognitivamente são percebidos pelos atores sociais e políticos de maneira que possam reduzir os custos da ação coletiva e incentivar a mobilização (Tarrow; Dellaporta, 2014) ou podem transmitir ainda mais a capacidade para os pontos mais sensíveis e diversos do campo social. A oportunidade é um mecanismo cognitivo crucial na mobilização (Tilly; Tarrow, 2007, p. 95). Assim, foram fundamentais na campanha das caravanas da anistia dois fatores essenciais de oportunidades políticas: primeiro, o entendimento dos ativistas e do governo em nacionalizá-las, impulsionando uma série de eventos com repercussão nacional por todas as regiões do Brasil; segundo, as caravanas foram realizadas em formato de seminários acadêmicos, central de estudantes, escolas, institutos, sindicatos, a fim de possibilitarem as indenizações aos anistiados políticos.

Organizadas por artistas de teatro, cumpre destacar o papel da terceira caravana, que por meio de peças e de encenações teatrais, bem como a criação do memorial da anistia política no Brasil e o Centro de Divulgação e Documentação, disponibilizaram acervos

históricos do período da repressão. A caravana ajudou a externar o julgamento de requerimentos sem aquele conteúdo formal típico das formas jurídicas tradicionais e anistia a jovens perseguidos pela ditadura militar e a incutir a lembrança de figuras de militares com perfil de transgressão ao regime, que discordavam e que se opuseram aos métodos empregados pelos seus pares.

O caso mais emblemático foi o de Solange Lourenço Gomes, que cometeu suicídio em 1982, tendo seu direito à anistia reconhecido *post mortem*. A quarta caravana externava as primeiras indenizações aos anistiados/as da região centro-oeste e os processos movidos pelas viúvas dos mortos, contribuindo para descortinar os diversos perfis de pessoas: classe média, que embora não participassem dos movimentos de contestação à ditadura, tiveram um papel relevante em contraposição ao regime e também foram perseguidos e assassinados, pessoas de ideologia à esquerda, estudantes, professores e sindicalista; b) divulgação de matérias jornalísticas de circulação nacional e estadual sobre as violências cometidas contra grupos sociais diversos, entre jovens, estudantes, funcionários públicos e trabalhadores, permitindo uma visibilidade pública ao *modus operandi* do regime e de como a impunidade ajudava a criar um caldo de maior violência. Baseado na participação de diferentes atores sociais e públicos, denunciou-se o regime de força, seus crimes e pôde se saber de maneira mais detalhada, pela voz dos/as anistiados/as, como a ditadura militar operava em seus processos instrumentais de violência letal e psicológica.

Em outra perspectiva, a percepção dos movimentos e dos ativistas para uma abertura político-institucional com vistas a: a) ao conhecimento geral do papel da comissão de anistia para os processos de pessoas que foram incriminadas injustamente pelos agentes da ditadura militar e o restabelecimento da verdade histórica como qualificativo do Estado Democrático de Direito; b) a criação do memorial da resistência em São Paulo<sup>85</sup>; c) a aproximação do tema e de sua relevância aos municípios, sem que ficasse restrito aos grandes centros urbanos e ao plano federal; d) portaria de anistiado político do governador da Paraíba, José Maranhão, na 25ª caravana da anistia; e) quatro processos de requerentes que recusaram o dinheiro das indenizações e queriam apenas o reconhecimento do sofrimento causado pelo Estado ditatorial; f) 21ª caravana realizada em Pernambuco com a anistia ao ex-governador Miguel Arraes e a Dom Helder Câmara.

De maneira geral, houve a percepção coletiva de que as elites políticas aliadas, tanto no âmbito dos parlamentos quanto no âmbito dos executivos, se mostraram receptivas ao tema da verdade, memória e justiça, sem que se criassem barreiras para que as demandas fossem ouvidas e os pleitos atendidos, na sua grande maioria. Não foi possível aferir, além

---

<sup>85</sup> Neste museu, há a preservação de memórias da resistência e da repressão política no estado de São Paulo.

disso, a confrontação entre os movimentos de direitos humanos por políticas de memória e o governos federal, os governos municipais e estaduais, ao longo das campanhas levadas a cabo pelas caravanas da anistia. Uma explicação para isso reside no fato de que esses movimentos se articularam por dentro da institucionalidade, tornando-se base da própria movimentação do Estado, ao gerenciarem condições para mobilizar diversas redes estaduais e municipais que se ramificavam em torno das demandas e das vontades coletivas que se externalizaram mediante participação, emoções, afetos e engajamento político-social.

A questão fundamental era construir as condições de possibilidade para que as caravanas realizassem e estimulassem um arsenal de múltiplas práticas e que pudessem retirar das sombras as diferentes vozes em silêncio. Verificou-se, pela manifestação das campanhas, que muitas pessoas aguardavam pela proximidade com a sociedade, com o Estado e com as entidades civis, reencontrando-se e as reconectando com o passado, na tentativa de visibilizar histórias e apagar silenciamentos. Não houve maiores contestações, já que as forças políticas e os grupos de pressão resistentes à luta por verdade, memória e justiça não exerceram ações ou táticas que pudessem operar restrições aos processos que colocavam luzes à questão da anistia dos que haviam lutado contra o regime opressor e que ganharia fôlego no Brasil da era Lula.

As relações entre os movimentos e o Estado demonstraram que a escolha dos repertórios institucionais formaram interações socioestatais cooperativas, pois trabalharam de maneira articulada para promover memória, verdade e justiça, de tal sorte que alguns fatores influenciaram essas interações: a) capacidade política e social dos movimentos; b) determinação das famílias de vítimas para, a partir das emoções e dos atores, ressignificarem os projetos sociais que se expandiram pelo país; c) mudanças políticas e de governo. Essas interações referem-se às formas como setores da sociedade civil e o Estado interagem e colaboram para atingir objetivos comuns e compartilhados. Caracterizam-se pelo trabalho conjunto entre múltiplas esferas sociais e o Estado, de modo que o diálogo e a comunicação sejam transparentes entre as partes envolvidas. A participação foi central para conferir condições substantivas para aproximar a sociedade ao Estado, pois requer o envolvimento ativo desses setores nas decisões políticas, além da responsabilidade compartilhada, uma vez que ambas as partes assumiram funções e encargos pelos resultados alcançados. A confiança mútua se fez presente, já que havia uma série de canais de interlocução entre os atores envolvidos.

No tocante às caravanas da anistia, estas consolidaram exemplos de interação socioestatal cooperativa, que foram essenciais para o fortalecimento das campanhas pelo aperfeiçoamento da democracia e das políticas públicas por memória, verdade e justiça. Promoveram a cidadania ativa e foram além dos pleitos das famílias, visto que permitiram que muitas narrativas históricas fossem compartilhadas, muitos pedidos fossem deferidos, além

de melhorarem a governança, atingindo objetivos mais amplos e sistêmicos. Além disso, contribuíram significativamente para a efetivação de um plano mais robusto por educação em direitos humanos.

Por sua vez, a emergência da campanha que conduziu a aprovação e a elaboração do Plano Nacional de Direitos Humanos 3, que veio na esteira da chamada Convenção de Viena<sup>86</sup> aprovada em 1993, foi um dos marcos paradigmáticos da temática no mundo. Desenvolvida entre 2009 e 2010, esta campanha contou com a participação de cerca de 14 mil pessoas, tornando o Brasil um exemplo em boas práticas internacionais relacionadas aos programas de direitos humanos. Além das diretrizes já mencionadas, foi possível detectar uma efetiva organização de amplos setores sociais, dado que o grau de complexidade das temáticas acerca de seus ditames conduziu a vários enquadramentos.

Os desdobramentos do Plano Nacional de Direitos Humanos 3 atingiu pontos significativos do Estado, tais como a criação do Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura e o estabelecimento do Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura. Ademais, a implementação do Programa Nacional de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, o fortalecimento do Conselho Nacional de Direitos Humanos e a criação de um fundo, bem como o desenvolvimento de políticas públicas para as chamadas populações vulneráveis. Com efeito, a principal implicação foi o lançamento das bases para a criação da Comissão Nacional da Verdade, que posteriormente viria a ser aprovada durante o governo de Dilma Rousseff (2011-2016).

Como corolário dessas implicações da campanha, houve a elaboração e a condução de importantes legislações e políticas públicas, fundamentalmente no que se refere à aprovação, poucos anos depois, da Lei de Acesso à Informação, da Lei Maria da Penha e das reformas do código de processo penal e da implementação do sistema único de assistência social. O objetivo político da campanha do Plano Nacional de Direitos Humanos 3 (PNDH3) foi a sensibilização da sociedade brasileira sobre a relevância de um tratamento referente à questão de direitos humanos, em oposição ao discurso de ódio e à baixa compreensão e eficácia do tema no cotidiano brasileiro. Esse conjunto conduz o Estado à sua vinculação de ações e de programas mais específicos de natureza compartilhada com os demais entes federativos.

Assim, buscava-se promover a participação popular na sua implementação, com uma série de microcampanhas que vieram com o intuito de robustecer as interações entre os diversos segmentos do Estado brasileiro e a sociedade civil para legitimar canais de construção e de accountability. A ampliação do conhecimento sobre direitos humanos esteve na pauta daquela conjuntura, mobilizando, dessa maneira, apoio político e da sociedade para

---

<sup>86</sup> Regulada pelo Decreto N° 7.030/2009.



que o PNDH3 se constituísse para além dos aspectos relacionados à política de memória da ditadura.

Outro objetivo foi combater a discriminação e a violência, promover a igualdade e a justiça social, vindo ao encontro das inúmeras denúncias de tortura e de diversas violações conduzidas por organismos de direitos humanos. Também puderam municiar as autoridades públicas que revelaram a existência de um sistema diverso de violências, desigualdades e precariedades, bastando atentar para os relatórios e as diversas fontes constatados pelos grupos de ativismo.

### 5.3 Padrões de interação socioestatais sobre políticas de memória durante o período de Dilma Rousseff na presidência do Brasil (2011-2016)

Neste item, busca-se descrever e analisar os padrões de interação socioestatais ocorridos durante os anos de 2011 a 2016 no Brasil, com vistas a lançar luzes sobre um momento de continuidades políticas após oito anos de governo Lula e com a chegada histórica da primeira mulher à presidência da República. A perspectiva de novos olhares para o tema da memória política e das demandas por verdade, memória e justiça realçavam o tom das expectativas e das mobilizações dos movimentos e de demais atores sociais para tal. Rousseff havia tido uma trajetória e um histórico de militância de enfrentamento à ditadura militar, o que poderia render maiores possibilidades políticas para a aprovação de mais medidas. As disputas, então, passariam a ganhar novos contornos conjunturais, pois o desafio colocado era a manutenção das políticas já aprovadas e seu aperfeiçoamento, a sequência e continuidade das mobilizações sociais e, se possível, aprofundar as medidas no campo da memória política.

A partir de um olhar de conjuntura, pode-se afirmar que o governo iniciou-se com a continuidade dos programas sociais implementados por Lula, como o Bolsa Família, o Programa Minha Casa, Minha Vida e os investimentos em infraestrutura, característicos do chamado Programa de Aceleração do Crescimento (PAC<sup>87</sup>). Em relação ao programa econômico buscado pelo governo, o objetivo era a redução das taxas de juros para estimular o crescimento, além da permanência das políticas sociais e do modelo de gestão baseado na manutenção do tripé macro econômico que caracterizou as administrações anteriores, de FHC a Lula. A gerência de Dilma Rousseff enfrentaria vários desafios no tocante ao tema dos direitos humanos, sendo que um dos principais foi o conflito que envolvia a construção da

---

<sup>87</sup> Criado em 2007, durante o governo Lula, teve continuidade na gestão de Dilma Rousseff, com vistas a promover o crescimento econômico, a inclusão no mercado de trabalho e uma melhor qualidade de vida.

usina hidrelétrica de Belo monte, o qual gerou controvérsias acerca dos direitos das comunidades indígenas situadas na região. Nesse contexto, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH)<sup>88</sup> solicitou a suspensão da construção da usina, ao alegar riscos à saúde e à integridade dos povos originários.

Outro desafio relevante foi a questão da igualdade de gênero, uma vez que o governo trabalhou para promover políticas públicas neste segmento e, assim, combater a violência contra as mulheres. Neste ponto sensível, o tratamento do governo frente ao tema das minorias como um todo se desenvolveu cercado por inúmeras demandas e uma pressão permanente de grupos sociais que aguardavam por políticas públicas de maior envergadura.

Todavia, questão sensível, no mesmo plano de ação dos direitos humanos, dizia respeito à continuidade e ao aprimoramento das medidas por verdade, memória e justiça. Tratava-se, pois, da sequência das caravanas de anistia, a manutenção do projeto “Memórias Reveladas” e, como principal política de então, a implementação da diretriz 23 do PNDH3, isto é, a criação da Comissão Nacional da Verdade (CNV). Essas três políticas de memória conduziram as relações entre os movimentos de luta por verdade, memória e justiça e o Estado, na tentativa de emplacar uma série de medidas capazes de enfrentar o tema com maior profundidade e efetividade.

Em relação ao portal, pode-se assinalar que a sua aprovação girou em torno da promoção de transparência e de acesso a informações relativas aos casos de violações de direitos humanos durante a ditadura militar. A Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/ 2011), sancionada pela presidente, foi fundamental para a elaboração do Portal, visto que estabeleceu prazos de confidencialidade menores para documentos considerados ultrassecretos e reservados.

Nessa perspectiva, o Portal Memórias Reveladas emergiu como uma iniciativa voltada à reconciliação nacional e para a tentativa de restauração, ao máximo possível, de elementos que conduziram à verdade histórica ocultada pelos anos de autoritarismo. Ademais, permitiu que as famílias das vítimas tivessem acesso a informações sobre os casos de violações. A sociedade estaria, nesta toada, com subsídios mais claros e transparentes para o entendimento a respeito dos episódios ocorridos e a obtenção de respostas sobre um momento específico da história brasileira.

As interações socioestatais ao redor desta política foram marcadas por uma intensa interlocução sobre a importância da memória e da verdade para a qualificação democrática do país, num período em que as instituições republicanas e o aprofundamento democrático passariam a ser testados. Ao fornecerem respostas para o campo político da memória,

---

<sup>88</sup> É um órgão da Organização dos Estados Americanos que promove e realiza a defesa dos direitos humanos na região das Américas.

ajudariam a revelar o perfil de enfrentamento que passaria a compor as disputas entre setores do governo, do Estado e de movimentos *pro* e contra as medidas por memória política. Assim, o governo Dilma Rousseff encarou pressões de grupos à direita que se opunham à divulgação de informações sobre a ditadura militar o que, por um lado, foi insuficiente para levar a recuos do governo, pois manteve-se o compromisso com a transparência e o respeito pelos princípios da boa administração. Entre estes setores, estavam facções militares<sup>89</sup>, grupos políticos conservadores e organizações de direita no âmbito do parlamento, dos partidos políticos e de movimentos.

No que tange à continuidade do projeto das caravanas de anistia, estas novamente compuseram o painel de respostas do Estado frente às demandas de atores sociais que reivindicavam reparações. No dia 30/04/2011, a campanha contou com a Associação Brasileira de Imprensa, a Associação Democrática e Nacionalista de Militares e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Esta caravana, a 49ª, ocorrida no Rio de Janeiro, tratou-se de um evento que visava reconstruir a biografia do diplomata Arnaldo Vieira de Mello, o que redundou em sua anistia *post mortem* e também a anistia concedida ao Major Brigadeiro Rui Moreira que, pelas mãos do Ministro da Justiça – José Eduardo Cardozo, havia sido cassado pelo Ato Institucional Nº 1. Ainda em relação às demais caravanas, no dia 26 de agosto de 2011, a 50ª caravana de anistia, cujas instituições parceiras (UFRGS, governo do Estado do RS, Assembleia Legislativa do Estado, movimento justiça e direitos humanos) estiveram em diálogo para a concretização das diversas reparações pretendidas.

De acordo com Rosito (2011, p. 293), as caravanas de anistia podem ser pensadas em quatro dimensões: a) como fóruns de enunciação e de escuta de narrativas acerca da ditadura militar; b) como arena de atualização de demandas políticas; c) como estratégia de superação dos limites da Lei 10.559<sup>90</sup> e, finalmente, d) como experiência ritual. De fato, as caravanas da anistia se constituíram como sessões públicas e promoveram um caráter itinerante sobre as análises dos requerimentos de anistia política e de reparações baseadas na lei anteriormente citada. As campanhas enquadraram os casos de torturas realizadas, de desaparecimentos e de punição, denunciando-se os casos de violência institucionalizada.

A pluralidade de temáticas das caravanas deram o tom da diversidade de grupos sociais específicos que puderam ter seus pleitos atendidos, a partir de uma característica de

---

<sup>89</sup> Uma dessas facções era o chamado Club Naval do Rio de Janeiro, um conjunto de oficiais reformados que vieram a dar declarações públicas contra a CNV, inclusive, com a tentativa de propor investigações paralelas, sob a alegação de que a comissão tenderia a privilegiar um “só lado” da história, isto é, das vítimas da ditadura, e não os mortos que resistiram contra a luta armada. Tratava-se, em verdade, de mobilização de um núcleo bem específico criado para rebater eventuais acusações advindas da comissão oficial, sem grandes implicações para ameaçar os futuros trabalhos ou mesmo influir nas investigações.

<sup>90</sup> Regulamentou o art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais e Transitórias da Constituição de 1988 (ADCT), para adicionar o regime do anistiado político. Por essa nova disposição, novos critérios de concessão financeira seriam determinados a essas categorias de pessoas.

recorte regional (Rosito, 2011, p. 294). Para o autor (2011, p. 295), trata-se de uma perspectiva polifônica, isto é, envolvendo múltiplos sujeitos, escuta pública e coletiva. Segundo Rosito:

As caravanas também se transformaram em arenas de atualização de demandas e estratégias políticas acerca do tema da ditadura militar. Ao longo de suas edições, os pronunciamentos dos requerentes passaram a conjugar o testemunho das experiências vividas durante a ditadura militar com reivindicações de avanços na política reparatória brasileira em relação às violações de direitos humanos (Rosito, 2010, p. 296).

Como se vê, as sessões itinerantes contribuíram para atualizar as pautas individuais materializadas em pautas políticas que ganharam essa conotação em razão ... Assinala-se que tais pautas passaram a ser novamente formuladas dentro de um espaço institucionalizado do governo, conferindo um novo tipo de visibilidade (Rosito, 2011, p. 296). Desse modo, configurou-se o desenvolvimento de capacidade estatal, ancorada em encaixes institucionais e domínios de agência.

Ainda do ponto de vista do autor, as caravanas tornaram-se também espaços de sistemáticas reivindicações e de pressão sobre o governo acerca das políticas de enfrentamento ao legado ditatorial militar. As demandas históricas puderam novamente estar enunciadas em verdadeiras caixas de ressonância (Rosito, 2011, p. 296). O incremento não apenas se materializou como agregou elementos de cunho cultural e político, uma vez que a partir da abertura político-institucional, e lastreada na ambiência social, apresentaram ao governo ações de cobrança para que novas medidas pudessem ser fortalecidas e aperfeiçoadas. Rosito (2011, p. 296) sustenta que houve uma dimensão comunicativa<sup>91</sup> entre os sujeitos destinatários da política reparatória e o próprio Estado. Nessa perspectiva, os padrões de interação socioestatal extra-institucional representaram o elemento chave dos resultados alcançados pelas caravanas da anistia, dado que a interlocução entre os canais públicos, privados e societários dirigiram as ações e elucidaram questões que foram capazes de transpor as limitações de governos pretéritos.

A identificação de oportunidades políticas fortaleceram a sociedade civil e aumentaram os níveis de articulação e de respostas ofertadas pelo Estado, seja pela relevante participação do governo como mediador dos fóruns de diálogo, seja pela resposta das demais instituições (parlamentos, executivos e demais setores da burocracia pública, redes de ativismo) que ilustraram um múltiplo engajamento, aumentando o envolvimento sobre o tema da memória política. Diante desse cenário, a caracterização dos padrões de interação socioestatais foi marcada pelo padrão de cooperação, já que tanto o Estado quanto setores da sociedade

---

<sup>91</sup> Esta dimensão caracteriza, de algum modo, a concepção habermasiana de esfera pública, que repercute em determinados momentos das interações socioestatais.

engajaram-se para alcançar metas comuns, quais sejam, a difusão do conhecimento sobre o que representou a ditadura militar e as consequências no tema das reparações, que puderam ser concretizadas e atendidas com mais qualidade. Solidificou-se, assim, o aumento da transparência nos processos conduzidos e contribuíram para adicionar responsabilidade estatal junto aos setores da sociedade que não haviam sido contemplados em contextos políticos anteriores.

As interações socioestatais ocorridas nesse cenário indicaram um expressivo fortalecimento da sociedade civil no que diz respeito ao tema da memória da ditadura, a partir do alcance a grupos sociais diversos que foram abrangidos pelo avanço das caravanas de anistia. Ocorreu uma condução ampliada de atores que se mostraram capazes de obter apoio institucional, político e social. O elemento central que marca a questão das interações socioestatais sobre políticas de memória durante os governos de centro-esquerda no Brasil, e em particular no período de Dilma Rousseff, foi, sem dúvida, o contexto de aprovação da Comissão Nacional da Verdade. Aprovada pela diretriz 24 do Plano Nacional de Direitos Humanos 3 (PNDH III), ficaria determinada a investigação de crimes da ditadura, sem que, com isso, fosse possível conceder à Comissão poderes para punir os eventuais responsáveis pelas violações. Nessa movimentação, os grupos sociais de luta por memória, verdade e justiça tinham a expectativa de novas descobertas sobre o paradeiro das vítimas, para o desenvolvimento de novos instrumentos de busca e o aprofundamento de investigações.

A Comissão Nacional da Verdade esteve organizada com a presença de comissionários escolhidos entre pessoas com proximidade junto ao Estado e aos poderes políticos, cuja representação fora predominantemente atrelada a setores que iam desde as instituições do sistema de justiça e da advocacia, casos de Cláudio Fonteles, Gilson Dipp, José Paulo Cavalcanti Filho e José Carlos Dias, até membros da docência universitária, como Maria Rita Kehl, Paulo Sérgio Pinheiro, Pedro Dallari e Rosa Maria Cardoso da Cunha. Não se viu, contudo, a presença de atores ligados ao movimento de famílias das vítimas, o que denotava um caráter de baixa participação. Nesse aspecto, observou-se que a ausência de representatividade dos movimentos por memória, verdade e justiça marcou um paradoxo: se as interações socioestatais eram o marco de concretização das políticas de memória para a efetividade da política de maneira mais consistente e complexa que o Brasil havia criado, culminando em uma instância estatal, sem priorizar a paridade de participantes, isto implicava em um problema de ordem estrutural, mantendo o Estado como o grande mediador das decisões. Ou seja, colocava-se em xeque a própria essência dos processos de interação socioestatal, na medida em que aludia à verticalização das formas de condução das tarefas.

No dia 16 de maio de 2012, foi lançada a campanha da Comissão Nacional da Verdade em Brasília, com a presença da presidente Dilma Rousseff e de ex-presidentes que demonstrava o caráter simbólico do evento. Criada pelo governo federal, a partir da

promulgação da Lei 12.528/2011, após intensos debates<sup>92</sup> no parlamento brasileiro que colocavam em disputa setores à direita e à esquerda do espectro político. Na sua emergência, a CNV congregou a participação e o apoio de ONGS e associações, tais como o Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento, International Center for Transitional Justice e setores religiosos liderados por Dom Paulo Evaristo Arns e Jaime Wright.<sup>93</sup>

O esclarecimento de crimes pelas investigações levadas a cabo pelo Estado brasileiro, o reconhecimento das vítimas, a busca pela responsabilização, ainda que sem possibilidade de condenações e/ou responsabilizações do ponto de vista jurídico, a prevenção do esquecimento e mais reparações para as famílias diretamente atingidas pela ditadura militar foram as principais motivações para que a campanha pudesse emergir. Seu objetivo político se vinculava às investigações para além do período ditatorial militar, abrangendo, também, 1946 a 1988. A CNV buscava apreciar os contextos históricos e sociais nos quais ocorreram os abusos e as violações, esclarecendo os fatos que podiam ter sido alterados ou ocultados pelo Estado, além de elaborar relatórios e recomendações que viessem a reformar as instituições e a produzirem reparações.

Expressava-se em uma campanha que confrontava a impunidade de agentes a serviço do aparato repressivo, evidenciado nos desaparecimentos forçados e nas mortes levadas a efeito pelo terrorismo de Estado, a partir do grande número de mortes encobertas e sem as devidas investigações. Associada à ação dos grupos sociais que lutavam por maior aprofundamento de políticas públicas voltadas à memória, a campanha clamava não apenas pelo combate à impunidade -, uma vez que, à CNV, não era permitido funcionar como instância julgadora, nos moldes de um tribunal pertencente ao judiciário -, e sim fornecer subsídios para que o Estado brasileiro tivesse elementos mais robustos do que havia sido o período, além de esclarecer à sociedade diversos aspectos relacionados ao recorte temporal analisado nas investigações.

Cumprir mencionar, nesta campanha, os canais de interação que puderam ser observados como, por exemplo, a realização de audiências públicas em diversos estados brasileiros para ouvir testemunhos e coletar depoimentos sobre as graves violações de direitos humanos ocorridas durante os períodos de repressão ao longo do tempo observado pela comissão. Essas audiências foram centrais para esclarecer pontos sensíveis e a verdade a respeito dos acontecimentos da época e garantir a efetiva participação da sociedade na busca pela verdade histórica. Entre os objetivos das audiências, estavam: a) coletar depoimentos; b) esclarecer a verdade sobre os fatos ocorridos; c) investigar, esclarecer os

---

<sup>92</sup> Para mais informações, ver os trabalhos de Bauer (2015), Barros (2020) e Sainz, Silveira e Gallo (2020).

<sup>93</sup> Foram sacerdotes que dedicaram sua vida à luta pelos direitos humanos e ambos combatentes em face do arbítrio da ditadura militar brasileira.

demais fatos e incentivar a participação da sociedade como um todo para a busca de respostas. O grau de importância das audiências esteve diretamente relacionado à apresentação de documentos comprobatórios sobre os episódios da época. A campanha logo se tornou uma luta ampla contra a violência e todas as formas de violação de direitos humanos que passara a ganhar fôlego no Brasil, pois ultrapassou as fronteiras no âmbito federal e pôde atingir estados e municípios.

Na audiência pública realizada em Brasília sobre o caso Anísio Teixeira, a CNV recebeu de Carlos Teixeira (filho de Anísio) documentos levantados pelos familiares do educador e reitor da Universidade de Brasília (UnB), apontando inconsistências nas investigações apresentadas pela polícia do Rio de Janeiro a respeito das circunstâncias da morte, o que demonstrava que a mesma não tinha sido acidental. Tal evento constituiu-se em um momento significativo para esclarecer aspectos que vinham sendo confirmados pelo Estado brasileiro, permitindo acesso a informações inéditas para elucidar o caso e investigar a possibilidade de ter configurado crime político.

A partir desta audiência, foi possível verificar a assinatura de um termo de cooperação que ampliou a relação das duas instituições, reforçando o poder de investigação da Comissão da Verdade da UnB, ao garantir a complementariedade entre elas. Este elo entre a CNV e a Comissão da universidade – um órgão de Estado no plano federal e um órgão federal educacional –, reforçou o caráter integrador da interação socioestatal proporcionado pela CNV, fundamentalmente com o acréscimo de dados que demonstrariam a importância de expandir a relação entre diferentes instâncias, mas com objetivos comuns e compartilhados. O dossiê produzido contou com a participação de familiares da vítima e com a participação de pesquisadores de outras instituições de ensino.

Em se tratando de desdobramentos ocasionados pela Comissão Nacional da Verdade, no plano das interações socioestatais, convém ressaltar o papel das consultas públicas, que receberam diversas sugestões e contribuições de representantes da sociedade civil, bem como o papel dos comitês consultivos que propiciaram uma maior abertura para que diversas informações pudessem constar no rol de documentos a serem analisados pela CNV. Ocorreu apoio técnico e especializado, ao auxiliarem na coleta de depoimentos de vítimas e de seus testemunhos. Esta análise foi crucial para que os registros tivessem veracidade e pudessem comprovar as violações observadas, na medida em que forneceu contribuições para a elaboração de relatórios preliminares de pesquisa.

Além disso, os comitês consultivos trabalharam em conjunto e em parceria com a sociedade civil, ONGS e outras entidades para garantir a transparência e a legitimidade do processo. Esta colaboração foi essencial para a qualidade do trabalho da CNV e na construção de um relatório mais robusto voltado a maiores detalhamentos acerca do que viria a ser recomendado. Observou-se um nível considerável de envolvimento da sociedade civil

jamais visto diante do conjunto das políticas de memória elaborado pelo Estado brasileiro. Ao total, foram realizadas 71 audiências públicas em 15 estados da federação, sendo que a maioria delas tratou de temáticas diversas para obter esclarecimentos que até então eram tidos como complexos.

A instalação da CNV e seus resultados alcançados culminaram na identificação de possíveis novos elementos probatórios que questionavam a versão dada pelo governo de que Teixeira havia morrido acidentalmente. A Comissão da Verdade instaurada no âmbito da UnB produziu dossiê e relatório para novas denúncias e cobrança sobre a impunidade referente à atuação da ditadura militar. Ainda que a campanha permitisse um permanente processo de novas descobertas e levantamento de documentos para elucidar determinados fatos controversos sobre o período, haviam restrições políticas que compuseram o quadro cognitivo no qual operavam os ativistas e o governo.

Para Petersen e Wahlström (2015), os fatores restritivos apareceram na campanha e que ganharam destaque: a) a dimensão contestatória exercida contra a instauração da Comissão Nacional da Verdade e contra os atores coletivos, desafiando as relações de poder – censura, obstrução de investigações e impedimentos de abertura de arquivos que vinham de setores de oposição intra e extra Estado; b) a dimensão funcional que se reproduz em formas sutis<sup>94</sup> de contestação às políticas de memória. Contudo, as restrições políticas não foram impeditivas para que a campanha alcançasse resultados positivos e expandisse as mobilizações políticas e sociais, impulsionando-as à condução da qualidade de seus objetivos, embora os custos tenham sido maiores ao não enfrentamento de temas caros à sociedade. Esta aguardava por respostas e satisfação às famílias.

Nesta identificação de oportunidades políticas, a CNV foi fundamental para o fortalecimento da sociedade civil e da democracia, ao promover a transparência e a responsabilidade do Estado nos crimes e no modo de desvendá-los, cuja participação de atores sociais criou um senso de oportunidade e de graus compartilhados pela verdade e pela memória histórica de uma maneira mais justa e precisa. No que diz respeito ao desenvolvimento de capacidades institucionais, a CNV produziu encaixes e domínios de agência.

As relações entre os movimentos por verdade, memória e justiça e o Estado configuraram dois padrões de interação socioestatal – cooperativo e conflitivo (Carlos, 2015; 2017) – acionados de maneira circunstancial ao longo da campanha. Estes estão subjacentes às escolhas de repertórios de confrontação, sejam extrainstitucional, institucional ou multiescalar, desencadeados em decorrência de oportunidades e de restrições políticas. Pelo

---

<sup>94</sup> Tais formas advêm das disputas no âmbito das instituições de Estado, notadamente no Congresso Nacional, sobretudo com a oposição de certos grupos políticos entre os partidos à direita. Para tanto, ver, novamente, os trabalhos de Bauer (2015); Sainz, Silveira e Gallo (2020), Barros (2020).



padrão de interação socioestatal cooperativo, o movimento atua em parceria com o Estado, com vistas a alcançar objetivos comuns. Isso é demonstrado com a participação de atores sociais ligados a ONGS e a setores da sociedade civil, a partir de fóruns, de audiências, de conselhos de gestão compartilhada e de redes de ativismo. Significa afirmar que a gestão da memória ganhou contornos de participação que mobilizou diversos segmentos.

Por seu turno, o padrão de interação socioestatal conflitivo permitiu disputas e tensões em torno da causa da memória política durante os trabalhos desenvolvidos pela Comissão Nacional da Verdade. Conflitos ideológicos puderam ser observados e que giraram ao redor da aprovação da lei, quando as disputas estiveram concentradas na tentativa de instalação da CNV. Assim, setores à direita no parlamento manifestaram-se no sentido de contrapor as premissas legais que passavam a compor o quadro de aspectos norteadores de atuação do Estado. Tratava-se de se colocarem contra os dispositivos que buscavam enriquecer o debate político sobre a questão e a tomada de dispositivos legais que pudessem não apenas incrementar a política como também aperfeiçoá-la.

Os demais fatores de instabilidade ocorridos durante o desenvolvimento das ações da CNV foram creditados à resistência de setores políticos e militares que se opunham à revelação de fatos acerca do passado autoritário. Nesse contexto destacam-se a resistência para o fornecimento de informações e de documentos sobre as violações aos direitos humanos, bem como diversos obstáculos em coletar provas e demais depoimentos de testemunhas em razão da passagem do tempo e à falta de documentação disponível nos arquivos.

Alguns motivos desta resistência diziam respeito à proteção de interesses da caserna, visto que a revelação de determinadas informações poderia comprometer interesses políticos e econômicos de grupos ligados aos militares. Entre essas informações, estavam: 1) mais violações de direitos humanos já descobertas e em maior grau de sofisticação e de atingimento a setores, grupos e indivíduos, revelações sobre torturas, assassinatos, desaparecimentos forçados, cuja participação de grupos poderiam reforçar o caráter amplo e de classe que fora cometido durante a ditadura militar; 2) responsabilidade institucional, dado que poderiam ser descobertas e esclarecidas informações relativas à participação de instituições militares e políticas nas violações cometidas; 3) identificação nominal de autores de crimes e de abusos em nome de interesses do regime ditatorial; 4) colaboração internacional, isto é, informações sobre a coparticipação entre os governos militares brasileiros e outros países, no sentido de empreenderam a repressão contra opositores; 5) esquemas de repressão, detalhes sobre métodos e procedimentos usados contra os chamados subversivos; 6) eventuais desvios de recursos públicos para financiar atividades repressivas; 7) implicação de civis que participaram da repressão política; 8) cobertura e

ocultação de informações sobre como os crimes foram ocultados e encobertos pelas autoridades da época.

Essas informações poderiam afetar os interesses políticos e econômicos de grupos ligados às Forças Armadas, pois revelariam, em certa medida, o grau de extensão das violações de direitos humanos cometidas durante a ditadura militar, além da responsabilidade de instituições e de indivíduos ou grupos com conexões junto ao aparelho de Estado. As estratégias contestatórias por parte destes agrupamentos representaram um acirramento de conflitos no interior da campanha, institucionalizando a disputa em termos circunscritos ao poder de Estado, já que as contendas se deram menos em torno das ameaças ao movimento e mais na própria dinâmica de cooperação com os demais poderes (Legislativo, Executivo e sistema de justiça).

Os repertórios de confrontação atuam como condição que facilita os resultados políticos (Carlos, 2021, p. 13). Nele, são identificados alguns mecanismos que operam no processo de inovação nas táticas e nas performances, a saber, o mecanismo de adaptação e de certificação (Carlos, 2021, p. 13). De acordo com Tilly (2006), a inovação conjuga a continuidade do repertório existente em alguma medida, sendo um continuum de inovação e modulação (Carlos, 2021, p. 13).

O movimento por verdade, memória e justiça, durante os trabalhos e das disputas de narrativa em torno da Comissão Nacional da Verdade, notabilizou-se pela sua capacidade de organização, de posicionamento político frente aos objetivos e às demandas a serem tratadas e de investigação independente, que vieram a acrescentar informações, documentos e descobertas que até então não haviam sido trabalhadas pelas políticas públicas de memória advindas do Estado. O repertório extrainstitucional, que predominou com o passar da campanha, reuniu iniciativas do movimento caracterizadas por diversas táticas e performances. Ou seja, auxiliou na construção de bancos de dados, dossiês, denúncias, fóruns espalhados por diversos estados brasileiros, divulgação na mídia, atos públicos, passeatas e elaboração de documentos. Essas evidências conduziam a uma série de dados para auxiliar as autoridades na tomada de decisões e nas denúncias e achados sobre o período de exceção.

Tal produção coletiva de informações pode ser entendida como um duplo aspecto para a caracterização do ativismo: a) demonstrar como o enquadramento interpretativo do movimento concernente às injustiças ainda a serem descobertas e esclarecidas, a partir das injustiças sociais, as origens, as consequências e as possíveis soluções com o desvelar dos casos; b) conferir visibilidade política nacional e internacional, política, moral e social às injustiças até então encobertas pelo Estado brasileiro e pela corporação militar.

No transcorrer da campanha, ainda, o movimento ajudou a produzir documentos dentre relatórios, dossiês, bancos de dados, concentrados em períodos de emergência e no

pico da campanha e posteriormente a ela, isto é, o relatório final<sup>95</sup>. As denúncias fundadas em dossiês configuram uma performance modular (Tarrow, 2009), robustecida por experimentos pretéritos, tentativas, aprendizados e uma série de saberes acumulados ao longo da campanha. Além dessa modulação, houve inovações no repertório, mediante campanhas públicas para conscientizar a sociedade em geral sobre a relevância da memória, verdade e justiça para as vítimas e seus familiares. Além do que, parcerias estratégicas, vale dizer, o estabelecimento de parcerias com organizações da sociedade civil, tais como sindicatos e grupos de direitos humanos, com o intuito de fortalecer a mobilização, o uso de mídias sociais para disseminar informações e mobilizar apoio à causa.

Ademais, o repertório estratégico de pressão política incluiu lobby junto ao Congresso Nacional, o que de fato levou à criação da CNV, bem assim encontros com autoridades governamentais para pressionar pela implementação e a realização de eventos comemorativos para homenagear as vítimas, mantendo viva a memória sobre a ditadura militar. Essas inovações táticas contribuíram de maneira significativa para que a CNV pudesse ganhar formato e produzir elementos que viriam a promover condições de possibilidade para lidar com o passado autoritário na democracia política brasileira a partir daquele momento conjuntural em diante.

Também articulou várias forças sociais e políticas que giravam ao redor da causa sobre a violência e a impunidade, caracterizando-se por coordenação e lideranças ativas compostas basicamente por elites políticas próximas à causa. Além das redes de ativismo que foram ganhando espaço dentro da campanha movimentista, agregaram-se coalizões de apoio de uma maneira organizacional junto a entidades da sociedade civil, grupos religiosos, sindicatos e partidos políticos de esquerda e de centro. Isso se materializou na criação de diversas outras comissões da verdade estaduais, municipais, setoriais espalhadas pelo Brasil.

O repertório multiescalar, por sua vez, consiste em performances de nacionalização e, sobretudo, de internacionalização da causa e consiste, no caso que envolveu a CNV, em uma inovação tática, pois não apenas representou o não esgotamento mas foi além, ao permitir o reconhecimento por parte de autoridades externas das reivindicações por atores societais e políticos internos ao país. Desse modo, a influência de experiências internacionais foram decisivas e serviram de modelo para a CNV, contando, assim, com o apoio de organizações internacionais de direitos humanos e da comunidade internacional, que pressionaram o governo brasileiro a assumir a responsabilidade pelas violações da ditadura militar. Dentro desse contexto, a campanha influenciou para que a CNV pudesse obter apoio junto a organismos internacionais, como a ONU, visando obter cooperação técnica e auxílio para investigações.

---

<sup>95</sup> Foi entregue no final do ano de 2014.

Estas parcerias permitiram que a CNV tivesse acesso a informações e expertise internacionais, sendo fundamental para a realização e continuidade de seus trabalhos. Quanto à nacionalização da campanha, esta teve ressonância na mídia nacional, por conta da ampliação de divulgações pelas organizações da sociedade civil por intermédio da realização de campanhas públicas para conscientizar a sociedade. Contudo, algumas críticas detiveram-se na falta de profundidade sobre a cobertura da imprensa, ao argumento de que não houve abordagem suficiente acerca das recomendações da comissão e as violações de direitos humanos.

Um tema que desperta discussão, entretanto, e que alçou elementos para uma abordagem mais substancial, tem a ver com a participação de grupos sociais nos trabalhos da CNV, de maneira especial, durante as audiências públicas e durante as diligências para ouvir os inúmeros relatos de indivíduos que sofreram violações de direitos humanos. Os indígenas, por exemplo, foram um desses agrupamentos que tiveram oportunidade de relatar os fatos, pois compartilharam suas experiências de violência, de desapropriação de suas terras, suas culturas e demais formas de opressão. Um dos casos paradigmáticos foi o relato sobre a guerrilha do Araguaia, em que a CNV reconheceu as violações e recomendou medidas de justiça e de reparação. Foi a partir da participação de lideranças destes agrupamentos sociais que segue em curso o processo de criação da comissão da verdade indígena.

Ao permitir-se que os povos indígenas fossem incluídos nos trabalhos da CNV, o significado do processo de justiça transicional, pela lente das interações socioestatais, ampliou o foco nos atingidos, que passaram a ser visibilizados também como vítimas, não apenas do regime político de caráter ditatorial, mas também do modelo econômico de desenvolvimento levado a cabo pelo Estado brasileiro. Isso possibilitou lançar luzes sobre como a violência não esteve restrita aos grupos políticos e ideológicos que se contrapunham à ditadura, atingindo, também, diversos outros segmentos sociais. A partir de números levantados pela CNV, o Estado brasileiro foi responsável pela morte e desaparecimento de 8.350 indígenas de dez etnias diferentes. Esta inovação permitida pela comissão responsabilizou a ditadura e seus agentes pela violência sistemática cometida contra os povos indígenas.

Além desses grupos, as vozes femininas também se fizeram presentes durante a campanha realizada pela CNV: um desses setores era o denominado Ditadura e Gênero, que dedicou-se a identificar e a analisar os diferentes impactos das práticas repressivas e a tortura realizada contra as mulheres. As audiências públicas e relatórios produzidos registraram as experiências femininas que não tiveram suas histórias reveladas, advindas das narrativas oficiais que não as reconhecia quando as violências eram-lhes dirigidas, seja quando decorriam dos grupos que imprimiam resistência. Nesse contorno, em linhas gerais, a

dimensão sobre o papel da mulher era relegado à inexistência. Para além do sofrimento corporal, a CNV foi responsável pela maior participação das mulheres para elucidar pontos e discutir as implicações que a ditadura militar teve sobre suas vidas: solidão, desemprego, estigma, criação de filhos/as, enfrentamento à repressão etc.

Ao nomear as mulheres que foram submetidas à prisão, tortura e assassinato, a CNV contribuiu para que as mulheres se tornassem parte da memória coletiva sobre a resistência, afirmando que participaram ativamente de movimentos, e que, ao desafiarem a ordem, também foram reprimidas pelo regime militar como mulheres. As audiências públicas e relatórios produzidos pela CNV registraram as experiências de mulheres que não tiveram suas histórias contadas, seja pela narrativa oficial que não reconheceu as violações praticadas contra tantas mulheres, ou pela narrativa dos movimentos de resistência que, em geral, não deram a dimensão devida à atuação das mulheres.

Além da tortura propriamente dita, é importante considerar outros impactos que a repressão teve sobre a vida dessas mulheres. A solidão, o desemprego, o estigma, criar os filhos sem o pai que estava preso, morto ou desaparecido, proteger familiares que ignoravam a violência do regime, trazer e levar recados da prisão, enfrentar os agentes da repressão ao perguntar por seus parentes. Todas essas circunstâncias foram parte da luta de muitas mulheres diante do regime militar. Elas foram protagonistas na busca pela verdade ao procurar seus familiares vítimas da perseguição política e demandar apuração dos crimes da ditadura, e estiveram na linha de frente do movimento pela Anistia.

No que diz respeito à repressão sobre pessoas LGBTQ+, a CNV foi expressiva para conduzir, em paralelo, a tarefa de realizar discursos sobre o tema da “ditadura e homossexualidade” no Brasil. Mediante a participação de atores sociais ligados a movimentos e à academia, a partir da realização da audiência pública pela Comissão da Verdade do Estado de São Paulo, em 2013. Houve relatos importantes que trataram sobre atos repressivos contra sexualidades dissidentes.

Nesse passo, ocorreu uma sensibilização dos membros da CNV, que vieram a propor, em março de 2014, uma segunda audiência, amplificando o tema. Com a presença de diferentes setores de movimentos de luta em prol de direitos humanos e das questões atinentes aos direitos LGBTQIA +, foram apresentadas pesquisas que tratavam de distintos temas relativos às violações. A partir dessas distintas pesquisas e da pressão dos grupos, a CNV incluiu, em seu relatório final, um capítulo específico relativo à violência cometida contra pessoas LGBT. A comissão paulista elaborou uma ampla lista de recomendações voltadas à temática: a) criminalização da homofobia, lesbofobia e transfobia; b) aprovação de legislação que garantia a livre identidade de gênero; c) a construção de lugares de memória para segmentos LGBT ligados à repressão e à resistência durante a ditadura militar; d) pedidos de

desculpas oficiais, cassações e expurgos cometidos contra homossexuais em atos públicos; e) reparações.

Elemento ausente, contudo, foi a questão sobre os direitos da população negra nas discussões travadas pela CNV. Apesar de trazer à baila as histórias e imagens de lideranças negras, como Osvaldo Orlando da Costa, o Osvaldão, Carlos Marighella e Helenira Resende de Souza Nazareth, a CNV não se ocupou de relacionar essas personagens ao contexto mais estrutural das relações raciais brasileiras, tampouco se deu conta da necessidade de mostrar que a luta pela democratização contou com a participação ativa de homens e de mulheres negras, que entendiam que a verdadeira democracia deveria ser conquistada juntamente com a luta pela liberdade e pela igualdade para negros e brancos.

Diante de todo o panorama até aqui descrito, em perspectiva teórico-metodológica adotada nesta tese, é mister salientar o que os achados da pesquisa contribuem para preencher a lacuna identificada, como elemento central de discussão. Tendo isso em conta, defende-se aqui que as consequências políticas das interações socioestatais entre Estado e atores sociais consistiram em processos de institucionalização de demandas que se pluralizaram em conquistas de direitos à memória e à verdade. Os encaixes institucionais e os domínios de agência revelaram-se como instrumentos para uma política pública de direitos humanos, cuja efetividade requer a co-participação de diferentes atores estatais e societários para sua realização a contento, ou, ao menos, mais substantiva no que se relaciona às políticas de memória

No que toca aos domínios de agência relativos à principal política de memória constituída na conjuntura – a campanha da Comissão Nacional da Verdade (CNV) –, estes descortinaram uma série de instrumentos como leis, audiências, investigações, cargos, medidas políticas em nível estadual e local que sedimentaram as interações socioestatais do ponto de vista macro. Resultante dessas relações, propiciou-se, no plano da verdade e da memória, o fortalecimento da CNV que, ao longo de sua campanha, construiu encaixes institucionais de tipos diversos, de níveis de hierarquia política ou de autoridade em que atuaram, com o propósito de influenciar a política pública e torná-la mais consistente.

Os órgãos, cargos, planos e programas efetuados ao longo das demais comissões que surgiram na esteira da CNV, durante o período de sua abrangência nacional, tiveram impactos na proliferação da política pública por verdade, memória e justiça, que se desenhou como encaixes institucionais elaborados no decorrer da campanha. Todo esse conjunto de aspectos operaram em diferentes níveis de atuação vertical, sendo que a escala superior da hierarquia política (a CNV) e na escala média e inferior –, auxiliaram-se mutuamente, ilustrando o plano das políticas de memória. Ainda que houvesse a escala superior, esta não era suficientemente sólida para descobrir elementos que solucionassem as demandas dos atores sociais que disputavam as aspirações em termos de concretização das políticas. A alta hierarquia política

do encaixe não necessariamente afetou a institucionalização de demandas, transformando-se, assim, em capacidade estatal e domínios de agência compartilhados. Dessa maneira, o Estado ofertou respostas mais robustas, conferindo maior institucionalização de direitos e sua ampliação ao conjunto de grupos sociais.

Para Carlos (2021, p. 28), os encaixes preexistentes operam como recursos que potencializam a construção de novos encaixes e acessos ao Estado, cujo acúmulo presume o aprendizado dos atores de um processo a outro. Isso foi perceptível no contexto aqui analisado entre 2011 a 2016, quando o governo de centro-esquerda liderado pela presidência de Dilma Rousseff e os movimentos por memória, verdade e justiça mobilizaram recursos para ampliar a institucionalização de demandas e, por conseguinte, de direitos de cidadania abarcados por estas políticas públicas.

Conforme argumentado por Carlos (2020), os encaixes são definidos relacionalmente como processos intermediários de solidificação institucional derivados de interações socioestatais, que atribuem alguma agência com certa duração aos atores sociais envolvidos na institucionalização de demandas e ações. Os processos referentes às caravanas de anistia configuraram-se interações socioestatais com certa duração, pois materializaram situações nas quais foi possível o envolvimento amplo na institucionalização de demandas e de ações que se espalharam ao redor do país, nas diferentes regiões, demonstrando-se, com isso, a capacidade de concretização dos anseios por reparação, eixo central nas disputas por verdade, memória e justiça. Caracterizou-se por institucionalização de médio alcance, mútua constituição entre instituições políticas, atores sociais e incubadoras institucionais, ou seja, instituições do sistema político que durante o processo de formação dos movimentos atuam de modo a promover a interação entre eles e essas instituições (Houtzager, 2004), permeabilidade do Estado, mediação por partidos, legislativos, coalizões de governos e administrações públicas no âmbito do Poder Executivo.

Tecidos sob encaixes no Estado, capacidades organizacionais e padrões de cooperação com as instituições, os domínios de agência prolongam no tempo a influência dos atores sociais, dada a exclusividade de acesso ao Estado e a legitimidade de agir em políticas específicas (Carlos, 2020 p. 171). Sendo assim, as caravanas prolongaram-se no tempo, dado que foram peças centrais na condução das demandas por verdade, memória e justiça durante os governos de centro-esquerda no Brasil.

### Síntese

Entre os anos de 2003 a 2016, período abarcado pela análise, o contexto que se apresentava era o de oportunidades políticas não apenas para um leque mais amplo de medidas e políticas públicas, mas, fundamentalmente, para as medidas por memória, verdade

e justiça. Pela primeira vez na história política do país, um presidente com origem nas classes populares ascendia ao poder mediante uma aliança com diversos partidos à esquerda e com setores do empresariado. Nesse contexto, estavam dadas as condições para que aliados dos movimentos por memória, verdade e justiça pudessem ingressar junto à institucionalidade. Os atores dos movimentos utilizaram-se de uma série de táticas que foram além do campo institucional, o que denotou uma diferença substancial em comparação com a conjuntura política anterior.

Embora os atores mais próximos dos núcleos militantes e organizados, tais como ONGS, coalizões de apoio à causa e parentes de vítimas, não ocupassem postos mais significativos no âmbito federal, representantes políticos na gestão do Estado se fizeram presentes a partir das escolhas de pessoas realizadas pelo Poder Executivo. Esses indivíduos haviam tido algum grau de participação em lutas sociais e políticas contra a ditadura militar e, em grande parte, estavam ligados a partidos de esquerda ou com alguma militância política e intelectual *pro* direitos humanos. Nessa atuação, puderam pressionar junto aos espaços de poder, sobretudo para mobilizar apoios no Congresso Nacional e contribuir com a produção de políticas públicas atinentes ao tema da memória política.

Este agir político conduziu o movimento a ter importantes conquistas, como a criação dos programas nacionais de direitos humanos, a ampliação da visibilidade social e política para a causa da memória acerca da ditadura no Brasil e a construção de medidas que viessem a promover uma integração mais efetiva entre sociedade e Estado. Assim, a própria mudança de gestão, a elaboração de novas leis e políticas, o advento das chamadas caravanas da anistia, bem como o surgimento das clínicas de testemunho, foram vitais para que a mobilização saísse do plano federal e se estendesse para diversas localidades do Brasil, contribuindo para a edificação de domínios de agência mais voltados à integração destas pautas, antes secundarizadas ou mesmo inexistentes no governo FHC.

Os movimentos tiveram eco nas micro regiões e em diversas capitais, consolidando a capacidade de o Estado brasileiro atingir níveis importantes e expressivos em prol do tema. Nessa onda de respostas conferidas pelas interações socioestatais, o movimento por memória, verdade e justiça atingiu o Estado quando da criação da Comissão Nacional da Verdade, na qual a participação foi fundamental, expressando-se por meio de mobilizações de grupos, de elaboração e de envio de documentos para as instâncias responsáveis pelas decisões. Em colaboração com o próprio Estado, as táticas de divulgação das medidas visaram reparações, investigações e pressionaram o mesmo a descentralizar ações, constituindo uma base paradigmática e inédita com vistas a ações futuras e a qualificar a democracia brasileira. Com baixos níveis de contestação, ficando restrita a grupos específicos no parlamento e em certos setores da sociedade, as políticas de memória puderam ter um



momento conjuntural de expressão sócio-política que despertou intensos debates pelo país e assegurou uma linha contínua de direitos por memória e verdade.

O período, entretanto, encerrou-se com a deposição de Dilma Rousseff, sucessora de Lula da Silva, por meio de um turbulento processo de impeachment, e que impactou diretamente as mobilizações por memória, verdade e justiça, na própria conjuntura em questão, e nos principais acontecimentos que decorreram, dificultando, pois, a sequência das discussões no debate público e na agenda de políticas públicas.

## **6 MUITOS PASSOS PARA TRÁS, NENHUM PASSO À FRENTE: A MARCHA DA REGRESSÃO DAS/NAS POLÍTICAS DE MEMÓRIA NO BRASIL (2016-2022)**

Assim como nos anteriores, este capítulo está dedicado a descrever e a analisar os processos de interação sociestatal sobre políticas de memória durante os anos em que os governos à direita (Temer e Bolsonaro) conduziram as disputas políticas em torno do tema da memória da ditadura militar no Brasil. A exposição está centrada em dois momentos distintos: de um lado, a conjuntura na qual ocorreu a mudança de governo, cuja deposição de Dilma Rousseff elevou Michel Temer à presidência da República, e que marcou uma guinada importante no que se refere ao tema das políticas públicas e das políticas de memória, em particular; e, de outro, o contexto político em que Jair Bolsonaro chegou ao poder, momento em que a temática passou a ganhar novos contornos de tensão entre os movimentos por verdade, memória e justiça e o governo, caracterizado por traços significativos de extremismo.

O capítulo inicialmente não apresenta grandes novidades em termos de descobertas que possam demonstrar o caráter de ineditismo da pesquisa, o que vem a ocorrer *a posteriori*, quando as análises realizadas conformam os acontecimentos ao lastro teórico sobre o qual se assenta a tese. Ou seja, a realização de contornos analíticos voltados a perceber como as interações socioestatais no período apresentaram-se de forma a iluminar o papel do Estado e dos movimentos durante os anos em que o Brasil esteve sob a égide de um contexto regressivo em termos de políticas públicas.

Com o propósito de levar a cabo tal intento, a estrutura do texto está caracterizada por uma abordagem que converge para alguns elementos comuns entre os dois contextos analisados. Se de um lado, durante a condução de Temer, as políticas de memória estiveram sob ameaça de serem reduzidas em sua eficácia, com os movimentos perdendo força por conta das dificuldades de contexto, nos anos Bolsonaro, isto se aprofundou de tal modo a revelar a condição brasileira de estar sujeita a mudanças bruscas e radicais em seu tratamento relativo ao tema, cuja gestão de governo e o arrefecimento social dos grupos engajados na disputa por memória estiveram em posições antagônicas.

As fontes consultadas para a análise deste capítulo são matérias na imprensa, livros, teses, artigos e documentos públicos que ilustram os argumentos aqui explicitados e trabalhados em consonância com a linha teórica e metodológica utilizada pela pesquisa. O objetivo primordial do capítulo é construir uma base analítica que discuta o contexto político em que as interações socioestatais sobre políticas de memória passaram a ter uma outra configuração em relação às conjunturas anteriores, que se apresentaram em normalidade de funcionamento e que, nas próximas páginas, vão demonstrar seu ponto de virada e de saliência.

## 6.1 A conjuntura pós-impeachment e o início da regressão nas políticas públicas: apontamentos gerais e suas repercussões políticas

Nesta seção, realiza-se um balanço geral e de conjuntura sobre os episódios que envolveram o fim do governo liderado por Dilma Rousseff (PT) e a chegada de Michel Temer (PMDB) à presidência, mediante um processo político conturbado, como é próprio de momentos em que presidentes deixam o cargo via impeachments, e suas implicações no âmbito das políticas públicas e dos direitos humanos. Traça-se um panorama dos acontecimentos que caracterizavam o período, abrindo caminho para discutir, de fundo, como este gerou efeitos nos processos de interação socioestatal sobre políticas de memória em momentos posteriores.

O segundo governo de Dilma Rousseff (2015-2016) esteve caracterizado por uma política econômica de ajuste fiscal geradora de uma série de resultados negativos para o mercado de trabalho e para os índices econômicos de maneira geral. Tal política econômica foi implementada após a confirmação de um déficit de 0,6% do Produto Interno Bruto brasileiro, posteriormente a dezessete anos de superávits consecutivos. O ajuste fiscal levado a cabo pelo governo pautou-se pela redução de gastos públicos, aumento no desemprego, redução do salário real, desmonte da política de valorização do salário mínimo, bem como o aprofundamento da financeirização e da desindustrialização brasileiras.

Nesse contexto, a política econômica de corte neoliberal, que havia sido a marca de governos anteriores à chegada do Partido dos Trabalhadores à presidência, conduziu o país a uma crise histórica e sem precedentes, o que gerou inúmeras críticas de diversos setores, seja da própria base social do governo, seja de setores historicamente contrários aos governos petistas. Essas contradições que eram ilustradas nas medidas de governo e que contradiziam os compromissos firmados durante a campanha presidencial de 2014 ajudaram a criar um caldo de insatisfação generalizada, além das reações virulentas do grupo político derrotado nas eleições, que se mostravam intensas e aglutinavam elementos propulsores para o posterior impedimento da presidente.

Além deste quadro de dificuldades devido à crise financeira e à recessão econômica, que eram a tônica do momento vivido, causas de ordem político-institucional contribuiriam para colocar mais obstáculos à sequência do mandato de Dilma Rousseff. Entre elas, a principal causa deflagradora para o acirramento do conflito: o fator político, que se desdobrava nas relações com o Congresso, na tentativa de contenção de danos diante da articulação comprometida e na própria dificuldade de rearticulação com uma base mais sólida e ampla na sociedade para debelar a crise e continuar o exercício da presidência. Tendo em vista tal cenário, um ponto de inflexão que marca o governo de Dilma Rousseff foi o lançamento do programa “Ponte para o Futuro”, capitaneado por lideranças do Partido do Movimento

Democrático Brasileiro (PMDB), agremiação que integrava a base de apoio e tinha o vice-presidente da República, Michel Temer – principal articulador da deposição presidencial.

Tratava-se este documento de uma série de pontos que objetivavam implantar algumas reformas políticas e econômicas sob o signo da austeridade fiscal ainda mais dura, a partir de ajustes das contas públicas, da redução do déficit público e do estímulo ao crescimento econômico. Alguns pontos centrais do novo documento giravam em torno da questão fiscal, segundo a qual, enfatizava-se a necessidade de um equilíbrio fiscal mais duradouro, ao criticar a ampliação de gastos advindos do próprio governo. Além disso, eram dirigidas críticas à administração do orçamento, considerada a peça de maior relevância de uma legislatura, cuja ênfase na necessidade de sua autonomia buscava a defesa para o fim de todas as vinculações orçamentárias.

Outro ponto contido no programa – chamado “Previdência e Demografia” -, defendia um alargamento *pro* setor privado, pois, de acordo com o documento, havia uma clara crítica ao regime de previdência que vigorava até então, com uma defesa da eliminação inflacionária e do corte de indexação de qualquer benefício ao valor do salário mínimo. Ademais, buscava-se interromper o crescimento da dívida pública com estímulos ao setor privado e colocando o Estado como ente cooperativo para a abertura de mercados externos, reduzindo tarifas e convergindo em normas negociadas com a Ásia e com o Atlântico Norte.

Diante desses enunciados gerais, pretendia-se construir um equilíbrio fiscal duradouro com a progressiva redução do endividamento público, que os governos de centro-esquerda tinham como caro, uma vez que a eles se atribui, em boa medida, o viés de investimento em amplos segmentos de políticas públicas para a redução de desigualdades sociais. Também a busca de uma inflação no centro da meta, ou seja, 4,5 alinhada à média internacional de países considerados relevantes, desenvolvidos e emergentes. Como se observava, a diretriz central do documento colocava prioridade em políticas de desenvolvimento voltadas a atender à iniciativa privada, ampliando concessões de infraestrutura, de logística e de complementariedade aos avanços públicos. A intenção, em última análise, era a garantia de uma legislação para melhorar o nível de governança corporativa junto às empresas estatais e às agências reguladoras.

Fixava-se, assim, o sentido de descontentamento com o gasto em políticas públicas de natureza diversa, ao alegar-se que seria preciso estabelecer uma agenda de transparência e de avaliação contínuas, analisando-se os impactos e seus resultados contestados no plano de efeito comparativo aos países considerados relevantes. Ficava demonstrado, portanto, que o programa alternativo à crise que se estabeleceu no Brasil estava voltado para a redução de investimentos em setores de maior capacidade social, sendo que as repercussões seriam sentidas de modo a atender segmentos estratégicos do Estado e das corporações financeiras. Desse modo, colidia-se com a própria fração do governo que se mostrava resistente à maioria

dos pontos abordados pelo documento elaborado pelo PMDB para suplantar a crise econômica do momento.

Contudo, a presidente Dilma Rousseff recusou a proposta por seus parceiros de coalizão política e rechaçou a adoção de elementos que fortaleciam ainda mais o perfil de modelo neoliberal, o que poderia enfraquecer sua base social de apoio e o conjunto geral da sociedade brasileira. Essa proposição de ajuste fiscal dificultaria colocar em marcha o programa vitorioso nas urnas em 2014.

Somado às questões econômicas que abalavam o governo, fatores associados à corrupção política contribuiriam para desencadear maiores dificuldades com vistas a conter a crise. Prova disso, foi a condução da chamada Operação Lava Jato, que teve como uma de suas fases mais sensíveis a descoberta de esquemas ilícitos envolvendo partidos políticos integrantes da coalizão de apoio ao governo e do próprio PT. Em sua última fase, a operação passaria a investigar altos funcionários com envolvimento junto ao governo federal e empresários que haviam tido relações com financiamento de campanhas e lobby junto às empresas estatais. Esta operação teve implicações significativas nos rumos da crise política, visto que foi a ponta de lança para a substancial perda de popularidade da presidente Dilma Rousseff, embora ela não fosse diretamente implicada nas investigações. Criava-se, assim, um clima propício para a perda de base social para além dos segmentos que a apoiavam, gerando uma série de protestos que conformariam as insatisfações generalizadas.

Esses eventos, que passariam a se avolumar no país, tomaram forma de maior intensidade, compondo um leque de contrariedade ao governo e ao modo como este conduzia os rumos do Brasil. Ademais, a cobertura midiática, advinda dos principais meios de comunicação, foram fatores importantes para influenciar a tomada de posição frente à condução e como o governo se movimentava diante das denúncias e de suas decisões. Estava formado o caldo para a imediata retirada da presidente e a condução de Temer para o comando político do país: um caminho que se tornaria sem volta.

O próprio PMDB – que compunha a base de apoio como o principal partido aliado – juntamente com os demais partidos mais à direita –, retiraram-se do governo e formaram uma coalização política, com PSDB e DEM, que já pertenciam aos quadros de oposição, com vistas a destituir Dilma Rousseff da presidência da República. Ademais, as alegações de possível cometimento de crime de responsabilidade e a perda substancial de popularidade e de base parlamentar seriam aspectos centrais para sua substituição em seguida: estavam dadas as condições para a ocorrência de um segundo impeachment presidencial em trinta anos de democracia brasileira pós-ditadura militar.

No dia 02/12/2015, o então presidente da Câmara dos Deputados – deputado Eduardo Cunha (PMDB/RJ) –, deu início ao processo de impeachment mediante aceitação de um pedido, em petição apresentada pelos juristas Hélio Bicudo, Miguel Reale Júnior e Janaína

Paschoal. A aprovação do prosseguimento do processo ocorreu em 17 de abril de 2016, tendo 367 votos favoráveis, 137 contrários e 7 abstenções. Em seguida, foi ratificado pelo Senado, que o aprovou em 12 de maio de 2016, suspendendo, por definitivo, os poderes presidenciais de Rousseff.

Durante o processo político em curso, posições antagônicas se apresentavam no ambiente político e social, acadêmico e no debate público, que davam conta de discutir o caráter do afastamento da presidente. De um lado, a fração política afastada do poder, ao sustentar que a deposição presidencial caracterizava-se como um *golpe*, alegando que não havia tido o cometimento de crime de responsabilidade por parte da presidente e que o processo tratava-se de uma peça de ficção, conduzido por setores do próprio governo, o PMDB, que o traíra, e que estavam associados à oposição capitaneada pelo PSDB.

Por outro lado, o agora governo conduzido por Michel Temer alegava que o processo de impeachment havia obedecido os ritos formais determinados pela Constituição de 1988 e a Lei do impeachment, inclusive com a chancela do Supremo Tribunal Federal (STF), discurso repetido à saciedade pela grande imprensa e por setores do Congresso, que passariam a obter benefícios do novo governo que se iniciava, tais como cargos, recursos e demais dividendos políticos.

A primeira medida realizada pela fração política que passaria a conduzir os rumos do país foi a proposição de uma Emenda Constitucional voltada a estabelecer um novo modelo de gestão econômica e fiscal, conhecida como PEC do arcabouço fiscal<sup>96</sup>, que fora aprovada sem maiores dificuldades, embora de controvertido apoio popular. Por esta medida, seria implementado um novo teto de gastos, sendo considerada uma resposta à crise fiscal enfrentada pelo Brasil naquele momento. Seus principais pontos diziam respeito à limitação com os gastos públicos, cujo núcleo era o estabelecimento de um limite de investimentos, vinculando-os à inflação do ano anterior, que garantiria uma maior previsibilidade e controle sobre as despesas de governo. Também, por via de consequência, a redução do déficit público, ao buscar a promoção de uma maior responsabilidade fiscal e equilíbrio nas contas governamentais, bem como a busca por reformas estruturais, entre as quais, a reforma previdenciária e trabalhista, visando privilegiar a eficiência e a competitividade da economia brasileira.

Tratava-se, em última instância, de repactuar o país com uma proposta de modelo político-econômico de viés neoliberal por essência e de forma mais robusta, impondo uma série de medidas que estavam dispostas no documento “Ponte para o Futuro”, discutido e recusado pela presidência sob a chefia de Dilma Rousseff. Na prática, sua implementação desviava-se do programa vencedor das eleições presidenciais de 2014, dado que as

---

<sup>96</sup> Tratava-se de uma proposta de emenda constitucional de número 55/2016

consequências advindas da proposta de governo foram a redução de investimentos em políticas públicas, notadamente em saúde e em educação, aumento da desigualdade social e na prestação de serviços públicos.

Assim, o impacto nas políticas públicas, em linhas gerais, foi sentido de uma maneira substancial, na medida em que a movimentação política e suas decisões tratava de reordenar uma série de reformas, de tal sorte a privilegiar determinados grupos e interesses que estavam insatisfeitos com os rumos econômicos e políticos do governo anterior. Nessa direção, o pré impeachment e seus efeitos posteriores colocavam o Brasil em uma rota de conjuntura crítica jamais vista na história política recente do país. Um dos elementos que marcaram esse contexto foi o alto nível de disputa que se acirrou no ambiente político e societário, em virtude do modo como o processo foi conduzido pelos atores.

Tal panorama foi complexo e multifacetado, uma vez que aprofundou as divisões ideológicas e partidárias, intensificando o embate de posições entre diferentes grupos políticos. De efeito, quatro ordens de fatores ilustram este ambiente: a) a questão da legitimidade do novo governo empossado, a partir de um processo controverso de impeachment levado adiante sem a clara delimitação de responsabilidade administrativa da presidente deposta, o que aprofundava a cisão social e política em torno da legalidade ou não dos instrumentos utilizados, podendo trazer sérias consequências para a sociedade e para o sistema político; b) a divisão partidária e o protagonismo dos partidos à direita, impasses decisórios e paralisia na condução de uma agenda para o país; c) o modo de condução e da expressão da opinião pública sobre os fatos políticos; d) a insuficiência nas respostas de governo para superar a crise ou, ao contrário, aprofundá-la ainda mais.

Quanto ao primeiro aspecto, ressalte-se, de antemão, que todo governo ungido a partir de um processo traumático e de baixa certeza sobre suas decisões, padece de problemas com sua aceitação perante o conjunto mais amplo da sociedade. De fato, este era o ponto central do embate que o governo enfrentaria, visto que, se por um lado tratava-se de um respeito formal à Constituição em vigência, de outro, a legitimidade carecia de força, pois seu conteúdo esbarrava na ideia de que o próprio vice, agora tornado presidente, também não deveria ser poupado das denúncias que atingiram a ex-presidente. Para ampliar, os impactos das políticas de governo constituíam-se em entraves à aceitação da sociedade e davam o tom das dificuldades sob as quais a nova configuração de poder estaria submetida.

Dessa maneira, o governo permanecia instável do ponto de vista dos olhares da sociedade civil, no entanto, com fortes traços de estabilidade institucional, ao isolar a fração política que havia derrubado, capitaneada pelo PT e os partidos que o apoiavam, tornados agora oposição ao governo Temer. Dentre os fatores que afetavam a legitimidade, estavam as denúncias de corrupção e a condução na falta de políticas que aprofundavam as desigualdades.

A respeito do segundo aspecto, isto é, a divisão da disputa partidária, esta refletiu a recomposição política das forças no Congresso Nacional, visto que os partidos que compunham a base que deu sustentação na aprovação do impeachment passaram a integrar o novo governo como emblema da conservação presidencial, típico do presidencialismo de coalizão e seus elementos constitutivos. No que tange ao funcionamento institucional em situações políticas pós-traumáticas – como é o caso de impeachment presidenciais -, a literatura de viés institucionalista<sup>97</sup> aponta para as características de não ocorrerem rupturas mais drásticas do modelo de governabilidade.

O governo que se seguiu passou a adotar uma linha de conduta mais atrelada aos interesses de uma política mais fisiológica, pois Temer, ex-deputado e ex-presidente da Câmara dos Deputados, tinha um profundo conhecimento acerca dos meandros de funcionamento do Congresso Nacional, o que lhe proporcionava um melhor trânsito com os congressistas e lhe facilitava amarrar acordos de bastidores mais consistentes do ponto de vista da sustentação de apoios legislativos. Sendo assim, a proteção de eventuais denúncias, ainda que com baixíssimos índices de popularidade, estava dada de forma a não lhe causar dificuldades de governabilidade e embaraços. Para tanto, foi de bom tom estabelecer relações políticas mais próximas com o chamado *Centrão*<sup>98</sup>, de modo que pudessem exprimir ganhos duplos para o governo e para este agrupamento político. Nesta relação de troca, Temer ampliou os apoios e permitiu maior consistência governativa, a par dos inúmeros pedidos de impeachment recebidos pelo presidente da Câmara.

Como se observou, a dinâmica institucional pós-impeachment não teve maiores alterações no plano das disputas políticas, mantendo-se fixada às contendas próprias do jogo em que o governo projetava suas intenções de políticas e a oposição, enfraquecida e de minoria nas duas casas legislativas, buscava conter os danos. Ou seja, a disputa ao redor da luta distributiva permanecia inalterada, reordenada pelo retorno do PT e seus partidos satélites à condição de oposicionistas, ao passo que o PSDB, há quase dezesseis anos na oposição, passaria a integrar o núcleo de apoio à gestão de Michel Temer.

Nesse cenário, havia irrestrito compromisso desta rede de partidos para apoiar e levar a cabo as proposições de reforma do governo já mencionadas nesta seção do trabalho. A prioridade da nova gestão, portanto, era a tentativa de uma recuperação econômica do país em moldes neoliberais. Este perfil de governo entrava em choque com diversos atores sociais diretamente afetados como, por exemplo, as centrais sindicais e os demais grupos que compunham a base histórica de apoio aos governos liderados pelo PT. Assim, estavam dadas

---

<sup>97</sup> Dentro desta literatura, conferir os trabalhos de Limongi (2023), Perez Liñan (2018) e Pereira e Melo (2024).

<sup>98</sup> Grupos de parlamentares do chamado Baixo Clero e que se aglutina em torno de demandas clientelistas de seus membros e cuja agenda ideológica fica em segundo plano (Testa; Mesquita, Bolognesi, 2024, p. 05).



as condições para que entraves e impasses, com diversas manifestações contrárias ao governo, fossem mobilizadas nas ruas.

No que diz respeito ao terceiro aspecto, ou seja, no modo de condução da cobertura midiática, esta representou um papel relevante para o impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff e na condução do governo. Nessa ótica, observou-se um quadro de apresentação informacional que contribuiu para conduzir a maiores exasperações da disputa política com impacto no modo com a sociedade passou a compreender as ações do governo que havia sido deposto. Isso porque dados eram disponibilizados e demonstravam que boa parte dos brasileiros(as) apoiavam o impeachment, ao passo que outras pesquisas indicavam um cenário mais dividido da situação política.

Argumentava-se que a mídia brasileira teve um papel superlativo na destituição presidencial de Rousseff, ao promover uma narrativa que enfatizava as acusações contra a ex-presidente e o caráter amplificado de sua atuação à frente do governo. Assim, minimizava-se a fragilidade das provas e as críticas que eram colocadas pelos setores oposicionistas e da própria academia. Desse modo, as discussões, basicamente, em termos de papel fiscalizatório e informativo dos fatos, davam-se no âmbito da disputa de narrativas dentro da própria imprensa liberal e dos canais ditos contra-hegemônicos, que lançavam-se em oposição à presidência de Temer.

De acordo com pesquisas que tratavam da cobertura do afastamento presidencial, a mídia brasileira, de modo geral, não atuou de maneira imparcial, contribuindo para um clima de opinião pública favorável ao impeachment de Dilma Rousseff. Este desfecho teve proporções de maior peso à medida que a cobertura da mídia fortalecia a abordagem negativa com relação ao modo de condução governamental sobre a crise política e sobre a gestão de maneira mais ampla, antes mesmo de o governo ter sido derrubado. Verificou-se, assim, uma influência indireta na descrença dos cidadãos sobre o governo, no partido da presidente e no sistema político como um todo. De modo ampliado, a mídia impressa e televisiva dedicou uma grande parte a cobrir o processo de impeachment com análises, debates e informações que atingiam níveis altos se comparados a outros temas.

Estudos também destacaram que a cobertura midiática do impeachment foi influenciado por fatores políticos e econômicos, tais como as crises operadas sobre as quais o Brasil estava imerso e a chamada polarização política, que passaria a ganhar contornos de maior peso e esgarçamento daquele período em diante, ditando, assim, os rumos da disputa entre as forças sociais e políticas. Tal afirmação se coaduna com a visão de Bachrach e Baratz (2011) para os quais determinados grupos poderosos sempre levam mais vantagens no embate político, pois usufruem da prerrogativa de selecionar temas e conflitos, em detrimento de outros, com vistas à produção de uma agenda política, invariavelmente, favorável aos

interesses das hierarquias estabelecidas e para a manutenção do *status quo* vigente. Segundo os autores, a mobilização do viés é a não decisão que conduz ao exercício do poder.

Um fato que merece prudência diz respeito a determinadas ações levadas a cabo pelo governo de Rousseff e que contrariavam a sua base de apoio social, o que gerava um clima de tensionamento e descontentamento a ponto de minar o entusiasmo para que esses agrupamentos apoiassem efusivamente a sequência do mandato. Isso era sentido a partir dos resultados da política econômica, que fulminavam qualquer defesa mais enfática e entusiasmada do governo, bem como a aprovação da chamada Lei Anti-terror, que teve seu germe durante as jornadas de junho de 2013 e da copa do mundo de 2014, sendo aprovada em 2016, anterior, portanto, ao processo de impeachment, compondo um mosaico de insatisfações que culminariam, anos depois, no fortalecimento para incapacitar as bases em aderir de maneira mais enfática à resistência contra o avanço de destituição do governo de Dilma Rousseff.

Merece destaque, de outra parte, ainda que não desvinculado das questões conjunturais mais imediatas, o fato de a ex-presidente ser vista pela corporação militar, notadamente seus chefes, e até de certo modo pejorativo, como alguém que sempre esteve pertencente a organizações revolucionárias e com ligações muito orgânicas com movimentos de esquerda. Na percepção geral, a sua reeleição em 2014 era tida como impertinente, sua altivez marcava e as alternativas políticas para dar rumo ao país descontentavam e alimentavam antipatias (Martins Filho, 2021, p. 24).

Aliado ao que já se discorreu anteriormente nesta seção e particularmente pertinente a esta pesquisa, tem-se que o enfrentamento ao governo de Dilma Rousseff passa pelo modo como os militares, enquanto corporação que não tinha simpatias pela pessoa da presidente -, entendiam a questão envolvendo a Comissão Nacional da Verdade e os possíveis contornos de revanchismo a ela atribuída e que supostamente suscitava na caserna. Nesse foco de tensão, embora de maneira politicamente velada, a fração que havia rompido com o governo contava com o apoio das Forças Armadas para eventuais enfrentamentos mais acirrados. Daí a razão de os chefes militares garantirem o suporte necessário, uma vez que, mesmo a CNV não tendo êxito em desafiar as estruturas de poder que poderiam frustrar interesses corporativos e até de punição a eventuais crimes cometidos durante a ditadura militar, era entendida como uma confrontação institucional inaceitável e que impunha rompimentos como o que fora acordado no período de redemocratização.

Isso levou à percepção de que os limites do próprio governo a conduzir questões atinentes às disputas por memória, que já estavam em vias de deterioração por conta do contexto desfavorável, tornasse ainda mais insustentável a permanência de Dilma Rousseff como presidente. Embora isso não tenha sido o fator preponderante para a deposição, que se deu menos em relação a temas de ordem sensível aos interesses de militares versus o

governo e mais em relação às dificuldades em conter a crise econômica e as relações congressuais e com setores das elites financeiras que já vinham desgastadas.

Diante da narrativa até aqui descrita, o impeachment de Dilma Rousseff abriu um flanco para que o país, em suas estruturas de poder político, atingisse níveis consideráveis de erosão de princípios democráticos, que até então, no contexto da democracia brasileira pós-1988, não tinham sido observados. A crise política e econômica, que o Brasil enfrentava, criou um cenário de instabilidade permanente no âmago da república e de suas instituições. Os eventos que se sucederam, como ilustrados neste item, clarificam a existência de um processo que se desenrolou de modo a demonstrar a divisão esgarçada da sociedade e do sistema político. A atuação da opinião pública, sobretudo os chamados *Mass Media*, foi um dos fatores cruciais para que o país permanecesse em graus distintos de cobertura enviesada acerca de episódios políticos e econômicos antes e após o impeachment.

Assim, abriu-se, também, a perspectiva para que os direitos humanos fossem impactados e desafiados, na medida em que suas restrições de alcance político estivessem potencializadas pela guinada de contexto, cuja superposição à direita, tratava de romper, em reduzido espaço de tempo, com o alinhamento que caracterizou as administrações passadas. Nesse quadro, o desmonte de políticas públicas, em um contexto mudancista, conquanto pouco alterasse as estruturas vigentes, dava o tom de que as relações de poder estabelecidas seriam caracterizadas por um período de regressão na tomada de políticas públicas de maneira geral.

Levando em conta este panorama, estavam criadas as condições ótimas para que os discursos e as ações contra os direitos de cidadania ganhassem fôlego, uma vez que a conjuntura era propícia para que pesassem sobre estes a influência de um movimento voltado a substituir o modelo de gestão e de atuação no campo geral das políticas de Estado, influenciadas, agora, pela política de governo. Com isso, essa tônica, que envolvia escolhas políticas e decisórias, passou a ocupar o centro da disputa por parte de segmentos, ora para subverter programas e estruturas, ora para manter as estruturas e evitar seus desmontes, o que acarretaria a luta por direitos e por conquistas ou reconquistas democráticas.

Nessa perspectiva, abriu-se uma possibilidade substancial de conjuntura na qual a agenda neoliberal regressiva voltaria ao país, com foco em substantiva redução de investimentos sociais e na área de direitos humanos, o que comprometia os avanços obtidos no Brasil, em favor de grupos políticos e sociais de baixa intensidade em valores democráticos, republicanos e de igualdade social. Desse modo, as políticas de memória, objeto de investigação em seus processos de interação socioestatal, também passariam a ser impactadas, o que poderá ser observado na próxima seção, a partir da emergência de governos de cunho conservador, como o de Michel Temer e de Jair Bolsonaro, respectivamente.

## 6.2 Processos de interação socioestatal sobre políticas de memória durante a presidência de Michel Temer (2016-2018)

Após concluído o processo de afastamento definitivo da presidente Dilma Rousseff, Michel Temer assume o cargo máximo da nação no dia 31 de agosto de 2016, visando implementar as reformas almeçadas pelos grupos políticos e econômicos que o apoiaram durante a condução do impeachment e posteriormente a ele. Com a entrada do novo perfil de governo, mais alinhado a pautas conservadoras e de cunho neoliberal, a agenda em torno de direitos e de políticas públicas ganhou notável esvaziamento em seu conteúdo substancial.

Sob a presidência de Temer, a política de direitos humanos foi caracterizada por uma série de críticas e de controvérsias, sobretudo no que tange às mudanças significativas no desenho inicial dos ministérios e na distinta condução de diversas políticas sociais. O acirrado contexto político e social provocado pelos impactos da deposição presidencial colocaria obstáculos para que a construção de uma pauta mais ampla e de pacificação pudesse ser levada adiante, pois o Brasil estava imerso em uma situação política conturbada, sendo que os atores sociais e políticos contrários ao governo mobilizavam-se no sentido de questionar sua legitimidade e as tendências de escolhas políticas da gestão que se iniciava. A coalizão que levaria adiante a agenda econômica e política encontrava forte resistência social quanto à distribuição de bens para os setores que mais dependiam de políticas públicas universais.

Na formação de governo, uma prática comum em administrações de cunho mais redutor do papel estatal em direitos e em questões econômicas e sociais passaria a ganhar forma e conteúdo, isto é, tratava-se de unificar várias secretarias especializadas em segmentos sociais num único ministério. Nessa mudança, houve a redução de ministérios, com a retirada de status ministerial de secretaria das mulheres, da igualdade racial e dos direitos humanos, que já haviam sido modificadas no final da gestão de Dilma Rousseff. Assim, uma única pasta passaria a ser denominada de Secretaria de Direitos Humanos, com subordinação junto ao Ministério da Justiça e da Segurança Pública. A escolhida para ocupar a pasta de direitos humanos foi a jurista Flávia Piovesan, que havia sido aluna de Michel Temer durante a realização do mestrado em direito na PUC-SP e com ampla atuação acadêmica referente à temática.

Todavia, tal escolha contrastava com os apoios de grupos recebidos à direita e à extrema-direita, uma vez que Piovesan tinha posições mais progressistas em relação ao tema de direitos humanos. Durante seu trabalho, defendeu, por exemplo, os direitos reprodutivos e sexuais das mulheres, além de lutar pela descriminalização do aborto, pautas de costume caras aos setores da política e da sociedade, que, no Brasil, ainda prosseguem despertando graus de disputas e de acirramentos. Ao perseguir avanços e evitar mais recuos nas políticas

de direitos humanos, Piovosan deixou o cargo para ocupar uma vaga na Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

Visando atenuar a imagem de um governo pouco comprometido com mulheres em ministérios, Temer anuncia a criação do Ministério dos Direitos Humanos, indicando a ex-juíza e desembargadora Luislinda Valois para ocupar o cargo. Na prática, houve uma mudança substantiva na condução da pasta, embora pouco significasse em termos de ampliação de políticas e de busca por maior efetivação de uma agenda comprometida com a temática no Brasil. Ao inverso, a criação do ministério e seus investimentos representava o menor orçamento em comparação com as demais pastas, o que demonstrava o baixo empenho governamental em lidar com os temas.

As implicações para os direitos humanos durante a gestão de Michel Temer foram sentidos de uma maneira inédita na história política recente do país, dado que a Emenda Constitucional 95/2016 entrou em vigência sob a afronta ao combate às desigualdades e aos interesses sócio-econômicos da maioria da população. Reduziam-se investimentos em serviços públicos essenciais (saúde e educação, por exemplo), além de penalizar a qualidade do sistema de justiça na prestação de direitos individuais e coletivos. A segurança pública também foi bastante afetada com a redução de investimentos e a criação de um Plano Nacional de Segurança Pública, ancorado na redução de homicídios dolosos e de feminicídios, combate integrado à criminalidade organizada internacional e ao crime organizado dentro e fora do sistema prisional e a racionalização e modernização deste sistema. Tais medidas surgiram em razão das mortes registradas na cidade de Manaus, quando um incidente ocorrido em um presídio em que houve chacina de presidiários. A aprovação da EC 95/2016 foi seguida por um decreto de governo que autorizava o uso das Forças Armadas, em maio de 2017, visando reprimir os protestos de movimentos sociais e de centrais sindicais na capital do país. Essas reivindicações diziam respeito à insatisfação com as reformas da previdência e trabalhista, que nortearam os debates públicos no contexto político da época.

Questão espinhosa, contudo, acerca dos direitos humanos -, e que ocupou boa parte da gestão Temer à frente da presidência, foi o decreto de intervenção federal no estado do Rio de Janeiro, colocando a segurança pública sob comando de um interventor militar, que estava subordinado ao presidente da República. Esta intervenção aumentou o número de homicídios decorrentes de ações policiais no estado, que atingiram o recorde de 1.532 mortes no ano de 2018. O papel das Forças Armadas resultou em uma política de confrontação, o que levou a uma série de denúncias por graves violações a direitos humanos em ações desta natureza, inclusive com diversos fatos sem esclarecimentos.

Caso emblemático ocorrido durante o período que esteve sob decreto de intervenção federal, foi o assassinato da vereadora do Rio de Janeiro pelo PSOL Marielle Franco e de seu

motorista Anderson Gomes, ambos mortos de maneira brutal nas imediações do local em que estavam, após uma reunião de trabalho com setores de movimentos sociais. O caso foi emblemático do ponto de vista dos direitos humanos, cujos desdobramentos são sentidos até o momento e que, naquela conjuntura de 2018 – ano de uma eleição *sui generis* no Brasil -, tratava de colocar o país em um rumo de violência política que tenderia a um acirramento cada vez maior.

Ao ter-se em vista o contexto no qual o governo operava e o modo de gerir as políticas públicas, as medidas por verdade, memória e justiça também seriam impactadas de uma maneira inédita na conjuntura. Isso se deve em razão das modificações operadas pelo novo governo ao substituir a maioria dos membros que compunham a Comissão de Anistia, no dia 02 de setembro de 2016, conforme Pazos *et al* explicitam:

Para além da intervenção na autonomia do órgão, chamam atenção alguns nomes que foram indicados para compô-lo. Dentre os indicados, havia um ex-ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) nomeado pelo presidente João Figueiredo durante a ditadura, um ex-sargento do Exército que aparece em documentos do Serviço Nacional de Informações (SNI) como apoiador da ditadura e que foi investigado pela Comissão da Verdade da Universidade Federal do Rio Grande do Norte e três professores que possuíam vinculação doutrinária com Manoel Gonçalves Ferreira Filho, professor da USP e notório defensor da ditadura, por ele chamada de Revolução de 1964 (Pazos *et al*, 2024, p. 142).

A partir desta composição, visava-se impor um tratamento contrário às práticas costumeiras de gestões anteriores, visto que os atos de reparação, destinados às famílias das vítimas, concessões revistas com procedimentos burocráticos dificultosos, restrições orçamentárias impostas e projetos, como as clínicas do testemunho, de suporte psicológico às vítimas, foram descontinuados (Pazos *et al*, 2024, p. 142). Além disso, intensificou-se a ocupação de cargos importantes na estrutura governamental por agentes das Forças Armadas: casos do General Sérgio Etchegoyen para a chefia de Gabinete de Segurança Institucional (GSI) e do General Joaquim Silva e Luna para o Ministério da Defesa, órgão que comandava as três forças e que, até então, não havia sido chefiado por militares.

É neste quadro geral que os atores sociais e estatais movimentavam-se para a disputa ao redor das políticas públicas referentes à memória da ditadura militar, que ganharia contornos de problematização, conforme as mudanças contextuais e políticas do país. Por um lado, ganhava tração uma burocracia de governo perfilada a correntes militares que se opunham as políticas de memória, notadamente aos avanços trazidos pela Comissão Nacional da Verdade e, de outro lado, a necessidade de uma investida organizada dos grupos que propunham a continuidade das políticas públicas relativas ao tema.

Uma dessas movimentações dizia respeito à intervenção do governo nesta comissão para evitar a sua continuidade, algo sem precedentes na democracia brasileira pós-1988, quando as políticas de memória passaram a ingressar na agenda política nacional. Tratava-

se, em verdade, de um esvaziamento, sob o patrocínio do governo de plantão com seus instrumentos jurídicos de intervenção, de negar uma série de indenizações a diversas famílias de vítimas da ditadura militar, inclusive, de maneira sigilosa e sem permitir acesso às deliberações aos constituintes das pessoas envolvidas. Em evidente afronta ao arcabouço constitucional e legal, a Advocacia-Geral da União, a serviço do governo, dispensava testemunhas, não solicitava diligências e, de maneira ilegal, emitia pareceres em contrariedade ao disposto nos mandamentos constitucionais e legais. Nesse cenário, o governo agia de modo a subverter sua própria condição de esteio do desenho institucional republicano, ao colocar em xeque as práticas legais e democráticas.

Este contexto sinalizava a tensão entre o governo e a sociedade civil no tocante às políticas de memória, já que os canais formais passaram a atuar de maneira limitada, ou seja, ocorreu uma influência de grupos conservadores na condução da gestão e das medidas. Embora o Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH) fosse um órgão autônomo, pouco monitorou as situações geridas pelo Ministério da Justiça e da Segurança Pública, diferentemente das administrações passadas, cujos ministros tiveram atuação destacada à frente de suas pastas no tratamento dado às políticas de memória.

A baixíssima intensidade com a qual o governo trabalhou, por dentro dos canais formais disponíveis, dificultavam a mobilização referente a essas políticas, pois espelhavam o modo como era conduzido o conjunto de políticas públicas voltadas aos grupos que demandavam verdade, memória e justiça em seus direitos. Assim, o nível de envolvimento da sociedade civil era limitado por conta de o governo determinar uma agenda reduzida e de comprometimento com estes movimentos. A todo momento, era perceptível um descontentamento generalizado que atingiu os setores responsáveis pela reivindicação das demandas, passando ao largo das iniciativas que buscavam mobilizar a sociedade sobre o tema da memória da ditadura.

Um episódio que chama a atenção, no que se relaciona ao tema sobre verdade, memória e justiça, em seus canais formais de Estado, tem a ver com os pedidos de perdão político que passaram a sair da agenda pública durante o governo Temer. Tratava-se de submeter a decisão não mais ao Conselho da Comissão de Anistia, e sim ao Ministro da Justiça e Segurança Pública – Alexandre de Moraes. Burocracias e formalidades ministeriais à parte, o fato é que o governo, por meio de seu canais institucionais de interlocução com os movimentos sociais por verdade, memória e justiça, esforçou-se para tornar os procedimentos, mormente no que diz respeito à Comissão de Anistia, sem a devida importância, o que contribuía para enfraquecê-la e, por conseguinte, o sentido geral das políticas públicas atinentes ao tema da memória ditatorial militar.

Tal condução gerava, além do sentimento de frustração, por parte dos movimentos e de indignação pelo Estado não estar seguindo o rito simbólico de desculpas oficiais, como o

Brasil sempre havia realizado, a inoperância na realização por parte de o Ministério da Justiça em promover linhas de continuidade. As decisões não continham uma uniformidade e, concentradas da maneira como estavam, emperrava o alinhamento formal e substancial do Estado brasileiro, por vias decisórias de governo. De acordo com Fernandes (2020), o auge das tensões deu-se em setembro de 2017, quando o então presidente da Comissão de Anistia – Arlindo Fernandes, deixou o cargo, tecendo críticas ao governo e ao Ministério da Justiça, agora sob o comando de Torquato Jardim<sup>99</sup>.

O que estava em jogo era a revisão das decisões advindas da Comissão ao negar diversos pedidos de anistia aprovados pelos conselheiros do órgão. Torquato Jardim assinou várias portarias no Diário Oficial da União, com o intuito de se posicionar de maneira contrária ao entendimento da Comissão de Anistia, alegando que as decisões tomadas por ele estavam amparadas pela orientação da consultoria jurídica. Estes pareceres de alteração haviam também contado com a participação de membros da Controladoria Geral da União (CGU) e da Advocacia-Geral da União (AGU) atuantes junto ao Ministério da Justiça. Nesse ínterim, Arlindo Fernandes fez o seguinte comunicado para confirmar sua saída do órgão:

“É meu dever informar aos colegas, tempestivamente, que solicitei a sua Exa. o Senhor Ministro da Justiça, Torquato Jardim, o desligamento dos encargos de presidente e de conselheiro da Comissão de Anistia. O fiz por entender que o rumo adotado pelo Ministério da Justiça quanto ao assunto é contraditório com minha compreensão a seu respeito. Cito a existência, em termos práticos, no âmbito do Ministério da Justiça, de um ente revisor, não previsto formalmente em lei, das decisões da Comissão de Anistia”. (Nota oficial dirigido ao Ministério da Justiça, em 16/09/ 2017)

Sobre as demais atividades no âmbito da Comissão, incluindo o projeto Clínicas de Testemunho, Fernandes prossegue:

“Também entendo que são necessários os programas paralelos às atividades primárias da Comissão e não vislumbro, em outros setores do Ministério da Justiça, a mesma compreensão. Exemplo disso são as “clínicas do testemunho”. Concluo que não faz sentido permanecer na presidência da Comissão senão em condições suficientes para realizar as medidas de sua competência, ainda que admitindo, a bem da verdade, a existência de obstáculos circunstanciais, as restrições orçamentárias a limitar a realização desses objetivos”. (Nota oficial dirigida ao Ministério da Justiça, em 16/09/2017)

Essas queixas e a escolha em deixar o cargo demonstravam o desalinhamento entre setores do governo na condução gerencial da Comissão, o que desagradava, além dos próprios componentes do órgão, também os atores sociais engajados na luta por verdade, memória e justiça. A formalidade que deveria ser cumprida pela instância decisória estava comprometida e subdeterminada pela hierarquia que não se fazia correspondente ao império

---

<sup>99</sup> Ocupou cargos no Ministério da Educação durante os governos militares de Médici e de Geisel e chefe do Gabinete Civil do último dos presidentes da ditadura militar, João Figueiredo (1979-1985).



da lei. Pode-se entender que tal postura soava como uma ação deliberada do governo, por intermédio do Ministério da Justiça, em decidir de maneira contrária aos ditames legais, ficando a cargo de uma instância paralela e pouco republicana, a liberdade para as escolhas. De fato, quem decidiria sobre os rumos de quem deveria receber os benefícios da anistia e de outras medidas referentes ao enfrentamento do tema da memória da ditadura.

Ao apresentar as linhas gerais do contexto em análise, a seção aqui desenvolvida tem dois objetivos principais: a) discorrer sobre as interações socioestatais atinentes às políticas de memória ocorridas durante o período de Michel Temer na presidência da República e b) analisar, à luz das mudanças de conjuntura, de que maneira essas interações afetaram as políticas públicas de memória entre 2016 e 2018. Na tentativa de compreender esses processos se comparados com os períodos anteriores, tem-se que as mudanças de contexto representaram uma guinada na perspectiva de eficácia de tais políticas, pois as alterações sentidas foram caracterizadas por desajustes institucionais e uma percepção geral de pouca relevância sobre a matéria, tendo em vista que essas medidas também sofreriam as mudanças de condução e de gestão política, que possuíram uma visão de baixo alcance, devido, em boa medida, à linha política e suas escolhas ideológicas por parte de setores que ocupavam postos-chaves no governo. Além da própria adequação de demais setores da burocracia pública aos valores e posições conectadas ao contexto *pro* direita.

Em suma, o intrincado jogo político-institucional, a partir de escolhas calcadas em posições antagônicas às demandas dos atores sociais destas políticas públicas, como um todo, impactaria e geraria um novo modo de condução governamental. Na forma e no conteúdo, um tratamento que não havia precedente no pós-1988, haja vista que as conquistas obtidas tenderiam a seu esvaziamento, quando não à sua imediata exclusão. Diante do deliberado propósito de desarticular setores e desarmar interesses, que se chocavam com o perfil político-institucional dominante do momento político, as oportunidades políticas realçavam o tom do momento.

Essas podem ser vislumbradas a partir de três fatores: 1) a compreensão de um ativismo necessário e de maior envergadura a ser impulsionado por eventos de repercussão que viessem não somente a cobrar mas confrontar o governo e os demais ramos da burocracia pública, tendo em vista as limitações contextuais que restringiam consideravelmente o alcance das políticas de memória; 2) a pressão por vias internacionais, com vistas a comprimir o governo para o cumprimento de medidas que estivessem em consonância com as demandas de movimentos; 3) denúncias contra o governo por descumprir direitos humanos ou no que se refere ao desenvolvimento de práticas que pudessem efetivá-los.

Em um segundo plano, a percepção de atores sociais sobre o fechamento institucional mediante a adoção de medidas por parte do governo que exonerou e nomeou vinte novos

membros para a comissão, incluindo indivíduos com ligação junto a setores que defendiam a ditadura militar. Esta percepção dos comissionários – que também eram ativistas da causa em suas atuações profissionais e, inclusive, algumas delas acadêmicas –, de que a alteração composicional da comissão afetaria as investigações e a condução nos processos reparatórios, uma vez que a substituição de antigos membros mostrava-se como uma clara disposição do governo em enfrentar a herança dos governos anteriores (De FHC à Dilma Rousseff). Assim, ocorreu a substituição por determinados nomes ligados a ex-políticos e intelectuais que tiveram vínculos com a ditadura no passado e, em outros casos, até ex-membros que haviam enfrentado o regime, como o de Alberto Goldman do PSDB, que passaria a ocupar o cargo com a tarefa de limitar as atuações da comissão.

A instalação procedimental no âmbito da Comissão de Anistia culminou na tentativa deliberada de esvaziá-la do ponto de vista democrático e republicano, ao prestigiar grupos e setores dispostos a dificultarem o andamento normalizado de seu funcionamento, obstaculizando avanços no tema da anistia e seus alcances em termos de direitos à verdade e à reparação. Durante evento realizado pelo Ministério da Justiça, em 2016, parentes das vítimas reivindicaram a manutenção dos pedidos de desculpas oficiais e a sequência do programa clínicas do testemunho<sup>100</sup>, que foi alterado pelos novos integrantes e que votaram de maneira contrária.

Em 2015, a Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos (CMDPE) conseguiu, por iniciativa própria, sob o comando da procuradora Eugênia Augusta Gonzaga, emendas parlamentares para suprir as buscas e as perícias necessárias, o que passou a ser diferente com a mudança abrupta de governo, conforme manifestação de Gonzaga:

“Com Temer, o que aconteceu foi que por querer se afirmar em outros aspectos, o governo deixou a Comissão de Mortos e Desaparecidos Políticos bastante à vontade para obter emendas parlamentares e dar continuidade nas buscas no caso Perus, por exemplo, conseguimos fazer buscas em outros estados não porque o governo Temer apoiava a pauta, mas por iniciativa própria da Comissão, com emendas parlamentares. Não havia orçamento do Executivo, mas pelo menos o governo não segurou nenhum trabalho. Por outro lado, no governo Temer a Comissão de Anistia ficou parada no gabinete do então Ministro Torquato Jardim. Foi totalmente desmobilizada nesse período”.

Esta mudança política significativa não foi seguida pelas consequências que os atores sociais tiveram, já que não conseguiram influir nas mudanças e não conseguiram impedir, de certo modo, a adoção indesejável de medidas contrárias ao que preconizavam e o que os governos respaldavam em termos de políticas e de criação institucional. Embora garantisse o cumprimento parcial da legislação, a penetração junto à institucionalidade foi obstruída por

---

<sup>100</sup> Programa criado durante o primeiro governo Dilma Rousseff, visando oferecer apoio psicológico às vítimas da ditadura militar e discutindo seus efeitos na saúde psíquica dessas pessoas.

força do contexto desfavorável e da estrutura montada pelo novo governo, que garantiu, em parte, a continuidade de trabalhos e de aplicação legal, e de outra, seu esvaziamento, como prática de governo.

Infere-se que a institucionalização de direitos foi limitada e reduzida, não configurando encaixes institucionais e domínios de agência, marcando uma certa ruptura com as tradições políticas e historicamente construídas entre os atores sociais e o Estado. Isso pode ser ilustrado pelo baixo número de pedidos atendidos e pelo julgamento acerca dessas demandas que foram se reduzindo ao longo do governo.

O confronto de seu mais no âmbito simbólico, pois não ocorreu acirramentos, mesmo com as ações de esvaziamento dos órgãos, sobretudo na Comissão de Anistia, resumindo-se a manifestações de seus ex-integrantes. Conforme se observou, o Ministério Público Federal (MPF) foi partícipe, notadamente no caso da comissão de mortos e desaparecidos, com as atuações das procuradoras Debora Duprat e Eugenia Gonzaga, que protagonizaram, em seu mister institucional, condições de enfrentamento pela via burocrática estatal, a fim de serem um vetor importante de contestação, pelo Estado, às medidas de combate à memória e seus direitos de cidadania decorrentes.

Entretanto e para além disso, houve cooperação de movimentos de famílias das vítimas com o uso de estratégia institucionalizada – audiência – para contestar as decisões do governo no que se refere às suas escolhas de novos integrantes dos pedidos de pensão desarticulados e a manutenção das chamadas clínicas de testemunho. Porém, foi incapaz de modificar o direcionamento das decisões, já que os deferimentos de pedidos dependiam delas, quase sempre unilaterais e fincadas na burocratização dos serviços.

Manteve-se o trabalho, porém, devido, em boa medida, ao funcionamento formal do órgão e menos por vontade política do governo e da pressão da oposição política no âmbito das instituições representativas formais. Demonstra-se, aqui, a dificuldade de os grupos sociais por verdade, memória e justiça atingirem o Estado. Os repertórios extra-institucionais limitaram-se a manifestações de caráter público, sem que lançassem mão de instrumentos mais efetivos e de grande monta perante o conjunto da sociedade e da opinião pública. Dentre o repertório, estavam pedidos de abaixo-assinado e o repertório multiescalar, que se traduziu na condição de vários atores sociais reivindicarem perante a cortes internacionais de justiça que o governo Temer viesse a tomar medidas de direitos humanos mais amplos, e não especificamente à causa sobre a memória política da ditadura militar.

Os movimentos, em boa medida, estiveram colocados de maneira difusa, posto que o governo adotava medidas de caráter político e econômico que colocavam em xeque os interesses de grupos sociais mais vulneráveis, impondo uma agenda regressiva em termos de políticas sociais que fazia com que os movimentos por verdade, memória e justiça fossem colocados em um condição de domínio de agência dificultado. No entanto, havia espaço para

que esses grupos voltados à luta por memória desafiassem a narrativa oficial do governo em promover uma eficácia prejudicada das políticas públicas inerentes a essa temática, ao negar direitos à indenização e à reparação, sem detalhar sob quais critérios o estado brasileiro estava adotando para tal investida.

As pautas por verdade, memória e justiça, em última análise, foram diluídas e imersas no que tange à exploração dos repertórios de confrontação junto a demais pautas de políticas públicas que se misturavam em razão das condições de contexto e que impediam uma organização mais sólida. Em certo sentido, os atores sociais tentaram concentrar algum esforço na tentativa de manutenção das estruturas institucionais que vinham sendo operadas em governos anteriores, de FHC à Dilma Rousseff.

Diante do que se desenvolveu até aqui, foi possível verificar a dificuldade por parte dos atores sociais, mormente as famílias de vítimas da ditadura militar, engajarem-se na institucionalidade como vetores participativos e, assim, conduzirem proposições e ativismos em conformidade com a burocracia, como aponta a literatura clássica sobre o tema e com vistas a influenciar o processo de políticas públicas (Carlos; Dowbor e Albuquerque, 2017). A heterogeneidade dos movimentos, ao longo do tempo, pode ser vista com uma certa reserva e dependem do modo como a linha de continuidade e de busca por pontos de acesso à institucionalidade estatal se revelam em termos de atingimento capazes de articular setores dispostos a enfrentar as barreiras políticas e ideológicas que se percebem quando das mudanças de orientação no governo.

Ao longo do período, evidenciou-se que os movimentos foram incapazes de influenciar medidas que pudessem operar mudanças substantivas. Isso se deve, em boa medida, à mudança abrupta de procedimentos e de gestão, levando os grupos a ampliarem sua mobilização, diferentemente de contextos anteriores para pressionar por fora e por dentro a estrutura burocrática. O período em apreciação ilustra aquilo que parte da literatura sobre consequências de movimentos sociais em políticas públicas afirma, ao indicar, diante de vestígios empíricos trazidos neste capítulo, que são menos influentes nos estágios de adoção e de implementação de políticas (Soule e King, 2006; Amenta et al, 2010).

Dessa maneira, identifica-se que os resultados dão conta de que políticas de memória não são influenciados por gestores mediante inovação quando contextos políticos passam a ter uma linha de ação e postura em relação a direitos humanos e que, embora o movimento pudesse garantir e se beneficiar da execução da legislação sobre o tema das políticas de memória, sequer conseguiu impor sua adoção ou programas indesejáveis (Rootes; Nilman, 2018). As táticas para a manutenção do modo de condução e de efetividade dessas políticas se deram no âmbito de atuação da institucionalidade.

O domínio de agência se deu em termos de obstáculo, uma vez que a conexão entre resultados políticos e institucionalização de direitos ficaram prejudicados e houve certa

duração focada em apenas um dos elementos, isto é, a comissão de mortos seguiu funcionando com reivindicações, e não necessariamente contou com interações socioestais, que foram dificultadas, visto que houve a institucionalização de demandas, porém, os direitos atendidos não se institucionalizaram a contento.

Durante o período em que o governo de Michel Temer esteve administrando o Estado, pôde-se inferir que as configurações de encaixes mostraram-se de caráter vertical, gerando, a partir dos processos de interação ou, ao menos, no que se buscou, de capacidades muito limitadas em setores específicos da política pública. Por sua vez, os domínios de agência reconheceram a capacidade de atuar dos atores em um setor específico que a política pública poderia seguir em funcionamento. A tentativa de suficiência de respostas, no entanto, foi borrada por um agir burocrático que se afastava de trâmites e de procedimentos próprios das instâncias de decisão.

A partir da conjuntura apresentada, os processos de interação socioestatal sobre políticas de memória tenderiam, nos próximos anos, a seguir os mesmos passos ou até serem mais retroalimentados pelo esgarçamento das disputas políticas em um contexto marcadamente afetado pela instabilidade decorrente de uma eleição de 2018, considerada a mais central para o futuro da estabilidade democrática. A próxima seção pretende descortinar tal contexto, como um teste de fogo para as políticas públicas, sobretudo no que diz respeito às políticas de memória da ditadura militar, uma vez que o Brasil passaria a ser governado por um presidente que abertamente defendeu durante sua trajetória política interesses de grupos militares e tinha predileções para a defesa e pela idolatria a torturadores em diversas de suas manifestações ao longo dos últimos vinte anos em que atuou como congressista.

### 6.3 Processos de interação socioestatal sobre políticas de memória durante o período de Jair Bolsonaro na presidência do Brasil (2019-2022)

A ascensão de Jair Bolsonaro à presidência verificou-se em um contexto bastante peculiar e inédito na história política brasileira e que retrataria, a partir de então, inúmeros episódios pouco usuais no campo político, nas relações com as instituições e com a sociedade civil. A vitória eleitoral do ex-capitão do Exército e parlamentar de baixo clero, relegado à sua quase insignificância política em seu âmbito de atuação legislativa, pode ser atribuída a fatores que convergem para uma mudança expressiva nos rumos da democracia política: de um lado, dentro das próprias estruturas do sistema político e, de outro, nas reações de grupos sociais variados que percebiam as mudanças sentidas nos últimos anos.

No que toca ao cenário da política nacional cotidiana, vicejou a baixa perspectiva do sistema político brasileiro creditar aos partidos tradicionais, que historicamente ocuparam centralidade e protagonismo em eleições, ocasionada, fundamentalmente pelos impactos da

operação lava jato, e pela incapacidade do governo em atender às expectativas que rendessem um candidato competitivo nas eleições de 2018. Soma-se a isso a condenação do ex-presidente Lula, então líder das pesquisas para a presidência, e o descontentamento generalizado, além do modo com as elites políticas lidaram com o processo, aliado aos indicadores econômicos do período de pouca projeção de melhorias das condições de vida da população. Agravavam-se ao cenário as incertezas quanto aos resultados que poderiam trazer para o país em termos de definições sobre os rumos das políticas e do governo que se formaria.

De outra banda, o então candidato Bolsonaro conseguiu mobilizar, sobretudo em âmbitos das redes sociais, um vasto instrumental capaz de lhe possibilitar um significativo contingente de seguidores e de apoiadores que com ele compartilhavam valores políticos e ideológicos, a ponto de torná-lo uma força política eleitoralmente competitiva, a par do pouco tempo de televisão e de inexistente rede de alianças partidárias, sendo candidato por um partido político sem nenhuma expressão no cenário nacional, o Partido Social Liberal (PSL). Se a política tradicional, diante do contexto, não dispunha de meios e de candidatos que mobilizavam maciço apoio e carisma, Bolsonaro tratou de canalizá-los para si, atraindo condições e capital político e social suficientes, e assim enfrentar a situação, de modo a sair exitoso, como de fato sói acontecer. De fato, o momento político brasileiro era delicado e surpreendente: o país assistiu ao resultado das urnas destinar um político bastante controverso, alçado à condição de líder mor da extrema-direita à presidência da República.

Ao iniciar sua gestão, Bolsonaro formatou um ministério, em linhas bem gerais, com um perfil destoante de cada setor específico que cuidaria da condução de políticas públicas, pelo que, embora não fosse surpreendente, era algo bem excêntrico. As pastas eram chefiadas e conduzidas por atores com trajetória que se contrapunham aos desígnios iniciais normalmente exigidos para os cargos, caracterizando-se o governo com uma proposta que, mesmo ideologicamente conectado aos interesses do Executivo, estavam bem aquém de nomes com *expertise* para ocupar os postos.

Era notória uma tentativa de, além de esvaziar as pastas, romper de maneira significativa com a estrutura funcional de setores relevantes para o Estado brasileiro. Exemplos disso puderam ser observados em alguns dos ministérios chaves, que tiveram como escolhidos, além da proximidade com as características do presidente, pessoas com trajetórias políticas e pessoais que saltavam aos olhos, e escolhas que se afastavam da típica relação característica do modelo de presidencialismo de coalizão. Assim, Bolsonaro não pretendia contemplar partidos em justaposição às bancadas do Congresso, e, sim, priorizar afeições ideológicas e até caricatas. Tal escolha política produzia uma série de custos que seriam sentidos com o passar da gestão política, pouco afeita às relações de negociação e de aprovação de políticas públicas no âmbito do Congresso Nacional, notadamente na

dificuldade de aprovar medidas e até mesmo levar adiante aspectos de uma agenda mínima de políticas públicas. As condições impostas dentro da estrutura política impediam Bolsonaro e seus aliados mais próximos de serem vitoriosos em seus propósitos de atingir objetivos políticos sem passar ao crivo de algum tipo de mediação via parlamento.

Ademais, evidenciou-se, na pauta de direitos humanos, a questão central, em se tratando de um presidente de contornos extremistas com tendências de radicalidade e de posturas de enfrentamento às instituições. Um aspecto central que ilustra esta tendência foi a nomeação de Damares Alves – pastora evangélica, advogada, ativista e de posturas conservadoras, notadamente contra direitos reprodutivos para ocupar o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Essa formatação pouco usual representaria um retrocesso se comparado aos nomes que já haviam conduzido a pasta, além do que, pois, unificaria os temas de forma enxuta em um único órgão ministerial, engessando o modo de condução das políticas referentes ao tema. Desse ponto de vista e seguindo orientação com esta perspectiva, tal prática foi adotada de maneira similar em relação às políticas de memória, que agora passariam a ser geridas por um governo, cujos alguns de seus integrantes – a começar pelo próprio presidente, negavam a história, ao elogiar integrantes que pertenciam ao regime repressor e a negar as suas práticas.

Considerando a exposição até aqui realizada, esta seção tem por objetivo analisar os processos de interação socioestatal sobre as políticas de memória em um contexto regressivo em suas práticas, que passariam a ter novos contornos de dificuldade para serem levadas a cabo e que passariam a ganhar um formato de ainda mais esvaziamento.

Com o advento do governo Bolsonaro, um aspecto importante a ser ressaltado é o retorno dos militares à política brasileira<sup>101</sup> e à uma participação maior e mais efetiva dentro do Estado brasileiro, passando a adquirir feições de maior proporção, em razão de que a ocupação de postos centrais dentro da administração conduziria a um alinhamento ao projeto político em curso. Para Passos (2021, p. 225), a participação efetiva de militares, além de comprometer o controle civil sobre os oficiais, que é crucial para a vitalidade da democracia, esse fenômeno tem atuado para a anulação das políticas de memória, verdade e justiça adotados pelos governos precedentes.

Isso tornou-se ainda mais evidente quando estes setores das Forças Armadas possuem um vínculo e um histórico de posições conectadas a doutrinas e a pensamentos políticos que guardam proximidade e defesa às pautas contrárias aos direitos humanos. Sua defesa da ditadura militar basicamente era ancorada no anti-comunismo e que o regime havia salvo o Brasil da ditadura do proletariado. Em boa medida, esses setores estiveram presentes ao redor das negociações e acompanhando de perto as repercussões que as políticas de

---

<sup>101</sup> Nesse cenário, ver o trabalho de Lentz (2022).

memória tiveram em contextos anteriores. Leirner (2021) aponta que isto fazia parte de um conjunto de estratégias utilizado para desestabilizar governos. Contudo, convém para esta pesquisa, em particular, verificar a capacidade que estes grupos, dentro do Estado brasileiro, usarem de sua influência para obstaculizar a condução de trabalhos sobre a memória da ditadura militar e a dificultarem a consecução de direitos para agrupamentos por verdade, memória e justiça, impondo narrativas *pro regime* de 1964.

Para explorar esta conjuntura, cumpre observar que os processos referentes às disputas em torno das políticas de memória durante o período Bolsonaro remetem às alterações na composição estrutural e no *modus operandi* do governo quanto à sua atuação à frente da Comissão de Anistia e da Comissão de Mortos e Desaparecidos Políticos. No que diz respeito às definições em torno dessas duas instâncias, tem-se que a Comissão de Mortos e Desaparecidos (CMDPE), inicialmente, colocou-se em contrariedade às manifestações do presidente da República. Estas faziam menção à exaltação da ditadura militar, notadamente a comemoração da data de aniversário do golpe militar de 1964. A CMDPE se contrapôs publicamente a essa orientação por meio de declarações de sua então presidente, que, assim como deputados, artistas e acadêmicos, afirmou encarar o acontecimento histórico como quebra de legalidade (Cateb *et al*, p. 235). De acordo com os autores (p. 235), a comissão participou juntamente com outras entidades da I Caminhada do Silêncio de Repúdio ao Golpe, cuja participação contou com cerca de 8 mil pessoas.

No mês de abril de 2019, o Decreto Federal 9759/2019 afetou as atividades e os projetos da CEMDP. Segundo Cateb *et al* (p. 236), decidiu-se pelo encerramento das atividades relacionadas ao Grupo de Trabalho Araguaia e a dissolução da equipe de identificação de mortos e desaparecidos políticos (EIMDP). Saltou aos olhos, para além do encerramento dos trabalhos, além disso, as declarações da ministra Damares, atinentes ao trabalho do GTP. Eis as palavras: “tenho informações que não posso comprovar, de que já foi enviado pedaço de osso de cachorro para analisar”. A afirmação foi imediatamente refutada pelo próprio ministério. Estas palavras vinham ao encontro de antigas afirmações, do ainda deputado Jair Bolsonaro, a respeito da comissão da verdade: “quem procura osso é cachorro”, numa clara tentativa de apagar a importância das políticas e da memória da ditadura.

As fricções entre o presidente e as entidades voltadas à defesa dos direitos humanos seguiam gerando tensionamentos num claro horizonte de confrontação com a comissão. Caso emblemático<sup>102</sup> se deu com o ex-presidente da OAB, Felipe Santa Cruz, filho de desaparecido político durante a ditadura militar. Tal declaração fora repudiada por diversos órgãos de

---

<sup>102</sup> Tratou-se de uma fala de Bolsonaro dirigida a Santa Cruz, alegando que saberia como o seu pai havia falecido durante a ditadura: “Se o presidente da OAB quiser saber como o pai desapareceu no período militar, eu conto para ele”. (Ver em <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/07/29/se-o-presidente-da-oab-quiser-saber-como-o-pai-desapareceu-no-periodo-militar-eu-conto-para-ele-diz-bolsonaro.ghtml>)



imprensa e elevaram o caráter de exposição da entidade e a sua inconveniência na relação com segmentos da sociedade civil. As polêmicas nos discursos de Bolsonaro ilustravam que a presidência da República, e alguns de seus ministros, entendiam que o tema da memória política sobre a ditadura militar era sem importância ou imersa em uma narrativa de negação de seus crimes e que valia a pena ser confrontada. Mais: que não haveria receptividade quanto ao tema, ignorado ou subvertendo com falseamento histórico e inverdades a respeito de determinados fatos já registrados oficialmente como verdadeiros.

Demonstração disso foram as alterações ocorridas no âmbito da Comissão, entre as quais, a substituição de antigos membros por pessoas de ligação próxima aos valores e ideologias do presidente da República e de sua ministra dos direitos humanos. A procuradora da República – Eugenia Gonzaga – foi substituída por Marco Vinícius de Carvalho, assessor de Damares Alves e filiado ao PSL. Wesley Maestri, coronel reformado do exército substituiu a advogada Rosa Cardoso. Além disso, Vital Lima dos Santos ocupou o cargo de João Batista Fagundes, que havia sido nomeado como representante do Ministério da Defesa e Filipe Ribeiro, do PSL, defensor da ditadura militar e que havia comemorado o golpe de 1964 em uma de suas manifestações, substituiu o Deputado Paulo Pimenta, do PT do RS e que era o representante da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados.

Nesta movimentação de atores estatais, convém mencionar a participação da ministra Damares Alves, de atuação destacada no combate às medidas por verdade, memória e justiça, em seu mister. Em evento realizado pela Câmara dos Deputados, no ano de 2019, proferiu as seguintes palavras sobre a Comissão de Mortos e Desaparecidos Políticos: “desculpa, senhores, não dá para viver hoje de cadáveres. Queremos otimizar essa comissão de mortos e desaparecidos para que ela busque desaparecidos no Brasil, mas desaparecidos hoje”.

Na esteira deste pensamento e como medida de ação prática, o ministério chefiado por Damares, por intermédio, da Portaria 3.136, alterou a competência da coordenação geral de direito à memória e à verdade, ao suprimir o uso de “político” ou “forçado”, o que, aparentemente, abarcaria qualquer tipo de situação em que não se conhecia a localização da pessoa (Cateb *et al*, 2020, p. 237). Assim, retiravam-se as buscas focadas nos desaparecimentos políticos da ditadura militar com vistas a ausentar o Estado de eventuais responsabilidades pelas mortes e desaparecimentos, desobrigando-o a prestar contas e reparos.

A política deliberada de instrumentalizar os trabalhos da Comissão em seus aspectos legais e republicanos tinha prosseguimento com as modificações em seu regimento, uma vez que retirava do Estado o dever de ofício na busca por pessoas desaparecidas. Ou seja, na prática, ocorria a desvinculação deste paradeiro aos interesses manifestados pelas famílias,

diminuindo as possibilidades de esclarecimentos, de descobertas e de devolução de restos mortais das vítimas às famílias.

Amparado pela legalidade, o Executivo poderia indicar quatro dos sete membros, a partir dos votos de Vera Paiva,<sup>103</sup> Diva Soares – militante do PCdoB e Ivan Marx, procurador do Ministério Público Federal, sendo que os votos favoráveis à extinção da Comissão de Mortos e Desaparecidos foram dados pelos integrantes que tinham alinhamento ao governo. Dentre eles, estavam: Marco Vinícius Pereira de Carvalho, atual presidente, Jorge Luiz Mendes de Assis, militar, Filipe Barros, deputado federal pelo PL do Paraná e Paulo Fernando Melo da Costa, ligado ao senador Magno Malta, do PL do Espírito Santo.

Em junho de 2022, o governo já havia realizado uma tentativa de extinguir a Comissão, o que foi impedido por ação da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC) e do Ministério Público Federal. No entanto, veio a ocorrer em dezembro do mesmo ano, por meio de uma sessão extraordinária. Com a sua extinção, por quatro votos a três, o órgão, cuja função era investigar crimes praticados pela ditadura militar, o Brasil emitia sinais claros, pela proposição de governo, de não honrar um compromisso republicano com as famílias das vítimas.

Com relação às modificações na Comissão de Anistia, tal qual como a comissão de mortos e desaparecidos, o governo transferiu a atuação do órgão para o âmbito do Ministério da Família, da Mulher e dos Direitos Humanos, sem que houvesse justificativa plausível do ponto de vista técnico ou jurídico. Esta mudança acarretaria, contudo, contestações por parte dos funcionários que alegavam dificuldades para as condições de trabalho e de funcionamento, bem como para a qualidade das produções a serem desenvolvidas. Diante dessa reordenação de estrutura, a ministra Damares Alves concedeu manifestações no sentido de rever os trabalhos anteriores, inclusive, realizando investigações e auditorias, de modo a questionar as reparações realizadas e a construção de projetos voltados ao tema da memória política.

No dia 27 de março de 2019, a entrada em vigor de duas portarias alterou radicalmente a composição do órgão, cuja mudança se deu com a dispensa de treze integrantes e a entrada de sete novos, todos com perfil associado à defesa da ditadura e com conexões políticas junto à família Bolsonaro. Para Cateb *et al*:

De acordo com investigação levada a efeito pelo MPF, que resultou no ajuizamento de Ação Civil Pública, as pessoas designadas são agentes de carreira ou têm histórico e postura pública incompatíveis com o exercício dessa função. João Henrique de Freitas, nomeado como presidente da Comissão, havia sido por sete anos assessor parlamentar de um dos filhos do presidente da República. Ademais, Freitas foi autor de ações judiciais para anular reparações concedidas pela Comissão para camponeses vítimas de tortura no contexto da repressão à guerrilha do Araguaia e para a família do guerrilheiro Carlos Lamarca. Nessas ações, teriam sido veiculadas

<sup>103</sup> Uma das filhas do ex-deputado Rubens Paiva com sua esposa Eunice Rubens Paiva.

ofensas aos perseguidos políticos, e as políticas de reparação da CA teriam sido qualificadas por Freitas como imorais e ilegais (Cateb et al, 2021, p. 242-243).

Ainda sobre a nova composição da Comissão de Anistia durante o governo Bolsonaro, Cateb *et al* prosseguem:

Entre os demais nomeados como integrantes da Comissão de Anistia, estava o General da Reserva Luiz Eduardo da Rocha Paiva, segundo divulgado na imprensa, defensor de Brilhante Ustra, e autor do prefácio de uma das edições do seu livro *A verdade sufocada*. Rocha Paiva teria sido, ainda, um dos maiores opositores públicos entre os militares à CNV. Em entrevista à jornalista Miriam Leitão, colocou em dúvida se a ex-presidente Dilma Rousseff foi torturada, qualificou as reparações concedidas pelo Estado brasileiro como “bolsa ditadura” e rejeitou a ideia de que as Forças Armadas deveriam pedir perdão pelas violações praticadas durante a ditadura. Segundo a investigação do MPF, além de Rocha Paiva, pelo menos três dos nomeados para a CA são militares das Forças Armadas e um da Polícia Militar – Cláudio Casal; Diógenes Soares, Dionei Tonet e Sérgio Paulo Costa. Outro, Joannisval Gonçalves, especialista na área de inteligência, segurança nacional, defesa e direito militar, tinha condecorações militares e carreira com passagem pela Agência Brasileira de Inteligência e pela polícia civil do Distrito Federal. Adicionalmente, o MPF apurou que as pessoas nomeadas não tinham registro de qualquer atuação em prol dos direitos humanos ou produção intelectual correlata ao campo de atuação da CA (Cateb et al, 2020, p. 243).

Ainda nesta toada, as alterações em termos de integrantes na Comissão reduziu para menos da metade (de 20 para 9), ampliando a participação e a incidência de militares na condução dos trabalhos, além da eliminação de recurso interno na comissão (Cateb *et al*, 2020, p. 243). Dessa maneira, restringia-se a influência de pessoas que buscavam a requisição de seus direitos atinentes à anistia, o que levou novamente o MPF a ingressar com nova ação, sob o argumento de que estas nomeações bloqueavam o resgate da memória oficial sobre a ditadura militar.

Um desfalque relevante quanto à participação no âmbito da CA foi a de Rita Sipahi, que solicitou seu desligamento do órgão sob a alegação de que os propósitos estavam sendo distorcidos, visto que a presença de um número considerável de membros com posições favoráveis às ações da ditadura e com o intuito de levar adiante o apagamento histórico do período, tornava a permanência insustentável. De acordo com Cateb *et al* (2020, p. 243), mesmo que a representação tenha sido reconhecida pelo atual governo, dado que a mediação estava prejudicada pela falta de compromisso do órgão com a Constituição, a transparência pública e os direitos humanos.

No que se refere à construção de locais de memória, como por exemplo o memorial da Anistia, em agosto do primeiro ano de governo Bolsonaro, a ministra Damare Alves fez o anúncio de que as obras seriam paralisadas, ao argumento de que a memória já estava preservada. As disputas, então, passaram a se concentrar nas ações ajuizadas pelo MPF com vistas à tentativa de retomar as obras e garantir que o memorial fosse implementado. A base do discurso encontrava eco na posição de governo para evitar investimentos e economizar

recursos. A restrição quanto aos pedidos de anistia passou a ser a tônica do órgão, na medida em que o objetivo central buscava encerrar seu funcionamento, cuja orientação principal tentava negar ao máximo possível os requerimentos. Cateb *et al* (p. 244) aponta que, no fim de 2019, 85% dos pedidos de anistia apreciados no primeiro ano do governo Bolsonaro foram indeferidos.

De maneira geral, os anos posteriores seguiram a mesma lógica, dificultando, ainda mais, pela conjuntura crítica advinda da pandemia de covid-19, no ano de 2020, em que o governo adotou uma estratégia de não combate. Ao revés, manteve uma gestão negacionista quanto à severidade da doença, o que contribuiu para agravar ainda mais o quadro sanitário no Brasil. Sem muita margem de dúvida, dado o caráter altamente restritivo obrigado pelo contexto pandêmico, a mobilização ao redor das questões relativas às interações socioestatais restaram prejudicadas. Para Gallo (2021, p. 168-169), a pandemia serviu para favorecer um cenário propício para que governantes com tendências autoritárias ajam e potencializem processos que já estavam em andamento há mais tempo do que se imaginava.

A partir dessas restrições de contexto, as oportunidades políticas, como observado até agora, denotam um ponto incomum, se se pensar as conjunturas que antecederam o contexto em apreciação. Isso porque se para Tarrow (2009) e Della Porta (2014), ação coletiva demanda custos pela ocasião é de algum modo proporcional ao incentivo à mobilização, o que não se verificou em termos de campanhas dos atores sociais por verdade, memória e justiça no Brasil durante a presidência de Bolsonaro. Isso se deve a: a) incapacidade ou negação deliberada por parte do governo em estabelecer canais de interação com a sociedade civil em relação às pautas gerais por direitos humanos, notadamente por políticas de memória; b) baixíssimos, para não dizer inexistentes, incentivos governamentais sociais e de contexto sanitário para que campanhas ganhassem tração e pudessem servir como fator de potencialidade para que demandas pudessem ser atendidas no campos dessas políticas; c) a condução de tentativas por parte de certos setores da burocracia pública e do sistema de justiça, ao ajuizarem ações que pudessem servir de constrangimento institucional para setores do governo aderirem à pauta ou, ao menos, manter as estruturas funcionais que tratam a respeito da efetividade de políticas de memória, instrumentalizadas por atores com posições antagônicas engajados nas campanhas.

Contudo, esses movimentos buscavam a denúncia sobre o funcionamento das comissões mostrando certa resiliência diante do contexto, cujo grau de participação era caracterizado por um evidente obstáculo que ganhava fôlego suficientemente capaz de barrar investidas mais significativas do ponto de vista dos interesses políticos destes grupos. Mesmo que a percepção coletiva das elites políticas aliadas, notadamente na imprensa e nos partidos de oposição ao governo, sobretudo a esquerda institucional, não foi possível levar adiante um projeto que viesse a barrar os desmontes, não apenas pelo cenário de crise sanitária, mas

pela mobilização por sua resolução e por priorizar outras políticas públicas que, durante o período Bolsonaro, enfrentaram interrupções e severos desmontes.

O período de disputa em torno da memória da ditadura e as políticas públicas correlatas, considerando o contexto político observado, demonstra que a existência de contenção dos movimentos impactou as relações políticas, pendendo para os interesses do governo em detrimento da interação com os movimentos, o que implicou na dificuldade de propiciar resultados que pudessem atingir os intentos desses grupos. O que se verificou, na prática, não foram simplesmente escolhas deliberadas – como de fato aconteceu –, mas também, e principalmente, a limitação das vias de mobilização, sem formas alternativas de criar condições passíveis e possíveis para superar as impermeabilidades de pontos obstruídos pelo governo que, convém sublinhar, era hostil às demandas por verdade, memória e justiça. Não se verificou, além disso, a capacidade de institucionalização, pois as táticas levadas a cabo pelo movimento esbarraram no próprio perfil de não enfrentamento baseado no confronto e em meios disruptivos, cujas razões puderam ser observadas do contexto de dificuldade *pro* políticas públicas voltadas ao tema e na crise sanitária.

Tal ilustração sugere a hipótese levantada por Meyer e Tarrow (1998) e Tilly (2004), de que sobre ser, em momentos como os observados durante o período de Jair Bolsonaro na presidência, os movimentos por verdade, memória e justiça perderem sua característica de movimento social e transformarem-se em movimentos contidos para, de algum modo, minimizarem perdas e tentarem manter conquistas mínimas até então obtidas em outros momentos históricos menos traumáticos. Ainda que possa ser verificável, os dados trazidos à baila neste item do capítulo demonstram que o padrão de interação socioestatal na escala de cooperação depende, exclusivamente, de que setores do Estado, notadamente aqueles que estejam ou sejam permeáveis às políticas de memória, colaborem ou usem de mecanismos receptivos a essas pautas que, por escolhas deliberadas de políticas e ideologias de governo, inviabilizam tais recursos de cooperação e deslocam o foco para outras instituições, principalmente no sistema de justiça, para criar constrangimentos institucionais, minimizar danos e tentar restabelecer padrões de decisão de modo a favorecer estes grupos voltados aos pleitos por direitos à memória, à verdade e à reparação.

Ocorre, contudo, que mesmo atuando em face do governo para atender aos anseios dos movimentos, as próprias instituições da burocracia pública, por si só, não foram capazes de reorientar os sentidos decisórios da gestão Bolsonaro e, assim como os movimentos, não detiveram a capacidade institucional para desafiar as estruturas montadas. Nesse contexto de nível baixo das interações, nem sempre o conjunto de instrumentos legais e normativos são suficientemente sólidos para garantir que não existam ameaças políticas e de gestão à condução e à efetivação de políticas de memória por governos contrários às medidas, ainda

que a democracia siga seu curso normal e os líderes políticos conservem auras de respeito pelos rituais a ela pertencentes, emulando esforços de permanente compromisso.

### Síntese

Os atores sociais dos movimentos por verdade, memória e justiça em processo de interação com o Estado relativo às políticas de memória analisado neste capítulo estiveram desarmados em suas estratégias que almejavam realizar o intento de pressionar por direitos e colocar o Estado no dever de manter o funcionamento para evitar instrumentalização, dado o contexto de difícil consecução no campo dos direitos humanos e das políticas públicas. A estratégia permanecia ancorada no caminho institucional, sem que as táticas pudessem conduzir à ocupação de cargos no Estado por meio de participações no governo ou mesmo influenciando atores em outros segmentos da política representativa (no Legislativo, por exemplo), de modo a interromper ações indesejáveis aos intentos do movimento.

A não ocupação de setores importantes foi prejudicada, ainda mais, quando os setores que militavam dentro dos órgãos passaram a sofrer ingerência dos governos e quando passaram a ser substituídos por novos atores políticos identificados com as pautas de momento, de Temer a Bolsonaro, respectivamente. Antes de serem substituídos, estes militantes buscavam atuar em suas linhas de frente com ações e princípios condizentes com suas pautas e com o projeto político que defendiam junto ao Estado: isto é, impedir que mais retrocessos ocorressem

Todavia, as táticas do repertório de ação não encontraram correspondência no período observado: participação efetiva de atores, muitos deles militares, como forma de legitimar as ações dos governos e a presença de militantes alinhados aos partidos que ocupavam centralidade conjuntural e as dificuldades de mobilização social, bem como os problemas econômicos do contexto. Das táticas empreendidas, somente algumas participações em eventos e a tentativa de confiar ao MP, quando este passou a buscar ações na justiça que objetivavam evitar maiores desmontes nos órgãos responsáveis pelas políticas de memória.

Tal empecilho institucional bloqueou os domínios de agência, entendidos como ações prolongadas no tempo, e permitiu que este ator – o Ministério Público Federal, se destacasse por sua atuação, algo até então inédito no contexto das interações socioestatais sobre políticas de memória, conferindo ao órgão um importante vetor, mais do que a política representativa congressual e os movimentos, a tomar frente na condução com vistas a influenciar e/ou modificar estruturas e decisões.

## 7 INTERPRETAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Nesta seção, serão apresentados os resultados da análise dos processos de interação socioestatal sobre políticas de memória ocorridos no Brasil entre 1995 a 2022. Os objetivos do capítulo são dois: interpretar esses resultados à luz da teoria e do método propostos, além de identificar padrões, tendências e discrepâncias que contribuam para a compreensão do objeto da tese. Opta-se por este formato de análise tendo em conta a estratégia de comparação efetuada acerca dos diferentes períodos contextuais que se estabeleceram no Brasil, como forma de percorrer um caminho analítico amparado não apenas pelos seus desdobramentos políticos, mas, sobretudo, pelos seus achados empíricos, que conformam a tentativa de resposta diante da questão de pesquisa enunciada.

A literatura focada na dimensão institucional das políticas de memória sustenta que estas são articuladas e realizadas em razão de dois fatores, basicamente: vontade política e o fator conjuntural, que apoiam condições de concretização via Estado para a aprovação e o desenvolvimento dessas medidas. Tendo isso em vista, as variáveis que permitem identificar e embasar tal argumento podem ser expressas em: a) a ideologia dos presidentes, que assumem o poder e detêm a capacidade de levar a cabo estas investidas; b) a proteção do Poder Legislativo como escudo, cujo respaldo ao presidente torna-se fundamental para que políticas de memória ou de justiça transicional recebam condução e tratamento; c) a inibição dos chefes dos Executivos em não aprofundá-las ou elaborá-las durante a proximidade de eleições; d) a não condução de políticas desta natureza durante o início ou durante o fim do mandato presidencial; e) aniversários, datas simbólicas relevantes impulsionam estas políticas; e, por último, g) devido ao fato de observarem-se conjunturas críticas, isto é, a progressão de acontecimentos imprevistos agiliza o processo de decisões com relação às políticas de memória (Solís Delgadillo, 2015).

A análise dos dados desta tese revelou que a ideologia do/da presidente não basta somente para que políticas de memória avancem, sendo necessário que uma coalizão social e política amplie as condicionantes para que mais atores tenham aderência. No entanto, esta mesma ideologia pode obstaculizar avanços, quando esteja caracterizada por visões de mundo mais extremadas e/ou negacionistas acerca de um passado; no caso brasileiro, ditatorial militar – e com apelos e/ou sentimentos de entusiasmo ao regime político do passado, o que se verificou quando Jair Bolsonaro esteve à frente da presidência da República (2019-2022). O que, diante disso, permite identificar que a ação política de líderes garante que políticas de memória sejam pensadas, discutidas e elaboradas é condição necessária para que se avance ou termine por bloqueá-las, porém, é condição insuficiente (não suficiente) para a ocorrência das medidas, seja para construir uma rede de apoios e aplicação política neste sentido.

No que se refere ao escudo legislativo, demonstra-se que este, no caso brasileiro, é um aspecto de imprescindibilidade, pois leis e regulamentações, do ponto de vista de sua abrangência, especificidade e clareza são também condições necessárias para a aplicação e o desenvolvimento de políticas de memória. Contudo, por si só, não viabilizam ou garantem sua eficácia e o seu alcance, uma vez que dependem de estratégias de gestão e de cooperação ao serem conduzidas como políticas públicas, bem como de recursos orçamentários, sendo condição necessária, sobretudo em relação a aspectos indenizatórios, que dependem do modo de funcionamento do Estado e condições político-econômicas para atingir segmentos mais amplos da sociedade, que reivindicam direitos à reparação.

Não se verificou, ao examinar o caso brasileiro, no tocante às políticas de memória, que a proximidade de eleições inibe ou impacta a evolução do tema ou o seu contrário. Esta não pode ser considerada uma variável relevante para o Brasil em termos de discussão entre atores políticos e sociais, seja para implementá-las, seja para descontinuí-las. Entretanto, em fins de mandatos, podem ser associados ao modo de condução no desfazimento das medidas, o que pode ser observado durante a gestão de Michel Temer, que, ao assumir a presidência, empreendeu esforços para instrumentalizar os órgãos responsáveis pela efetivação destas políticas. Por sua vez, Bolsonaro que, no apagar das luzes de seu mandato encerrou as atividades da comissão, também demonstra a validade do argumento. Já, sobre datas simbólicas, estas podem levar a disputas por narrativas que, no caso brasileiro, não foram fatores que potencializaram escolhas, ficando restritas a simbolismos, mais do que qualquer outro elemento de maior relevância, não se verificando como fatores, independentemente de sua relação com a gestão das políticas de memória no país.

Um ponto que merece observação diz respeito às chamadas conjunturas críticas, que no estudo de Solís Delgadillo (2015), apontam para a aceleração na tomada de decisões sobre as políticas de memória. Contudo, isto não se verificou nesta pesquisa, na medida em que os momentos de conjuntura crítica, verificados ao longo da tese, deram conta de que estes eventos também fragilizam decisões de políticas públicas no campo da memória política. Em outras palavras, impeachments, eleições de candidatos com perfil extremista e crises sanitárias inibem a capacidade de mobilização de atores sociais, dadas as limitações de contexto. Observou-se que a troca de presidentes, como o ocorrido no processo de impeachment de Dilma Rousseff, em 2016, provocou um nível de disputa acirrado por condução de políticas públicas que desembocaram na necessidade de maior mobilização por parte de grupos por verdade, memória e justiça, com vistas à tentativa de evitar perdas e retrocessos, o que, de fato, acabou ocorrendo, visto que os domínios de agência e a mobilização social foram severamente abaladas. Estas foram condições necessárias, porém não suficientes para que o nível de interação socioestatal atingisse graus substantivos. Ainda sobre esse aspecto, a pandemia de Covid-19, ocorrida durante o segundo ano de mandato



de Jair Bolsonaro (2019-2022) tenha inviabilizado compromissos de ambas as partes – movimentos e governo – de conduzirem tal empreitada. Verificou-se um processo de descontinuidade das políticas e das medidas por verdade, memória e justiça, sendo que a impossibilidade ou as baixas condições mobilizadoras caracterizaram o período, tornando comprometidos os recursos e as estratégias para o pleito de famílias das vítimas, bem como o desenvolvimento dessas políticas, praticamente inviabilizado.

Em parte, os resultados desta pesquisa confirmam a perspectiva discutida por Solís Delgadillo (2015) para compreender os casos comparados de Argentina e de Chile, sobre os quais o autor se debruçou, mormente quando governos democráticos e eleitos tiveram disposição para cooperar – causa necessária para o avanço das políticas de memória em se tratando de Brasil. Por outro lado, contrastam com os achados desta tese, pois indicam que políticas de memória não dependem exclusivamente da articulação institucional e de aspectos atinentes às mudanças conjunturais. Revelam, desta feita, que uma ou outra variável discutida isoladamente por Solís Delgadillo (2015) não explica, por si só, os avanços e/ou recuos nestas políticas, em vinte e sete anos de análise do caso brasileiro.

Ao avançar na interpretação e discussão dos resultados, ancoradas nas teorias que se valem sobre justiça de transição e políticas de memória, a abordagem de Olsen, Payne e Reiter (2010) revela que um país preocupado com a efetividade de medidas transicionais foca nos temas de julgamentos, anistias, comissões da verdade, reparações e políticas de depuração, isto é, no afastamento de agentes do serviço público que tiveram envolvimento com ditaduras. As evidências apontadas por esta tese demonstram que não houve condições para a realização de julgamentos de grupos associados ao período ditatorial militar, no período em análise, por conta do tipo de transição efetuada, em fins da ditadura para o regime democrático formal e do tipo de construção interacional entre grupos de interesse e política institucional praticada no âmbito dos governos democráticos pós-1988. Ou seja, as medidas por verdade, memória e justiça reivindicadas tiveram o perfil de políticas reparatórias e não de políticas punitivas, conforme Elster (2004) fez menção quando das mudanças históricas que poderiam abrir brechas políticas e institucionais para a elaboração de práticas repetidas por governos autoritários.

A caracterização do modelo transicional concebido pelo Brasil seguiu uma lógica de transação pelo alto e foi pouco afeito à participação de grupos sociais que efetivamente pudessem influenciar os rumos das decisões políticas, principalmente no que diz respeito ao desenvolvimento de técnicas políticas e societárias voltadas à capacidade de submeter as elites a constrangimentos institucionais de razoável duração no tempo, de modo a impactar escolhas, independentemente das trocas da política eleitoral cotidiana e de construções horizontais entre os movimentos e o Estado. Como se observou ao longo da pesquisa, este déficit democrático e, de algum modo, tardio – somente em meados da década de 1990 –

quando o Brasil já superava dez anos de encerramento do período que deu origem à chamada Nova República -, com um presidente eleito e turbulências políticas e econômicas apresentadas. Ainda que mobilizações já tivessem sido observadas e movimentos em prol de tentativas para viabilizar políticas de memória estivessem na agenda de pressão política das famílias de vítimas, sua viabilidade dependeu da construção de consensos mínimos em torno de propostas que não viessem a desafiar as estruturas vigentes das medidas acordadas. Operando-se, assim, em soluções de aspectos que privilegiaram perspectivas oscilantes entre a moderação e as medidas holísticas, traduzidas em cálculos por parte predominantes dos governos e dos benefícios que por ventura viessem a resultar em benefícios de curto e de médio prazo às famílias.

Em um segundo aspecto abordado pelos autores, isto é, o custo econômico como variável principal para a efetivação de políticas de memória, esta é um elemento que evidencia uma explicação que se coaduna com o caso brasileiro, sobretudo do ponto de vista da capacidade de investimentos em políticas com este recorte. Isto quer necessariamente dizer que as desigualdades sociais e os problemas estruturais são fatores que, em alguma medida, limitam os investimentos neste campo específico de políticas públicas, mas não significa que não possam, quando as categorias de análise consenso e acordos políticos firmados entre grupos sociais e o Estado capacitem construções coletivas, ter um peso relevante. A contrário sensu, isto também pode ser verificado, como a pesquisa deixa registrado.

Os estudos de Elster (2004); Fletcher, Weinstein e Rowen (2009) apontaram sobre a frequência em que medidas transicionais (por verdade, memória e justiça) são adotadas por países que passaram por regimes políticos de exceção em suas histórias. Na linha cronológica dos autores, respectivamente, são elaboradas democratizações, anistias, julgamentos e fases de reparação. No Brasil, contudo, a anistia foi elaborada em fins da década de 1970, mais precisamente no ano de 1979, pouco tempo antes da redemocratização ocorrida em 1985. Aqui, já é possível perceber e colocar o país em um rumo distinto dos lugares, cuja democratização vieram anteriormente à adoção de medidas, uma vez que a anistia foi um das condições negociadas para que os militares deixassem o poder, sem que a fase de julgamentos fosse prejudicada ou inviabilizada, por força do “contrato” estabelecido entre os setores do governo militar e as lideranças políticas civis que passariam a administrar politicamente o Estado.

Ao se anistiar, sob a égide da chamada teoria dos dois demônios, fez-se inevitável que o Brasil pudesse seguir uma sequência de fases que apontariam para um processo transicional seguro e efetivo. Se do ponto de vista da pesquisa dos autores a média para as punições dos agentes dura cinco anos, no Brasil, isto não se verificou, pois sequer houve responsabilizações e julgamentos. Embora as tentativas frustradas de rever a Lei de Anistia via Supremo Tribunal Federal puderam amarrar o Estado brasileiro, desde fins da década de

1970, impossibilitando a responsabilidade criminal aos chamados malfeitores (Elster, 2004), como condição *sine qua no* para que os movimentos sociais por verdade, memória e justiça elaborassem suas estratégias de mobilização voltadas, especialmente, para a influência estatal acerca de políticas de cunho indenizatório, sem motivações para punição. O contexto democrático que se desenvolveria após os anos de ditadura militar impediram quaisquer tentativas de que esses grupos pensassem ou tivessem como mote principal a tentativa de pleitear punições no campo judicial.

Como se viu no transcorrer desta tese, os movimentos e o Estado brasileiro tinham outras prioridades em seus processos de interação, caracterizados por desconstruírem uma série de amarras que impediam a elucidação e a descoberta sobre o paradeiro de familiares e buscassem reparo no plano financeiro, sem tocar nas feridas que expressassem a punição. A lei, ainda que fosse objeto de críticas e de imposições políticas do contexto, confirmando na decisão do STF, já que foi uma escolha do país em não reabrir discussões, demonstrando-se, com isso, que instituições independentes são condições necessárias e suficientes para avançar e/ou obstruir medidas referentes às políticas de memória.

De acordo com Olsen, Payne e Reiter (2010), as demandas por justiça retrospectiva podem diminuir quando confrontadas com instabilidade econômica ou crises deste porte. A pressão da sociedade civil por justiça transicional pode se mostrar menos intensa e mais facilmente ignorada em estados que enfrentam altos níveis de desemprego e custos crescentes (Olsen, Payne, Reiter, 2010, p. 169). Na perspectiva dos autores, crises econômicas e políticas levam às vítimas, sobreviventes e suas famílias, a preocuparem-se com seu próprio bem-estar do que justiça para perpetradores de crimes passados (Olsen, Payne, Reiter, 2010, p. 169). Ou seja, países de economia frágil tendem a conceder anistias e países de renda alta tendem a maiores investimentos, ao passo que economias de nível médio parecem usar todos os mecanismos de forma relativamente igual (Olsen, Payne, Reiter, 2010, p. 175).

O estudo de Olsen, Payne e Reiter (2010) aponta que, mesmo que haja investimentos, esses se chocam com outros investimentos em políticas amplas, visto que necessidades mais urgentes impedem que mecanismos de justiça de transição avancem, pelo que podem comprometer orçamentos e encarecer o custo de sua efetividade política e econômica. A pesquisa dos autores registra que a saúde econômica é fator crucial para decisões que dizem respeito a julgamentos, comissões da verdade e anistias, dado que governos específicos podem ter esta ou aquela preferência. O que os autores não respondem, todavia, é que como as elites políticas agem de maneira regular para embaraçar políticas e reduzir expectativas, concluindo, em seus achados, que buscar justiça tardia com base apenas na passagem do tempo e na redução da ameaça, é fator dependente também do crescimento de suas economias.

No Brasil, isto particularmente se revelou como um impacto significativo nas políticas de memória, especialmente em momentos de mudança conjuntural e, sobretudo, com as trocas de governo de cunho mais progressista para governos à direita, pois demonstraram que, além de carrear recursos para outras esferas mais próximas de interesses e pautas do mercado nas políticas públicas, afetaram a promoção da cultura nacional e demais atividades atinentes ao tema. Com isso, não se evidenciou, em relação aos temas que puderam ser apreciados, no que diz respeito às indenizações, que, em momentos de crise, estas tendem a ser retraídas. Nesse contexto, os estudos de Olsen, Payne e Reiter (2010) explicam em parte o caso brasileiro, já que, embora os autores considerem o Brasil um país de renda significativa, o país oscila no tocante a uma distribuição equitativa de bens que dizem respeito à concretização material das políticas de memória em sua dimensão indenizatória.

Tal ilustração também pode ser observada, entretanto, de acordo com as discussões trazidas por Boettke e Coyne (2007), que a saúde econômica dos países é um aspecto relevante para compreender o tipo de política de justiça transicional desenvolvida. Ou seja, países que apresentam históricos consideráveis de desigualdade social e de renda tendem a passar por períodos de retração em políticas públicas, ainda que se possa observar ganhos pontuais em momentos de crescimento econômico e de estabilidade política.

Significa dizer que os investimentos realizados pelo Estado, a partir das reivindicações de grupos de militantes acerca da causa sobre a memória política em termos de políticas públicas, para além da própria organização estratégica e de acesso a pontos vitais no domínio de agência depende, também, de como o Estado lidará com os recursos à sua disposição para elaborar mecanismos que enfrentem os desafios de superar entraves burocráticos, conduzindo a uma gestão eficaz de investimento em áreas específicas da burocracia e dos setores que possam diagnosticar problemas sensíveis e deem respostas esperadas pelos movimentos. Assim, o impacto gerado tende a se ampliar, na medida em que os governos estejam atrelados às escolhas de como fazer ou não fazer políticas públicas, dependendo, em boa medida, de disposição, não apenas política, mas de viabilidade financeira ou escolhas deliberadas com o viés de redução. Foi possível observar, nesta esteira, em contextos cuja diferença residiu em oportunidades de investimento no perfil de política de memória elaborada e conduzida pelo Estado. Em outros termos, o período em que FHC esteve à frente da presidência da República, o orçamento destinado a investimentos em políticas de memória limitou-se à forma de reparações estipuladas pelo que a lei aprovada determinava, sem maiores investimentos para novas cadeias de políticas que pudessem ampliar direitos e a participação do Estado, seguindo, assim, uma lógica de reduzir o tema a uma questão monetária. Ao passo que em conjunturas políticas de maior investimento, observado nos períodos Lula e Dilma, as coalizões sociais e políticas tiveram um maior impacto no que tange aos investimentos, consolidando-se, assim, maior peso do mecanismo causal intermediário,

em comparação com os períodos anteriores e, principalmente, posteriores, em que, embora houvesse um recuo das ações a partir das movimentações dos grupos por verdade, memória e justiça, a questão dos critérios de distribuição indenizatória também estivessem envolvidos por pouco clareza e de obediência a critérios de conveniência e de oportunidade.

Essas observações, ao longo da pesquisa, demonstram sua relevância se se considerar que a literatura sobre justiça de transição e políticas de memória no Brasil, não aborda como novidade a relação entre as reivindicações dos movimentos e as respostas estatais, levando-se em conta a saúde econômica dos países que estiveram ou estão confrontando-se com questões de ordem financeira para alavancar ou limitar a adoção destes instrumentos. Nesta tese, assenta-se que políticas de memória no Brasil passam pela oportunidade de como o Estado entende e gere esses recursos, independentemente de os movimentos adquirirem a capacidade para pressionar instâncias do Estado e dos governos, em especial. Assim, políticas de memória são vitais e não são elementos impeditivos para que o Estado as levem a efeito, ficando restrita somente ao tema da anistia, esta de uma ordem mais complexa por envolver reestruturação de maior sensibilidade quanto aos acordos estabelecidos ainda sob vigência da ditadura, mesmo em momentos de maior capacidade de investimento.

Além disso, os resultados permitem enfatizar as implicações que os movimentos por verdade, memória e justiça têm nas mudanças institucionais, tanto no que se refere à criação da Comissão de Mortos e Desaparecidos Políticos quanto na participação e no funcionamento da Comissão Nacional da Verdade. Isso demonstra que atingir as estruturas de poder é um ponto acessível, o que não necessariamente comprova que a relação, a partir das interações estabelecidas, converta as aspirações do movimento em um conjunto mais amplo e horizontal de resultados, de modo que beneficiem os grupos e garanta o funcionamento e ligue as demandas aos canais formais de Estado, modificando o *modus operandi* destes atores a inovar em ações coletivas no curto, médio e longo prazo. Para Carlos (2021, p. 04), instituições podem ser estudadas como instituições formais, como a estrutura do Estado (governo, parlamento, burocracia), regime político, partidos, legislações, ou como instituições informais (recursos não escritos), também em termos de normas e práticas sociais. Essas mudanças institucionais podem ser vistas de três formas: a) como implicação na cultura dos movimentos; b) como alterações incrementais nas relações de poder, tendo necessariamente sequência por dentro de instituições formais ou informais ou na própria mudança de normas que acarretam; c) como transformação abrupta nas organizações, mudanças de regime ou mudanças políticas significantes ou estruturantes durante momentos de crise (Bosi; Giugni e Uba, 2016, pp. 338-360).

O que se demonstrou, ao longo da tese, é que os movimentos foram capazes de significar uma mudança cultural que colocou para dentro do Estado a capacidade de

influenciar decisões políticas fundamentais, em momentos de reconfiguração das práticas institucionais e de aceitação de pleitos, conforme o avançar da democracia brasileira, caracterizando a construção de sentidos da própria luta social, que antes se fazia presente apenas no plano externo e passou a ser incorporada no plano estatal, ao ensejar novas tarefas, mais conectadas às possibilidades de concretização de direitos, embora, como já antes pontuado, não significasse de todo fundamental atingir patamares de resultados eficazes no alcance da política pública.

As implicações do movimento, no que concerne às alterações incrementais, demonstraram que este foi parte relevante no fomento da discussão legal e na sua criação, produzindo um resultado que repercutiu em termos de inclusão no conteúdo das reivindicações, não apenas na agenda legislativa como na aprovação de projetos políticos. A elaboração da lei sobre mortos e desaparecidos e a CNV são casos exemplares de influência dos movimentos nas estruturas de poder político, de modo a incrementar mudanças e percorrer caminhos de aperfeiçoamento democrático. Ao inverso, quando as mudanças políticas tornam-se significantes ou quando em momentos de crise, caso das situações que envolveram trocas de governo e colapso sanitário, foi perceptível a mudança também não diretamente nas organizações dos movimentos, mas nas estratégias e no desenvolvimento de táticas que ficaram prejudicadas, sem que houvesse uma mudança de rota e de reordenação para se contrapor às instituições de poder.

Os resultados até aqui observados, além de tudo que já se expôs, denotam que determinados grupos sociais, para além das famílias das vítimas, independentemente de qual classe social estejam classificadas, puderam atuar de modo a converter suas aspirações no campo da disputa política pela memória em materialização de uma institucionalidade de direitos, progredindo em pautas que até então eram desconhecidas e não pretendidas. Isso é ilustrado nos processos de interação ao redor das mobilizações, quando a CNV atuou, tendo diversos setores da sociedade civil empreendido esforços para contribuir com os trabalhos da comissão. Assim, puderam municiar as instâncias de decisão, a partir de uma série de estratégias e de documentos junto aos responsáveis pelas investigações e pelas decisões atinentes ao tema da verdade, memória e reparação. Ademais, lograram inaugurar uma perspectiva de atuação que mostrou-se eficaz com vistas a reconfigurar a luta pela memória política no Brasil, não dependendo exclusivamente de determinados setores atrelados ao Estado. Esses participantes adquiriram a possibilidade de influenciar, de algum modo, os rumos das políticas de memória a partir de experiências singulares e afetivas. Dessa forma, os achados e suas análises significam que a formação de coalizões de apoio em diferentes grupos sociais (mulheres, indígenas, negros, comunidade LGTBQ e grupos que investigavam a luta de trabalhadores contra a ditadura militar) foram decisivas para o avanço de pautas por memória, verdade e reparação. Neste aspecto, consolidou-se o foco na atuação

de atores não-estatais, uma vez que combinou estratégias, ações e arranjos políticos até então desconhecidos e que não haviam tido experimento.

Conquanto tenha sido possível observar movimentações *pro* revisão da Lei de Anistia com objetivos que caracterizavam os pleitos desses setores, portanto sem questionamento dos compromissos firmados pela transição da ditadura à democracia formal, não se ultrapassou os procedimentos estabelecidos pelo processo de anistia. Os dados suportam enfatizar que a atuação dos grupos citados anteriormente, de alguma maneira, desafiaram as estruturas políticas montadas pelo aparato institucional burocrático, materializado, principalmente, na Comissão da Verdade, ante a sua desigual combinação de montagem estrutural. Expressava-se, assim, na intenção dos grupos e do próprio Estado, as tarefas de articularem entre si mecanismos de maior participação, que puderam contribuir para que vozes invisibilizadas, até aquele momento, pudessem ter visibilidade, conforme o avanço do contexto e do nível do conflito desenvolvido, como parte de uma proposição que anima a verificação dos resultados neste trabalho.

Contudo, do ponto de vista teórico, ancorado em uma justiça pós-transicional, é preciso ponderar três pontos: em primeiro lugar, os dados não sugerem que havia uma pressão renovada por tentativas de responsabilização no plano punitivo e tentativas de reordenação dos meios que pudessem suplantar os limites políticos determinado pelo arcabouço jurídico e político que as comissões da verdade normalmente desenvolvem em suas estruturas de funcionamento e de demandas que lhes são propostas. Ou seja, embora não seja este o espírito de uma comissão, é possível utilizá-la como recurso para punir eventuais crimes cometidos no passado, o que não ocorreu com a comissão da verdade brasileira, pois sua discussão de viabilidade jurídica poderia suscitar polêmicas em torno de funcionar como um verdadeiro tribunal *ad hoc*, que pela Constituição brasileira seria vedado.

Em segundo lugar, a forma de contestação e as contribuições para esclarecer fatos e institucionalizar direitos atenderam a uma renovada contribuição societal para fortalecer e melhorar a qualidade da democracia e o alcance social a certos grupos ao longo do processo de inclusão, face aos conflitos por memória, colaborando para reforçar o caráter multi-referencial (Collins, 2011) da chamada justiça pós-transicional, apesar de não consubstanciar de modo mais contundente contestações a seus pilares fundamentais. Nessa perspectiva, por mais que dificuldades de um processo inclusivo em seus aspectos de participação e de conformação decisória fossem notados, a atuação de atores demarcou a concretização de espaços para que o Estado brasileiro saísse de sua zona de conforto e pudesse registrar ao país uma série de elementos a serem discutidos, especialmente, a que o país possui uma dívida histórica com diversos setores da sociedade que, em momentos de regime opressor, precisam ter suas histórias reveladas.

Em terceiro lugar, impulsionou a tentativa de demonstrar e perfectibilizar a atuação de uma rede de atores privados operando para, em boa medida, influenciar o Estado, de tal sorte a conduzir e concretizar um movimento “abaixo do Estado” (Collins, 2011), com vistas a se colocar com postura de horizontalidade e de igualdade, na tentativa de maximizar as condições adequadas para atender a demandas e, por conseguinte, concretizar mais direitos concernentes à memória política.

Estudos mais recentes sobre políticas de memória afirmam que seu objetivo primordial é a condenação moral do passado, diferenciado medidas com caráter pecuniário de medidas simbólicas (Bauer, 2022, Barahona de Brito, 2009). Parte dos resultados discutidos nesta tese apontam para o aspecto de que ambas estiveram presentes na agenda das interações socioestatais, mormente no que toca ao elemento pelo qual as mobilizações se fizeram mais sólidas, isto é, quando os atores sociais conduziram seus intentos e deslocaram estratégias com vistas a buscar articulações políticas e societais que possibilitassem resultados efetivos. Isso pode ser verificado nas lutas por bens pecuniários extraídos das disputas contra setores do próprio aparelho de Estado – caso da comissão de mortos e desaparecidos, quando os interesses das vítimas se confrontaram com os interesses das famílias de militares que haviam lutado em nome do regime ditatorial, como se a sua contra narrativa pudesse ensejar os mesmos parâmetros de igualdade, se comparado com quem não tinha os recursos disponíveis, uma vez que é ao Estado que detém o monopólio legítimo da violência e dispõe de meios que nenhum outro ente ou segmento consegue ter para se sobrepor.

Este objetivo central que caracterizava as disputas por valores pecuniários da memória, na democracia brasileira de 1995 até os dias mais recentes, guiou as diferentes mobilizações como se observou ao longo desta pesquisa, visto que foi ganhando contornos de maior profundidade, na medida em que passou também e, em grande parte, a ser o elemento integrador das junções entre os movimentos que pleiteavam políticas públicas por memória e como o Estado desenvolveu condições concretas e financeiras para reparar, de algum modo e ancorado na lei, um número maior de indivíduos, embora a quantia e a igualdade fossem pressupostos de difícil mensuração, para beneficiar os grupos envolvidos.

Todavia, os contextos sobre os quais se referenciou até aqui, caracterizam-se por distintos graus de realização destas políticas de reparação, pelo que, como fora analisado, ficaram amarrados ao nível do processo de interação que se realizava a partir das conjunturas que se formavam e da necessidade de ampliar demandas políticas e direitos, seja para efetivá-los, seja para criar expectativas que pudessem ser concretizados. Isso levou a se observar que a mera formalidade legal e a vontade de atuar por pressão por estas políticas, por parte dos grupos sociais, encontrava resistência e criavam obstáculos. Os achados desta pesquisa reforçam a evidência de que, além de valorizarem as políticas, estas passam a ser instrumentalizadas e deslocadas de sentido ao bel prazer de narrativas de atores políticos



contrários a essas medidas. Exemplos disso puderam ser ressaltados em trechos de falas de integrantes das instâncias responsáveis pela gestão da memória política, que também não se fizeram comprometidos com a condução do passado político no presente, pelo contrário, o exaltavam, demonstrando que a política de memória guarda conexão com uma política de esquecimento.

A análise dos dados, seu cotejo com a teoria e o lastro empírico observados identificou que políticas de memória estão sujeitas, no que diz respeito à sua efetivação política, quando os níveis de capacidade participativa operam em condições de alterar ou de manter o *status quo*, ainda que, sob o ponto de vista de atuação institucional, sugira que possa ser o fator institucional o catalisador e principal elemento de garantia para sua execução. Estudos anteriores já demonstraram que os níveis de participação e de interesse pela temática pública, das pessoas diretamente afetadas e dos interesses sociais, de maneira geral, levam a maiores mobilizações e despertam a capacidade de os atores ganharem primazia para incorporar outros atores a seus intentos políticos. Os achados deste trabalho robustecem a evidência de que, em momentos de expansão destas políticas, via interação socioestatal, vinculam a capacidade de desenvolvimento de atrair e de construir uma cultura não apenas de resistência e enfrentamento como também contribui para o fortalecimento da política democrática, ainda que sua duração dependa de condições políticas e sociais concretas no tempo.

Ao ir além na interpretação dos resultados, cumpre afirmar a relação existente entre as disputas políticas em torno da memória com o presente democrático, explorando a relevância de aprofundar-se sobre as narrativas relativas referentes ao retorno do passado para promover a publicidade das experiências traumáticas e como estas são concebidas pela sociedade e pela política. A recuperação de fatos históricos e de acontecimentos, em suas especificidades, são condições fundamentais para discutir o presente e o futuro democráticos e de valores políticos no cotidiano (Teles, 2009).

Nesta tese, de acordo com a apreciação realizada, as políticas de memória são construções societárias que requisitam, a todo momento, novos processos de interação entre sociedade e Estado, naquilo que lhe adjetiva como transformação de experiências políticas necessárias (Cohen, Arato, Keane, 2001). Ou seja, agenciam a satisfação de um conjunto operacional e especializado de redes de proteção e de concretização legal, como construção e proposição de associações voltadas a (re)fazer experimentos como formas de expressão pública nacionais, que permitem a permanente consolidação de uma esfera pública associativa e agregativa para tornar a sociedade civil mais pulsante (Cohen, Arato, Keane, 2001).

Diante deste arranjo, conquistas e entraves estão associados à capacidade de vinculação ou desvinculação do Estado, que sempre captura esta via, calcada em reprodução cultural, interação social e proteção de direitos (Nascimento, Marques, 2019). Nessa ótica,

tais estruturas comunicacionais tensionam os aparatos que direcionam contendas e expectativas para o sistema político, que pode se mostrar aberto, permeável, deslocável e fechado às suas reservas decisórias típicas e reservas à institucionalidade estatal. Conforme demonstrado nesta tese e embasado nos resultados obtidos, os grupos sociais por verdade, memória e justiça têm potenciais de influência política que dependem de como atingem as estruturas de poder e como agem, tendo em vista o horizonte e, em boa medida, esbarram em limites internos ao sistema político. Desse modo, a atuação de grupos e de movimentos por verdade, memória e justiça moldam suas lutas por dentro das instituições, refletindo o que boa parte da literatura sobre interações socioestatais afirma, isto é, o conflito tende a repercutir as internalidades que integram o funcionamento, ocupação de cargos e de postos.

Constata-se, ao longo da exposição e da análise levadas a cabo por esta tese, que as categorias de análise contribuíram para os resultados da seguinte maneira: a) a atuação dos movimentos influenciou a elaboração e os rumos das políticas, mas a participação ficou restrita e aquém, notadamente durante os trabalhos da Comissão Nacional da Verdade e suas repercussões, o que demonstra a relevância da correlação de forças – ainda que de modo favorável, é condição fundamental, mas não garante a eficácia das medidas e não impede barreiras de justiça, de igualdade e de resultados mais amplos calcados em maior e efetiva participação. Por ser uma política que redundou em maiores impactos sociais e políticos, de maior alcance e visibilidade, esta mexeu com sentimentos, emoções, possíveis revanchismos e demanda por igualdade de direitos. Contudo, por ser resistente, na medida em que revisitar e sentir ainda desiguais e pensada e construída dentro de um arranjo pouco permeável a mudanças estruturais, conferindo que o domínio de agência requer que não apenas seja atingido, mas aperfeiçoado.

Foi possível verificar que alguns consensos puderam ser estabelecidos em torno da agenda de políticas de memória no Brasil, fundamentalmente, devido à disposição de governos a atenderem pleitos, sobretudo governos mais alinhados às pautas de direitos humanos, baixa capacidade de influência de grupos sociais e institucionalmente aptos a criarem condições de enfrentamento, ainda que suas existências ganhassem embaraços e desconfortos com ações mais radicais, bem como estabilidade democrática ajudou, até certo ponto, a garantir um mínimo de coesão política, mesmo entre grupos com diferentes visões de políticas públicas. Essas diferenças, contudo, calcada em razoáveis acordos dentro da correlação de forças estabelecidas

Por outro lado, conforme apontam os indicadores referenciais nesta tese, a variação de disputas por projetos políticos tende a impactar a gestão de políticas de memória e, mais ainda, sua implementação, pois as medidas de reparação sofrem ingerência quando a desconstrução de consensos mínimos e razoáveis conquistados na democracia e por homenagem aos princípios republicanos, abalam acordos, desestimulam mobilizações,

rejeitam e/ou instrumentalizam estas políticas. Assim, as escolhas e as decisões conformam o *modus operandi* para alavancá-las ou mesmo para orientá-las no sentido de seus avanços e/ou regressões, a depender de fatores políticos e sociais circunstanciais. Isto pode ser conferido pelo modo explicativo utilizado neste trabalho acerca da condução de governos que deram um tratamento menos voltado a privilegiar o uso de suas prerrogativas administrativas para lidar com as políticas públicas voltadas à memória, em comparação e em detrimento às conjunturas políticas anteriores, sob as quais foi possível observar uma correlação de forças mais favorável à implantação das medidas, tanto no plano da difusão cultural quanto no plano das políticas atinentes à reparação de danos e de pagamento de quantias indenizatórias.

Tais consensos mínimos foram buscados e aceitos pelas estruturas políticas partidárias, da burocracia pública e do conjunto de atores que compõem o poder executivo e tiveram eco no parlamento, tornando palatável o uso das medidas, o que explica que não basta a existência de governos democraticamente constituídos para que políticas de memória sejam aceitas e avancem, sendo necessário que haja algum grau de mobilização capaz de influir nos domínios de agência, mas ainda que haja um governo eleito ou fruto de alguma mudança institucional brusca mantendo as estruturas de poder, o contrário também pode impulsionar dificuldades.

Significa afirmar, com amparo nos resultados desta investigação, que há uma mútua influência das categorias de análise que explicam o efeito combinatório destas para determinar quais forças interferem nos rumos destas políticas de memória, a partir de escolhas, disputas e de variações de conjunturas, da estabilidade ou instabilidade do sistema político e da capacidade de participação de grupos sociais para transformar suas demandas em políticas efetivas e concretas, senão alimentadas pelo contexto político, mas, sobretudo, conectadas a ele, seja para garantir sua eficácia em termos de resultado e de alcance, seja para reduzir ou torná-las inoperantes politicamente, remetendo à interação socioestatal um fluxo indissociável para explicar a produção e a inefetividade das políticas de memória na democracia brasileira pós-1988.

Diante da interpretação até aqui realizada, cumpre tratar acerca da resposta ao problema de pesquisa suscitado: como os processos de interação socioestatal entre os grupos por verdade, memória e justiça e o Estado impactam as políticas de memória? Este será respondido tendo em vista o primeiro quadro apresentado:

Quadro 4 – medidores do nível do processo de interação socioestatal sobre políticas de memória (1995-2002)

Medidor	Conjuntura
Comunicação	Aceitação de pontos determinados da Carta Compromisso; construção de consensos em torno de uma agenda, divulgação na mídia, “solução de compromisso”, sem ruídos de comunicação entre atores sociais e políticos;
Cooperação	Rede de atores em colaboração ao redor da pauta, implementação da comissão de mortos e desaparecidos, determinação de parâmetros que fixaram indenizações, Estado cooperou mas limitou outros aspectos;
Nível de conflito	Intensidade moderada; discursos acalorados no âmbito da comissão, resistência a informações de interesses dos atores sociais, pressão institucional junto ao Ministério da Defesa, saída favorável às famílias e às Forças Armadas, votações e garantia de contraditório;
Nível de influência	Forças Armadas atuantes para evitar possibilidade de revisão da Lei de Anistia, movimento presidencial sobre o Legislativo para aprovação de medidas, luta contra as limitações da lei pelos movimentos, domínios de agência e encaixes fundamentais mas não necessariamente suficientes, produção de melhores resultados pela atuação da Comissão;

Fonte: Elaborado pelo autor (2025)

A partir do problema de pesquisa apresentado, é possível respondê-lo levando em consideração as três hipóteses levantadas pela pesquisa. Ou seja, a hipótese 1 foi elaborada da seguinte maneira: “quando ocorre um médio nível do processo de interação socioestatal

(medido pelas categorias “comunicação”, “cooperação”, “nível de conflito” e “nível de influência”), este produz coalizões sociais e políticas que comportam ações mais pontuais, embora possam representar, também, a permanência das medidas em espaços temporais mais contínuos, reduzindo o nível do conflito e acomodando-o à lógica contextual do período”. Isto é, durante os governos FHC, os recursos de mobilização foram limitados às disputas em torno da ideia de indenizações às vítimas, a partir da tentativa de descobertas e identificação de corpos, bem como as disputas pelas indenizações referentes às vítimas que agiam em nome do regime ditatorial militar. Assim, conclui-se que esta primeira proposição restou comprovada, uma vez que aos movimentos não estavam dispostos a suportarem uma disputa de narrativa política que viesse a desafiar as estruturas para o estabelecimento de políticas de memória que conduzissem a uma mudança estrutural de maior envergadura, dado que era o primeiro passo para a conquista de direitos relativos a um tipo de reparação que, nesse caso, era financeiro, cujo apoio do governo e de setores da política institucional davam guarida a este intento e amparados pela conjuntura de pouco enfrentamento a questões de ordem que viessem a produzir perspectivas de maior mudança.

Neste estudo, a partir do segundo quadro apresentado, tem-se o processo conjuntural atinente ao período em que as políticas de memória ganham mais substância se comparadas ao período anterior e que ajuda a olhar a hipótese 2:

Quadro 5 – medidores do processo de interação socioestatal sobre políticas de memória (2003-2016)

Medidor	Conjuntura
Comunicação	Ampliação dos canais estatais, ampliação do tema pelo país, aumento da participação de outros atores (ONGS), Revista Anistia Política, museus, centros de memória, eventos sociais de largo alcance, clínicas do testemunho, dimensão comunicativa, normativas nacionais e internacionais, mídia;
Cooperação	No âmbito dos espaços de decisão, apoio de organizações nacionais e internacionais, manutenção de conquistas anteriores e tentativas de sua ampliação, grupos sociais participaram, ainda que limites tenham sido observados;

Nível de conflito	Baixa resistência no Congresso Nacional, limitando-se a discursos localizados; reações pontuais de setores das Forças Armadas contra aspectos de abrangência da CNV, intensidade reduzida, centro-esquerda no governo;
Nível de influência	Participação mais efetiva; domínios de agência e encaixes institucionais mutuante influenciados por escolhas e decisões suficientes para produção de resultados.

Fonte: Elaboração do autor (2025)

Ainda considerando a hipótese 2, ou seja, “quando ocorre um alto nível do processo de interação socioestatal, este tende a produzir coalizões sociais e políticas que conseguem colocar em prática ações mais substantivas em espaços mais contínuos de tempo, ao mesmo tempo que podem estimular mais conflitos entre grupos favoráveis e contrários às medidas por verdade, memória e justiça”, esta restou parcialmente comprovada. Significa afirmar que as categorias comunicação, cooperação e nível de influência despontam com maior robustez, diminuindo, no entanto, o nível do conflito entre atores interessados, mesmo que, no caso observado, possa existir a possibilidade de o conflito aumentar a proporção, conforme a interação produzir algum tipo de resultado que desafie certa estrutura colocada pela conjuntura e pela trajetória histórica: caso da CNV.

O terceiro quadro apresentado nesta seção dá conta de enfatizar o processo de interação socioestatal ocorrido entre o governo de Michel Temer, após a saída de Dilma Rousseff da presidência via impeachment, e o governo de Jair Bolsonaro (2019-2022), com os movimentos por verdade, memória e justiça, o que contribui para que a proposição 3 seja retomada e analisada, de modo a verificar se restou comprovada:

Quadro 3 – medidores do nível do processo de interação socioestatal sobre políticas de memória (2016-2022)

Medidor	Conjuntura
Comunicação	Deficitária, negação, interlocução dificultada, esvaziamento dos canais formais, descontinuidade de políticas, crise econômica e inviabilizada pela crise sanitária;

Cooperação	Pouca cooperação; Governo Bolsonaro negou cooperação com movimentos, construção de contra-narrativas, instrumentalização pelo governo de uma anti-memória da ditadura militar;
Nível de conflito	Alta resistência governativa, desfazimento de políticas, alta intensidade do governo e baixa intensidade dos movimentos;
Nível de influência	Domínio de agência e encaixes institucionais prejudicados, influência do contexto, pendendo para a força do governo sobre as demandas do movimento;

Fonte: elaborada pelo autor (2025)

A hipótese 3, a partir do quadro acima, resultou parcialmente comprovada, eis a sua redação: “quando o nível do processo de interação é reduzido, tende a não produzir coalizões políticas e sociais, somente as que negam, dificultam, obstruem ou instrumentalizam ações, provocando descontinuidades das políticas de memória, mesmo que sigam em funcionamento formal e estimulando conflitos de maior intensidade”. Nessa perspectiva, as ações deliberadas dos governos em face às políticas de memória colocam em evidência o fato de que, embora isto seja um fator determinante para o desmonte das instituições e, por via de consequência, das políticas e sua abrangência social, o conflito teve baixas proporções. Revela-se, pois, que além da dificuldade de mobilização para angariar os domínios de agência, o cenário de conjuntura crítica (impeachment e seus desdobramentos e a crise sanitária) tem um peso significativo para orientar ações e construir resistências movimentistas que impeçam o desmonte, a instrumentalização e a negação das políticas de memória.

## 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nos últimos anos, a literatura sobre políticas de memória investigou a dinâmica dessas medidas de uma maneira focada no que representaram em termos de avanços para as democracias emergentes de países que atravessaram ditaduras e frequentes violações a direitos humanos. Alguns estudos sobre o papel dos movimentos sociais que lutaram para que estes mecanismos fossem colocados em prática indicam os entraves à sua real concretização e as estratégias utilizadas, a partir de um viés descritivo, cujo centro da análise, ficou localizado ao redor da conjuntura em que as disputas especificamente se travavam (Teles, 2005; Santos, 2008; Gallo, 2011; Azevedo, 2024). Esses estudos preocuparam-se em demonstrar como a organização dos movimentos marca seus vínculos com a política institucional, ao deslocar as contendas por projetos para além da luta por demandas de justiça transicional e confrontar o Estado, de tal sorte a pressioná-lo por direitos e a influenciar na tomada de responsabilidades públicas.

De maneira concomitante, algumas investigações buscaram analisar processos e gestões governamentais para compreender casos particulares, verificando o quanto as relações institucionais entre grupos políticos e sociais e as instâncias decisórias são capazes de converter aspirações históricas por uma memória política nas democracias que se seguiram pós-transição, em medidas efetivas que satisfaçam o conjunto de direitos à verdade, memória e reparação (Aguilar, 2008; Barahona de Brito, 2010; Solís Delgadillo, 2015). Mais recentemente, trabalhos têm argumentado e centrado análise nas interações entre os movimentos por verdade, memória e justiça e o Estado, enfatizando o seu caráter relacional com vistas a esclarecer fatos, circunstâncias, ampliar conquistas políticas e de direitos, bem como contribuir para despertar um sentimento de ativismo cívico em torno dessas expectativas (Goulart, 2023; Coimbra, 2023; Campos, 2018; Azevedo, 2024, Goulart, 2020, Abers; Büllow, 2011).

A revisão de literatura observou a necessidade de propor categorias de análise para compreender as dimensões interacionais entre o Estado (governos, elites políticas e burocracia pública) e os movimentos de luta por verdade, memória e justiça, de modo a verificar com mais largo alcance esses processos de interação envolvendo tais esferas e como impactam nos tipos de políticas de memória que floresceram no Brasil a partir de 1995, quando passaram a compor a agenda pública. Com o objetivo geral de investigar como estas interações as afetam na democracia brasileira pós-1988, especialmente quando os governos democráticos passaram a lidar com a pertinência do tema, este estudo explicativo e de natureza qualitativa lançou mão do Método Histórico Comparativo e do Process Tracing para compreender as relações, causas e condições necessárias sobre as entidades e atividades engajadas nas disputas pela memória política da ditadura militar na democracia brasileira. De



maneira complementar, tal método auxiliou na compreensão mais abrangente dos processos de interação socioestatal entre os movimentos e na mudança de conjuntura ao longo dos últimos vinte e sete anos de recorte temporal desta tese. O uso deste método possibilitou visualizar as nuances envolvidas em cada momento e como repercutem de maneira similar ou distinta quando analisadas sob perspectiva macro. As leituras e apreciações do material coletado, em cotejo com a teoria desenvolvida e o método proposto, validaram a pesquisa de maneira a desvendar o comportamento dos atores sociais e políticos que estiveram envolvidos nas experiências estudadas diante dos últimos quase trinta anos.

Os resultados desta pesquisa permitem elencar três principais contribuições para as teorias da justiça de transição, das políticas de memória e das interações socioestatais. A primeira contribuição diz respeito ao processo de interação socioestatal entre movimentos de luta por verdade, memória e justiça com o Estado (nesta tese, dividido entre governos democráticos, burocracia pública e do aparelho estatal), que, por seu caráter amplo e abrangente, perfaz ações de curto, de médio e de longo prazo praticadas por estes atores, não ocorrendo simultaneamente e dependente do modo como o contexto político é construído e apresentado. Com o propósito de identificar as bases e os elementos destes processos, foram observadas as experiências dos participantes ao longo do tempo, de modo a verificar se as ações obedecem a um padrão de reivindicação e de uniformidade nas decisões de Estado, a partir das demandas sugeridas e edificadas pelos movimentos. Assim, este estudo avança na compreensão sobre a relação destas esferas diante do conjunto mais amplo da conjuntura, demonstrando que esta é fator determinante para o tipo de políticas de memória construídas pelo Estado brasileiro e as ações movimentistas dos grupos por memória, verdade e justiça, que exprimem os resultados e seu alcance social. Nessa leitura, permite-se observar novas dinâmicas acerca do modo operacional de movimentação dos principais atores, suas aspirações mais imediatas e o seu comportamento em relação a outros atores envolvidos, bem como o grau de influência e suas interrelações nos diferentes contextos estudados.

A segunda contribuição desta pesquisa está relacionada à tipologia das políticas de memória trabalhadas nestes últimos quase trinta anos – os processos de interação socioestatal investigados identificaram, tendo em conta a análise dos dados, que as experiências tiveram, como principal mote, bens pecuniários. Embora não se excluíssem outros tipos de perfis, que vieram na esteira das caravanas da anistia e do comissionismo, o sentido de reparação para os movimentos e o Estado brasileiro puderam encontrar uniformidade neste quesito, pois este tipo de política passou a ser a tônica, cujo incremento, ao longo dos anos observados, foi tornado o principal objeto de disputa política, não apenas quando governos contrários às políticas assumiram o poder. Os critérios para a aprovação das concessões foram muito diferentes em períodos distintos. Ou seja, a categoria bens de

reparação monetária foi peça chave de negociação em torno do conflito distributivo, sendo suscetível às mudanças de agenda das políticas públicas de memória, da centro-esquerda à (extrema-) direita no governo, ora significando um delicado problema de ordem estrutural para atender às famílias de vítimas, ora sendo negado em seus direitos, sob o patrocínio de usar como instrumento de deliberada disputa política, de narrativa e de negação do passado, ora sendo ampliada para atingir grupos de famílias.

A terceira contribuição está permeada pelo entendimento dos processos de interação socioestatal e sua exploração teórica e empírica sobre as políticas de memória a partir dos níveis de desenvolvimento dessas relações. Em outras palavras, vale dizer que, quando exprimem uma maior intensidade, convergem para um tipo de resultado específico de maior alcance, impactando em larga escala o contexto político e social a ela atrelado. Os dados evidenciam que, durante os governos liderados por presidentes do PT, houve um caráter de maior alcance das medidas, aumentando mobilizações pelo país e ensejando uma maior abertura para aprofundar as discussões relativas à memória política da ditadura militar na democracia. Ainda que se pudesse questionar os critérios indenizatórios dentro de uma ideia de “consumo das memórias” com graus de engajamento social e político maiores, se comparados ao período de gestão anterior. Enquanto que, quando o nível do processo de interação socioestatal submetido a um padrão mediano de intensidade entre os atores, este tende a realizar ações mais pontuais e o conflito se desloca especificamente para um dado campo de políticas públicas. No caso observado no governo FHC, quando a comissão de mortos e desaparecidos filtrou a questão das indenizações e sua abrangência não apenas para as famílias de vítimas da ditadura, mas também para os familiares de militares que brandiram a defesa do regime e atuaram de maneira a sufocar a resistência. De outro lado, quando o nível do processo de interação se reduz de maneira significativa, este tende a reproduzir dificuldades e instrumentalização das medidas, sem a possibilidade de formar coalizões sociais e políticas de peso para resistir, o que afeta significativamente o conflito, tornando-o praticamente inexistente ou reduzido à capacidade de os governos o amortecerem, configurado nos momentos de crise pós-impeachment e da pandemia de Covid-19. Portanto, define-se que os resultados sobre o modo de condução societal e político das medidas por verdade, memória e justiça, no Brasil, são condicionados pelas interações socioestatais e seus níveis de desenvolvimento a depender de contextos para, assim, determinar as intenções, as abrangências e as discrepâncias, quando comparadas entre si e em períodos distintos de um mesmo regime político estudado.

Essas percepções suscitadas pela pesquisa permitem aferir que representam um *continuum* ou incremento em momentos de normalidade político-institucional, daí ser um elemento propulsor para que os movimentos ganhem fôlego e se este *continuum* for ameaçado, os movimentos perdem capacidade de penetração e desorganizam as interações,

como fora demonstrado durante os anos em que governos contrários às pautas estiveram ditando o ritmo das relações e das medidas. Considerando o exposto, conclui-se que os objetivos propostos neste trabalho foram atingidos.

Com base nos resultados desta tese, é possível apontar três principais implicações teóricas relacionadas ao tema das interações socioestatais sobre políticas de memória. A primeira, diz respeito ao fato de que políticas de memória no Brasil dependeram, em boa medida, de interações socioestatais para atingirem pontos estratégicos e relevantes do aparelho de Estado. Os resultados permitiram identificar que as ações tanto do movimentos quanto do Estado (governo, elites políticas e burocracia pública) abarcam diferentes estratégias, e não ficaram restritas a uma uniformidade, dependendo do grau de capacidade de ambos para desenvolverem conjuntamente essas medidas. Há uma diferenciação que opera em torno dessas políticas, demonstrado pela janela de oportunidades aberta quando contextos políticos apresentam-se como favoráveis e, por sua vez, de fechamento, quando essas mesmas oportunidades políticas bloqueiam intenções, sem que os movimentos desenvolvam alternativas a esse revés. Assim, a presente pesquisa auxilia na compreensão dos processos de interação socioestatal, que podem ocorrer de maneira independente, interdependente ou paralela junto à plêiade de outras políticas públicas a serem discutidas e desenvolvidas na democracia. Essa observação permite levar em conta os tipos de disputas em contextos de maior acirramento político e a compreender de maneira mais profunda o comportamento e as ações dos atores, afetando as políticas.

A segunda implicação teórica tem relação com o jogo de forças estabelecido no âmbito das disputas por verdade, memória e justiça, que podem variar de acordo com os rumos políticos conjunturais. Se a ocupação de postos chave no interior do Estado é condição fundamental para influenciar as direções das políticas, não sem razão, essas são determinadas pela influência e pelo perfil ideológico de atores atuando para a consecução de seus objetivos e levando suas experiências pretéritas para conformar os caminhos a serem tomados pelo Estado brasileiro. Por vezes, essas visões impactam na tomada de escolhas e de decisões que se coadunam com os interesses dos movimentos, porém, em outros momentos, esses atores, em associação com outros do mesmo interesse – dentro do próprio aparelho estatal –, convergem para tornar essas disputas mais acirradas e neutralizar as possibilidades do alcance das políticas. Por conseguinte, afetam a efetividade de direitos, sendo que foi o observado nos períodos em que as políticas passaram por retração de forma mais intensa, ora sendo obstruídas, ora influenciadas pela visão de mundo distorcida e negacionista do passado, configurando, pois, uma política de não memória ou esquecimento.

Quanto às implicações práticas, esta pesquisa sugere uma visão política e histórica mais ampla sobre os casos atinentes às políticas de memória no Brasil, de sorte que os movimentos e a sociedade, em geral, tenha uma noção sobre como os enfrentamentos

relativos ao passado ainda estão presentes e se complexificam a cada momento, mesmo que o Brasil esteja sob vigência da democracia. Trata-se de se ter em conta que não é algo de simples percepção e compreensão, uma vez que o tema desperta saliências, no intrincado caminho para o aprimoramento político, social, cultural e institucional, sem deixar que aventuras autoritárias possam lograr êxito ou mesmo habitar as entranhas do tecido social e político.

Nesta tese, também é possível apontar três limitações do estudo. A primeira delas está diretamente relacionada às entrevistas com os principais atores dos períodos analisados, pois, devido às dificuldades de acesso a estas pessoas, muitas delas, inclusive já falecidas e o contexto de pandemia, dificultaram a realização da busca pelos atores. Além disso, poderia acarretar uma discrepância em relação ao número de pessoas selecionadas, visto que um período selecionado poderia sobrepor os demais, acarretando, assim, um desequilíbrio de entrevistas e de material a ser decodificado.

Outra limitação tem a ver com a dificuldade de obter acesso a documentos que melhor explicariam o papel das Forças Armadas nos processos de interação socioestatal durante os trabalhos ao redor das disputas e da aprovação das políticas de memória. Ou seja, de fato, quais visões esses grupos tinham a respeito dessas políticas e se mudaram de posição ao longo dos períodos? São questões que não serão aqui respondidas, para fins de análise do objeto desta pesquisa. Na tese aqui desenvolvida, embora fosse possível saber o que certos grupos de militares realizavam, a partir das fontes consultadas, foi de difícil mensuração compreender sobre os papéis que a corporação teve nos períodos, para melhor depurar a sua real participação, notadamente durante os trabalhos da CNV e durante o período Temer e Bolsonaro, apesar de terem fontes suficientes para identificar como operavam dentro da ambiência institucional, com vistas a protagonizar ações contrárias ao andamento das políticas de memória.

Por fim, a terceira limitação diz respeito aos processos de interação socioestatal a partir das configurações dos domínios de agência e dos encaixes institucionais, quando das dificuldades de desvendar as razões pelas quais certos setores da sociedade tiveram maior prevalência sobre outros e por que os movimentos aceitaram essas diferenças, o que provavelmente este cenário influenciou os achados da pesquisa, já que pautou-se pelas fontes encontradas e disponibilizadas pelas instâncias de Estado e por pesquisas que pouco responderam a essas preocupações de ordem teórica e empírica.

Da mesma maneira que as limitações deste estudo, convém apontar três principais sugestões para futuros trabalhos. Em primeiro lugar, é relevante comparar os processos de interação socioestatal sobre políticas de memória em outros países, sobretudo no Cone Sul, que estiveram sob o jugo de ditaduras militares de segurança nacional, tal como o Brasil. Nesses contextos, podem-se observar as linhas de singularidade, as similaridades e as

diferenças entre eles, com vistas a compreender como as entidades e as atividades agem para trabalhar em prol da memória das ditaduras, que oportunidades, estratégias e níveis de sofisticação movimentos e Estado desenvolvem para lidar com esta política pública.

Em segundo lugar, trabalhos que desenvolvam a análise voltada ao papel que as entidades e os movimentos por verdade, memória e justiça tiveram no âmbito dos estados e dos municípios também são pertinentes, dado que dizem respeito ao foco localizado mais próximo das vítimas e de suas famílias. Nessa ótica, um trabalho articulando (direito, história, psicologia, arqueologia) junto a outros ramos do saber poderá contribuir para entender as realidades mais afastadas do plano federal e das instituições políticas tradicionais.

Em terceiro e último lugar, sugere-se que a literatura aborde como os movimentos ajudaram nas etapas de elaboração das políticas públicas de memória, quais processos influenciaram a formação da agenda e sua implementação, o que falta para Estado e movimentos estabelecerem relações que atestem o cumprimento e a maneira de mobilizar recursos escassos para rever aspectos que não estão sendo cumpridos a contento? Além disso, verificar como é possível consolidar estratégias de mobilização mais conectadas com as novas tecnologias para descobrir o paradeiro de outras vítimas ainda não identificadas e discutir os fatores que influenciam estas eventuais limitações para uma agenda de pesquisa sobre a temática. Desse modo, tais apontamentos podem contribuir para que novas pesquisas avancem, a partir das ações que envolvam o protagonismo dos movimentos em articulação com o Estado e suas burocracias, sem olvidar o peso das estruturas pouco afeitas à democratização de países que passaram por ditaduras e que precisam ainda superar o passado no presente.

## REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. **A participação na era Lula: repertórios de interação em um estado heterogêneo.** 35º Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, 2011.

ABERS, Rebecca; VON BÜLLOW, Marisa. **Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade?** Sociologias, nº 13, p. 52-84, 2011.

ABRÃO, Paulo; GENRO, Tarso. **Justiça de transição.** In: AVRITZER, Leonardo *et al.* **Dimensões políticas da justiça.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

ABRÃO, Paulo; TORELY, Marcelo. **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. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, COMISSÃO DA ANISTIA, Brasília: Oxford University, Latin American Centre, 2011

AGUILAR, Paloma. **Políticas de la memoria y memorias de la política.** Madrid: Alianza Editorial, 2008.

AYDOS, Valéria; FIGUEIREDO, César Alessandro. **A construção social das vítimas da ditadura militar e a sua ressignificação política.** Rio de Janeiro: Interseções, 2013.

ALVES, Maria Helena Moreia. **Estado e oposição no Brasil.** EDUSC, 2005.

AMBOS, Kai. **El marco juridico de la justicia de transición.** In: MALARINO, Ezequiel; ELSNER, Gisela. Justicia de Transición: con informes de América Latina, Alemania, Italia y Españã. Montevideu: Fundación Konrad-Adenauer, 2009.

AMENTA, Edwin; CAREN Neal; CHIARELO, Elizabeth; SU, Yang. **The political consequences of social movements.** Annual Review of Sociology, vol. 36, p. 287-307, 2010.

ANSARA, Soraia. **Memória política, repressão e ditadura no Brasil.** Juruá, 1ª Ed. Rio de Janeiro, 2008.

ANSARA, Soraia. **Políticas de memória x Políticas de esquecimento**: possibilidades de desconstrução da matriz colonial. *Revista Psicologia Política*, vol. 12, n. 24, 2012.

ARTURI, Carlos. **O debate teórico sobre a mudança de regime político**: o caso brasileiro. Curitiba, *Revista de Sociologia e Política*, nº 17, 2001.

AZEVEDO, Desirée. **Nós não somos o Estado**: alteridades, identidades e moralidades na conformação do campo memória, verdade e justiça. In: LOPES, José Sergio Leite *et al* (Orgs.). *Memória, movimentos sociais e direitos humanos*. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 2024.

BOLTANSKI, Luc. **El amor y la justicia como competencias**. Tres Ensayos de sociología de la acción. Bs. As. Ed. Amorrortu, 2000.

BARROS, Antonio Teixeira de. **O debate parlamentar sobre a Comissão Nacional da Verdade no Congresso Nacional Brasileiro**. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 2020.

BAUER, Caroline Silveira. **O debate legislativo sobre a criação da Comissão Nacional da Verdade e as múltiplas articulações e dimensões de temporalidade da ditadura civil-militar brasileira**. *Revista do Programa de Pós-Graduação em História*, Porto Alegre, 2015.

BAUER, Caroline Silveira. **Políticas de memória**: aproximações conceituais e teóricas. In: GALLO, Carlos Artur. **Nas trincheiras da memória**: lutas pelo passado, políticas de memória e justiça de transição no sul da Europa e na América do Sul. Rio de Janeiro: Oficina Raquel, 2021.

BARAHONA DE BRITO, Alexandra; GONZÁLEZ, Carmem Enriques; FERNÁNDEZ, Paloma Aguilar. **The politics of memory**. Transitional justice in democratizing societies. Oxford, 2001.

BARAHONA DE BRITO, Alexandra; SZNAJDER Mario. **A política do passado**: América Latina e Europa do Sul em perspectiva comparada. In: COSTA PINTO, Antonio, MARTINHO, Francisco Carlos Palomanes (Orgs.) **O passado que não passa**: a sombra das ditaduras na Europa do Sul e na América Latina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

BARAHONA DE BRITO, Alexandra. **Justiça transicional em câmara lenta**: o caso do Brasil. In: PINTO, Antonio Costa; MARTINHO, Francisco Carlos Palomanes (Org.). **O passado que não passa**: a sombra das ditaduras na Europa do Sul e na América Latina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

BEACH, Derek; PEDERSEN, Ramus. **Process tracing methods: foundations and guidelines**. Michigan, University of Michigan Press, 2019.

BENNET, Andrew. **Process tracing and causal inference**. New York, 2010.

BICKFORD, Louis. **Transitional Justice**. In: HORVITZ, Leslie Alan; CATHERWOOD, Christopher. *Macmillan encyclopedia of genocide and crimes against humanity*, Nova York: Facts on file, 3: 1045-1047. 2004.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Trad. Carmem C, Varriale et al. **Dicionário de política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 13ª Ed, 2010.

BOETTKE, Peter; COYNE, Cristopher J. **Political economy of forgiveness**. Society, 44, nº 2, 2007.

BOTELHO, João Carlos Amoroso. **Quanti e quali: as implicações da escolha do objeto e do número de casos para a análise comparada**. In: PERISSINOTTO, Renato *et al.* **Política comparada: teoria e método**. 1ª Ed. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2022.

CARLOS, Euzeneia. **Movimentos sociais e políticas públicas: consequências na política nacional de direitos humanos**. Dados, Rio de Janeiro, vol. 64 (4), 2021.

CATEB, Caio *et al.* **A Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos e a Comissão de Anistia no primeiro ano do governo Bolsonaro**. In: TELES, Edson; QUINALHA, Renan (Orgs.). *Espectros da ditadura: da Comissão da Verdade ao bolsonarismo*. São Paulo: Autonomia Literária, 2021.

CEFAI, Daniel. **Públicos, problemas públicos, arenas públicas**. Novos Estudos Cebrap. São Paulo, v.36, 2017.

CLARKE, Christopher. **Defining the undefinable**, 2021.

CODATO, Adriano. **Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar à democracia**. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, p. 83-106, 2005.

COLLIER, Ruth; COLLIER, David. **Shaping the political arena**. Princeton: Princeton University Press, 1991.



COLLINS, Cath. **Pós-transitional Justice: human rights, trials in Chile and El Salvador**. Penn State University Press, 2011.

COMBLIN, Joseph. **A ideologia da segurança nacional**. O poder militar na América Latina. Trad. Veiga Fialho, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

COHEN, Jean; ARATO, Andrew. **Sociedad civil y Teoría Política**. México: Fondo de Cultura Económica, 2001.

DAGNINO, Eveline. **Sociedad civil, espacios públicos y construcción democrática em Brasil: limites y posibilidades**. In: DAGNINO, Evelina (Coord.). Sociedad civil, esfera pública y democratización em América Latina: Brasil, D. F.. Fondo de Cultura Económica, p. 369-395, 2002.

DELLA PORTA, Donatela. **Mobilizing for democracy: comparing 1989 and 2011**. Oxford, Oxford University Press, 2014.

DOWBOR, Monika. **A arte da institucionalização: estratégias de mobilização dos sanitaristas (1974-2006)**. Tese (Doutorado em Ciência Política), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

DOWBOR, Monika. **Escapando das incertezas do jogo eleitoral: a construção de encaixes e domínio de agência do movimento municipalista de saúde**. In: GURZA LAVALLE, Adrian et al. Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição. Rio de Janeiro, EdUERJ, 2018.

DREIFUSS, René Armand. **1964: a conquista do Estado**. 2ª Ed. Vozes, 1981.

ELSTER, Jon. **Closing the books: transitional justice in historical perspective**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

ENGLE MARRY, Sally. **Human Rights and gender violence: translating International Law into local justice**. Chicago University Press, 2005

FAGUNDES, Pedro Ernesto. **Mulheres, anistia e direitos humanos durante a ditadura militar no Brasil: um balanço historiográfico**. Revista do Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2022.

FASSIN, Didier. **La razón humanitaria**. Uma historia moral del tiempo presente. Ed. Prometeo, 2017.

FERNANDES, Filipe Botelho Soares Dutra. **Políticas de memória**: a atuação do Estado brasileiro frente ao seu passado ditatorial militar – da Lei de Anistia ao governo Bolsonaro. Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Universidade Federal de Pelotas, 2022.

FLETCHER, Laurel; WEINSTEIN, Harvey; ROWEN, Jamie. **Context, timing and the dynamics of transitional justice**: a historical perspective, 2009.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. Companhia das Letras, 2007.

GALLO, Carlos Artur. **Para que não se esqueça, para que nunca mais aconteça**: um estudo sobre o trabalho da Comissão de Mortos e Desaparecidos Políticos no Brasil. Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2008.

GALLO, Carlos Artur. **Pensar o passado, construir o futuro, fortalecer a democracia**: políticas de memória e memória da ditadura no Brasil. In: ENGELKE, Cristiano; SAINZ, Nilton (Organizadores). **Sombras no extremo sul**: luzes sobre o passado ditatorial no sul gaúcho. Rio Grande, Ed. Da FURG, 2019.

GAMSON, William. **Talking Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

GARRETÓN KREFT, Francisca; GONZÁLEZ LE SAUX, Marianne; LAUZÁN, Silvana. **Políticas públicas de verdade y memoria em 7 países de América Latina**: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay. Santiago de Chile: Programa Derechos Humanos y Democracia/Facultad de Derecho/Universidad de Chile, 2011.

GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. **A política de promoção aos direitos humanos no governo Lula**. Revista Debates: Porto Alegre, v. 4, n.2, 2010.

GOULART, Barbara. **Memória ou justiça?** O conflito entre o Grupo Tortura Nunca Mais/RJ e a Comissão Nacional da Verdade. São Paulo: Novos estudos Cebrap, v.42, 2023

GUERRERO, Juan Carlos *et al.* **Problemas públicos**: controversias y aportes contemporáneos. México, Instituto Mora, 2018.

GRAEFF, Carolina Bianca; NASCIMENTO, Kamila; MARQUES, Marcelo. **A crítica pós-fundacionalista: um debate em construção**. *Norus – Novos Rumos Sociológicos*, vol. 7, nº 11, p. 580-599, 2019. Acesso em: 30 de agosto 2023.

GREIFF, Pablo de. **Justice and Reparations**. In: GREIFF, Pablo De (Org.). **The Handbook of Reparations**. Oxford: Oxford University Press, 2006.

GROPPO, Bruno. **Las políticas de la memoria**. *Sociohistórica*, 2002.

GURZA LAVALLE, Adrian *et al.* (orgs.). **Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição**. Rio de Janeiro: Eduerj, 2019.

GUIGNI, Marco. **How social movements matter: past research, presente problem, future development**. In: GUIGNI, Marco; McADAM, Doug; TILLY, Charles. *How social movements matter*. Minnesota, USA, University of Minnesota Press, 1999.

HABERMAS, Jurgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**, 2ª Ed. vol. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HABERMAS, Jurgen. **Teoria do agir comunicativo**. v. 2. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

HALBWACHS, Maurice. **A memória coletiva**. Vértice: São Paulo, 1990.

HOLLANDA, Cristina Buarque de. **Direitos Humanos e democracia: a experiência das comissões da verdade no Brasil**. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 33, nº 96, 2018.

HOUTZAGER, Peter P.; GURZA LAVALLE, Adrian & ACHARYA, Arnab. (2004), “Atores da solInterações socioestatais, pp. 157-188 May-Aug. 2023 185 ciedade civil e atores políticos: participação nas novas políticas democráticas em São Paulo”. In: AVRITZER, Leonardo (org.). *Participação em São Paulo*. São Paulo, Unesp, pp. 257-322.

IANNI, Octavio. **A ditadura do grande capital**. São Paulo: Expressão Popular, 2019.

ILLARI, Phyllis McKay. **Mechanist evidence**. *International studies in the philosophy of Science*, 2011.

JELIN, Elisabeth. **Los trabajos de la memoria**. Madrid: Siglo XXI, 2002.

KREITZ, Neil. **Transitional Justice**: How emerging democracies Reckon with formers regimes. v. I, II e III. Washington DC: United States Institute of Peace, 1995.

LANDMAN, Todd. **Issues and methods in comparative politics**: an introduction. Londres/ New York: Routledge, 2008.

LEIRNER, Piero. **Da campanha à conquista do Estado**: os militares no capítulo da guerra híbrida brasileira. In: MARTINS FILHO, João Roberto. **Os militares e a crise brasileira**. 1ª Ed. São Paulo: Alameda, 2021

LENTZ, Rodrigo. **República de Segurança Nacional**: militares e política no Brasil. São Paulo: Expressão Popular, 2022.

LOFF, Manuel; PIEDADE, Filipe; SOUTELO, Luciana (orgs.). **Ditaduras e revolução**: democracia e políticas de memória. Coimbra: Almedina, 2015.

LOVERMAN, Brian; LIRA, Elisabeth. **El espejismo de la reconciliación política**. Chile 1990-2002, Santiago de Chile, lom Ediciones, 2002.

LOWI, Theodore. **The relation between Policy and Administration**. In: NOLL, Roger (ed.), **Regulatory Policy and the Social Sciences**, Berkeley, University of California Press, 1985, pp. 67-110.

LUTZ, Ellen. **Transitional Justice**: lessons learned and the road ahead. In: ROTH-ARRIAZA, Naomi; MARIEZCURRENA, Javier (ed.). **Transitional Justice in the twenty-first century: beyond truth versus justice**. New York: Cambridge University, 2008.

McADAM, Doug; TARROW, Sidney; TILLY, Charles. **Para mapear o confronto político**. Lua Nova, São Paulo, 2009.

McCARTHY, John. **Constraints and opportunities in adopting, adapting and inventing**. In: McADAM, Doug; McCarthy, John, ZALD, Mayer (orgs.). **Social Movements and Organization Theory**. New York, 2006.

MARTINS FILHO, João Roberto. **O palácio e a caserna.** A dinâmica militar das crises políticas na Ditadura (1964-1969). 2ª Ed. São Paulo, Alameda, 2019.

McEVOY, Kieran; MCGREGOR, Lorna. **Transitional Justice from below:** an agenda for research, policy and praxis, 2008.

MEYER, David; TARROW, Sidney. **A movement society.** USA, 1998.

MEZAROBBA, Glenda. **Um acerto de contas com o futuro:** a anistia e suas consequências – um estudo do caso brasileiro. Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

MEZAROBBA, Glenda. **O preço do esquecimento:** as reparações pagas às vítimas do regime militar (uma comparação entre Brasil, Argentina e Chile). Tese de Doutorado em Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

MIGUEL, Luís Felipe. **Democracia na periferia capitalista:** impasses do Brasil. Belo Horizonte: Autêntica, 2022.

MIHAI, Mihaela. **Julgamentos penais em períodos de transição e o desafio das emoções:** histórias de dois países. Revista Crítica de Ciências Sociais: Coimbra, 2010.

NEVES, Raphael. **Healing the past or causing more evil?** Amnesty and accountability during transitions. 2014. Tese de Doutorado apresentada ao Department of Political Sciences at the New School for Social Research, Nova York, maio de 2014.

O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe; WHITEHEAD, Laurence. **Transitions from authoritarian rule: prospects for democracy.** Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1986.

OLSEN, Tricia; PAYNE, Leigh; REITER, Andrew. **Transitional justice in balance:** comparing processes, weighing efficacy. Washington. D.C: United States Institute of peace, 2010.

OLSEN, Tricia; PAYNE, Leigh; REITER, Andrew. **At what cost?** The political economy of transitional justice. Taiwan Journal of Democracy, Volume 6, nº 1, 165-184, 2010.

ORENTLICHER, Diane. F. **Settling accounts' revisited**: reconciling global norms with local agency. *International Journal of Transitional Justice*, v. 1, p. 10-22, 2007.

PADRÓS, Enrique Serra. **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: FGV, 2008.

PASSOS, Anaís Medeiros. **Militares e política no governo de Jair Bolsonaro**. In: AVRITZER, Leonardo, KERCHE, Fábio; MARONA, Marjorie (Orgs.). **Governo Bolsonaro**: retrocesso democrático e degradação política. 1ª Ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2021.

PASSY, Florence. **Contentious Politics in Complex Societies**: New Social Movements between conflict and cooperation, 1998.

PERLATTO, Fernando. **Múltiplos olhares sobre as comissões da verdade no Brasil**: disputas e perspectivas. Rio de Janeiro: Editora Autografia, 2023.

PERISSINOTTO, Renato; NUNES, Wellington. **Introdução aos métodos qualitativos**: Método Histórico Comparativo, QCA e Process Tracing, Curitiba, 2021.

PERISSINOTTO, Renato. **Comparação Histórica e Process Tracing**. In: PERISSINOTTO, Renato et al. **Política comparada**: teoria e método. 1ª Ed. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2022.

PETERSEN, Abby; WAHLSTRÖM, Mattias. Repression. **The governance of domestic dissent**. In: DELLA PORTA e DIANI (Eds.). **The Oxford Handbook of Social Movements**. Oxford, Oxford Press, 2015.

MARQUES, Marcelo de Souza. **Interações socioestatais**: mútua constituição entre a sociedade civil e a esfera estatal. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 29, nº2, p. 431-468, 2023.

MARTÍN-BARÓ, Ignacio. **Psicología de la liberación**. Madrid: Trotta, 1998.

MEZAROBBA, Glenda. **Um acerto de contas com o futuro**: a anistia e suas consequências: um estudo do caso brasileiro. 213f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

MORLINO, Leonardo; LUISS, Roma. **Legados autoritários, política do passado e qualidade da democracia na Europa do Sul.** In: PINTO, António Costa; MARTINHO, Francisco Carlos Palomanes (orgs.). **O passado que não passa:** a sombra das ditaduras na Europa e na América Latina. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2012.

MUNCK, Gerardo, **The Study of Politics and Democracy:** Touchstones of a Research Agenda,' in Gerardo Munck (ed.), **Regimes and Democracy in Latin America:** Theories and Methods, Oxford:Oxford University Press, 2007.

NAPOLITANO, Marcos. **1964:** História do regime militar brasileiro. São Paulo: Contexto, 2014.

PAZOS, Agustina Martiarena et al. **Políticas de memória e governos de direita no Cone Sul:** um panorama sobre os governos Macri, Piñera, Bolsonaro e Lacalle Pou. Revista Debates: Revista do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2024.

PINTO, Simone. **Direito à memória e à verdade:** comissões da verdade na América Latina. Revista Debates. Porto Alegre, v.4, n.1, p. 128-143, 2010.

POLLACK, Michel. **Memória e identidade social.** Estudos históricos, Rio de Janeiro, v.5, n. 10, 2002.

QUINALHA, Renan. **Justiça de transição:** contornos do conceito. São Paulo: Editora Outras Expressões, 2013.

RAIMUNDO, Filipa; MORAIS, Joana Rebelo. **Justiça de transição em Portugal:** a sequência e o timing do ajuste de contas com o passado. In: GALLO, Carlos Artur (org.). **No rastro das transições:** perspectivas sobre memória, verdade e justiça no Cone Sul e no Sul da Europa. Pelotas: Ed. UFPel, 2019.

ROCHA, Antônio Sérgio. **Genealogia da Constituinte:** do autoritarismo à democratização. Lua Nova, São Paulo, 2013.

ROOTES, Christopher, NULMAN, Eugene. **The impacts of Environmental Movements.** In: DELLA PORTA, Donatela; DIANI, Mario. **The Oxford Handbook of Social Movements.** Oxford, Oxford Press, 2015.

ROSITO, João Baptista Alvares. **Caravanas da anistia**: elementos de uma nova política reparatória no Brasil. In: COELHO, Maria José; ROTTA, Vera (Orgs.). **Caravanas da Anistia**: o Brasil pede perdão. Brasília: Comunicação, Estudos e Consultoria do governo federal, 2012.

SAINZ, Nilton; SILVEIRA, Rafael Alexandre; GALLO, Carlos Artur. **Entre a apuração e o negacionismo**: a percepção dos(as) deputados(as) federais da 53ª e 54ª legislaturas sobre a implementação da lei da Comissão Nacional da Verdade no Brasil. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica da Univalli, Itajaí, 2020.

SÁ MOTTA, Rodrigo Patto. **Em guarda contra o perigo vermelho**: o anticomunismo no Brasil (1917-1974). Eduff, 2020.

SANDOVAL, Salvador. **The crisis of the Brazilian labor movement and the emergence of alternative forms of working class contention**. 1990, Psicologia Política, 2001.

SANTOS, Sheila Cristina. **A Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos e a reparação do Estado às vítimas da ditadura militar no Brasil**. 247f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo. 2008

SAVIANI, Dermeval. **O legado educacional do regime militar**. Cad. Cedes Campinas, vol 28, 2008.

SKOCPOL, Theda; SOMERS, Margaret. **The uses of comparative history in macrosocial inquiry**. In: SKOCPOL, Theda (ed.). **Social revolutions in the modern world**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

SOLÍS DELGADILLO, Juan Mario. **Los tiempos de la memoria en las agendas políticas de Argentina y Chile**. 1ª Ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Eudeba, 2015.

SOULE, Sarah; KING, Brayden. **The stages of the policy process and the equal rights amendment**, 1972-1982. American Journal of Sociology, vol. 111, pp. 1871-1909, 2006.

SOUZA, Mayara Paiva de. **A anistia na Assembleia Nacional Constituinte de 1987/88**: entre memórias e silêncios. In: Gallo, Carlos Artur (Organizador). **Anistia**: 40 anos, uma luta, múltiplos significados. Rio de Janeiro: Gramma, 2019.



TATAGIBA, Luciana. **Movimentos sociais e sistema político**. Um diálogo (preliminar) com a literatura. 6º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, Unicamp, Campinas, 2007.

TEITEL, Ruti. **Genealogia da justiça transicional**. In: REATÉGUI, Félix (Org.). **Justiça de transição**: manual para a América Latina. Brasília: Comissão de Anistia, 2011.

TELES, Janaína de Almeida Teles. **Entre o luto e a melancolia**: a luta dos familiares de mortos e desaparecidos políticos no Brasil. In: SANTOS, Cecília McDowell; TELES, Edson; TELES, Janaína de Almeida (Orgs.). **Desarquivando a ditadura**: memória e justiça no Brasil. 1ª Ed. São Paulo, Hucitec, 2009.

TEÓFILO, João. **Passar o passado a limpo**: memória, esquecimento, justiça e impunidade pós-ditadura – da anistia à Comissão Nacional da Verdade. Tese de Doutorado. Universidade Federal de Minas Gerais, Programa de Pós-Graduação em História, Belo Horizonte, 2021.

TESTA, Graziella; MESQUITA, Lara; BOLOGNESI, Bruno. **Do fisiologismo ao centro do poder**: as reformas eleitorais e o centrão 2.0. Caderno CRH, 37, 2024.

THELEN, Kathleen; MAHONEY, James. **Comparative-historical analysis in contemporary political Science**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

TILLY, Charles; TARROW, Sidney. **Contentious Politics**. Boulder, Colorado, Paradigm Publisher, 2007.

TILLY, Charles. **Why and how history matters**. In GOODIN, Robert; TILLY, Charles (ed.). Oxford handbook of contextual political analysis. Oxford University Press, 2006.

TOQUEVILLE, Alexis. **A democracia na América**: leis e costumes. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

VAN ZYL, Paul. **Promovendo a justiça transicional em sociedades pós conflito**. In: REATÉGUI, Félix (Org.). **Justiça de transição**: manual para a América Latina. Brasília: Comissão de Anistia, Ministério da Justiça, 2011.

VARGAS, Mariluci Cardoso de; MÉNDEZ, Natalia Pietra. **O movimento feminino pela anistia no Brasil (1975-1979) entre múltiplos horizontes e limites**. In: GALLO, Carlos Artur

(Organizador). **Anistia**: quarenta anos, uma luta, múltiplos significados. Rio de Janeiro: Gramma, 2019.

VECCHIOLI, Virginia. **Políticas de memoria**: herramientas estratégicas para su estudio. In: GALLO, Carlos Artur (Organizador). **Nas trincheiras da memória**: lutas pelo passado, políticas de memória e justiça de transição no sul da Europa e na América do Sul. Rio de Janeiro: Oficina Raquel, 2021.

VINYES, Ricard. **Diccionario de la memoria colectiva**. Barcelona: Gedisa, 2018.

VINYES, Ricard. **El Estado y la memoria**: gobiernos y ciudadanos frente a los traumas de la historia, Barcelona, 2009.

VITULLO, Gabriel. **Transitologia, consolidologia e democracia na América Latina**: uma revisão crítica. Revista de Sociologia e Política, nº17, pp. 53-60. Nov. 2001, UFPR.

YUSUF, Hakeem O. **Origin, context and development of transitional justice**. In: YUSUF, Hakeem O.; MERWE, Hugo Van Der. **Transitional Justice**. Theories, mechanisms and debates. London/New York: Routledge, 2022.

ZALD, Mayer. **Culture, ideology, and strategic framing**. In: McADAM, Doug; McCARTHY, John, ZALD, Mayer (Orgs.). **Comparative Perspectives on Social Movements. Political Opportunities, Mobilizing Structure, and cultural framings**, Cambridge, Cambridge University Press, 2006.

ZAMORA AVILES, Edgar Alberto. **Contribuciones contemporâneas de metodologias cualitativas para el análisis de políticas públicas**: process tracing y Qualitative Comparative Analysis. Revista de Sociologia e Política, v.26, n.67, p. 21-37, 2018.