Apesar de um aumento nos estudos e pesquisas sobre as ditaduras militares, ainda se fazem necessários aprofundamentos tanto do ponto de vista histórico, como também das heranças que deixaram para o Brasil e a América Latina. As marcas dos estados de exceção continuam presentes no Estado de Direito, dificultando os processos de transição e de democratização dos países latino-americanos.

Nas nossas sociedades há inegavelmente uma enorme demanda de não só cuidar desse legado para prevenir retrocessos históricos, mas também aprofundar, sob uma perspectiva interdisciplinar, os estudos sobre as novas ameaças para a paz e a democracia. O entendimento das dinâmicas sociais e políticas que levaram ao golpe e à sua resistência, é fundamental para que esta página, trágica e obscura da nossa história latino-americana, possa ser definitivamente encerrada e que o processo de democratização avance aprendendo a lição do passado contra toda tentativa de revisionismo ou, pior ainda, de volta do autoritarismo.

Nessa perspectiva, foi realizado o VIII Seminário Internacional de Direitos Humanos da UFPB, em dezembro de 2014, tendo por temática central "Ditaduras Militares, Estado de Exceção e Resistência Democrática na América Latina". Esta obra reúne parte das exposições que apresentaram resultados de pesquisa e uma série de questões relevantes tanto para o debate historiográfico como para reflexões sobre a consolidação do Estado Democrático de Direito na atualidade.

NCDH UFPB

Universidade Federal da Paraíba

Ministério da Educação

GOVERNO FEDERAL BRASIL PÁTRIA EDUCADORA

ISBN 978-85-67818-51-1

Giuseppe Tosi
Lúcia de Fátima Guerra Ferreira
ORGANIZADORES

DITADURAS MILITARES, ESTADO DE EXCEÇÃO E RESISTÊNCIA DEMOCRÁTICA NA AMÉRICA LATINA

COLEÇÃO DIREITOS HUMANOS

DITADURAS MILITARES, ESTADO DE EXCEÇÃO E RESISTÊNCIA DEMOCRÁTICA NA AMÉRICA LATINA

Giuseppe Tosi
Lúcia de Fátima Guerra Ferreira
ORGANIZADORES

Editora do CCTA

COLEÇÃO DIREITOS **HUMANOS**

DITADURAS MILITARES, ESTADO DE EXCEÇÃO E RESISTÊNCIA DEMOCRÁTICA NA AMÉRICA LATINA



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA

Reitora MARGARETH DE FÁTIMA FORMIGA MELO DINIZ
Vice-Reitor EDUARDO RAMALHO RABENHORST

Centro de Comunicação, Turismo e Artes
Diretor JOSÉ DAVID CAMPOS FERNANDES
Vice-Diretor ELI-ERI LUIZ DE MOURA
Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes
Diretora MÔNICA NÓBREGA
Vice-Diretor RODRIGO FREIRE

Núcleo de Cidadania e Direitos Humanos
Coordenadora LÚCIA DE FÁTIMA GUERRA FERREIRA
Vice-Coordenadora MARIA DE NAZARÉ TAVARES ZENAIDE

Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos, Cidadania e Políticas Públicas
Coordenadora ADELAIDE ALVES DIAS
Vice-Coordenador GIUSEPPE TOSI

Conselho Editorial do NCDH-PPGDH
Adelaide Alves Dias (Educação)
Elio Chaves Flores (História)
Giuseppe Tosi (Filosofia)
Lúcia de Fátima Guerra Ferreira (História)
Lúcia Lemos Dias (Serviço Social)
Maria de Fátima Ferreira Rodrigues (Geografia)
Marconi José Pimentel Pequeno (Filosofia)
Maria de Nazaré Tavares Zenaide (Educação)
Maria Elizete Guimarães Carvalho (Educação)
Rosa Maria Godoy Silveira (História)
Rubens Pinto Lyra (Ciência Política)
Sven Peterke (Direito)
Fredys Orlando Sorto (Direito)

GIUSEPPE TOSI
LÚCIA DE FÁTIMA GUERRA FERREIRA
Organizadores

DITADURAS MILITARES, ESTADO DE EXCEÇÃO E RESISTÊNCIA DEMOCRÁTICA NA AMÉRICA LATINA



João Pessoa
2016

© Copyright by NCDH/UFPB, 2016

Efetuado o Depósito Legal na Biblioteca Nacional, conforme a Lei nº 10.994, de 14 de dezembro de 2004.

É permitida a reprodução total ou parcial desde que sejam indicados os créditos completos do livro.
O conteúdo desta publicação é de inteira responsabilidade dos autores.

Impresso no Brasil. ***Printed in Brazil.***

Editoração Eletrônica Rafael Guerra Ferreira
Arte e Capa José David Campos Fernandes

Catalogação na fonte:
Biblioteca Setorial Enzo Melegari, do Núcleo de Cidadania e Direitos Humanos

D615 Ditaduras Militares, Estado de Exceção e Resistência Democrá-/ tica na América Latina/Giuseppe Tosi e Lúcia de Fátima Guerra Ferreira (Orgs.) - João Pessoa: CCTA, 2016.

308p. (Coleção Direitos Humanos).
ISBN: 978-85-67818-51-1
Inclui bibliografia e índice.

l. Ditadura Militar – Brasil – América Latina. 2. Democracia – Brasil – América Latina. 3. Memória (Direitos Humanos) Brasil – América Latina. I. Tosi, Giuseppe. II. Ferreira, Lúcia de Fátima Guerra.

CDU: 321.6 (81+8=6)
AACR2

EDITORA DO CCTA **Cidade Universitária, Campus I – s/n**
João Pessoa – PB 58.051-970
Tiragem desta edição: 500 exemplares

SUMÁRIO

Ditaduras, Estado de Exceção e Resistência Democrática: Questões do presente
Giuseppe Tosi e Lúcia de Fátima Guerra Ferreira..... 7

Herança da Ditadura: Os processos de repetição das graves violações de direitos humanos e as políticas de segurança pública no Brasil
João Ricardo W. Dornelles..... 17

Justiça de Transição: Dificuldades brasileiras e perspectivas críticas
Gustavo Barbosa de Mesquita Batista..... 39

Povos Indígenas e a Ditadura Civil-Militar no Brasil: Reflexões para um debate a partir das experiências dos Xukuru do Ororubá/PE
Edson Silva..... 77

Lelio Basso e as Origens Ideais e Políticas do Tribunal Russell II
Giancarlo Monina..... 107

O Direito e os Legados do Autoritarismo no Cone Sul: Respostas nacionais à norma global de responsabilidade individual
Marcelo D. Torelly..... 129

¿Qué pasó en el Uruguay reciente? ¿Será posible olvidar el horror?
Oscar Destouet..... 155

Ditadura Militar e Reformismo no Peru (1968-1975)
Lúcio Flávio Vasconcelos..... 179

A Exceção: Uma tecnologia de governo das sociedades modernas
Castor M. M. Bartolomé Ruiz..... 211

Violations of Humanitarian Law – The Lack of a Coherent Accountability and Sanction Regime
Joachim Wolf..... 243

Aplicabilidade e Exigibilidade dos Direitos Humanos em Situações de Guerra
Sven Peterke..... 281

Sobre os Autores..... 303

Sobre os Organizadores..... 306

Ditaduras, Estado de Exceção e Resistência Democrática: Questões do presente

Giuseppe Tosi e
Lúcia de Fátima Guerra Ferreira

No ano de 2014, foram relembrados em todo o Brasil os 50 anos da instauração da ditadura civil-militar, que abriu o ciclo das ditaduras latino-americanas, resultando em violações de direitos humanos cuja verdadeira dimensão até hoje não é totalmente conhecida.

O golpe foi articulado, apoiado e legitimado por setores da sociedade civil. Para esta adesão ao golpe um papel fundamental foi exercido pela propaganda anticomunista alimentada pela Igreja católica e difundida pela imprensa a ela ligada. Mas a participação desses setores não se limitou ao apoio ideológico, houve uma interferência direta de grupos paramilitares a serviço dos grupos empresarias e do latifúndio que atuaram conjuntamente com as forças de segurança do Estado para reprimir brutalmente os opositores, sobretudo os líderes das ligas camponesas, como foi o caso na Paraíba.

Apesar de um aumento nos estudos e pesquisas sobre as ditaduras militares, ainda se fazem necessários aprofundamentos tanto do ponto de vista histórico, como também das heranças que deixaram para o Brasil e a América Latina. As marcas dos estados de exceção continuam presentes no Estado de Direito, dificultando os processos de transição e de democratização dos países latino-americanos. A violência contra negros, pobres, favelados é a expressão do que falava Walter Benjamin: "A

tradição dos oprimidos nos ensina que o 'estado de exceção' em que vivemos é na verdade a regra geral". [1]

Após 31 anos do fim da ditadura militar, a democracia brasileira está vivendo uma crise que iniciou durante e após o recente período eleitoral, com perigosas tentativas de retrocesso institucional, de revisionismo ou negacionismo históricos, sinais preocupantes de uma cultura antidemocrática e autoritária que nunca deixou de se albergar entre nós.

A justiça de transição não completou o seu ciclo e os avanços no processo de democratização estão sob ameaça. Por isso, é preciso manter a memória dos que lutaram, morreram e sofreram nos porões da ditadura para que as jovens gerações saibam o que foi efetivamente o golpe de 1964 e suas consequências.

Se pensarmos que o golpe brasileiro abriu as portas para as ditaduras dos outros países da América Latina, temos que reconhecer a imensa responsabilidade que o Brasil teve (e continua tendo) para influir, no bem e no mal, nos rumos do subcontinente. Contudo, vale ressaltar que os sinais de inflexão, no sentido do fortalecimento das perspectivas conservadoras e autoritárias estão postos em vários países latino-americanos, com ameaças reais às conquistas democráticas, aos direitos dos trabalhadores e à promoção dos direitos humanos.

Assim como na época das ditaduras os aparelhos repressivos se articularam regionalmente, é preciso que hoje as forças progressistas e democráticas também se articulem regionalmente. O processo de integração da América Latina só poderá ter êxito se a integração

[1] BENJAMIN, Walter. Sobre o conceito da história. In: *Magia e técnica, arte e política*. Ensaios sobre literatura e história da cultura. Obras escolhidas. V.1. Tradução: Sérgio Paulo Rouanet. São Paulo: Brasiliense, 1987. p. 222-232.

econômica e política forem acompanhadas por um processo de interação e integração cultural entre os povos.

Nas nossas sociedades há inegavelmente uma enorme demanda de não só cuidar desse legado para prevenir retrocessos históricos, mas também aprofundar, sob uma perspectiva interdisciplinar, os estudos sobre as novas ameaças para a paz e a democracia. O entendimento das dinâmicas sociais e políticas que levaram ao golpe e à sua resistência, é fundamental para que esta página, trágica e obscura da nossa história latino-americana, possa ser definitivamente encerrada e que o processo de democratização avance aprendendo a lição do passado contra toda tentativa de revisionismo ou, pior ainda, de volta do autoritarismo.

Todavia, para virar essa página, faz-se necessário conhecer a verdade factual e ressignificar as memórias. O chamamento feito pelo Programa Nacional de Direitos Humanos, o PNDH-3, aprovado em 2009, no governo Luiz Inácio Lula da Silva, permanece atual, necessário e urgente, no que tange ao direito à memória e à verdade: "Para que não se esqueça e para que nunca mais aconteça! "

Nessa perspectiva, foi realizado o VIII Seminário Internacional de Direitos Humanos da UFPB, no período de 9 a 12 de dezembro de 2014, tendo por temática central "Ditaduras Militares, Estado de Exceção e Resistência Democrática na América Latina". As exposições apresentaram resultados de pesquisa e uma série de questões relevantes tanto para o debate historiográfico como para reflexões sobre a consolidação do Estado Democrático de Direito na atualidade.

Esta obra reúne onze trabalhos dentre os que foram apresentados e discutidos durante a realização do referido seminário.

***

O primeiro conjunto trata do Brasil.

Ele inicia com o jurista João Ricardo W. Dornelles (PUC-Rio), que aborda a Ditadura e sua herança nos processos de repetição das graves violações de direitos humanos, sobretudo nas políticas de segurança pública: a polícia brasileira é ainda uma "polícia que mata". Mesmo com a instauração do Estado Democrático pós ditadura, as características do estado de exceção e da barbárie continuam presentes no Brasil. O autor aponta como uma das explicações para tal quadro as consequências das políticas amnésicas e da memória silenciada das vítimas.

O segundo texto, de autoria do professor de direito Gustavo Barbosa de Mesquita Batista (UFPB), trata do papel do direito penal no processo de Justiça de Transição no Brasil e das diferentes interpretações dadas à Lei de Anistia de 1979; mas também aborda as perspectivas na busca da verdade e responsabilização pelas graves violações perpetradas aos direitos humanos durante o regime civil-militar. O autor defende que a Lei de Anistia brasileira (diferente daquela argentina) foi uma lei de auto anistia que o regime militar se deu; mas, ao mesmo tempo afirma que os crimes contra a humanidade, como a tortura e o desparecimento, não estão cobertos pela Lei de Anistia e podem ser punidos porque, pelas convenções internacionais, são imprescritíveis; lamentando assim a decisão do STF na ADPF nº 153, proposta pela OAB em outubro de 2008.

O terceiro texto, de autoria do historiador Edson Silva (UFPE), apresenta uma temática ainda pouco estudada, embora já conhecida, qual seja o impacto da Ditadura Civil-Militar nos povos indígenas no Brasil. O autor inicia a sua

análise procurando desconstruir a imagem tradicional dos povos indígenas como "vitimados, passivos e incapazes, negando-os como protagonistas em diversas situações e embates sociopolíticos na História". Propõe, assim, uma leitura que parte da "invisibilidade" para o (re)conhecimento da atuação sócio-política dos povos indígenas na história. Como exemplo, o autor enfrenta o tema das violências contra os povos indígenas durante a Ditadura Civil-Militar no Brasil, tema que ele considera ainda um capítulo por demais desconhecido e que se tornou de atualidade graças, também, ao trabalho da Comissão Nacional da Verdade. E, por fim, apresenta um detalhado estudo histórico e etnográfico sobre as lutas dos povos indígenas Xukuru do Ororubá, do Estado de Pernambuco, aliados das Ligas Camponesas na luta pela terra e pelos direitos na época do governo de Miguel Arraes, e que foram duramente reprimidos pela Ditadura.

***

O segundo bloco de textos congrega contribuições de autores brasileiros e estrangeiros com reflexões que ampliam o debate para além das fronteiras do Brasil.

O primeiro deles, de autoria do historiador Giancarlo Monina (Universidade Roma Tre - Itália), aborda a contribuição do senador socialista italiano Lelio Basso (1903-1978) e as origens ideais e políticas do Tribunal Russell II, cujas sessões realizadas em 1974, 1975 e 1976 trataram da repressão e da violação dos direitos humanos pelas ditaduras no Brasil, Chile, Bolívia, Uruguai e da América Latina como um todo. A experiência desse tribunal de opinião foi muito importante para dar visibilidade e promover a solidariedade aos povos latino-americanos que

sofreram graves violações dos direitos humanos perpetradas pelos regimes ditatoriais daquela época. As questões democráticas tratadas por Basso e pelo Tribunal Russell II continuam em aberto hoje e podem contribuir para reavivar memórias e histórias de um passado trágico, mas, também como exemplo de solidariedade humana e inteligência crítica.

O jurista Marcelo D. Torelly, no segundo texto, aborda o tema do Direito e dos legados do autoritarismo no Cone Sul, tratando a Justiça de Transição no limiar entre o Direito e a Política, na Argentina, no Chile e no Brasil. A questão enfrentada é a seguinte: "*como tratar democraticamente o legado de um regime político fundado em uma legalidade autoritária?*" O autor destaca que as políticas de transição dos três países se orientaram por uma clara distinção entre ditadura e democracia, e pela assunção da parcela de responsabilidade estatal pelas violações; porém, o judiciário dos três países comportou-se de maneira distinta. A justiça de transição argentina convergiu com o direito internacional em repúdio ao passado autoritário; a chilena, articulou o direito doméstico com o direito internacional sem rupturas; e a brasileira resistiu ao direito internacional afirmando assim uma legalidade autoritária. Finalmente o autor aponta as possíveis saídas políticas e jurídicas que permitiriam ao Brasil de "abrir-se, em alguma medida, à normatividade internacional para preencher vazios no Estado de Direito que ainda resistem no atual regime democrático".

O terceiro texto de autoria do historiador Oscar Destouet (IPA-Uruguai), sob o título "¿Qué pasó en el Uruguay reciente? ¿Será posible olvidar el horror?", ressalta a situação do país durante os 12 anos da ditadura civil militar, como uma fase de terrorismo de Estado, que considerava os próprios cidadãos como inimigos, além de abordar a Operação Condor no contexto das articulações

entre as ditadura do Cone Sul. Segundo o autor, o trauma desse período ainda está presente na vida política, social e econômica do Uruguai, mesmo com o fim do regime ditatorial desde 1985. Destouet discorre também sobre os locais de memória e o acesso aos arquivos dos serviços de inteligência, apresentando documentos, recortes de jornais e fotografias.

Por fim, tem-se o texto "Ditadura Militar e Reformismo no Peru (1968-1975)", do historiador Lúcio Flávio Vasconcelos (UFPB), que analisa a luta camponesa, a guerrilha, as ações da Aliança Popular Revolucionária Americana (APRA), do Movimento de Esquerda Revolucionária (MIR), do Exército de Libertação Nacional (ELN), entre outras organizações e movimentos. Apresenta os passos da conspiração que resultou no golpe militar de 1968 e a instauração de uma ditadura *sui generis*, pelo menos no período do General Velasco Alvarado (1968-1975). Aborda, também, as iniciativas reformistas e o chamado "Plano Inca", bem como a força do capital estrangeiro *versus* iniciativas nacionalistas.

***

O terceiro conjunto apresenta textos com perspectivas mais abrangentes.

Inicia-se com o filósofo Castor M. M. Bartolomé Ruiz (UNISINOS), com "A Exceção: Uma tecnologia de governo das sociedades modernas", que aborda a lógica autoritária do biopoder e sua relação com o estado de exceção. O autor desenvolve seu raciocínio sob influência do pensamento de Giorgio Agamben e de Michel Foucault, e a partir de algumas questões sobre quem é o soberano no estado de exceção e qual a relação entre estado democrático e exceção. Para a

compreensão dessas e outras questões colocadas, se vale do "campo" como figura jurídico-política da exceção.

O segundo texto tem por título "Violations of Humanitarian Law – The Lack of a Coherent Accountability and Sanction Regime", de autoria do professor Joachim Wolf (Universidade Ruhr de Bochum – Alemanha). Dentre os inúmeros elementos que são abordados para uma compreensão aprofundada sobre as causas das violações do direito humanitário, destacam-se a natureza fragmentada e não sistemática das convenções e acordos; as discrepâncias entre as regras gerais de responsabilidade do Estado e de fontes convencionais do direito humanitário; responsabilidade do direito internacional penal dos Estados para travar uma guerra; a responsabilidade criminal por crimes de guerra e crimes contra a humanidade; e o problema da impunidade dos criminosos de guerra. Também são ressaltadas as percepções de crimes de guerra na mídia e opinião pública. Por fim, há que se destacar a prática dos Estados a partir da existência do que se chama de "dois pesos e duas medidas" na implementação do direito humanitário na sequência de conflitos armados.

Dando continuidade a essa discussão, o último texto é de autoria do professor de direito internacional Sven Peterke (UFPB), abordando a "Aplicabilidade e Exigibilidade dos Direitos Humanos em Situações de Guerra", a partir do Direito Internacional dos Direitos Humanos – DIDH e do Direito Internacional Humanitário – DIH. Nesse sentido o autor discute os problemas decorrentes da aplicabilidade simultânea e os obstáculos gerais, de acordo com as especificidades de cada um desses direitos. Trata, ainda, das violações dos direitos bem como da luta contra a impunidade com base no direito penal internacional.

***

As reflexões que estão postas neste livro podem contribuir para a compreensão de questões do tempo presente, a partir dos componentes históricos de duração variada, tanto àqueles que são comuns nos processos históricos da América Latina, como os de natureza específica a cada país. Os interesses do capitalismo e dos seus agentes, aliados a uma nova onda neoliberal e conservadora certamente são elementos a considerar na definição de temas de pesquisa e na ação cidadã de cada um.

O Brasil e outros países da América Latina vivem um momento histórico em que a consolidação do processo democrático está sendo colocada seriamente à prova. O cultivo da memória e o conhecimento das lições do passado, deixadas pelas terríveis experiências dos regimes autoritários, é indispensável para não repetir os mesmos erros e construir uma sociedade sempre mais justa, tolerante, pacífica e democrática.

João Pessoa, UFPB, 1º de maio de 2016

Festa dos trabalhadores

Herança da Ditadura: Os Processos de Repetição das Graves Violações de Direitos Humanos e as Políticas de Segurança Pública no Brasil

João Ricardo W. Dornelles

"É preciso acreditar que a polícia
pode ser eficiente
respeitando direitos humanos"
(Cerqueira; Dornelles, 1998)

A violência policial no Brasil se inscreve na herança que marca as relações sociopolíticas historicamente fundadas em práticas de opressão das elites em relação às classes subalternas. Deste modo, tratar da violência – em especial a policial – remete ao processo histórico que construiu uma sociedade desigual na sua origem, estruturalmente injusta, onde a própria gênese da instituição policial se confunde com as práticas dos colonizadores e dos senhores de escravos que formavam contingentes comandados por "capitães do mato" com o objetivo de capturar e castigar exemplarmente os "negros fugidos".

Portanto, a violência, o arbítrio e a desigualdade são elementos constitutivos da realidade social brasileira, presentes no extermínio das populações indígenas, nos quase quatro séculos de escravidão de povos de origem africana, na submissão de brasileiros pobres e imigrantes como trabalhadores, na marginalização e na exclusão de um grande contingente violentado na sua condição humana. Desta forma, a violência sempre fez parte da história brasileira, principalmente das classes mais pobres, escravizados, vulneráveis, desqualificados, margina-

lizados. As relações econômicas e políticas sempre foram marcadas por este tratamento arbitrário e violento e o sistema de controle social sempre teve no sistema penal o seu braço mais forte como forma de dominação política dos segmentos populares.

> (...) o Brasil sempre foi, ainda é, um moinho de gastar gentes. Construímo-nos queimando milhões de índios. Depois, queimamos milhões de negros. Atualmente, estamos queimando, desgastando milhões de mestiços brasileiros, na produção não do que eles consomem, mas do que dá lucro às classes empresariais. (RIBEIRO, 1995)

A polícia brasileira foi uma instituição que nasceu e se desenvolveu com o preciso objetivo de garantir os interesses, a paz, a propriedade e os valores das classes privilegiadas. Uma polícia que sempre teve "carta branca" para cometer atrocidades, com a complacência das classes dominantes para usar todo o rigor e a força, mesmo a violência ilegal e arbitrária, para garantir os interesses de seus "senhores". Uma polícia criada para – e comprometida com – a garantia e proteção dos poderosos; uma polícia cuja composição é na sua maioria originária das classes subalternas e que atua contra as suas próprias classes de origem para proteger interesses dominantes. Uma instituição que, ao nascer e desenvolver os seus objetivos, traz os vícios de uma sociedade autoritária e excludente, cuja modernidade tardia não garantiu a satisfação das promessas emancipatórias contidas no seu ideário. Enfim, uma polícia que não tem em sua gênese a finalidade de garantir o Estado Democrático de Direito e os direitos humanos.

Com tal legado é compreensível que esta polícia tenha sido por quase dois séculos preparada, treinada, adestrada, formada intelectual e tecnicamente para "caçar" os

membros das classes subalternas, os "escravos" que teimam em não se submeter, e dar-lhes um corretivo exemplar, cumprindo o papel de controle e dominação direta através da intimidação absoluta e das ações de contra insurgência.

A polícia brasileira, com a sua história de violência e arbitrariedade, contrasta negativamente com a consolidação de uma sociedade democrática, com um estado de bem-estar social, com uma ordem baseada na cidadania e no respeito aos direitos humanos.

Analisar, hoje, a violência policial é verificar que não se trata de um fenômeno isolado ou regionalizado, que se restringe a uma ou algumas regiões do país. Não se localiza apenas no Rio de Janeiro ou em São Paulo, mas se expressa como um fenômeno generalizado.

A brutalidade da polícia brasileira é o lado obscuro das políticas sociais que durante quase toda a história do país foram incompletas, insuficientes ou inexistentes. A generalização da criminalidade policial e de suas ações violentas ilustram o quanto o problema possui um caráter nacional, atingindo tanto o espaço urbano quanto o campo.

É importante ressaltar que existem diferenças significativas tanto na prática da polícia quanto nas respostas das autoridades, dependendo da força política que tenha a responsabilidade de aplicar uma política pública de segurança. No entanto, existe uma certa constância e um formato semelhante nas práticas adotadas por todas as corporações policiais (polícias militares, polícias civis, polícia ferroviária, polícia federal, guardas municipais, etc.) e por cada uma delas nos diferentes estados e regiões do país.

Além do legado histórico de uma sociedade excludente, injusta, elitista e autoritária, no decorrer do século XX o Brasil viveu um longo período de exceção institucional, com a ditadura civil-militar (1964-1985). Este período foi fundamental para a formação da polícia brasileira e o aprimoramento da sua natureza violenta,

arbitrária e de contra insurgência. Por outro lado, não é possível imaginar uma sociedade democrática sem políticas públicas de segurança.

O medo da ação e da presença da polícia é, historicamente, mais sentido pelos grupos sociais vulneráveis. Durante a ditadura militar este medo estendeu-se para certos segmentos das classes média e alta, especialmente estudantes, profissionais, artistas e setores que se opunham ao regime de exceção. E aqui podemos perceber como o medo pode ser um poderoso instrumento de controle social e dominação política.

Com o processo de democratização que se desenvolveu no decorrer da década de 1980, as classes médias e alta pararam de ter medo da ação e presença da polícia, desparecendo para uma parte da população o estigma de suspeito que, durante a ditadura, poderia atingir qualquer pessoa. No entanto, este clima de medo generalizado permaneceu – e até aumentou, em alguns casos – para uma parcela significativa da população brasileira, mais precisamente para a grande maioria composta de pessoas das classes menos privilegiadas. Estes segmentos e classes, vivendo em condições precárias – nas cidades e nos campos – têm a sua vida cotidiana sob um "fogo cruzado", dividida entre o medo da polícia e medo dos bandidos – quando não existe a identidade entre policiais e criminosos, como vemos no caso das milícias, dos esquadrões da morte e grupos paramilitares, compostos por policiais. São grupos sociais das classes subalternas que acabam submetidos à diferentes formas de controle, tanto por parte da polícia, quanto por parte de grupos criminosos.

A imagem real da polícia para estes segmentos sociais vulneráveis é de arbitrariedade, corrupção, violência, ilegalidade, confundindo-se com a imagem da delinquência.

Desde os anos da transição democrática (década de 1980) a relação da população pobre com a polícia não mudou. Ao contrário, talvez tenha se tornado mais

contraditória. Também é necessário destacar que o conjunto da população, mesmo que alguns de seus segmentos tenham deixado de sentir medo, continua tendo uma relação ambígua com a polícia. Além do medo, a falta de confiança na instituição policial é generalizada, mesmo se tratando das classes mais beneficiadas com este modelo de polícia.

A sensação de abandono por parte do Estado, que é sentida pela população mais carente, principalmente os moradores de favelas e das periferias das cidades brasileiras, cria não apenas o clima de medo generalizado, como também a sensação de desproteção em relação às ameaças dos criminosos. O "fogo cruzado" a que estão submetidos – a dupla ameaça, de criminosos e de policiais – produz, desta maneira, o medo cotidiano que se estende e passa a estar presente na vida da população.

Não se trata de uma sensação abstrata, não é uma sensação que se expressa como uma ameaça subjetiva, mas é a expressão de algo potencial, de uma ameaça real, direta. E o clima de pânico é resultado do convívio direto e cotidiano com as práticas de violência, determinando também que a existência seja marcada por códigos de conduta onde gasta-se muito tempo e energia com estratégias de sobrevivência.

As periferias das cidades, as favelas, as áreas carentes e com serviços precários são verdadeiros territórios onde vigora a lógica do estado de exceção, onde vivem as classes mais pobres, trabalhadores, moradores de favelas, submetidos ao permanente estado de terror, convivendo com a violência constante, com as guerras entre delinquentes e entre estes e a polícia, com as ações arbitrárias, violentas e ilegais dos agentes policiais.

A partir da referência conceitual de Walter Benjamin, pode-se dizer que tais populações oprimidas estão submetidas ao estado de exceção permanente, onde a regra geral é o não-direito, a prática de graves violações de

direitos humanos e a ausência das normas e garantias do Estado Democrático de Direito.

> A tradição dos oprimidos nos ensina que o 'estado de exceção' em que vivemos é na verdade a regra geral. (BENJAMIN, 1994)

No que se refere ao relacionamento dos policiais, no momento da sua atividade de policiamento, com o conjunto da sociedade, com as vítimas de crimes e com o criminoso, podemos verificar que existem expectativas de cada uma destas partes envolvidas, que apresentam demandas muitas vezes contraditórias. Assim, muitas vezes os policiais estão diante de demandas sociais contraditórias. Demandas da população pela prisão dos criminosos ou pela sua brutalização e morte; demandas da vítima por proteção, pela prisão ou mesmo pela brutalização e morte do criminoso; demandas dos criminosos para não serem presos – através da negligência policial ou da corrupção – ou para não serem brutalizados ou mortos. E tais demandas são referenciadas pelos conflitos que existem na sociedade, entre setores que exigem que as regras democráticas e constitucionais sejam seguidas nas ações policiais e setores que entendem que a legalidade democrática e as regras de direitos humanos seriam um empecilho para o desempenho eficaz e eficiente das forças de segurança pública.

Ou seja, existe uma série de demandas que não são uniformes, que muitas vezes são contraditórias. Demandas lícitas e demandas ilícitas. Cabe à polícia atender as demandas lícitas de todas as partes envolvidas: a vítima que requer segurança, proteção e prisão do bandido; a população em geral que também quer proteção, a prisão do bandido e o encaminhamento para os canais institucionais da justiça; o criminoso que demanda não ser brutalizado ou morto, tendo a garantia de ser respeitado nos seus direitos ao ser preso e enviado para a justiça.

No Brasil, no entanto, o forte senso comum punitivo faz com que prevaleça uma demanda pela atuação ilícita da polícia. E estas demandas ilícitas ganham mais força quanto maior for a criação de um clima de medo – estimulado pelas autoridades públicas e meios de comunicação social – em um contexto de crise social em que prevalecem valores reacionários e antidemocráticos, com fortes traços fascistas, estimulando movimentos de "lei e ordem".

O plano ideológico joga um papel importante, já que a população, a vítima e os próprios policiais também são envolvidos por valores e crenças que passam a predominar na sociedade.

Assim, a criminalidade policial só poderá ser controlada quando o modelo teórico de intervenção penal for radicalmente modificado, acabando com a possibilidade do predomínio de demandas ilícitas nas ações policiais. E isto não se restringe à polícia. Deve atingir a sociedade como um todo, através de um profundo e paciente trabalho educativo no campo da cidadania e dos direitos humanos.

Para a consolidação de uma sociedade democrática, deve interessar à toda a sociedade que a polícia seja civilizada, honesta, cumpridora do seu papel constitucional de proteção e segurança, prestando serviços públicos e garantindo os direitos fundamentais e o pleno exercício da cidadania.

A formação policial brasileira segue o padrão teórico da "militarização" e da "polícia de combate", onde prevalece a metáfora da guerra através da noção de "guerra ao crime" e "combate ao criminoso". O padrão teórico da "guerra", do confronto militar direto, onde a polícia considera o criminoso um inimigo e as áreas onde se encontram como "campo de batalha" ou "cenário de guerra", orienta a ação policial para as demandas ilícitas da sociedade e para a prática de ilegalidades e violências por parte do policial. É importante notar que este padrão militarizado teve um

impulso significativo na ditadura militar, permanecendo intocado no período constitucional democrático.

Uma nova formação e conduta policial, com base em princípios teóricos do prevencionismo social, por exemplo, não impede que a polícia possa agir – dentro dos limites legais e padrões estabelecidos pelas normas internacionais de direitos humanos – com rigor ou força necessária para dominar o criminoso. Assim, a referência que deve servir de orientação para a ação policial se encontra na Constituição Federal e nos instrumentos internacionais reconhecidos pelo Brasil.[2] (CERQUEIRA; DORNELLES, 1998).

Há um tratamento diferencial por parte de todo o sistema penal – principalmente por parte da polícia – em relação à população, o que indica o seu caráter seletivo e classista.

A predominância de uma imagem negativa da polícia em todas as classes sociais também indica que os pobres, negros, indígenas, moradores de periferia e áreas carentes, estão submetidos a maiores arbitrariedades e maus tratos em comparação às classes mais abastadas que recebem tratamento melhor.

Este tratamento diferenciado revela como, em nossa sociedade, se dá o exercício dos direitos da cidadania, de acordo com a classe social a que se pertence.

Com a democratização as classes médias e altas passaram a exercer plenamente a sua cidadania civil e política. Em relação a amplos segmentos vulneráveis, na prática existe uma cidadania diferenciada, expressa quase exclusivamente nos momentos eleitorais ou na formalidade

[2] Em relação aos instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos reconhecidos pelo Brasil, podemos apontar a Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José); os Pactos Internacionais de Direitos Civis e Políticos e de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos e Degradantes; Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura, etc.

da lei. Na realidade os setores sociais vulneráveis estão submetidos à relações e práticas sociopolíticas autoritárias, elitistas, excludentes, com desrespeito contínuo dos direitos humanos e com o exercício constante da violência por parte dos agentes públicos. São segmentos sociais que se encontram nas áreas da sociedade onde prevalece a lógica da exceção.

O eficientismo penal aplicado nas políticas de segurança pública no Brasil torna a incompetência policial atributo, uma virtude travestida de bravura. A morte passa a ser uma expressão da própria cultura policial.

Os métodos desenvolvidos pelas forças armadas, com a lógica militar do confronto direto e da eliminação do inimigo, são os fundamentos determinantes da formação das polícias brasileiras, principalmente das polícias militares e suas equipes de operações especiais (BOPE, etc.). É a teoria que passou a servir de referência para o policiamento, principalmente a partir da ditadura militar e da doutrina de segurança nacional. A política do confronto identifica o suspeito ou o criminoso como um inimigo a ser abatido. Dentro de tal lógica militar, todos aqueles que se relacionam com o inimigo também são considerados inimigos, portanto alvos a serem destruídos. Os parentes, os amigos, o advogado e o assistente social também passam a ser inimigos.

Em algumas sociedades ocidentais, no decorrer do século XX, principalmente na Europa Ocidental e nos Estados Unidos, houve uma relativa evolução, passando progressivamente de uma política de confronto direto para uma prática baseada nas áreas de inteligência policial e da investigação criminal.

A segurança pública militarizada produz mais mortes de bandidos, policiais e de terceiros, produz mais feridos, tem maior custo social sem apresentar um impacto significativo na diminuição da criminalidade. Além disso, encobre o extermínio que previamente seleciona o inimigo

militar que deve ser eliminado. Prevalece a lógica e a "metáfora da guerra" no tratamento da questão da violência criminal. Por outro lado, a política militarizada do confronto é altamente seletiva, combatendo principalmente os crimes das classes sociais subalternas.

Como afirmou Nazareth Cerqueira, a polícia deve ser uma corporação que respeita os direitos humanos e que possa garantir a segurança de todas as pessoas sem ter como objetivo manter privilégios ou violar direitos. Polícia não é exército, tem objetivos diferentes das forças armadas e se relaciona diariamente com os cidadãos como prestadora de um serviço público. Portanto, deve-se substituir a noção da polícia como *"força pública que serve e protege"* para a concepção de polícia como *"serviço público que pode, dentro dos limites legais, usar a força".* Como afirma Nazareth Cerqueira, não se trata de simples jogo de palavras. São conceitos doutrinários diferentes que informam estas concepções.

> Efetuar prisões colocando em risco a vida do policial, de terceiros e do próprio criminoso revela incompetência. (CERQUEIRA, 1998).

O entendimento da polícia como serviço se baseia na sua desmilitarização, onde deixa de haver um inimigo a combater e passa a existir uma prestação de serviços públicos aos cidadãos – serviços de diferentes naturezas, de segurança, de investigação, de assistência, de proteção.

Apontar uma nova concepção não é apenas inovar, mas entender que o espaço da institucionalidade democrática é um terreno privilegiado de luta política que merece a atenção dos movimentos populares, que são os primeiros a ter o interesse na ampliação das liberdades democráticas, dos espaços da cidadania e no respeito aos direitos humanos.

Uma polícia fundamentada em uma concepção democrática significa, entre outras coisas, subverter a própria lógica da existência desta instituição. Por isso, uma polícia não como força pública de combate, mas sim como órgão de serviço público que pode, em situações determinadas e, de acordo com os preceitos constitucionais, usar limitadamente a força.

No que se refere ao uso da força, é importante ressaltar que os princípios de direitos humanos – e os dispositivos legais de proteção, internacionais e nacionais – não desautorizam à polícia sua utilização quando for estritamente necessário e fundamental para fazer cumprir a lei e manter a ordem pública, desde que não venham a violar a própria lei e não coloquem em risco os cidadãos e a institucionalidade democrática. O Código de Conduta para Polícias da ONU apresenta alguns princípios:

a) o uso da força deve ser sempre o último recurso, depois de esgotados todos os outros meios não-violentos disponíveis;

b) a força somente deve ser usada quando for uma necessidade fundamental, e apenas com objetivos legítimos;

c) o uso da força, quando estritamente necessário como último recurso, deve ser proporcional à situação e aos objetivos legais que se procura alcançar;

d) o uso ilegal da força não pode se justificar por circunstâncias especiais, excepcionais ou de emergências;

e) o uso de quaisquer armas, principalmente as armas de fogo, deve ser considerado uma medida extrema, limitada por dispositivos legais, e deve ser feito com moderação;

f) deve-se sempre procurar preservar a vida humana e a integridade física dos policiais, das vítimas, de terceiros e dos suspeitos ou criminosos; e

g) no caso de ser necessário o uso da força, em situação extrema, e esgotados todos os recursos não-

violentos, deve ser assegurada a assistência médica, o mais rapidamente possível, a qualquer pessoa ferida ou atingida – incluindo os suspeitos ou criminosos.

O manual da ONU recomenda também que a polícia, quando for o último recurso, possa atirar para deter ou imobilizar, e não para matar. Como também recomenda que as autoridades públicas mantenham um estrito controle sobre o uso de armas de fogo pelos policiais.

Trata-se de ideias inovadoras, possibilitando à polícia assumir um compromisso com a cidadania através de uma ação de conteúdo social, ganhando caráter público. Segundo Nazareth Cerqueira, o serviço policial deveria ter um caráter de serviço público de cunho social. Para ele, estas medidas afastariam a crença na incompatibilidade do policiamento com o respeito aos direitos humanos. (CERQUEIRA, 1998).

Assim, o manual da ONU preconiza a missão policial como a promoção e a proteção dos direitos humanos. Desta maneira, a polícia, em qualquer situação, tem o dever de atuar respeitando as convenções e tratados internacionais de proteção aos direitos humanos e às normas de direito humanitário, reconhecidas pelo Brasil.

1. Uma polícia que mata: a repetição da violência como prática política

Voltando à violência institucional praticada pelos agentes públicos, o que se constata é que a polícia brasileira mata sem justificativa, forjando relatórios que apontam como "enfrentamentos com criminosos" as execuções extrajudiciais (os chamados autos de resistência)[3], como

[3] Os chamados "autos de resistência" são mortes em confronto com a polícia, mortes praticadas por parte das autoridades de segurança sob a

também adota as práticas de desaparecimento forçado, sonegando informações sobre o paradeiro de suspeitos, prática comum adotada pelos agentes da ditadura militar.

Diferentes órgãos oficiais e organizações não-governamentais relatam que as políticas criminais adotadas nas periferias e áreas pobres das cidades brasileiras têm como regra as práticas de extermínio, através das execuções extrajudiciais, encobertas sob a designação de autos de resistência, além de outras ações ilegais e arbitrárias por parte das autoridades policiais. Em audiência na Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), da Organização dos Estados Americanos (OEA), realizada no dia 20 de março de 2015, sobre a prática de homicídios contra jovens negros no Brasil, o representante do governo brasileiro (Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial)[4], Ronaldo Crispim Sena Barros, reconheceu que existe um extermínio da juventude negra e pobre no país. Existe um verdadeiro genocídio, onde os dados registram mais de 42 mil jovens assassinados por ano[5]. O anuário de Segurança Pública de 2014 (www.mpma.mp.br), publicado pelo Fórum Brasileiro de

justificativa de ter sido resultado de um enfrentamento com o suspeito ou criminoso. A maioria das mortes relatadas pela polícia como "auto de resistência" na verdade foram execuções sumárias, pois o suspeito já se encontrava desarmado e detido pelos agentes policiais. Apenas no Rio de Janeiro, entre 2013 e 2014, o "auto de resistência" vitimou 481 pessoas (dados do Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro). MISSE, Michel; GRILLO, Carolina Christoph; TEIXEIRA, César Pinheiro; NERI, Natasha Elbas. *Quando a polícia mata:* homicídios por "auto de resistência" no Rio de Janeiro (2001-2011). Rio de Janeiro: NECVU: Booklink, 2013.

[4] A Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial do Governo Federal, com status ministerial, foi extinta na reforma ministerial promovida pelo governo Dilma Rousseff no início de outubro de 2015 e integrada no novo Ministério das Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos.

[5] Ver Mapa da Violência 2015: mortes matadas por arma de fogo – www.mapadaviolencia.org.br

Segurança Pública (www.forumseguranca.org.br) informou que no ano de 2014 foram assassinadas 53.646 pessoas em todo o país, uma morte a cada dez minutos. Segundo este documento, os agentes policiais mataram em 5 anos mais pessoas do que toda a polícia estadunidense em 30 anos, reconhecendo que o perfil das vítimas sempre é o mesmo: jovens, negros e pobres. A Anistia Internacional indica que entre 2004 e 2007 foram mortos mais de 192 mil brasileiros, número maior do que os registrados nas guerras do Iraque, Sudão e Afeganistão. No Brasil mais do que nas doze maiores zonas de guerra do mundo. Segundo Átila Roque, da Anistia Internacional, o Brasil mata 82 jovens por dia, sendo que 77 % são negros.

Segundo dados da Organização Mundial de Saúde (OMS), o Brasil figura em décimo primeiro lugar com pior taxa de mortalidade por arma de fogo. Os jovens são as maiores vítimas desta forma de violência.

O *Mapa da Violência 2015 – Adolescentes de 16 e 17 anos no Brasil* mostra que, entre 85 países monitorados pela OMS, o Brasil está em terceiro lugar no que se refere a taxa de homicídios de adolescentes de 15 a 19 anos, apenas atrás de México e El Salvador.

A Anistia Internacional lançou em 2015 a Campanha "Jovem Negro Vivo", destacando que dos mais de 30 mil jovens assassinados por ano no país, 77 % são negros.

O que se verifica é que prevalece o padrão militarizado na formação e prática policial, seja pela maneia como se organizam e atuam as polícias civis estaduais, as polícias militares, as Guardas Municipais como pelo uso recorrente que se faz das tropas da Força Nacional.

Dados estatísticos oficiais e de organizações não-governamentais de direitos humanos mostram que o sistema penal brasileiro – polícia e sistema penitenciário – mata mais, em pleno Estado Democrático de Direito, do que a repressão política dos 21 anos de ditadura.

O Relator Especial das Nações Unidas sobre Execuções Sumárias, Arbitrárias ou Extrajudiciais, Philip Alston, em meados de 2010, tornou público um documento denunciando o altíssimo número de execuções sumárias no país. O documento avalia que o Estado brasileiro não cumpriu adequadamente as determinações feitas pela ONU em 2007. Conclui que, entre 2007 e 2010, a situação se agravou, com o Estado não cumprindo as medidas necessárias para controlar a ação violenta e arbitrária das corporações policiais.[6]

Além das mortes através das execuções sumárias extrajudiciais, camufladas de "autos de resistência", temos no Rio de Janeiro altos índices de pessoas desaparecidas, contabilizando 5.975 em 2012 e 5.822 em 2013, indicando a possibilidade de estarem associados à violência policial da "guerra contra as drogas"[7]

No que se refere à tortura nas delegacias policiais, quartéis e nas instituições totais de internamento (prisões, manicômios, unidades de cumprimento de medidas socioeducativas etc), observa-se uma prática continuada, que se aprofundou no período da ditadura militar e que continuou com grande intensidade a partir da democratização. Apesar de o Brasil ser signatário de uma série de tratados internacionais contra a tortura e maus tratos e a legislação nacional proibir tal prática por parte das autoridades públicas, existe uma quantidade grande de

[6] Alto Comissariado da ONU para Direitos Humanos. Relatoria Especial de Execuções Sumárias, Arbitrárias e Ilegais. Relatório sobre o Brasil. Genebra: ONU, 2010. Disponível em: http://global.org.br

[7] Em 2013, a delegacia onde se verificou o maior número de registros de desparecimentos foi a do bairro de Campo Grande, na Zona Oeste do Rio de Janeiro, região dominada pelas milícias. Também deve-se registrar que os policiais desta área foram beneficiados com um bônus financeiro oferecido pela Secretaria de Segurança Pública do Estado em razão da "queda das estatísticas de letalidade violenta". Ou seja, o desaparecimento forçado pode encobrir as mortes, execuções sumárias, pois não existem corpos, apenas desaparecidos.

denúncias contra o país na Corte Interamericana de Direitos Humanos. O Brasil já chegou, inclusive, a ser condenado por este tribunal internacional nos casos *"Damião Ximenes versus Brasil"* (2006) e *"Caso Gomes Lund e Outros (Guerrilha do Araguaia) versus Brasil".*

Durante os trabalhos da Comissão Estadual da Verdade do Rio de Janeiro (CEV-Rio), ocorreram diversas denúncias de tortura praticadas pelas forças policiais. Em meados de 2013, enquanto a CEV-Rio investigava os casos de morte, desaparecimento e tortura de presos políticos durante a ditadura, ocorreu a prisão, tortura e posterior desaparecimento do pedreiro Amarildo de Souza por parte de membros da Unidade de Polícia Pacificadora (UPP) da Rocinha, entre outros casos. Devemos registrar que no início de 2015 foram torturados e assassinados três jovens no Departamento Geral de Ações Socioeducativas do Rio de Janeiro (DEGASE), local de custódia de menores de idade. [8]

Nos últimos anos passou a funcionar o Sistema Estadual de Prevenção e Combate à Tortura, pioneiro no Brasil, através do Mecanismo Estadual de Prevenção da Tortura, com o objetivo de fiscalizar as instituições de internação e custódia e aplicar os parâmetros do Protocolo Facultativo das Nações Unidas contra a tortura.

Assim, no cenário internacional, o Brasil figura entre os países com maior índice de violência no mundo.

É a face do terror que atinge a população, especialmente os setores mais vulneráveis.

O controle da violência, principalmente da violência praticada pela polícia, é uma condição fundamental para a consolidação do Estado Democrático de Direito.

---

[8] <http://odia.ig.com.br/noticia/rio-de-janeiro/2015-06-03/ menor-infrator-e-morto-por-colegas-em-escola-do-degase-na-ilha-do-governador-html>

2. Estado de exceção e barbárie no Brasil: consequência das políticas amnésicas e da memória silenciada das vítimas

O que se verifica é que o atraso, no Brasil, de políticas de memória e verdade e de avanço nos processos de justiça de transição, com o consequente silêncio sobre as violações ocorridas no passado, especialmente no período da ditadura civil-militar, tem como resultado a repetição das violências em escala cada vez maior. As violências esquecidas no passado, silenciadas, não responsabilizadas resultam na naturalização das violações de direitos humanos, levando a repetição de tais práticas que passam a ser entendidas como "normais" pelo conjunto da sociedade. E tal reflexão sobre as violências massivas e sistemáticas dos direitos humanos[9] remete aos debates sobre a memória, o direito à verdade, o direito das vítimas[10], a luta por reparação, a justiça anamnésica, a não-repetição[11]. Isso

[9] O conceito de violações de direitos humanos se refere aos crimes internacionais contra a humanidade, crimes de massa, perpetrados por agentes públicos (policiais, militares, funcionários públicos) como políticas de Estado que produzem vítimas de maneira sistemática.

[10] BENJAMIN, Walter. Sobre o conceito de história. *Obras Escolhidas, vol. 1.* São Paulo: Brasiliense, 1994. ZAMORA, José Antonio. *Th. W. Adorno.* Pensar contra a barbárie. São Leopoldo, Brasil: Editora Nova Harmonia, 2008. MATE, Reyes. *Justicia de las Víctimas.* Terrorismo, Memoria, Reconciliación. Rubí (Barcelona): Anthropos Editorial, 2008.

[11] Sobre Não Repetição partimos das reflexões de Theodor Adorno que aponta como Novo Imperativo Categórico que Auschwitz Nunca Mais se repita na história da humanidade. Diferentemente do Imperativo Categórico de Kant, que parte de uma referência moral, o Novo Imperativo Categórico parte da humanidade presa, violentada e exterminada nos campos de concentração. "*Hitler impôs aos homens um novo imperativo categórico para seu atual estado de escravidão: o de orientar se pensamento e sua ação de modo que Auschwitz não se repita, que não volte a ocorrer nada semelhante".* ADORNO, Theodor. *Educación para la emancipación.* Madrid: Morata, 1988. ADORNO, Theodor. *Dialéctica Negativa.* Madrid: Taurus, 1994.

significa que falar do passado de violações e de suas vítimas é constatar que o presente está marcado por processos de repetição com a contínua produção de vítimas.

Como foi visto anteriormente, a repetição de crimes contra a humanidade se destaca nas políticas eficientistas de segurança pública através de ações arbitrárias, ilegais e violentas por parte da corporação policial e na consolidação de um senso comum punitivo que se choca com os princípios de direitos humanos e os dispositivos constitucionais do Estado Democrático de Direito.

A relação entre crimes do passado e crimes do presente aponta para as graves violações de direitos humanos em escala ascendente a partir do processo de democratização iniciado na década de 1980. A constatação do aumento dos casos de tortura, execuções sumárias, desaparecimento forçado de pessoas e outras formas de violação dos direitos humanos em pleno contexto institucional democrático revela a incompletude dos processos de justiça de transição nas sociedades em que prevaleceu a lógica do esquecimento e da conciliação política.

A repetição das violências em escala cada vez maiores é resultado do atraso das políticas de memória e verdade, do silêncio sobre as violações ocorridas no passado, da invisibilidade imposta às vítimas e da falta de publicidade e responsabilização dos agentes da ditadura que cometeram crimes contra a humanidade. As violências passadas não reveladas e não responsabilizadas têm como consequência a naturalização de práticas violadoras de direitos humanos, estabelecendo uma cultura de violência e sua reprodução permanente, que passam a ser entendidas como "normais" pelo conjunto da sociedade. Percebe-se, portanto, que as sociedades que não superaram as barbáries históricas naturalizaram no seu tecido social e na sua cultura, práticas de violência em massa e o não reconhecimento de direitos humanos, negando a alteridade humana.

Os espaços de exceção existentes nas sociedades democráticas revelam a essência das práticas sociopolíticas contemporâneas. Prevalece a lógica da exceção com o não reconhecimento de direitos, a negação da alteridade humana, a desqualificação, desumanização e descartabilidade do "outro", com base no padrão de "nua vida", onde o humano perde seus qualificativos jurídicos e institucionais, ficando à margem da abrangência legal, passando a vigorar o estado de exceção e barbárie como regra. Para Agamben (2004, p. 16),

> lado a lado com o processo pelo qual a exceção se torna em todos os lugares a regra, o espaço da vida nua, à margem do ordenamento, vem progressivamente a coincidir com o espaço político. Assim, exclusão e inclusão, externo e interno, **bíos** e **zoé**, direito e fato, entram em uma zona de irredutível indistinção.

A característica comum aos judeus nos campos nazistas, aos acusados de terrorismo em Guantánamo, aos refugiados na Europa e aos presos nos cárceres brasileiros é a redução da vida digna (*bíos*) às condições de existência biológica (*zoé*).[12]

No caso brasileiro, o capitalismo da barbárie globalizada atual é o lado contemporâneo da ponte que se inicia nas violências e destruições da sociedade colonial e escravista e que tem como ponto de aprofundamento a ditadura de 1964.

Portanto, existe uma relação direta entre as políticas amnésicas (de esquecimento) presentes na história do

[12] A ideia de exceção permanente aponta para o conceito de "campo" e o paradigma de Auschwitz como referência das práticas sociopolíticas das sociedades contemporâneas, trabalhando com a noção de "biopolítica", onde é possível a redução do humano à condição de "vida nua", destituído de sua capacidade de ser sujeito de direitos e reduzido à condição de vida biológica.

Brasil, se expressando na falta de responsabilização dos agentes da ditadura que praticaram violências, e as violações de direitos humanos que se reproduzem nas ações políticas de controles social penal das populações mais vulneráveis. Assim, o esquecimento e a conciliação são os elementos que possibilitaram a existência do elo entre o passado e o presente com a produção em massa de vítimas.

REFERÊNCIAS

ADORNO, Theodor. *Educación para la emancipación.* Madrid: Morata, 1988.

ADORNO, Theodor. *Dialéctica Negativa.* Madrid: Taurus, 1994.

AGAMBEN, Giorgio. *Homo Sacer* – O poder soberano e a vida nua I. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004.

BENJAMIN, Walter. Sobre o conceito de história*. Obras Escolhidas*, vol. 1. São Paulo: Brasiliense, 1994.

CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. *Do Patrulhamento ao Policiamento Comunitário.* Rio de Janeiro: Instituto Carioca de Criminologia, 1998.

CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth; DORNELLES, João Ricardo W. *A Polícia e os Direitos Humanos.* Rio de Janeiro: Instituto Carioca de Criminologia, 1998.

DORNELLES, João Ricardo W. *Conflito e Segurança. Entre Pombos e Falcões.* Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

MATE, Reyes. *Justicia de las Víctimas.* Terrorismo, Memoria, Reconciliación. Rubí (Barcelona): Anthropos Editorial, 2008.

MISSE, Michel; GRILLO, Carolina Christoph; TEIXEIRA, César Pinheiro; NERI, Natasha Elbas. *Quando a polícia mata:*

homicídios por “auto de resistência” no Rio de Janeiro (2001-2011). Rio de Janeiro: NECVU: Booklink, 2013.

RIBEIRO, Darcy. *O Brasil como problema.* Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1995.

ZAMORA, José Antonio. *Th. W. Adorno.* Pensar contra a barbárie. São Leopoldo-RS: Nova Harmonia, 2008.

Justiça de Transição: Dificuldades Brasileiras e Perspectivas Críticas

Gustavo Barbosa de Mesquita Batista

Um discurso generoso e
sedutor sobre os direitos humanos,
coexistiu com atrocidades
indescritíveis
(Boaventura de Sousa Santos)[13]

1. Introdução

Justiça de Transição é uma matéria recorrente durante o século XX e início deste novo século, em virtude do compartilhamento, em parcela do mundo ocidental, de uma cultura social e jurídica favorável à universalização dos Direitos Humanos e à democracia. Esta cultura reclama o resgate da memória histórica da opressão e das graves violações dos direitos humanos praticadas em Estados ou momentos de Exceção por agentes políticos a fim de que tais fatos não se repitam. Nas transições entre regimes de exceção e democráticos, exige-se uma reformulação institucional, política, jurídica e social que impeça os retrocessos históricos ocasionados pela destruição dos fundamentos do Estado Democrático de Direito e pelo desrespeito à concepção universal de dignidade da pessoa humana.

Apesar de existirem diversos modelos de Justiça de transição, é muito comum perceber a prevalência das características punitivas e de retribuição nestes processos

[13] SANTOS, B. S. Direitos Humanos: o desafio da interculturalidade. In: *Revista de Direitos Humanos*. nº 02. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2009. p. 15.

evolutivos institucionais. Diante disto, o Direito Penal se torna um instrumento bastante requisitado por parte dos atores sociais e políticos no momento da transição de um modelo estatal autoritário (ou totalitário) para um modelo democrático e inspirado nos princípios da dignidade da pessoa humana, reconhecimento das liberdades civis e da igualdade. A pena assume uma função simbólica e restauradora da ordem democrática perdida e reencontrada.

Certamente, o direito penal oferece uma resposta muito pouco criativa e restritiva para um modelo de transição democrática. O instituto da pena não atende todas as demandas de uma justiça de transição em direção à democracia e ao respeito aos direitos humanos, simplificando processos sociais e humanos bastante amplos e multifacetados. Na maioria das vezes, trata-se de mero retribucionismo que reduz a verdade ao que irá constar nos autos de um processo criminal. Diante do mal produzido por regimes autoritários (ou totalitários), as penas não revisam as violações praticadas ou previnem que os males institucionais destes períodos continuem se reproduzindo socialmente, à sombra das novas instituições democráticas. É necessário efetivar e divulgar políticas públicas e práticas administrativas e sociais, para além das consequências penais, que aumentem a transparência e participação democrática nas instituições políticas e órgãos do Estado, assim como fiscalizem e coíbam os abusos de poder e as distorções autoritárias, bem como revisem e garantam o direito de toda a sociedade no sentido de acessar a verdade e produzir novas memórias. Neste sentido:

> É o processo penal um meio adequado e necessário para averiguar a verdade? Se o direito à verdade, como definido pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, é o "direito de cada pessoa e da sociedade a conhecer a verdade íntegra, completa e pública sobre os

> fatos, as circunstâncias específicas e aqueles que deles participaram", vale dizer, um direito também da sociedade "a conhecer integralmente o seu passado", então o processo penal não é suficiente para garanti-lo. Hoje é amplamente reconhecido nos estudos sobre o direito processual penal que a sua epistemologia é determinada por uma noção aproximada da verdade, a qual pode permitir unicamente a verificação, conforme um método preciso, da hipótese acusatória. A averiguação da verdade é, no modelo garantista do processo justo, não um fim, mas uma garantia do direito de defesa do acusado contra-acusações e sentenças arbitrárias. A verdade judiciária, em outras palavras, não pode ser considerada senão a mera convicção subjetiva do juiz sobre a plausibilidade ou não de uma hipótese acusatória. (EIROA, 2010, p. 211)

As sanções penais, geralmente, invertem os fins para as quais são propostas. Punir em razão de graves violações aos direitos humanos e por motivo de confirmação de novos valores institucionais vinculados aos princípios de um Estado de Direito, é somente uma parcela simbólica das transições políticas que devem, sobretudo, buscar modificar hábitos, práticas sociais e culturas autoritárias que se acumularam historicamente. A pena dissociada desta mudança mais geral e profunda da sociedade não serve para nada.

Todavia, o simbolismo penal contém elementos que merecem uma análise mais qualificada dentro do debate da justiça de transição. Se a pena, por si mesma, não corrige os erros do passado e nem previne retrocessos políticos no futuro, restaurando a harmonia social perdida e consolidando a democracia; a ausência da punição faz com que o Estado e a sociedade não tenham exposto, claramente, o seu compromisso com o novo paradigma institucional democrático e o respeito aos direitos humanos universalmente consagrados, especialmente a partir da

Declaração de 1948. A omissão da pena deixa um terreno nebuloso para a transição política, estimulando comportamentos favoráveis e adesões ao modelo político autoritário (ou totalitário) anterior e historicamente vivido. Sem pena ou responsabilização parece que as graves violações aos direitos humanos não são definidas como criminosas e merecedoras do repúdio institucional e político de Estados e sociedades nesta etapa de transição política.

Na tentativa de desnazificação da Alemanha no pós-guerra[14], operada em diversas frentes (militar, política e jurídica), também se fez necessário compreender diversas características e posicionamentos de uma justiça de transição a fim de ser obtida uma ampla revisão daquilo que ocorreu durante o nazismo. Na América Latina em geral, e no Brasil, em específico, estes modelos de Justiça de Transição vêm ganhando contornos diversos, conforme os estágios de vida social e política destes países e a adesão aos movimentos que articulam esta passagem histórica.

Logicamente, é impossível se conseguir uma revisão histórica e política unânime, especialmente, quando

[14] A desnazificação foi um conjunto de práticas e regras impostas pelas forças aliadas à Alemanha ocupada, no sentido de apagar da memória social positiva símbolos, personagens e práticas nazistas e empreender uma revisão histórica apta a gravar os males do nazismo para a ordem democrática e os direitos humanos. Neste sentido, partidários nazistas foram expulsos de cargos públicos, presos em campos de concentração (especialmente no front soviético), julgados em razão das graves violações de direitos humanos praticadas, bem como excluídos da memória simbólica ofertada pelos nomes de praças, ruas e logradouros públicos. Os procedimentos adotados para a desnazificação assumiram diferentes perspectivas, conforme a ascendência da potência ocupante do território alemão: Inglaterra, França, EUA ou URSS (AGUIAR, 2011 Disponível em: http://www.cartamaior.com.br/?/Coluna/Desnazificacao-na-Alemanha-passado-presente-e-futuro/20690 Acesso em: 30 mar. 2015; PAOLA, 2013 Disponível em: http://www.midiasemmascara.org/artigos/cultura/14165-a-desnazificacao-da-alemanha-fato-ou-farsa-1o-parte.html Acesso em: 30 mar. 2015).

observadas resistências de grupos minoritários conservadores e favoráveis à repressão autoritária do período ditatorial, mas é necessário saber efetivar políticas públicas compatíveis com os princípios defendidos internacionalmente pelos Direitos Humanos, estabelecendo-se um ponto fixo em torno destes valores como objetivos maiores de um Estado democrático de direito.

2. A problemática da Lei de Anistia no Brasil: dificuldades brasileiras

A lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979 (Lei de Anistia), é considerada por alguns um "Pacto Político" que tornou possível a redemocratização. Apesar de apresentar várias deficiências apontadas pela oposição de então, ela acabou votada às pressas pelo Congresso Nacional a fim de garantir o retorno imediato dos exilados políticos. Sobre isto:

> Em 1979, um combativo parlamentar de oposição, Alencar Furtado, do Paraná, foi à tribuna dizer que o projeto aprovado "anistia com antecedência os torturadores e marginaliza os torturados". O que se modificou em 25 anos, foi a visão sobre o que se fez naquele tempo. Se antes a lei da Anistia era vista como uma ponte para a transição da ditadura à democracia, duas décadas e meia depois é enxergada como um obstáculo para a consolidação de um regime de direitos e liberdades fundamentais, num país onde a Constituição afirma que a tortura é um crime "imprescritível". (JERÔNIMO, 2014, p. 38)

O trabalho empreendido pela Comissão Nacional da Verdade, constituída e com competência determinada pela Lei nº 12.528/2011, cujo relatório final, expande os

números oficiais de vítimas da Ditadura Militar brasileira, expõe a atualidade do tema de revisão do alcance da Anistia para um necessário julgamento dos crimes da ditadura militar. A Parte III do Relatório da Comissão Nacional da Verdade encerra, para além de um quadro numérico das vítimas, a análise de métodos e práticas nas graves violações de direitos humanos, sugerindo desrespeito a diversos princípios normativos, internacionais e nacionais, vigentes durante o período em que foram perpetradas tais violações.

A Lei de Anistia, Lei nº 6.683 de 28 de agosto de 1979, foi um marco histórico. Por um lado, o princípio da redemocratização, bem como a possibilidade de retorno ao país de diversos exilados políticos. Para alguns, significou propriamente, não o retorno ao Brasil, mas a saída da clandestinidade e a possibilidade de se apresentarem ao público em geral, resgatando suas identidades originárias. Por outro lado, o mal-estar de uma lei que ainda era insuficiente e que não correspondia a tudo o que interessava em termos de justiça de transição diante das graves violações aos direitos humanos perpetradas no período ditatorial.

Entretanto, a lei de anistia terminou sendo o diploma normativo possível dentro das circunstâncias políticas da ocasião. Por sua vez, jamais poderíamos chamá-la de um "pacto político", porque tal pacto somente se faz entre partes iguais e não era esta a situação dentro da ditadura: não existia uma representação civil fortalecida, apta e legitima para o exercício do poder político e para construir um diploma legislativo adequado às situações de violação dos direitos humanos perpetradas. A assimetria política na época admitia apenas um avanço parcial e condescendente com quem ocupava o poder de fato. Assim sendo:

> (...) como realça Paulo Sergio Pinheiro, prevaleceu uma contrafação histórica, eis que “a lei de anistia não foi

> produto de acordo, pacto, negociação alguma, pois o projeto não correspondia àquele pelo qual a sociedade civil, o movimento de anistia, a OAB e a heroica oposição parlamentar haviam lutado. Houve o Dia Nacional de Repúdio ao projeto de Anistia do governo e manifestações e atos públicos contrários à lei – que, ao final, foi aprovada por 206 votos da ARENA (partido da ditadura) contra 201 votos do MDB (oposição)". (PINHEIRO *apud* PIOVESAN In: GOMES; MAZZUOLI, 2011, p. 82)

Nesta mesma linha de pensamento, observe-se abaixo o seguinte:

> É necessário enfatizar que tal instrumento normativo surge no contexto de uma ditadura militar que seguia comandada por um general e que havia recebido das mãos do seu antecessor, também um general, um Congresso Nacional desfigurado pelo *pacote de abril*, instituído em 1977 com base no mais virulento dos Atos Institucionais, o AI-5. O Congresso foi fechado por 15 dias e a forma da sua composição foi alterada, aumentando a base de sustentação parlamentar da ditadura e criando, inclusive, a figura do "senador biônico". (SILVA FILHO; CASTRO, 2014, p.122)

Por sua vez, a interpretação, conforme a Constituição de 1988, da própria lei nº 6.683 de 1979 deixa dúvidas acerca do alcance da Anistia concedida às graves violações de direitos humanos, praticadas pela Ditadura Militar, uma vez que o seu art. 1º e parágrafos dispõe o seguinte:

> É concedida a anistia a todos quantos, no período compreendido entre 02 de setembro de 1961 e 15 de agosto de 1979, cometeram crimes políticos ou conexo com estes, crimes eleitorais, aos que tiveram os seus direitos políticos suspensos e aos servidores da Administração Direta e Indireta, de fundações

> vinculadas ao poder público, aos servidores dos poderes legislativo e judiciário, aos militares e aos dirigentes e representantes sindicais, punidos com fundamento em atos institucionais e complementares.
> § 1º- Consideram-se conexos, para efeito deste artigo, os crimes de qualquer natureza relacionados com crimes políticos ou praticados por motivação política;
> § 2º - Excetuam-se dos benefícios da anistia os que foram condenados pela prática de crimes de terrorismo, assalto, sequestro e atentado pessoal;
> § 3º- Terá direito à reversão ao Serviço Público a esposa do militar demitido por Ato Institucional, que foi obrigada a pedir exoneração do respectivo cargo, para poder habilitar-se ao montepio militar, obedecidas as exigências do art. 3º.

No *caput* do art. 1º, não nos parece existir o proclamado espaço de auto anistia[15], uma vez que se dirige, expressamente, aos autores de *crimes por motivação política* e os vitimados por afastamentos e sanções praticadas por atos da administração direta e indireta, punidos *com fundamento em atos institucionais e complementares* emitidos durante o regime de exceção. Todavia, a interpretação extensiva feita do alcance do § 1º, *crimes de qualquer natureza relacionados aos crimes políticos,* é o que ocasiona a polêmica. Entende-se que,

[15] Embora, este também seja um argumento utilizado para afastar a incidência dos Tratados e Jurisprudências Internacionais de Direitos Humanos quanto à invalidade da anistia à repressão militar no caso brasileiro. O posicionamento do ministro Celso Mello no julgamento da ADPF nº 153 foi, por exemplo, no sentido de que, sendo a lei de Anistia brasileira fruto de um pacto político entre a ditadura e a oposição num momento histórico determinado, não houve auto anistia e, portanto, não incidem os precedentes internacionais que anulam a anistia concedida, porque eles somente seriam aplicáveis nos casos de auto anistia. Neste sentido, a anistia também teria sido acordada e aprovada pelos opositores ao Regime Militar. (RAMOS In: GOMES; MAZZUOLI, 2011, p.189)

foram conexos aos crimes políticos praticados, as detenções arbitrárias, torturas e outros efetivados em razão da perseguição aos *subversivos da ordem*, ou seja, aos criminosos políticos, anistiando, desta forma, os crimes da ditadura militar. O período anistiado é restrito entre 02 de setembro de 1961 a 15 de agosto de 1979, sendo que a ditadura militar brasileira perdurou até 1985. Desta forma, a lei não alcançaria as condutas praticadas anteriormente ou posteriormente a este período[16].

Com relação à definição de crimes políticos e conexos a eles, parece-me que a tortura, o extermínio de pessoas (execuções extrajudiciais) e o desaparecimento forçado não poderiam ingressar no conceito referido no parágrafo primeiro como *crimes conexos comuns*, restando, inclusive, insusceptíveis de graça, anistia ou indulto de acordo com o novo quadro constitucional de 1988. Neste parágrafo primeiro, poderíamos reconhecer enquanto contidos pela regra de conexão o favorecimento pessoal, a assistência material e outras condutas típicas correlacionadas à prática das condutas punidas como políticas ou realizadas por motivação política, tais como, por exemplo, as falsidades documentais e de identidade. Jamais seria possível estabelecer conexão favorável à anistia entre crimes políticos e crimes contra a humanidade, sendo os últimos insusceptíveis de anistia ou indulto.

Quando da elaboração da própria Lei de Anistia, diversos instrumentos internacionais já proclamavam as condutas de execução sumária extrajudicial, tortura e desaparecimento forçado como crimes contra a humanidade, especialmente se praticadas sistemática e repetidamente por uma ordem estatal contra *inimigos*

[16] Há uma remissão à EC nº 26/85, votada pelo Congresso Nacional no final do período autoritário, mas que apenas ampliou o alcance da anistia para os perseguidos políticos, abrangendo também os presos condenados, sem alterar o período de referência para a anistia, marcado entre 1961 até 1979 ou as demais considerações.

políticos previamente estabelecidos. Conferiam a estas práticas a característica da imprescritibilidade, exatamente, para que os governos não deixassem de investigar e punir seus executores. Neste sentido:

> A imprescritibilidade dos crimes contra a humanidade decorre tanto do (a) *jus cogens* internacional (instrumentos da ONU, de 1946 e de 1950), como (b) do caráter permanente de alguns crimes (como é o caso do desaparecimento forçado, v.g.). Essa é a jurisprudência dos tribunais internacionais, assim como da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Caso Goiburu, por exemplo). (GOMES; MAZZUOLI, 2011, p. 94)[17]

Depois:

> Tal como ocorreu com o Estatuto do Tribunal de Nüremberg, a Convenção sobre a Imprescritibilidade dos Crimes de Guerra e Lesa-humanidade de 1968 é a exteriorização formal de um conceito material que se consolidara através do costume internacional. Não houve inovação no ordenamento jurídico internacional quando a Convenção tratou da imprescritibilidade dos crimes de guerra e contra a humanidade, mas sim a codificação de uma norma geral e compulsória decorrente do costume internacional. (ALMEIDA, 2014: p. 207)

O *jus cogens* construído após a 2ª Guerra Mundial já havia se consolidado por intermédio de experiências de

[17] A Carta de Nüremberg (1946) e depois os Princípios do Tribunal de Nüremberg são os primeiros documentos oficiais da ONU em matéria de crimes contra a humanidade, estipulando "o assassinato, o extermínio, a escravidão, a deportação e qualquer outro ato desumano contra a população civil, ou perseguição por motivos religiosos, raciais ou políticos (...)" (*apud* GOMES; MAZZUOLI, 2011, p. 88). A Convenção sobre a Imprescritibilidade dos Crimes de Guerra e dos Crimes contra a Humanidade foi publicada pela ONU em 24 de novembro de 1968.

justiça penal internacional que demonstram, primordialmente, a recusa da impunidade dos crimes de guerra e dos crimes contra a humanidade. Neste sentido, o Acordo de Londres de 08 de agosto de 1945, que instalou o Tribunal de Nüremberg, elencou uma série de princípios que foram assimilados por diversas outras Cortes Regionais, como, por exemplo, por parte da Corte Europeia de Direitos Humanos e da Corte Interamericana. Desta forma, estes princípios assumiram um patamar considerado pelos internacionalistas públicos como *jus cogens* (direito cogente=imperativo) de validade universal. (GOMES; MAZZUOLI, 2011, p. 87-88)

Estes princípios do Tribunal de Nüremberg (Carta de Nüremberg de 1946) passaram a considerar crimes contra a humanidade: "o assassinato, o extermínio, a escravidão, a deportação e qualquer outro ato desumano contra a população civil, ou a perseguição por motivos religiosos, raciais ou políticos, quando esses atos ou perseguições ocorram em conexão com qualquer crime contra a paz ou em qualquer crime de guerra" (GOMES; MAZZUOLI, 2011, p. 88). Conforme sua observação como produção institucional e sistemática, o Estatuto do Tribunal de Nüremberg propõe o julgamento destes crimes, mesmo que tenham sido praticados em tempo de paz, acordando, já no artigo primeiro, na cláusula 1, que estes crimes se tornam imprescritíveis por ocasião de grave violação sistemática aos direitos humanos por parte de um Estado

No tocante, por exemplo, ao ocorrido durante a Alemanha nazista e seguindo a lógica destes princípios:

> Se as coisas tivessem ficado apenas no estágio militar, o risco teria sido ver o fracasso nazista reduzido apenas à derrota diante de um exército mais forte e mais potente, sem que nunca fosse evocado o caráter intrinsecamente criminoso das ações dos responsáveis pelo III Reich. Ora, o que importava era que não apenas o exército

> nazista fosse vencido e derrotado, mas que os responsáveis pela Alemanha hitleriana fossem punidos como criminosos, em relação aos princípios. Sairíamos do campo estritamente militar para entrar no da lei. Certamente, a ingenuidade não é conveniente e houve aí evidentemente um aspecto de "processo espetáculo", mas é preciso constatar que os aliados recorriam ao símbolo da justiça além apenas da superioridade das armas. As responsabilidades individuais eram condenadas no lugar apenas do enfrentamento impessoal dos Estados. (BAZELAIRE; CRETIN, 2004, p. 43)

O Tribunal Penal Internacional possui competência para julgar os seguintes crimes, conforme o art. 5º do Estatuto (aprovado pelo Decreto Legislativo nº 112 de 06 de junho de 2002): *a) o crime de genocídio; b) crimes contra a humanidade; c) crimes de guerra e o d) crime de agressão*. O art. 29 do Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional preceitua que estes crimes não prescrevem, ou seja, crimes contra a humanidade são imprescritíveis. Quanto ao princípio de reserva legal, o Tribunal Penal Internacional adotou a cláusula de Nüremberg, reconhecendo a existência de um *jus cogens* internacional que é constituído por regras costumeiras e princípios gerais de direito e de justiça a serem naturalmente respeitados por todos. Tais regras possuem uma existência material e orgânica anterior a qualquer positivação. Neste sentido:

> Consequentemente, a codificação internacional do princípio da não retroatividade mantém a possibilidade de persecução em "diferentes níveis legais", *i. e.*, baseada não somente no Código Penal, mas também, em convenções e no direito costumeiro internacional. Sem embargo, o art. 10 (2) do projeto de 1991 e o art. 13 (2) do projeto de 1996 adotaram essencialmente, a famosa cláusula de Nüremberg, a qual se no art. 15 (2) da Convenção internacional de Direitos Civis e Políticos e

> outros instrumentos internacionais de proteção aos direitos humanos. (AMBOS, 2000, p. 30)

Estas regras já fazem parte do nosso Sistema Constitucional positivado, de acordo com a Emenda Constitucional nº 45 de 2004. Ampliou-se, portanto, a partir da incorporação constitucional do Estatuto do Tribunal Penal Internacional o rol de Crimes considerados imprescritíveis, por intermédio da adesão ao funcionamento deste organismo internacional.

Sabe-se que pela teoria penal clássica, o princípio da legalidade é observado como um elemento de limitação ao poder de punir do Estado. Entretanto, no prisma internacional, diante das graves violações de direitos humanos sofridas no decorrer do século XX, foi construído um modelo de legalidade, que sempre exigirá do juiz uma necessidade de consideração material do Estado democrático de Direito, dotando a legalidade penal de vários outros conteúdos axiológicos, entre eles, o do respeito aos valores máximos de justiça e direito universalmente aceitos e costumeiramente preservados nas relações internacionais (*jus cogens*). Logo, ao se avaliar a legalidade ou não de uma norma, é necessário avaliar sobre um *duplo parâmetro de análise,* interno e externo. Internamente, deve ser avaliada sua constitucionalidade, superando o paradigma do Estado Legal, assim como também, externamente, deve ser avaliada sua convencionalidade (atento aos compromissos internacionais assumidos por um Estado Soberano) ou à conformação do ato aos princípios de Justiça Internacional costumeiramente aceitos (*jus cogens*). Portanto, os juízes devem sempre avaliar os atos políticos, inclusive os provenientes da ação parlamentar, sobre um *duplo parâmetro de análise*: interno e externo. Em princípio, não podem tais atos, contrariarem estes prismas, sobre o risco

de serem judicialmente invalidados, assim como responsabilizados os seus autores.

Em correspondência com os princípios fundamentais correlacionados no art. 1º da Constituição da República Federativa do Brasil, – em especial, a *dignidade da pessoa humana*, correlacionado ao fundamento que rege as relações internacionais brasileiras, conforme o art. 4º do mesmo diploma normativo, no sentido da *prevalência dos direitos humanos*, – o constituinte originário estabeleceu no art. 7º dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias que: *O Brasil propugnará pela formação de um Tribunal Internacional dos direitos humanos.* Nossa adesão ao Estatuto do Tribunal Penal Internacional de Roma, por força da Emenda Constitucional nº 45 de 2004, cumpre com este objetivo que foi positivado de maneira expressa no art. 5º, § 4º da Constituição da República Federativa do Brasil: *o Brasil se submete à jurisdição de Tribunal Penal Internacional a cuja criação tenha manifestado adesão*.

Por fim, as exceções gravadas no § 2º do art. 1º da Lei de Anistia de 1979, apesar do alcance restrito aos indivíduos já condenados, parecem-nos também indicar que não seria possível anistiar graves condutas criminosas que atentam contra os direitos humanos, estipulando-as como *conexas* aos crimes políticos ou praticados por motivação política, porque os atos considerados terroristas e condenados como tais também não o foram pela Lei de Anistia de 1979. Trata-se de, com base nos parâmetros de equidade estabelecidos pela própria lei promulgada na ditadura, observar as limitações que o legislador aplicou de forma isonômica e equitativa: se não é possível anistiar terrorista condenado, também não seria possível anistiar torturadores, exterminadores e outros criminosos contra a humanidade. Como feito com relação aos próprios *opositores políticos* e de acordo com o princípio de reciprocidade e da igualdade de tratamento, os atos cuja gravidade, crueldade e finalidade de infundir terror ou

sofrimento humano, caso fossem praticados, não poderiam ser anistiados, quando praticados por parte de quem quer que seja.

O quadro de graves violações aos direitos humanos, conforme descrito pela Comissão Nacional da Verdade, expõe a fragilidade jurídica e sistêmica brasileira ao não se reconhecer ainda de forma jurisprudencial a imprescritibilidade das condutas que gravemente violaram os direitos humanos e a obrigatoriedade de investigação e punição dos autores. Assim:

> A qualificação das condutas que importam em grave violação de direitos humanos pode suscitar questionamento acerca da aplicação de conceitos e normas recentes para a apreciação de situações ocorridas no passado. Grande parte da normativa internacional de direitos humanos – Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), os Princípios de Direito Internacional reconhecidos na Carta de Nüremberg (1946),3 Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio (1948), Regras Mínimas para o Tratamento dos Reclusos (1955), Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (1966) e Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969) – e de direito humanitário – Convenções de Genebra, com seu artigo 3o comum (1949) – já expressava um patamar básico de proteção de direitos humanos à época em que foram praticadas as graves violações explicitadas neste Relatório, ainda que, no caso de alguns tratados, a vinculação do Brasil só tenha ocorrido após a redemocratização. Boa parte dessa normativa é compreendida pela doutrina internacionalista como *jus cogens*, isto é, direito cogente e de caráter imperativo no âmbito internacional. Com fundamento na legislação brasileira, no costume internacional e nos tratados em que o Brasil é parte – o que os faz integrantes da legislação brasileira –, a CNV levou em consideração as mais importantes decisões de

> órgãos e tribunais nacionais e internacionais, a fim de estabelecer uma compreensão ampla sobre as graves violações de direitos humanos praticadas entre 1946 e 1988.4 Nesse sentido, os precedentes utilizados para esclarecer os contornos das graves violações nada mais são do que a interpretação mais moderna de um patamar normativo já existente à época da ditadura militar. A propósito, destaquem-se as considerações apresentadas na sequência – extraídas da jurisprudência dos tribunais e de órgãos internacionais e que estão consubstanciadas em documento elaborado por pesquisadores da CNV – "Embasamento jurisprudencial internacional do quadro conceitual adotado pela CNV"5 – de relevância para a qualificação das condutas de agentes do Estado no contexto da repressão política ocorrida no regime militar. (BRASIL, Relatório da CNV, Vol. 1, Parte III, 2014, p. 279-280)

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, claramente, não recepcionou a Anistia concedida na formatação dada em 1979. Os Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) de 1988, em seu art. 8º, quanto à Anistia dispôs o seguinte:

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

Mais adiante, no § 5º do mesmo artigo tem-se que:

> A anistia concedida nos termos deste artigo aplica-se aos servidores públicos civis e aos empregados em todos os níveis de governo ou em suas fundações, empresas públicas ou empresas mistas sob o controle estatal, **exceto nos Ministérios Militares** (...)

Diante de tudo o que foi dito, podemos concluir que todo o cenário autoritário vivenciado como consequência do golpe de 1964 influenciou, diretamente, várias opções do poder constituinte originário no sentido de estipular a supremacia constitucional dos direitos humanos e de uma interpretação constitucional favorável à efetivação e ao reconhecimento deles. Foi dado um ponto fixo para o cenário político e social a fim de que todo o resto se mova a partir dele e sem suprimi-lo. Este ponto fixo foi, exatamente, o respeito aos direitos humanos.

Por isso, acreditamos que a simples leitura restritiva quanto ao alcance do artigo primeiro da Lei de Anistia, às regras penais de conexão e continência entre crimes prevista no § 1º e sua análise conforme a recepção ofertada pelo atual quadro constitucional, já seriam elementos suficientes para dirimir quaisquer dúvidas acerca de quem foram os anistiados dentro da nova ordem democrática e qual o real alcance que a Constituição Federal de 1988 quer ofertar para a anistia: *excetuando os Ministérios Militares*. Assim sendo, fica claro que parcela da lei de Anistia, especialmente no tocante a uma interpretação constitucionalmente possível do § 1º do art. 1º dela, não foi constitucionalmente recepcionada.

Sobre as condições em que se deu a Anistia é preciso observar a inexistência de dados favoráveis a uma interpretação de auto anistia dentro do diploma legislativo produzido. Na realidade, a Anistia foi consequência de

pressões políticas nacionais e internacionais que obtiveram do governo militar a garantia do retorno ao país ou saída da clandestinidade de vários perseguidos políticos. Diferentemente, no caso Argentino, houve a produção de uma lei diretamente voltada para anistiar as condutas praticadas pelos militares que violaram direitos humanos. Desta forma:

> Antes de abandonar el poder, los militares produjeron una amnistía sobre sus propios comportamientos. A través de la "ley" de facto 22.924 la dictadura buscó auto amnistiarse en relación com los delitos que se cometieron en aquel período (YACOBUCCI in: GOMES; MAZZUOLI, 2011, p. 25-26)[18].

No caso Argentino, na sequência desta auto anistia, o Parlamento aprovou a lei n. 23.040 que revogava a Lei nº 22.924 por motivo de inconstitucionalidade expressa. Houve debate acerca da possibilidade de se revogar, por via legislativa, uma anistia anteriormente concedida, mas a Corte Suprema de Justiça Nacional Argentina (CSJN), equivalente ao nosso STF, considerou válida a anulação da auto anistia realizada pelo Parlamento. Trata-se, inclusive, de uma das atribuições do Parlamento democrático revogar

[18] Muito embora, Pablo D. Eiroa questione a fragilidade da tese que defende serem as leis de Anistia argentinas votadas após a redemocratização (Lei da Obediência e Lei do Ponto Final), orientadas ao esquecimento dos crimes praticados pela Ditadura Militar. Relembra que o governo que promulgou tais leis, havia, previamente, constituído a Comissão Nacional sobre Desaparecimento de Pessoas, objetivando responder à demanda pela verdade feita a partir da sociedade civil. A Comissão sobre Desaparecimento de Pessoas foi presidida pelo escritor Ernesto Sábato, tendo um sucesso inesperado: foram recolhidos 50.000 testemunhos de vítimas, familiares e testemunhas dos fatos ocorridos que permitiram inspeções em Centros de Detenção e a localização de Cemitérios Clandestinos, resgatando a memória e permitindo a consolidação final do famoso relatório: *Nunca Más* de 1984, que obteve 400.000 cópias e uma ampla divulgação. (EIROA, 2010, p. 212)

leis que contenham vício de inconstitucionalidade (YACOBUCCI. In: GOMES; MAZZUOLI, 2011, p.26).

Na ADPF nº 153, proposta pela OAB junto ao STF em outubro de 2008, foi postulado (internamente no Brasil) a invalidade, foi postulado (internamente no Brasil) a invalidade da anistia concedida pela Lei nº 6.683/1979 sobre os crimes contra a humanidade praticados pelos agentes da ditadura contra a população civil e os opositores do regime autoritário. Particularmente, a OAB pretendia uma interpretação conforme a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 do § 1º do art. 1 da Lei de Anistia, acerca de seu alcance sobre os crimes conexos, não podendo ser estipulado entre eles a tortura, o desaparecimento forçado e a execução sumária extrajudicial.

De acordo com a interpretação judicial reinante, ficariam anistiadas as ações de prisão ilegal ou arbitrária, tortura e outras mais praticadas pelos agentes da repressão, porque seriam consideradas *conexas* aos crimes políticos ou crimes praticados por motivação política por parte dos opositores do regime ditatorial, assim ressalvadas pelo disposto no § 1º do art. 1 da Lei nº 6.683/1979.

O STF, no entanto, no dia 28 de abril de 2010, por sete votos contra dois, interpretou que a reformulação das bases sobre as quais se deram a Anistia compete, em princípio, ao Congresso Nacional. Conforme o relator, o ministro Eros Roberto Grau, a revisão da Lei de Anistia não é matéria para o STF, mas para o Congresso Nacional. Acompanharam o voto do relator as ministras Carmen Lúcia e Ellen Gracie, além dos ministros Marco Aurélio, Cezar Peluso e Celso de Mello. O ministro Gilmar Mendes, apesar de votar favorável à improcedência do pedido, posicionou-se, particularmente, contrário a esta revisão da Lei de Anistia, pois, conforme o seu entendimento, fulminaria princípios constitucionais que norteiam o instituto jurídico-penal da Anistia dentro do

Sistema Jurídico brasileiro (RAMOS In: GOMES; MAZZUOLI, 2011, p. 181-192).

Não votaram nesta decisão, os ministros Joaquim Barbosa, licenciado da casa, e Dias Toffoli, que se arguiu suspeito. Todavia, deram procedimento parcial ao pedido, os ministros Ricardo Lewandowski e Carlos Ayres Britto. O voto de Lewandowski principia com referência à ampla fundamentação dada pelo Direito Internacional no sentido da punição das condutas praticadas pelos militares na época da ditadura, expondo o entendimento consolidado pela Comissão e pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. Logicamente, diante deles, o compromisso internacional assumido pelo Brasil no tocante à investigação e punição dos crimes contra a humanidade. Tratou-se de um voto que apelou, continuamente, para o necessário diálogo entre o direito interno e o direito convencional declarado por interpretação da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Da mesma forma como expomos acima, o voto fez questão de mencionar que não houve recepção da Lei de Anistia pela Constituição da República Federativa do Brasil, no art. 8º da ADCT, uma vez que o constituinte originário preferiu estabelecer a anistia com parâmetros próprios e diversos daqueles estipulados na Lei nº 6.683 de 1979, inclusive no tocante ao período de concessão. Por fim, optou pela procedência parcial daquilo que requeria a OAB, reprisando a velha distinção feita pelos tribunais superiores nacionais entre crimes políticos próprios (puros) e impróprios, considerando anistiados apenas os primeiros, pelo que a lei de anistia seria constitucionalmente recepcionada (RAMOS. In: GOMES; MAZZUOLI, 2011, p. 192-195).

Vale, aqui, relembrar que:

> Para caracterizar a natureza eminentemente política de uma conduta consubstanciadora de crime comum, o STF utiliza dois critérios cumulativos: o critério da

> preponderância da finalidade política e o critério da atrocidade dos meios. Transpondo esses critérios para a análise da anistia aos agentes da repressão, caberia analisar caso a caso, se a conduta foi eminentemente política e os meios utilizados não foram atrozes, para então decidir pela anistia. Houve menção no voto à lição do então Ministro Moreira Alves, para quem a interpretação do crime político impróprio (no contexto da extradição) deveria levar em consideração: (a) a finalidade de atentar contra a organização política e social do Estado; (b) a clara relação entre o ato e a finalidade de modificar a organização política e social do Estado; e (c) o caráter do delito, cuja eventual atrocidade – elemento de direito comum – seria capaz de afastar o enquadramento como crime político, ainda que presente o fim de atentar contra o Estado. (RAMOS In: GOMES; MAZZUOLI, 2011, p. 195)

Por sua vez, Carlos Ayres Britto, também proferiu voto discordante da maioria, posicionando-se pela procedência parcial da ADPF 153. Entretanto, diferentemente da argumentação trazida pelo ministro Lewandowski, pautada no diálogo com os tratados e jurisprudências internacionais de direitos humanos, o ministro Ayres Britto se restringiu a argumentar que era necessária uma interpretação diferenciada do alcance dado à anistia, impossibilitando-se que ela se estendesse aos crimes hediondos e afins (terrorismo e tortura, por exemplo). Tratou-se de uma busca de interpretação conforme a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 quanto ao alcance da anistia concedida com relação aos períodos autoritários vivenciados no Brasil (RAMOS In: GOMES; MAZZUOLI, 2011, p. 196).

O problema é que existe um descompasso entre o que foi decidido pelo STF no início de 2010 e a condenação no caso da Guerrilha do Araguaia por parte da Corte Interamericana de Direitos Humanos no final daquele

mesmo ano. O entendimento da Corte Interamericana de Direitos Humanos remete-nos a necessidade de uma revisão de todos os pressupostos do julgamento feito anteriormente pelo STF; inclusive, sobre o alcance e o verdadeiro direcionamento da Lei de Anistia originalmente posto. Por sua vez, no caso de crime de desaparecimento forçado, não se trata de uma análise de prescritibilidade ou não da possibilidade punitiva, mas da permanência, ou seja, é um crime permanente e enquanto as pessoas, ou corpos permanecerem ocultados, não começa a correr o lapso prescricional. Desta forma, boa parte dos crimes praticados, neste sentido, não estariam ainda sobre o curso de prazo prescricional.

A Lei de Anistia não se pronunciou sobre os casos de desaparecimento forçado, apenas, em seu art. 6º previu o seguinte:

> O cônjuge, qualquer parente, ou afim, na linha reta, ou na colateral, ou o Ministério Público, poderá requerer a declaração de ausência de pessoa que, envolvida em atividades políticas, esteja, até a data da vigência desta Lei, desaparecida do seu domicílio, sem que desta haja notícias por mais de 1 (um) ano.

Esta forma de regular a matéria soava como uma confissão indireta do regime ditatorial com relação à morte destas pessoas, embora jamais como uma solução definitiva do problema criado pelo desaparecimento forçado. Certamente, as pessoas que são parentes das vítimas desejariam muito mais de que uma declaração de ausência, no plano moral, assistencial e jurídico. Inclusive, a própria limitação prevista no art. 11 da Lei de Anistia era um verdadeiro absurdo:

> Esta lei, além dos direitos nela expressos, não gera quaisquer outros, inclusive aqueles relativos a

> vencimentos, saldos, salários, proventos, restituições, atrasados, indenizações, promoções ou ressarcimentos.

A anistia não representou também, a imediata soltura de todos os presos políticos. Muitos deles permaneceram algum tempo presos, antes de serem liberados nos primeiros anos da década de 80.

Na data de 24 de novembro de 2010, a Corte Interamericana de Direitos Humanos condenou o Estado Brasileiro pelas graves violações aos direitos humanos praticados no caso da Guerrilha do Araguaia. Sobre isto, a sentença destacou o seguinte:

> 23. Os crimes de desaparecimento forçado, de execução sumária extrajudicial e de tortura perpetrados sistematicamente pelo Estado para reprimir a Guerrilha do Araguaia são exemplos acabados de crime de lesa-humanidade. Como tal merecem tratamento diferenciado, isto é, seu julgamento não pode ser obstado pelo decurso do tempo, como a prescrição, ou por dispositivos normativos de anistia.
> 24. A Assembleia Geral da ONU adotou, em 26 de novembro de 1968, a Convenção sobre a Imprescritibilidade dos Crimes de Guerra e dos Crimes contra a Humanidade. Deve-se identificar como característica desta convenção que ela não é criadora-inovadora do Direito, mas sim consolidadora, razão pela qual ainda que não ratificada, ela deverá ser aplicada pelo Estado membro. Na mesma esteira, em 1974, o Conselho da Europa elaborou a Convenção Europeia sobre imprescritibilidade dos Crimes contra a Humanidade e dos Crimes de Guerra. (GOMES; MAZZUOLI, 2011, p. 94)

Nesta decisão tomada pela Corte Interamericana, foram adotadas outras recomendações: reparação e assistência às vítimas; obrigação de investigar e punir os autores dos crimes; oficialização de curso permanente e

obrigatório de Direitos Humanos para as Forças Armadas, ministrado em todos os graus da hierarquia militar; tipificação penal do crime de desaparecimento forçado e sistematização e transparência no tocante aos documentos detidos pelo Estado que se refiram ao período autoritário analisado (RAMOS. In: GOMES; MAZZUOLI, 2011, p. 203-208). Diante destas obrigações, tornou-se imperativo a constituição de uma Comissão Nacional da Verdade para a investigação e transparência documental de todos os atos relativos às graves violações de direitos humanos perpetradas no período da Ditadura Militar. Isto se consolidou com a Lei nº 12.528/2011 e o Relatório da Comissão Nacional da Verdade publicado no final de 2014.

3. Perspectivas críticas da Justiça de Transição na busca da verdade e responsabilização pelas graves violações aos direitos humanos perpetradas

Obviamente, nem todos os processos de justiça de transição conhecidos no mundo foram conduzidos com base no Direito Penal. As opções políticas para os modelos de transição são bastante variadas. Defende-se, inclusive, que para o resgate da verdade e restauração do corpo social, as práticas coletivas e restaurativas vêm sendo mais eficientes de que o Direito Penal convencional (BRAITHWAITE, 2006, p. 371-387).

Todavia, entendemos que em algumas situações e contextos histórico-sociais, abdicar de imediato da possibilidade penal não permitiria, nem mesmo, o exercício de práticas restaurativas e da ampla produção da verdade. Por outro lado, compreendemos que mais importante de que avaliar um passado, seria prevenir para que graves violações aos direitos humanos não se repitam no futuro, classificando diversas formas possíveis de responsabilidade. Neste sentido:

> Se as vítimas não se sentem vingadas, isso não é apenas uma coisa ruim, mas também paralisa o momento da responsabilização ativa de fazer trabalho de prevenção ao crime. A responsabilidade ativa distingue-se da passiva, que é a norma do processo penal convencional. A responsabilidade passiva significa culpar alguém por algo que fez no passado. A responsabilidade ativa significa responsabilizar-se por fazer as coisas direito no futuro. A teoria da justiça restaurativa entende que a punição criminal convencional desestimula a responsabilidade ativa. (BRAITHWAITE, 2006, p. 379)

Entretanto, dimensionar responsabilidades e atribuí-las aos individualmente responsáveis por aquilo que ocasionaram, é um imperativo moral que evita confusões históricas e atribuições conceituais vagas acerca dos males que foram produzidos. Enfim, criar corresponsabilidades entre sistemas ou regimes autoritários e os operadores instrumentais destes sistemas e regimes, a fim de excluir parcela da culpa destes últimos, embora seja um recurso argumentativo e retórico bastante utilizado, não é um argumento moralmente válido. Assim sendo:

> Sempre considerei a quintessência da confusão moral que, durante o período pós-guerra na Alemanha, aqueles que em termos pessoais eram totalmente inocentes assegurassem uns aos outros e ao mundo em geral quanto se sentiam culpados, enquanto muito poucos dos criminosos estavam prontos a admitir sequer o remorso mais tênue. O resultado dessa admissão espontânea da culpa coletiva foi, claro, uma caiação muito eficaz, embora involuntária, daqueles que tinham feito alguma coisa: como já vimos, quando todos são culpados, ninguém o é (...) Não existem coisas como a culpa coletiva ou a inocência coletiva. A culpa e a inocência só fazem sentido se aplicadas aos indivíduos. (ARENDT, 2004, p. 91)

Os sistemas políticos autoritários justificam e legitimam a atuação dos seus operadores, dentro de um modelo de razão instrumental, nos contornos da dinâmica de uma forma exclusivamente legal do Estado que acompanha as práticas institucionais. Há diferenças, não apenas pontuais, entre a proposta operacional de um Estado Legal daquela defendida dentro da atual concepção de um Estado de Direito. Neste último, por exemplo, a legalidade não legitima a ação policial e repressiva do Estado, mas, pelo contrário, lhe impõe limites e deslegitima quaisquer ações que violem os Direitos Humanos e a ideia de cidadania. A Carta constitucional de direitos não é apenas um elemento que compõe a estrutura política do Estado, mas o fundamento maior para a atuação dele. A ordem política de um Estado de Direito não se satisfaz apenas com a divisão legal dos poderes, sua organização funcional e a distribuição de competências de ação entre eles, mas, sobretudo, pelo acréscimo de participação política direta da cidadania e das possibilidades de limitação dos poderes estatais em sua atuação institucional. O Estado Legal cria uma aura intencional de legitimidade política da atuação autoritária do poder político, porque constrói normas que intrassistematicamente apresentam-se como fundamento para a atuação do Estado. Por isso:

> O fenômeno da legalidade autoritária relacionado especificamente a ditadura civil-militar é fruto de uma grande preocupação dos golpistas em legitimar suas ações através do campo jurídico. É preciso reconhecer que o Poder Judiciário brasileiro, em geral, foi importante aliado das Forças Armadas na construção do projeto militar autoritário. Essa aliança foi desenvolvida ao longo do período ditatorial, quando o Poder Judiciário reconheceu como "subversivos" os opositores políticos do regime militar, aplicando-lhes penas estabelecidas em leis draconianas. (SILVA FILHO; CASTRO, 2014, p. 122)

A pretensa neutralidade das normas legais obtida por sua previsão geral, não esconde uma orientação normativa hegemônica, obtida a partir do denominado: *campo neutro de avaliação dos fatos*. O ensino jurídico contribui para isto ao não questionar, de maneira crítica, os pressupostos operativos da dogmática jurídica, estudados como mera legalidade, reproduzindo-se, nas faculdades de direito, esta leitura acrítica daquilo que ocorre socialmente e de como a norma jurídica aplicada influencia tais fatos sociais, a partir de uma pretensa neutralidade de operacionalização e aplicação das normas. Logo, os juízes aplicavam as normas sem referências críticas valorativas, apenas pelo reconhecimento da generalidade, abstração e competência de produção da lei. Dificilmente existiam fundamentações que alcançassem referências internacionais ou mesmo internas e constitucionais em termos de princípios jurídicos que alicerçassem decisões judiciais de resistência às interpretações legais pretendidas pelo regime ditatorial e as conformasse ao respeito aos direitos humanos e aos princípios de liberdade de expressão, pensamento ou desobediência civil legítima a uma ordem autoritária.

O *duplo parâmetro* de análise exigido para as decisões judiciais tomadas no pós-2ª Guerra Mundial, interno (constituição) e externo (convenções internacionais), conforme preceitua Rigaux se tornou bastante comum na Alemanha pós-nazismo (2000, p. 149), mas não encontrou adeptos junto aos tribunais brasileiros que atuaram no período da ditadura militar, bem como não repercute na jurisprudência comum dos nossos tribunais atualmente. Ressalte-se que, durante a Alemanha nazista, o conservadorismo dos juízes da República de Weimar e sua alta aristocratização impediram o cumprimento fiel da Carta Constitucional democrática de 1919, cuja referência em decisões judiciais poderiam ter evitado ou pelo menos resistido e deslegitimado diversas produções normativas e

práticas nazistas (RIGAUX, 2000, p. 109-130). Nesta análise da atuação dos juízes alemães, saliente-se que:

> Os membros da Magistratura e do Ministério Público pertenciam a meios muito conservadores e não viram com desfavor a eliminação do partido comunista, mesmo que ela se estendesse à socialdemocracia (...) Mais do que por uma doutrina jurídica, o positivismo, que deixara de ser unanimidade, explica-se a adesão das "elites" à ditadura pela tradição do Estado Autoritário[19] (...) Ao lado do anticomunismo, o ponto de convergência mais estreito entre os meios conservadores e o regime nacional-socialista foi a política racial deste. Quando Kurt Emig escreve em 1935 que o traço distintivo do "Estado nacional-socialista" alemão do Führer é a "comunhão de sangue e de solo", enuncia, com efeito, a norma fundamental, no sentido kelseniano, da ordem jurídica nacional-socialista. Após a evicção, já nos primeiros meses da tomada de poder, dos professores e dos magistrados judeus e do pequeno número daqueles que eram próximos da socialdemocracia, o antissemitismo e o racismo fizeram a lei nos anfiteatros universitários e nas salas de audiência. (RIGAUX, 2000, p. 128-129)

Os regimes autoritários latino-americanos também tiveram na sua produção normativa e em parcela dos operadores jurídicos um forte aparato instrumental para reproduzirem a repressão estatal e as graves violações aos direitos humanos praticadas. Por isso, o *julgamento dos crimes da ditadura militar*, por parte destes órgãos jurisdicionais tradicionais encontrar-se-ia, profundamente

[19] Sobre a tradição favorável à ordem estatal e autoritária alemã, Rigaux, discutindo a acomodação social e institucional ao regime nazista, relembra a famosa frase atribuída à Goethe: *"Pertence a minha natureza que eu prefira cometer uma injustiça a suportar uma desordem."* O problema é que a injustiça, em si mesma, já é uma desordem (RIGAUX, 2000, p. 148-149)

marcado, pela contradição histórica e institucional. É como se os juízes pudessem transmudar sua natureza institucional, conforme os regimes políticos, sem mudanças significativas na forma operacional utilizada por eles sobre o sistema jurídico, ou seja, sem se submeterem a uma autocrítica funcional ou diversificar as formas operacionais do direito tradicionalmente aprendidas nos cursos regulares. Neste sentido, os juízes seriam nazistas sob o nazismo, socialistas sob o bolchevismo, fascistas sob o franquismo, revisionistas, liberais e garantistas nas transições democráticas, mantendo um modelo e uma metodologia própria e "neutra" para operar o direito. Impossível acreditar que este tipo de processamento, isoladamente, promoveria um resgate, da memória e da verdade, adequado ao sentimento comum de justiça e de revisão dos parâmetros político-institucionais, buscando-se, propriamente, uma não repetição destas ocorrências. Desconfio, por princípio, do ativismo judicial em geral e, especificamente, do ativismo judicial em matéria de Justiça de Transição. Entretanto, as experiências do Chile e da Argentina têm-se utilizado do órgão judiciário com relativo sucesso, sobretudo pela oportunidade paralela da atuação e de publicação dos documentos das Comissões Nacionais da Verdade. Neste sentido, uma atuação paralela, entre os órgãos judiciais e as Comissões da Verdade, vem se tornando prática bastante comum em movimentos de Justiça Transicional na América Latina. Desta forma:

> Os processos são considerados o esteio da justiça. Por sua natureza punitiva, os processos podem ajudar a restaurar a primazia da ordem e da lei e deixar claro que a quebra desta primazia acarreta consequências. A punição dos criminosos é uma forma de oferecer "efetiva reparação" às vítimas, e basicamente essa obrigação recai sobre os tribunais domésticos. Nos casos em que o judiciário doméstico não se dispõe ou é incapaz de abrir processo, os processos judiciais

> internacionalizados podem constituir um recurso alternativo. (...) Os mecanismos de busca da verdade podem operar, paralelamente aos julgamentos, pois dão à sociedade a oportunidade de ganhar entendimento mais amplo sobre as atrocidades passadas. Com uma longa história na América Latina e popularizadas na África pela Comissão Sul-Africana de Verdade e Reconciliação (TRC), as comissões da verdade podem dar às vítimas uma oportunidade de falar sobre suas experiências, e permitir que os perpetradores admitam sua responsabilidade. Os esforços de busca da verdade podem deixar patente que as vítimas têm o direito de saber a verdade a respeito dos abusos que sofreram, e que o governo tem o dever de facilitar um processo criando um registro histórico. Comissões da verdade sancionadas pelo governo tornaram-se mecanismos muito comuns para estabelecer uma versão socialmente aceitável da história, validando as experiências de muitas vítimas. Há ainda Comissões ou projetos não oficiais, conduzidos pela sociedade civil com objetivos semelhantes, que podem ter o papel de "substitutos", complementos ou precursores das Comissões oficiais (BOSIRE, *Revista Conectas*, p. 02. Acesso em: 04 abr. 2015)

Nestes processos, também se faz necessário qualificar melhor os perpetradores das violações, buscando um entendimento o máximo possível compatível com parâmetros de justiça e equidade materiais: *tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais*. Esta classificação permitiria um maior entendimento acerca do período de violações e da ação do tempo e das interações sociais sobre aqueles que praticaram (ou prestaram assistência aos autores de) graves violações de direitos humanos. Para fins desta classificação, vale salientar que:

> Existem diversas situações nas quais a definição de "perpetrador" não se encaixa totalmente, levando a

> categorias de indivíduos com um "status moral e legal ambíguo". Por exemplo, há casos em que malfeitores, ou indivíduos que se beneficiaram de crimes cometidos por outros, mais tarde, resistem e lutam contra o regime repressor; há aqueles que, primeiramente, resistiram e combateram o regime e depois acabaram colaborando com ele; também há vítimas que, sob coação, colaboraram e facilitaram o trabalho de perpetradores; e assim por diante. Por essas e outras razões, diversos países conceberam novas abordagens para o tratamento de perpetradores que abrangem esta ambiguidade (...) A ambiguidade pode também se aplicar às vítimas. Muitos soldados crianças envolvidos em abusos de direitos humanos na África foram abduzidos e forçados a cometer atrocidades. Em Serra Leoa, a UNICEF trabalhou estreitamente com a Missão das Nações Unidas em Serra Leoa (UNAMSIL) para elaborar recomendações sobre como a Corte Especial deveria lidar com crianças que haviam cometido crimes. Em Uganda, onde crianças abduzidas da comunidade Acholi preenchem as fileiras do LRA, o TPI afirma, "muitos dos membros do LRA são eles mesmos vítimas (BOSIRE, *Revista Conectas,* p. 09. Acesso em: 04 abr. 2015).

No Brasil, conseguimos estabelecer legalmente uma Comissão Nacional da Verdade (Lei nº 12.528/2011) que atuou de forma independente e publicou em dezembro de 2014 um relatório final, em três volumes, documentando vários aspectos do período de exceção e das graves violações dos direitos humanos perpetradas. Houve possibilidade de documentação e produção de audiências, nas Caravanas da Verdade, que conscientizaram a população, bem como aproximaram vítimas, familiares a alguns violadores, em busca de informações e da reparação e restauração daquilo que foi praticado.

De certa maneira, estamos vivenciando um período de estabilidade institucional e democrática que nos

permitiu a efetivação de diversas políticas públicas no sentido de reconstrução da verdade histórica e do estabelecimento de parâmetros, documentos e informações para a reparação das vítimas ou de seus familiares. O trabalho da Comissão Nacional da Verdade promoveu um amplo debate social acerca do tema e expandiu conceitos, avaliações, números, bem como informações acerca do período da Ditadura Militar.

Entretanto, o Relatório produzido pela Comissão Nacional da Verdade, apesar da recomendação contida, ainda não permitiu uma revisão do alcance da Lei de Anistia de 1979 por parte do Poder Judiciário nacional a fim de permitir o julgamento dos crimes da ditadura militar e consolidar a forma pretendida de Justiça de Transição no Brasil de acordo com os parâmetros estatuídos por nossa Constituição, pelas Convenções Internacionais de Direitos Humanos e pelos organismos internacionais dos quais fazemos parte, entre eles, a Corte Interamericana de Direitos Humanos e o Tribunal Penal Internacional.

4. Considerações Finais

De certa maneira, estamos vivenciando um período de estabilidade institucional e democrática que nos permitiu a efetivação de diversas políticas públicas no sentido de reconstrução da verdade histórica e do estabelecimento de parâmetros, documentos e informações para a reparação das vítimas ou de seus familiares. O trabalho da Comissão Nacional da Verdade promoveu um amplo debate social acerca do tema e expandiu conceitos, avaliações, números, bem como informações acerca do período da Ditadura Militar. Entretanto, o Relatório produzido, apesar da recomendação contida, não permitiu uma revisão do alcance da Lei de Anistia de 1979 por parte do Poder Judiciário nacional a fim de permitir o julgamento

dos crimes da ditadura militar e consolidar a forma pretendida de Justiça de Transição no Brasil de acordo com os parâmetros estatuídos por nossa Constituição, pelas Convenções Internacionais de Direitos Humanos e pelos organismos internacionais dos quais fazemos parte, entre eles, a Corte Interamericana de Direitos Humanos e o Tribunal Penal Internacional.

A reinterpretação do sentido da legalidade penal sobre o *duplo parâmetro de análise* intensifica o *status libertatis,* porque expande as possibilidades de proteção da cidadania contra atos abusivos praticados por parte de Estados. Corresponde a uma forma abrangente de garantia material que vislumbra coibir excessos quanto às atitudes negativas ou positivas por parte do Estado que violem direitos humanos. Desta forma, não se trata apenas de limitar o poder de punir estatal ou positivar os direitos humanos como valores constitucionais máximos, mas conferir meios para que o Estado ou a comunidade internacional proteja-os contra quaisquer abusos ou arbitrariedades praticados, sistematicamente, por agentes políticos. Nesta ótica, os direitos humanos observados enquanto garantia material vedam tanto o excesso punitivo do Estado, como a deficiência de reação diante das graves violações perpetradas por agentes políticos. Possui, portanto, uma face negativa e outra positiva, coibindo os excessos de punição e de desproteção dos direitos humanos. Se não é possível punir de forma absurda, também é impossível proteger deficientemente direitos e não punir os agentes estatais que violem tais valores.

Assim sendo, fica vedado proteger deficientemente os cidadãos e pessoas humanas, diante das várias violações aos direitos humanos praticadas pela ação institucional dos Estados em determinados períodos históricos. No caso das graves violações, a perspectiva de um garantismo material exige uma ação positiva do Estado no sentido de punir

infratores que abusaram do poder institucional na prática dos seus crimes.

Voltando ao princípio, onde, por intermédio do garantismo (FERRAJOLI, 2000), se busca uma limitação do poder de punir e do exercício do controle social por parte do Estado. De acordo com nosso entendimento, punindo-se ou responsabilizando-se os agentes políticos que praticam graves violações aos direitos humanos, é produzida uma redefinição do próprio parâmetro de limitação desta atuação de poder, porque se afirmam os valores inerentes à dignidade da pessoa humana e da justiça universal como limites materiais para uma atuação repressiva. Logo, quando se pune agentes políticos por graves violações aos direitos humanos, se limita o próprio poder de punir do Estado, dando-lhe a percepção dos excessos cometidos.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Flávio. Desnazificação da Alemanha: passado, presente e futuro. In: *Revista Carta Maior Online*, 14/11/2011. Disponível em: http://www. cartamaior. com.br/?/Coluna/Desnazificacao-na-Alemanha -passado-presente-e-futuro/20690. Acesso em: 30 mar. 2015.

ALMEIDA, Eneá de Stutz e. Direito à Justiça: a questão dos civis que atuaram na ditadura brasileira. In: TOSI, G.; FERREIRA, L. F.; TORELLY, Marcelo D.; ABRÃO, P. (orgs.). *Justiça de Transição*: direito à justiça, à memória e à verdade. João Pessoa: Editora da UFPB, 2014.

AMBOS, Kai. Os princípios gerais de Direito Penal no Estatuto de Roma. In: CHOUKR, F. H; AMBOS, K. *Tribunal Penal Internacional*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

ARENDT, Hannah. *Responsabilidade e Julgamento*. Trad. Rosaura Eichenberg. 2ª Reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

BAZELAIRE, Jean Paul; CRETIN, Thierry. *Justiça Penal Internacional: sua evolução, seu futuro de Nüremberg a Haia*. Trad. Luciana Pinto Venâncio. Barueri-SP: Manole, 2004.

BOSIRE, Lydian Kemunto. Grandes promessas, pequenas realizações: justiça transicional na África subsaariana. In: *Revista Conectas.* Disponível em: www.surjournal.org /conteudos/artigos5/port/artigo_bosire.htm. Acesso em: 04 abr. 2015.

BRAITHWAITE, John. Entre a proporcionalidade e a impunidade: confrontação – verdade – prevenção. In: SLAKMON, C; MACHADO, M. R; BOTTINI, P. C. (orgs.). *Novas direções na governança da justiça e da segurança*. Brasília-DF: Ministério da Justiça, 2006.

BRASIL, *Relatório da Comissão Nacional da Verdade.* Vol. 1, Parte III. Brasília: Ministério da Justiça, 2014. p. 278-592.

EIROA, Pablo D. O Papel do Direito Penal frente à violação sistemática dos Direitos Humanos: algumas reflexões a partir do caso Argentino. In: SANTORO, E; BATISTA, G.B.M; ZENAIDE, M. N. T. e TONEGUTTI, R. G (orgs.). *Direitos Humanos em uma época de insegurança*. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2010.

FERRAJOLI, Luigi. *Direito e Razão:* teoria do garantismo penal. Trad. Ana Paula Zomer; Fauzi Hassan Choukr; Juarez Tavares e Luiz Flávio Gomes. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

GOMES, Luiz Flávio; MAZZUOLI, Valério de Oliveira. Crimes contra a humanidade e jurisprudência do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. In:

GOMES, L. F.; MAZZUOLI, V. de O. *Crimes da Ditadura Militar:* uma análise à luz da jurisprudência atual da Corte Interamericana de Direitos Humanos. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 87-103.

PAOLA, Heitor de. A Desnazificação da Alemanha: fato ou farsa? 1ª Parte. In: *Artigos Cultura Online* (Livraria Cultura), Número 227, 27/05/2013. Disponível em: http://www.midiasemmascara.org/artigos/cultura/14165-a-desnazificacao-da-alemanha-fato-ou-farsa-1o-parte.html. Acesso em: 30 mar. 2015.

JERÔNIMO, Josie. Por que o Brasil deve rever a Lei da Anistia? In: *Revista Isto é*, Ano 38, nº 2315 de 09/04/2014. p. 36-43.

PIOVESAN, Flávia. Lei de Anistia, Sistema Interamericano e o caso brasileiro. In: GOMES, L. F.; MAZZUOLI, V. de O. *Crimes da Ditadura Militar:* uma análise à luz da jurisprudência atual da Corte Interamericana de Direitos Humanos. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 73-86.

RAMOS, André de Carvalho. Crimes da ditadura militar: a ADPF 153 e a Corte Interamericana de Direitos Humanos. In: GOMES, L. F.; MAZZUOLI, V. de O. *Crimes da Ditadura Militar:* uma análise à luz da jurisprudência atual da Corte Interamericana de Direitos Humanos. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 174-225.

RIGAUX, François. *A Lei dos Juízes.* Trad. Edmir Missio. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

SILVA FILHO, José Carlos Moreira da; CASTRO, Ricardo Silvestre. Justiça de Transição e Poder Judiciário brasileiro. In: TOSI, G.; FERREIRA, L. F.; TORELLY, Marcelo D.; ABRÃO, P. (orgs.). *Justiça de Transição*: direito à justiça, à memória e à verdade. João Pessoa: Editora da UFPB, 2014.

YACOBUCCI, Guillermo J. El juzgamiento de las graves violaciones de los derechos humanos en la Argentina. In: GOMES, L. F.; MAZZUOLI, V. de O. *Crimes da Ditadura Militar:* uma análise à luz da jurisprudência atual da Corte Interamericana de Direitos Humanos. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 21-45.

Povos Indígenas e a Ditadura Civil-Militar no Brasil: reflexões para um debate a partir das experiências dos Xukuru do Ororubá/PE

Edson Silva

Povos indígenas: da invisibilidade ao (re)conhecimento da atuação sócio-política na História

A rigor não existe uma história indígena ou uma história dos índios. Isso porque os índios não estão fora da História, enquanto história da humanidade. Nenhum grupo humano vive totalmente isolado, sem estabelecer relações com outros grupos humanos. Portanto, apesar de usarmos grosso modo a expressão história indígena, não é possível pensar, discutir e escrever uma história dos povos indígenas, enquanto uma história étnica, uma história específica. Tal empreitada estaria fadada ao fracasso, pois existem diferentes povos indígenas. Seria uma história de cada povo ou uma história de todos os povos indígenas, correndo-se os riscos de generalizações e ignorando, omitindo, desconsiderando as singularidades sócio-culturais de cada povo indígena?

Ao invés de uma história dos povos indígenas, pensamos ser mais preciso discutir os índios na História. Acreditamos nas impossibilidades de uma história dos povos indígenas, concepção se pensada enquanto uma história étnica, como uma história específica. Uma vez que cada povo indígena participa na História enquanto um campo de relações com diversos e diferentes grupos sociais e atores sócio históricos: os índios e a colonização; os índios e os povos negros, ciganos, os diferentes povos europeus; os índios e os Estados nacionais; os índios e as mobilizações sociopolíticas, dentre outras temáticas**.** Afirmamos,

portanto, a compreensão dos povos indígenas como atores históricos ao lado de outros sujeitos sociopolíticos que atuam/participam nos processos históricos na história da humanidade.

Durante muito tempo, nos estudos sobre a História do Brasil, além das referências ao *índio* apenas nos primeiros anos da colonização, predominou a visão sobre os povos nativos como vitimados pelos inúmeros massacres, extermínios, genocídios e etnocídios provocados pelas invasões e colonização dos portugueses e outros povos vindos da Europa a partir de 1500. E que os poucos índios sobreviventes, estavam condenados ao desaparecimento engolidos pela marcha colonizadora, pelo progresso e por meio da "aculturação", foram integrando–se à nossa sociedade. Em geral, essas ideias que permanecem sendo ensinadas nas escolas e mesmo nas universidades, ainda aparecem em manuais didáticos, principalmente nos livros de História do Brasil, são também veiculadas pela mídia e expressadas pelo senso comum.

Contrariando todas as previsões trágicas, os povos indígenas no Brasil ao longo dos anos de colonização, não somente elaboraram diferentes estratégias de resistência seja através das guerras ou dos confrontos, mas também por meio das alianças, das acomodações e adaptações ou das simulações diante das situações criadas com a colonização, como também alcançaram nas últimas décadas um considerável crescimento populacional, segundo estimativas do IBGE em 2010. Questionando assim as tradicionais visões eurocêntricas, colonialistas e evolucionistas que tratavam esses povos como atrasados, vítimas impotentes em extinção o que exigiu reformulações das teorias explicativas sobre o destino desses povos.

Foi também superada a clássica visão dos viajantes e cronistas coloniais, retomadas pelos historiadores brasileiros no Século XIX e também muito presente nos livros didáticos de História, classificando os povos

indígenas entre os "Tupi" e os "Tapuia". Essa ideia equivocada que dividia os grupos indígenas em dois blocos monolítico antagônicos, sendo os "Tupi" ao aldeados mansos e os "Tapuia" chamados de bárbaros, selvagens habitantes dos sertões e por essas razões bastante perseguidos. Essas classificações escondiam as diversidades e as dinâmicas socioculturais dos povos indígenas em todas as regiões do país.

Mesmo considerando as violências coloniais, que provocaram a significativa queda de população dos povos nativos, a exemplo do Brasil, onde uma população estimada em cinco milhões em 1500 foi atualmente contabilizada oficialmente em cerca de 900 mil indígenas, – embora os próprios indígenas contestem esse dado e afirmem estimativas que ultrapassam um milhão –; as discussões iniciadas na década de 1980 no Brasil na área da Antropologia, sobre as diferentes formas da colonização, as relações socioculturais em uma situação de contato, sobre a identidade étnica de cada povo, as visões sobre os territórios etc., como também as novas abordagens pelos estudos de História, possibilitaram repensar a ideia atribuída aos indígenas como "povos derrotados", passivos, subjugados, que passaram a ser vistos como sujeitos/agentes ativos no processo colonial, em contextos de dominação/imposição cultural.

Esses estudos antropológicos, juntamente com os históricos, buscaram compreender como os diversos povos em diferentes contextos e situações sócio-históricas, elaboraram diferentes estratégias que possibilitaram a existência indígena nos mais de cinco séculos de colonização. Nesse sentido, foi ampliada a concepção do próprio conceito de resistência, até então vigente, enquanto confronto conflitos bélicos, guerras com fins trágicos e a morte de milhares de indígenas, para uma concepção mais ampla de relações diferenciadas em um contexto de dominação e violências sócio-culturais: as muitas formas de

resistência do cotidiano, por meio de gestos, práticas, atitudes que quebraram uma suposta totalidade, a hegemonia da dominação colonial.

Uma vez questionadas as visões a respeito dos indígenas como "povos vencidos" e as ideias do "genocídio" e do "etnocídio", enquanto total destruição física e cultural, por meio das novas abordagens, vem sendo estudadas, as diferentes estratégias utilizadas pelos povos indígenas que traduziram, negociando, adaptando os códigos dos colonizadores para conviver no mundo colonial. Estratégias expressas nos acordos, alianças, simulações, acomodações ou ainda as apropriações simbólicas através das quais os povos indígenas transformaram de ritos e expressões socioculturais dos colonizadores: reformulando-as, adaptando-as, refazendo-as, influenciando-as, reinventando-as. Processos que foi chamado por muitos autores como religiosidade popular, sincretismo, hibridismo cultural, etc., que permeiam os anos de colonização.

As pesquisas recentes na documentação de missões religiosas revelaram, por exemplo, que mesmo naqueles contextos de diversas violências explícitas, os povos indígenas simularam-se derrotados e sabotaram a dominação colonial. Estabelecendo uma "resistência invisível", por meio da persistência de práticas religiosas ancestrais, com simulações de adesão ao Cristianismo, com práticas que foram consideradas como idolatrias pelos missionários, deixando-os bastante irritadas ao perceberem os desvios da doutrina de fé apesar de anos da catequese para os indígenas.

Acordos negociados entre líderes indígenas e colonizadores garantiram as influências e o poder dos primeiros sobre seus grupos, bem como barganhar junto aos colonizadores direitos e privilégios. Casos de rebeliões em aldeamentos de índios, considerados mansos e cristãos, colocavam em questão o trabalho catequético de anos, a serviço do poder régio, que mantinha um suposto controle

colonial sobre os povos indígenas. Negociações possíveis em um contexto de dominação foram feitas em diferentes situações e momentos, o que possibilitou aos povos indígenas manterem um convívio aparentemente pacífico no mundo colonial, e assim, resistirem/sobreviverem na história da colonização.

As pesquisas vêm desconstruindo as ideias e imagens cristalizadas sobre os índios vistos como vitimizados pelo processo colonial. Nos estudos recentes, os indígenas são pensados como sujeitos agentes da/na História. Essas pesquisas evidenciam, portanto, o lugar e o significado dos indígenas na História, e dessa forma a História do Brasil vêm sendo reinterpretada em seus processos locais/regionais a partir da presença e participação dos povos indígenas. As pesquisas, reflexões e questionamentos nos estudos sobre os indígenas a partir das novas abordagens, contribuem decisivamente para as mobilizações sociopolíticas, a conquista, o reconhecimento e a garantias de direitos dos povos indígenas.

Os povos indígenas e a Ditadura no Brasil

A retomada de estudos sobre os povos indígenas no Brasil ocorreu nos anos 1980, década marcada pelas mobilizações sociais que resultou na Abertura política, a convocação da Assembleia Nacional Constituinte e a promulgação de uma nova Constituição Federal em 1988. Assim como outros grupos sociais, os povos indígenas estiveram participando ativamente das mobilizações em torno da elaboração de uma nova Carta Constitucional para o país. Os debates de intelectuais e no universo acadêmico assimilaram como também fortaleceram essas mobilizações. A temática indígena foi bastante discutida naquele período, sinalizando para os anos seguintes a ênfase nas sócio-diversidades existente no país,

representadas pelos povos indígenas, com exigências de garantias de direitos e políticas públicas específicas, a partir de um novo olhar sobre os lugares dos indígenas na História do Brasil.

No campo das pesquisas históricas, a partir dessa década e nos anos seguintes, constatamos que foi redescoberto o índio colonial, com um considerável número de estudos na reinterpretação dos processos históricos no país. Foram realizados poucos estudos sobre os povos indígenas no século XIX e muito menos ainda no Período Republicano. Não se trata apenas da alegada suposta ausência de fontes históricas, mas, sobretudo, superar a ideia de que os índios em sua maioria teriam sido extintos nos primeiros séculos da colonização portuguesa. Ainda que na ausência de historiadores de ofício, antropólogos venham realizando reconhecidas pesquisas de cunho histórico, principalmente em áreas mais antigas da colonização, a exemplo do Nordeste, são parcos os estudos que abordem a história mais recente dos povos indígenas.

De forma que ainda há muito que pesquisar, refletir e escrever sobre os povos indígenas durante o último período ditatorial. Com os debates recentes sobre esse triste período da História do Brasil, de forma ainda muito tímida estão sendo realizados estudos a respeito dos indígenas na época da Ditadura pós-1964 em nosso país.

O antropólogo e professor norte-americano Shelton Davis esteve no Brasil a serviço do Banco Mundial, a partir de meados da década de 1960, para averiguar os investimentos governamentais na Amazônia. Sua indignação diante dos crucias impactos para os povos indígenas com o início dos anos 1970 a construção da Transamazônica, outras rodovias e hidrelétricas naquela região, fez com que o pesquisador organizasse várias campanhas internacionais denunciando as violências contra os indígenas e resultou na publicação em 1977 do livro *Vítimas do milagre: o desenvolvimento e os índios do*

Brasil. Nesse livro, Davis citou que ao longo do traçado das estradas existiam diversos povos indígenas, algum deles nunca contatados.

A política indigenista e o projeto desenvolvimentista da Ditadura, além da construção de estradas, favoreceram empresas mineradoras internacionais, a colonização em territórios indígenas e a implantação de grandes fazendas de gado na Amazônia. No final do romance *Maíra,* publicado em 1976, pelo conhecido antropólogo Darcy Ribeiro, encontramos uma descrição que retratou muito bem a situação naquela região: um senador apropriou-se das terras indígenas para criação bovina.

Em convênio com a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia/SUDAM a FUNAI organizou várias frentes de atração e "pacificação" dos grupos indígenas. Os Arara e os Parakanã enfrentaram violências e ainda foram transferidos de seu território. Os Parakanã, os Kréen-Akaróre acometidos por epidemias de gripe, muitos morreram sendo suas populações bastante reduzidas. Os Suruí atacados por tuberculose e hepatite. A situação de miséria e doenças após o contato agravava-se com a prostituição de mulheres indígenas.

Sobre a desastrosa política indigenista estatal na época, escreveu o citado antropólogo:

> Entre 1970 e 1974, a política indigenista brasileira tornou-se cada vez mais comprometida com a política global de desenvolvimento econômico do regime militar brasileiro. Durante esse período, a Fundação Nacional do Índio passou a ser a principal cúmplice nos processos de etnocídio desencadeados contra as tribos da Bacia Amazônia. Para definir a situação nos termos mais simples, pode-se dizer que sua política indigenista "reformada" acelerou, em vez de deter, os processos de destruição étnica que caracterizaram tão amargamente a história das frentes de expansão no Brasil. (DAVIS, 1978, p.104).

A chamada Imprensa Alternativa que fazia oposição à Ditadura e crítica à política indigenista oficial, apesar da rígida censura, denunciou as violências contra os índios. Várias matérias publicadas por escritores e jornalistas nos *Opinião* e *Movimento*[20]:

> Em matérias curtas ou longas, os jornais *Opinião* e *Movimento* buscaram noticiar sobre ações de órgãos públicos, instituições e pesquisadores nacionais e estrangeiros, que estiveram envolvidos ou eram conhecedores dos problemas destacados como criminosos. Entre a chamada imprensa alternativa brasileira com reportagens sobre o tema, os citados jornais apresentaram discussões sobre a situação das fronteiras no país e das terras indígenas quando da aplicação do projeto político e econômico defendido pelos governos militares brasileiros, entre as décadas de 1960 e 1970. (SILVA; SANTOS, 2014, p.2)

As matérias foram reproduzidas em jornais internacionais como o francês *Le Monde*, e o inglês *Sunday Times* com grandes repercussões, o que deixou o governo brasileiro numa situação bastante embaraçosa nas explicações sobre os efeitos da sua política e atuação em relação aos povos indígenas.

As violências contra os povos indígenas durante a Ditadura ainda são muito pouco conhecidas. Situações absurdas vieram a público há poucos meses com a pela Comissão Nacional da Verdade/CNV. Foram apontados "genocídios":

> A Comissão da Verdade, que investiga crimes cometidos pelo governo ou agentes do regime autoritário, suspeita

[20] O jornal *Opinião* circulou entre 1972 e 1977 e o jornal *Movimento*, surgiu de uma dissidência do jornal *Opinião* em meados de 1975, e teve seu último número publicado no ano de 1981. Ambos eram impressos em São Paulo e tiveram circulação em todo o país.

> que tenham sido mil mortos ou desaparecidos políticos entre 1964 e 1985. A construção de estradas na Amazônia, no governo do general Garrastazu (1969-1973), matou 8 mil índios, segundo estima a comissão. Quando considerados os mortos indígenas relativamente à população das etnias, os resultados apontam para um genocídio. No Amazonas, os Waimiri-Atroari habitavam área em que o governo quis passar a rodovia Manaus-Boa Vista; perderam 75% de sua população entre 1971 e 1985. Os Panará (ou Krenhakarore), cuja saga inspirou uma música no primeiro disco solo de Paul McCartney (1970), estavam no traçado da rodovia Cuiabá-Santarém (Pará); eram cerca de 450 no contato, em 1973; em dois anos restavam 74 (-84%). (SERVA, 2014).

No mesmo artigo o autor escreveu:

> Ainda considerando apenas exemplos relacionados às estradas do Programa de Integração Nacional (PIN, o PAC dos anos 1970): os 200 Parakanã contatados em 1971, em área da Transamazônica no Pará, foram reduzidos a 94 em dois anos (-53%); em Roraima, 14 aldeias Yanomami no rio Ajarani, foram reduzidas a uma única maloca de 71 sobreviventes (-90%, pelo menos); outro conjunto de aldeias, no rio Catrimani, perdeu 50% de sua população para uma epidemia de sarampo introduzida por trabalhadores da rodovia Perimetral Norte. (SERVA, 2014).

As violências ainda pouco conhecidas contra os povos indígenas na época da Ditadura, denunciadas pela Comissão Nacional da Verdade, foram também discutidas por outro autor:

> Mas não há registros das dezenas de pessoas mortas espalhadas pela mata, mulheres, velhos, crianças, homens, membros da etnia Arara, após serem

> contaminados por gripe nas margens da Transamazônica. Ou dos mais de mil, talvez até dois mil, indígenas Waimiri-Atroari, mortos por tiros de metralhadora, talvez até mesmo bombas do Exército, e também por epidemias. Essas atrocidades, por enquanto, estão gravadas nas memórias, e possivelmente em documentos escondidos. (MILANEZ, 2014).

Sobre as repressões contra os indígenas no citado período, um momento emblemático ocorreu quando, após 45 anos, foi encontrado em 2013 nos arquivos do Museu do Índio/RJ o chamado *Relatório Figueiredo,* considerado desparecido após um incêndio em circunstâncias nunca bem esclarecidas. Elaborado entre os anos de 1967 e 1968 por Jader de Figueiredo Correia, então Procurador do Ministério do Interior, com mais de sete mil páginas em vários tomos, o documento investigou em todo o país denúncias de crimes cometidos contra os povos indígenas. No *Relatório Figueiredo* encontram-se denúncias de torturas, massacres e crueldades de agentes do governo contra os indígenas. Nas conclusões, recomendava-se a demissão de 33 funcionários do Serviço de Proteção aos Índios/SPI e punições a outros, embora nos anos seguintes os culpados tenham sido inocentados pela Justiça.

Em entrevista o filho do autor do documento afirmou que após a publicação do *Relatório* sua família foi perseguida, tendo o seu pai morrido num acidente automobilístico em circunstâncias suspeitas. O entrevistado narrou uma situação de violenta monstruosidade que seu pai comentou:

> Jader Júnior relata uma passagem que o pai costumava contar em casa, sobre uma índia que foi morta e cortada ao meio em público. Segundo ele, quando o Procurador chegou à aldeia, encontrou a mulher amarrada entre duas estacas pelos pés, de cabeça para baixo, partida

> longitudinalmente ao meio por piques de facão. "O brasileiro costuma assistir a filmes de Hollywood onde caubóis matam índios e acha bonito. O que o americano fez com os índios foi brincadeira em relação ao que foi feito aqui. Lá foi uma matança, aqui foi genocídio. Uma coisa nazista, hitlerista. E o brasileiro não tem consciência disso. Isso é uma coisa que o mundo precisa saber", revolta-se o filho. A perplexidade do pai está indelével no relatório recuperado: "Os criminosos continuam impunes, tanto que o presidente dessa comissão viu um dos asseclas desse hediondo crime (assassínio de Cintas Largas, no Mato Grosso) sossegadamente vendendo picolé a crianças em uma esquina de Cuiabá (MT)".[21]

Os relatos das violências que são descritas no chamado *Relatório Figueiredo* tiveram amplas repercussões internacionais como as divulgadas no jornal *New York Times*. Com os impactos das denúncias o governo militar extinguiu em 1967 o SPI que foi substituído pela FUNAI.

A Comissão Nacional da Verdade/CNV investigou denúncias que no período da Ditadura pós-1964 ocorreram várias violências contra os povos indígenas, a exemplo dos Waimiri-Atroari em razão da construção da BR-174 e a construção da Hidrelétrica de Balbina, no Amazonas. Em Minas Gerais a existência do Reformatório Krenak e a atuação da Guarda Rural Indígena/GRIN com prisões, torturas e violências, como também violações de direitos dos Guarani por ocasião da construção de Itaipu no Paraná. E ainda violências praticadas pela Polícia Federal e pelo Exército contra os Guajajara ano Maranhão.

Indígenas Suruí foram mantidos em cárcere privado e obrigados pelo Exército entre 1971 e 1973 a colaborarem

[21]"O Relatório Figueiredo e o massacre de indígenas na Ditadura". Disponível em: http://jornalggn.com.br/blog/luisnassif/ o-relatorio-figueiredo-e-o-massacre-de-indigenas-na-ditadura. Acesso em: 10 mar. 2015.

na exploração do território por ocasião da caça de membros da Guerrilha do Araguaia, no Sul do Pará. Por essas razões, em setembro/2014 a CNV anistiou 14 indígenas e pediu desculpas pela ação do Estado brasileiro: "O conjunto de uma comunidade indígena também foi vítima da ditadura militar e que essa repressão, que aconteceu ao povo que vivia em torno da região da Guerrilha do Araguaia, atingiu não apenas os camponeses, os guerrilheiros, mas também as comunidades indígenas que lá estavam"[22], afirmou Paulo Abrão, Presidente da CNV.

O Reformatório Agrícola Indígena Krenak funcionou entre 1969 e 1972, administrado pela Polícia Militar/MG, Exército e FUNAI em uma área rural, no Posto Indígena Guido Marlière, em Resplendor/MG. Para o local, que funcionava sigilosamente, foram enviados mais de 100 índios de diferentes povos e de todas as regiões do Brasil, acusados de homicídios, roubos, alcoolismo, conflitos com chefes de postos indígenas, com fazendeiros, por "mau comportamento" como "vício de pederastia" e vadiagem, sendo que alguns desses indígenas nem falavam português! São relatadas denúncias de torturas, espancamentos, trabalhos forçados e desaparecidos no "reformatório", caracterizando-o como um presídio para índios na época da Ditadura.

Os Xukuru do Ororubá, a Ligas Camponesas e a repressão da Ditadura

Nos primeiros meses de 1961, na cidade de Pesqueira, atual região do Semiárido pernambucano, o ambiente era de

[22] "Comissão concede anistia a 14 indígenas afetados na Guerrilha do Araguaia". Disponível em: http://agenciabrasil.ebc. com.br/direitos-humanos/noticia/ 2014-09/comissao-concede-anistia-14-indigenas-afetados-na-guerrilha-do-. Acesso em: 20 set. 2014.

muita agitação social. O assunto mais comentado: as Ligas Camponesas. No detalhado relatório investigativo solicitado por um "ofício reservado" da Diretoria do Serviço de Proteção aos Índios/SPI, no Rio de Janeiro, descreve o "ambiente de insatisfação"[23] naquela cidade, uma das muitas no interior pernambucano para onde as Ligas se estenderam, a partir da Zona da Mata, e que naquele ano contava com cerca de dez mil associados na região de Pesqueira. (MEDEIROS, 1989)

Um detalhado relatório policial de janeiro de 1962, para a Secretaria de Segurança Pública, citava as atividades de "incendiários" em Pesqueira, orientados por José de Alexandre e mais os "auxiliares" Viana Arcoverde e Manoel Moreira, todos dirigentes das Ligas Camponesas. O documento relacionou várias fazendas atingidas, dentre elas as Fazendas Maravilha e Gravatá, de Fernando Didier, a Fazenda Tambores, de Praxedes Didier, e a Fazenda Ipanema, de Moacir Brito de Freitas. Segundo o documento, os tais incêndios causaram "vultosos prejuízos", com a perda da "colheita anual de rações para a criação". Na cidade estavam ocorrendo reuniões para organização do sindicato rural, onde em uma delas, dentre outras pessoas relacionadas, participara um deputado vindo do Recife e um vereador local.[24]

As acusações de incêndios provocados por membros das Ligas Camponesas, principalmente em canaviais de engenhos e usinas no litoral no Estado de Pernambuco, foram constantemente noticiadas na imprensa

[23] O Relatório de Paulo Rufino de Melo e Silva, de 08/08/1961, para a Diretoria do SPI/RJ, cumpriu as determinações do "ofício reservado" de 12/07/1961 e de Ordem Interna da 4ª Inspetoria Regional (IR4) do Serviço de Proteção aso Índios/SPI. Rio de Janeiro, Museu do Índio/Sedoc, microfilme 182, fotogramas 806-809.

[24] Relatório. De Euclides S. Arruda (investigador nº. 70), em Recife 24/01/ 1962, para o Comissário Supervisor/Secretária de Segurança Pública/SSP. APE, Fundo SSP 29285. (Documentação do Dops).

pernambucana. Porém, um estudo comprovou que as suspeitas passaram a acusações, na medida em que se expandiu a organização das Ligas Camponesas. As notícias objetivavam incutir nos leitores e na população a ideia e o pavor contra os trabalhadores rurais, que insuflados pelo comunismo das Ligas, estavam criminosamente incendiando o campo (MONTENEGRO, 2007, p.205-224). Em relação à Pesqueira, na pesquisa realizada em jornais da época, bem como em outros registros do Dops do período, não encontramos nenhuma informação sobre os tais incêndios causadores dos "vultosos" prejuízos nas citadas fazendas.

Foi nesse quadro sociopolítico, em um ambiente de exploração e opressão, que as Ligas Camponesas em Pesqueira tiveram a adesão e participação dos índios Xukuru. Em 1959, era denunciada à Secretaria de Segurança Pública, no Recife, uma Liga Camponesa "a 12 km da cidade", ou seja, em uma área na zona rural de Pesqueira. Segundo o informante, o candidato a Prefeito daquele município, Luiz Neves, afirmara que: "se eleito estaria ao lado dos camponeses e resolveria a situação de divisão de terra". Afirmava ainda o denunciante que o local estava recebendo visitas de "Dr. Julião" (Francisco Julião, líder das Ligas Camponesas no Nordeste), que organizara a sede e a diretoria da Liga naquele lugar.[25] A existência da Liga Camponesa entre os índios era do conhecimento da Inspetoria do SPI no Recife, que solicitou ao encarregado do Posto Indígena Xukuru, em fins de janeiro de1960, a apuração da denúncia de desvio, para a Liga, do leite

[25] "Parte". De Eliel T. Vasconcelos, Recife 8/12/1959, para o Comissário Auxiliar (Secretaria de Segurança Pública/SSP). APE, Fundo SSP 1083. (Documentação do Dops).

destinado à merenda escolar, como constatara um oficial do serviço secreto do Exército[26]

A organização da Liga Camponesa prosperou e era vigiada de perto pelas autoridades. Em 1961, o Delegado de Pesqueira informava que, recentemente, "camponeses construíram uma palhoça, sendo a primeira feita pela Liga. Eles tinham ameaçado os proprietários com armas, gestos e palavras"[27]. Em um trecho de um relatório datado do mesmo ano[28] consta que, em Pesqueira, a sede da Liga ficava na área urbana da cidade. E a sede da Liga "fora da cidade", encontrava-se no Posto do SPI, cujo chefe era "o agitador Arnaldo Tenório", que recentemente "tinha criado uma polícia dos índios com seu respectivo fardamento". Segundo ainda o documento, a Liga "se empenha pelas propriedades Brejinho, Lage Grande, Cana Brava e Caipi". A organização tinha mais de 400 integrantes, dirigidos por Gregório Bezerra. Este um conhecido líder comunista, posteriormente preso pela repressão militar do Golpe, em 1964. Quanto aos locais relacionados em registros históricos aparecem como lugares de moradia dos Xukuru.

O investigador mandado sigilosamente a Pesqueira pela Inspetoria Regional do SPI, sediada no Recife, elaborou um relatório[29], no qual detalhou como atuava a Liga Camponesa, entre os índios. Segundo o investigador, afora Pesqueira, os municípios próximos eram locais de atuação

---

[26] Memorando reservado nº. 25. Do Chefe da IR4 Raimundo Dantas Carneiro, 08/09/1959, para o Encarregado do PI Xukuru Coriolano de Mendonça. Museu do Índio/Sedoc, microf. 181, fotog. 338.

[27] Telegrama. De Modesto Oliveira, Sargento-Delegado, Pesqueira, 27/05/1961, para o Delegado Secretário de Segurança Pública no Recife. APE, Fundo SSP 1083. (Documentação do Dops).

[28] Relatório datado de 25/09/1961. Relatório das sindicâncias relativas às Ligas Camponesas. Da SSP/Delegacia Auxiliar, para o Comissário Supervisor. APE, Fundo SSP 29285. (Documentação do Dops).

[29] Relatório de Paulo Rufino de Melo e Silva, 08/08/1961, para o Diretor do SPI no Rio de Janeiro. Museu do Índio/Sedoc, microf. 182, fotogs. 806-809.

do “famoso Gregório”. Militantes de sua confiança, vindos de cidades próximas e até de Vitória de Santo Antão, berço das Ligas Camponesas, visitavam regularmente Pesqueira, para fazer “propaganda comunista”. Um deles, Manuel Moreira, agia com descrição, era especialista em guerrilhas e “periodicamente visitava os caboclos, constituindo entre eles adeptos”.

Além de Manuel Moreira, apontado como “o principal entre os índios”, são citados no relatório Zacarias Pereira, Elói Pereira e Antonio Nascimento, que também eram “ardorosos adeptos das Ligas Camponesas”. O investigador chamou a atenção que os índios envolvidos com as Ligas eram moradores em Brejinho e Cana Brava, acentuando ainda a ausência de adesistas à organização camponesa de moradores em São José, “apesar de ser o núcleo indígena mais perto da cidade e por isso mais próprio a manter contato com os comandos comunistas”. A observação do investigador revela que, para fugir do controle policial, a Liga entre os índios foi organizada na Serra do Ororubá, em um local mais distante da sede do município. Foi citado o nome de Antonio Nascimento, provavelmente pela sua conhecida liderança na mobilização para a instalação de um Posto do SPI, entre os Xukuru.

No relatório, ainda é afirmado que a Liga Camponesa em Pesqueira era conhecida como “Sociedade dos Agricultores”, prometendo aos filiados vários auxílios sociais, cobrando uma mensalidade, concedendo uma carteira de sócio aos participantes. Em uma informação verbal, “Seu” Zequinha, o Pajé Xukuru, afirmou que Artur Elói, Manuel Pereira (“Mané Barrete”), Antero Pereira e Zé Miguel, todos moradores em Cana Brava onde, nasceu o Pajé, tinham “a carteirinha com a foice e o martelo”. O anteriormente citado relatório contabilizou em 1.500 o número de associados da Liga Camponesa em Pesqueira e menciona que o Bispo diocesano, a exemplo do ocorrido em outros municípios, criara uma associação literária e

filantrópica, de cunho moral e religioso, destinada aos agricultores, para combater a organização dos comunistas.

A presença de militantes comunistas na Serra do Ororubá teria diminuído, informava o investigador no referido relatório, em razão das ações repressivas das autoridades municipais, com o apoio da chefia do Posto do SPI e do Sargento do Exército, comandante do Tiro de Guerra em Pesqueira. O militar tomaria imediatas providências, ao ser informado sobre as visitas de pessoas estranhas e a realização de propaganda comunista entre os índios. Nas conclusões do seu relato, o investigador afirmava: "De um modo geral, os nossos índios são levados pelas vantagens a eles oferecidas por seus doutrinadores e dada a sua ignorância, não acredito que os mesmos sigam por convicção a ideologia que eles pregam"[30].

O policial escreveu estar convicto que, mesmo aqueles citados índios envolvidos na Liga não tinham "o necessário entendimento para compreender em toda a sua extensão a ideologia a eles apresentada pelos comunistas"[31] A visão do investigador expressava a concepção oficial e geral da sociedade da época sobre os índios, tidos como ingênuos e passíveis de pronta cooptação pelos perigosos comunistas. Para o investigador, a condição de vida Xukuru, que reconhecidamente não recebiam uma devida assistência governamental, tornava-os potenciais vítimas de ideologias perigosas à ordem social estabelecida. Mas, uma análise dos relatos Xukuru sobre o envolvimento com a Liga põe em questão essa concepção. Os Xukuru participaram ativamente na organização e nas mobilizações da Liga Camponesa, tanto na Serra do Ororubá, como no centro de Pesqueira.

Além das memórias orais dos Xukuru, diversos documentos registram a participação indígena na Liga

[30] Relatório de Paulo Rufino.
[31] Idem.

Camponesa em Pesqueira. A formação de uma polícia indígena foi apoiada pela Inspetoria do SPI no Recife, ao remeter ao encarregado do Posto Indígena Xukuru modelos de fardamento para a milícia.[32] Indicando que, oficialmente, em um primeiro momento, a ideia não tinha nenhuma relação com a Liga Camponesa ou os comunistas, como denunciou a citada "Parte", enviada meses antes à Secretaria de Segurança Pública no Recife.

Dois entrevistados recordaram a participação na polícia indígena. O primeiro falou ter sido convidado por "Arnaldo", possivelmente o mesmo indivíduo anteriormente denunciado como "agitador comunista". Nas entrelinhas da fala é possível perceber a mobilização para "a festa", como chamava a organização, se referindo à ocupação das terras. Os "soldados-índios" tinham fardamento e várias pessoas da família do entrevistado foram recrutadas:

> Eu fui soldado do SPI. Chegou aqui um chefe, chamado Arnaldo. Nós, esse chefe chegou aí pra trabalhar. Aí o dono do terreno era desse pessoal que num aceitava ninguém no terreno dele. Era desses caboclos antigo. O que é que você veio ver minha terra? – esse rapaz! Eu vim trabalhar com vocês. – Não, aqui não tem ninguém trabalhando pra nós não. Eles falavam tudo assim! Aí ele foi ajeitou e ficou. Mandou fazer um coquetezinho (chapéu) de pano pra nós, vestia uma roupinha e nós. Chamava-se era dez soldado-índio. Da minha família foi Antonio Deodato, Antonio Moacir, Antonio Brainha, tio Mané, meu pai, eu, finado Zezinho, finado Mané Pereira e o finado Guilherme. Era todinho esse povo. (José Pereira de Araújo, "Zé de Ismaé", Aldeia Cana Brava).

[32] Memorando Circular nº. 84/60 que remete cópias das Ordens de Serviço internas nº. 29, 30 e 31. Do Chefe da IR4 Raimundo Dantas Carneiro, 29/03/1960, para o Encarregado do PI Xukuru Coriolano de Mendonça. Museu do Índio/Sedoc, microf. 181, fotog. 339.

O segundo entrevistado, “Seu” Brainha, citado pelo primeiro como um dos participantes da polícia indígena, falou da sua adesão à milícia: “Arnaldo chegou lá, em Cana Brava, né? E falou pra botar uns guardas lá. Uma polícia, lá. Polícia, milícia, o que é que eles diziam lá, né?” (Antônio Feliciano da Silva, “Seu” Brainha, Bairro José Jerônimo, Pesqueira). Sobre o indivíduo que fizera o convite, “Seu” Brainha disse: “Ele era de fora! Era um galeguinho guaxo, de fora, viu?”

Os “soldados-índios” percorriam preven-tivamente a Serra do Ororubá, durante a noite:

> Não fazia nada, só andar de noite. Um pedaço da noite, e quando chegar a Cana Brava somente. Pra saber se tinha algum malfeitor por ali, que aparecesse, néra? Alguma confusão, alguma briga acontecesse por ali, pra nós pegar o cabra! Isso às vezes, viu? Não peguemos nada! Ninguém. Demorou, foi poucos dias. (Antônio Feliciano da Silva, “Seu” Brainha, Bairro José Jerônimo, Pesqueira).

Pela fala do entrevistado, podemos deduzir que se tratava de um serviço de vigilância, enquanto existiu a Liga na Serra. O entrevistado lembrou que posteriormente foram levados para o quartel em Pesqueira, e depois de uma repreensão, ficaram presos:

> Ele trouxe pro quartel pra apresentar ao tenente. Eu sem vontade de ser soldado. Nós viemos ficar aqui. Aí pegaram um reboliço lá, por causa dele lá. E nós fiquemos!
> “-Vocês querem ser polícia, vocês vem aqui, no batalhão. Num sei aonde no 4º Exército, no 2º Exército e pega a farda. Mas com esse homem aí, vocês não pegam, não”. (Antônio Feliciano da Silva, “Seu” Brainha, Bairro José Jerônimo, Pesqueira).

Questionado sobre o motivo das prisões, "Seu" Brainha respondeu: "Porque tinha que levar os índios pra se apresentarem lá, pra polícia ver, né? Mas, nós não fomos de nada nessa vida. Nem eu, nem Zé Cacique, nada". Pelo relato, percebe-se que a prisão ocorrera pelo envolvimento do entrevistado e outros companheiros seus com a Liga Camponesa. Após as prisões, o citado Arnaldo desapareceu "Aí o homem desapareceu pro Recife, até hoje! Nunca mais veio aqui, nem vi a cara dele mais nunca na vida!". (Antônio Feliciano da Silva, "Seu" Brainha, Bairro José Jerônimo, Pesqueira).

Em fins de 1963, um enviado do Ministério da Agricultura a Pernambuco declarava ter recebido todo o apoio do Governador Miguel Arraes e do delegado da Superintendência da Reforma Agrária/Supra em Pernambuco, para ir a Pesqueira, realizar, *in loco,* uma investigação sobre as invasões de terras da União por trabalhadores rurais. Na apresentação do seu relatório[33], o emissário ministerial transmitiu ao delegado da Supra, a recomendação do Ministério na prioridade para Pesqueira em um convênio com o Governo de Pernambuco. O autor do detalhado relatório afirmou ter buscado informações com vários grupos e pessoas em Pesqueira: com os proprietários de terras, com o Pe. José Maria, designado pelo Bispo de Pesqueira para prestar assistência religiosa aos camponeses, com o engenheiro agrônomo responsável pelo Posto de Fomento Agrícola na cidade, e em reuniões com o sindicato dos trabalhadores rurais, objetivando conhecer "as legítimas reivindicações da classe".

O agrônomo informou sobre o clima de agitação política "das massas rurais" e suas reivindicações; sobre a

[33] Ofício do Subchefe do Gabinete do Ministério da Agricultura, 04/12/1963, para o Presidente da Supra. Relatório sobre o município de Pesqueira, 23/12/1963. APE, Fundo SSP 29293. (Documentação do Dops).

reação dos proprietários contrários aos trabalhadores sindicalizados, acusando-os de subversivos, colocando em perigo a ordem social. As insatisfações dos trabalhadores resultavam da falta de trabalho, pela recusa dos proprietários em aceitá-los, mesmo como arrendatários, quando sindicalizados. A situação estava mais agravada por causa da seca que destruía as lavouras financiadas, sendo os débitos de muitos endividados cobrados sem amortização, pelo Banco do Brasil.

Os trabalhadores rurais na condição de arrendatários e moradores eram expulsos, tendo inclusive as suas casas destelhadas, informação confirmada pelo Padre José Maria, que tentara demover os proprietários de tal atitude, justificando assim o religioso a organização dos trabalhadores. Diante da situação, o emissário do Governo Federal discorreu sobre o sentido social da propriedade da terra, da legitimidade da sindicalização dos camponeses e da necessidade de "uma reforma agrária cristã e democrática", para o bem do país, como pregava a CNBB.

Quanto ao fato de existirem, dentre os cerca de 2.000 trabalhadores rurais sindicalizados em Pesqueira, indivíduos oriundos das Ligas Camponesas em uma reivindicação de classe, eram trabalhadores que, conjuntamente com os de inspiração cristã, seguiam as orientações doutrinárias da Igreja Católica Romana no Brasil, lutando por melhores condições de vida para todos. Afirmava ainda o relator que os trabalhadores tinham invadido terras púbicas, demonstrando assim seus propósitos pacíficos, e ainda em expressões de respeito às autoridades do Governador do Estado e do Presidente da República, como comprovara, não existindo, portanto, razões para o medo dos proprietários de terras particulares.

De volta ao Recife, tendo procurado o Governador Miguel Arraes, o emissário do Ministério da Agricultura afirmou que fora informado por aquela autoridade do envio de tropas da polícia estadual a Pesqueira, "como poder

menos repressivo do que acompanhamento das soluções jurídicas mantenedoras da ordem pública, sem detrimento dessa ou daquela parte desentendida"[34] O relator afirmava ainda concluir seu trabalho otimista, apesar da grave situação em Pesqueira, onde "as relações das classes em litígio" poderiam chegar ao extremo, se propagando "a agitação local" por outras regiões e por todo o Estado de Pernambuco.

O relatório embora em nenhum momento tenha citado os índios, é claramente favorável, ao ser constatada a ocupação em terras públicas, às reivindicações e organização dos "trabalhadores rurais". Estes reclamavam a falta de trabalho, pois os fazendeiros expulsavam os arrendatários e os sindicalizados. O delegado ministerial além de enfatizar a necessidade da assinatura de um convênio entre o Ministério da Agricultura e o Governo do Estado de Pernambuco, sugeriu se recorrer à legislação trabalhista em vigor, propondo ainda, dentre outras medidas, que o Governo Federal interviesse fixando um prazo legal de 3 a 4 anos nos arrendamentos, como solução imediata para os conflitos.

A leitura do Relatório deixa implícito o apoio do Governador Miguel Arraes aos ocupantes em Pedra d'Água. O fácil e constante acesso do Cacique "Xicão" ao Palácio do Governo, em vários momentos, durante o tempo em que Arraes voltou a governar Pernambuco, em fins da década de 1980, expressava essa relação do conhecido político com os índios. A recepção de Miguel Arraes e o vínculo com os Xukuru foram também claramente expressos após o assassinato do Cacique, na cidade de Pesqueira, em maio de 1998, quando o Governador interviu pessoalmente para a realização da necropsia no Recife e para o embalsamamento

[34] Relatório sobre o município de Pesqueira, em 23/12/1963, p. 10. APE, Fundo SSP 29293. (Documentação do Dops).

do corpo, levado para Cimbres, onde foi velado e depois sepultado na mata da Pedra D'Água.

Um entrevistado esteve em Pedra d'Água, quando ocupada na primeira vez pelos índios. Ele falou que era uma área coberta de matas e, entre os ocupantes, estavam os comunistas. A alegria dos ocupantes, mesmo diante das condições do acampamento, deixou o entrevistado perplexo:

> Foi a 1ª retomada! Agora que na época, tinha lá uma história assim, de dois martelos: um martelo vermelho e um martelo com... Eles cortavam a madeira, quando caía era aquela festa deles. Era tiros de bacamarte, de riú e eles todos fazendo aquela festa. As panelas debaixo dos paus. As caeiras de carvão. Ficou como um bocado de ciganos! Eu só desassombrado! (José Alexandre dos Santos, "Zé de Alexandre", Serrinha)

Quando passava pelo local, ele foi convidado para participar da ocupação, vigiada por um conhecido indivíduo morador em um dos bairros em Pesqueira:

> Eu ia passando para o roçado. Tinha um homem escorado na porteira pelo lado de dentro da porteira, não pelo lado de fora. Em Pedra D'Água, na casa de farinha. Para melhor lhe dizer, eu ia passando, não sabia de nada. O homem está escorado na porteira, com uma espingarda 12, com revólver e uma faca peixeira. Eu já tinha conhecimento com ele. Fui e falei, "Como é, posso entrar aí?". O nome dele era Emídio. Agora o sobrenome eu não sei. Ele era daqui de Baixa Grande. (José Alexandre dos Santos, "Zé de Alexandre", Serrinha)

O convite foi feito de imediato: "Pode entrar e venha trabalhar aqui! Que isso aqui não é do governo mais não. Isso agora é da gente!" A área ocupada oficialmente pertencia ao Ministério da Agricultura, fora cedida à

Prefeitura de Pesqueira que a arrendara a produtores do vizinho Estado da Paraíba.

Ao ser questionado sobre os participantes da ocupação, o entrevistado falou de pessoas vindas da cidade e da presença dos comunistas, todos desaparecidos após a repressão sobre os ocupantes:

> Da liga camponesa era muita gente. Tinha da Serra, tinha da Cidade, tinha de todo o canto! Os mais que vieram era de fora, que era os comunistas. Esse homem que eu falei que estava escorado na porteira era Emídio. A mulher era D. Nilza. Ele estava sendo o chefão lá. Esse povo desapareceu que eu não vi mais! Não sei se é morto ou vivo! (José Alexandre dos Santos, "Zé de Alexandre", Serrinha)

> A ocupação em Pedra d'Água foi uma ação da Liga Camponesa, com a participação indígena, em uma área naquele momento sob domínio da União, terras do antigo aldeamento, "Foi essa Liga Camponesa. Foi começo da invasão, que invadiram lá a Pedra d'Água. Foi com a Liga Camponesa, isso mesmo..." (José Alexandre dos Santos, "Zé de Alexandre", Serrinha)

O entrevistado falou que os acampados promoveram uma passeata pelas ruas da cidade de Pesqueira. Eram liderados por um operário da fábrica Peixe, que possuía plantios nas terras ocupadas. Quando estiveram na cidade, os ocupantes trouxeram produtos agrícolas:

Que quando é com pouco tempo, eles chegaram a desfilar. Chegaram a desfilar na Cidade, que o chefão lá era um outro Pedro. Pedro Calú. Tudo indica, não estou bem lembrado... Mas que era Pedro Calú, o nome dele. Era da Peixe. Foi quem plantou aqueles jambres lá, coqueiros, o vajado de macaxeira, o tomate, o repolho, coentro, cebola, alho. De tudo o homem tinha muito. Eles ainda chegaram lá a desfilar na Cidade. Um negócio como um carnaval. Com palha de coco, cacho de coco, repolho. Que era muita, era

muita gente lá! Os que estavam acampados lá vieram desfilar na Cidade, desfilaram na Cidade ainda. (José Alexandre dos Santos, "Zé de Alexandre", Serrinha)

O entrevistado recordou ainda que foram presos: "Porque eles invadiram terreno do governo. Eles invadiram para trabalhar lá. Que foi como um bocado de ciganos, aquela empanada, lá". Ocorreram outras prisões. Por ter se envolvido na retomada de Pedra d'Água, "Seu" Ciço Pereira, morador em Cana Brava, onde aconteceu "uma reunião", foi preso com outras pessoas da Serra do Ororubá e de Pesqueira:

> Sabe por que eu já fui preso? Só porque eu fazia parte da, desse pessoal, dessas feras que manda na usina, que tava a favor das terras. Fizeram reunião em Cana Brava ainda na casa de um pai, desse povo aí. Depois dessa reunião, retomada ai de Pedra d'Água, foi dessa retomada, que dessa época aí que eu fui preso. Eu, Manoel Pereira, Joaquim Neto e Alonso. Teve uma porção lá de Pesqueira, foi tudo preso (Cícero Pereira, Bairro Xucurus, Pesqueira/PE).

Preso em 1964 como subversivo, ele recordou o apoio do Governador Miguel Arraes à ocupação das terras, bem como o envolvimento de pessoas citadas nos documentos oficiais. A ocupação aconteceu depois de uma missa, por gente vindo de Cana Brava:

> Sessenta e três. Ah! Pois dessa década, dessa data. Eu tava que fizeram isso aí. Ai daqui a pouco um mês, Miguel Arraes que era Governo do Estado abriu mão prá D. Luizinha, Zé Arco-Verde, Luiz Arco-Verde, que era o advogado, que era meu advogado. Eu sei que fizeram essa miséria lá na Serra em Cana Brava, depois da missa, que eu nem assisti. Adepois da missa ajuntaram esse povo, muita gente, já ia pra Cana Brava e abriram Pedra d'Água (...) e só porque eu passava por lá e conversava

> com o povo me trataram como subversivo. (Cícero Pereira, Bairro Xucurus, Pesqueira/PE).

Outro entrevistado afirmou que, com o Golpe Militar de 1964, a repressão foi grande, com prisões e expulsão dos ocupantes:

> Que quando é com pouco tempo, o pau quebrou. Que quando ele (o Exército) chegou, cabôco, foi cabôco mesmo, que saía ele correndo no mato, dentro da japicanga de espinho. É uma planta que tem um espinho preto e a maliça e o calumbi. Saíram correndo para escapar. Saíram correndo. Mas que a madeira deitou, deitou! Foi um pau, foi um pau que não foi moleza! Porque ele, esse mesmo que me falou isso, foi um que quase morre. Ele foi cair lá em Santa Catarina, na casa de Agripino Quelé. Era José Jordão. Apanhou muito, chegou quase morto! (José de Alexandre, Bairro Serrinha, Pesqueira/PE)

E ainda completou dizendo: "Dessa vez que eles vieram. Foi o Exército! Prendeu muita gente. Sofreu lá comunistas e homem que não era comunista". Ele citou nomes e o ocorrido durante a prisão dos militantes comunistas:

> Prendeu muita gente. Tinha um doutor Luís Arcoverde, tinha uma irmã dele chamada Luizinha, aí chegou naquele quartel. Que quando chegou no quartel, Luizinha foi. Ela era moça velha. Foi e disse, "Pode trancar ela, que ela é comunista até a alma!" Aí disseram "Vá embora, vá embora que a mulher é doida! A moça é doida". (José de Alexandre, Bairro Serrinha, Pesqueira/PE).

No final da década de 1980 os Xukuru, juntamente com outros povos indígenas no Brasil, participaram ativamente do processo da Assembleia Nacional

Constituinte. Liderados pelo carismático Cacique "Xicão", foram a Brasília e estiveram presentes nos debates sobre os direitos indígenas na Constituição em elaboração. Voltaram a Pesqueira motivados pelos direitos indígenas garantidos no novo texto constitucional aprovado em 1988.

Em novembro de 1990, os Xukuru reocuparam a área da Pedra d'Água que se encontrava nas mãos de 15 posseiros não-índios. Afirmavam os índios que a Pedra d'Água era um local de rituais indígenas sagrados e estava sendo desmatada por posseiros arrendatários da área, sob domínio da Prefeitura de Pesqueira. A reocupação de Pedra d'Água, onde o Cacique "Xicão" e outros indígenas passaram a morar, foi um marco na organização e mobilização contemporânea Xukuru, que retomaram em seguida outras áreas, em mãos de fazendeiros. Esta ação provocou perseguições, violências e os assassinatos do Cacique Xicão, em 1998, e posteriormente, de outras lideranças Xukuru. Mas, com o apoio da sociedade civil, os Xukuru pressionaram a Funai para a demarcação do território indígena, ocorrida em maio de 2001.

Na mata existente em Pedra d'Água, após o sepultamento do Cacique Xicão foi constituído um cemitério, onde também foram sepultados "Xico Quelé" e outros índios assassinados ou participantes nas mobilizações pela demarcação das terras. Com isso, a Pedra d'Água passou a ter uma dimensão simbólica ainda maior, pois os Xukuru afirmam enfaticamente que os ali sepultados não foram enterrados, mas "foram plantados prá que deles nasçam novos guerreiros".

Para não concluir: uma história em aberto

As violências contra os povos indígenas durante a Ditadura Civil-Militar no Brasil ainda é um capitulo por demais desconhecido. A ampliação das pesquisas pontuais e localizadas, o acesso a documentos do período e,

sobretudo, a relatos das memórias orais de indivíduos ou povos que vivenciaram experiências da repressão, como correu com Xukuru do Ororubá, uma vez sistematizadas possibilitarão um olhar global sobre os impactos das políticas e ações repressivas ocorridas nos chamados "anos de chumbo" em relação aos povos indígenas. Todavia, apesar das continuidades, em considerados tempos democráticos, de ações violentas, práticas tutelares e colonialistas por parte do Estado Brasileiro, a exemplo da construção da hidrelétrica de Belo Monte e outros projetos governamentais em territórios indígenas, se faz necessário abandonar as ênfases nas afirmações de massacres, genocídios e extermínios que tratam os povos indígenas na condição de vitimados, passivos e incapazes. Negando-os como protagonistas em diversas situações e embates sociopolíticos na História.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Fernando A. *As Ligas Camponesas*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982, 124p.

BEZERRA, Gregório. *Memórias*. (segunda parte: 1946-1969). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979, 168p.

CAMPOS, André. "Krenak, o presídio indígena da Ditadura". In: *Porantim*. Brasília, agosto, 2012, p. 8-9.

CORRÊA, José Gabriel S. *A ordem a se preservar*: a gestão dos índios no Reformatório Agrícola Indígena Krenak. Rio de Janeiro. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio de Janeiro/Museu Nacional – UFRJ/MS, 2000, 135p.

CAVALCANTI, Célia Maria de Lira. *Acumulação de capital e a industrialização em Pesqueira (Pernambuco)*. Recife.

Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Pernambuco, 1979, 145p.

DAVIS, Shelton H. *Vítimas do milagre*: o desenvolvimento e os índios no Brasil. Rio de Janeiro: Zahar, 1978, 208p.

FEITOSA, Raymundo Juliano Rego. *Capitalismo e camponeses no Agreste pernambucano*: relações entre indústria e agricultura na produção de tomate me Pesqueira – PE. Recife, 1985. Dissertação Mestrado. Universidade Federal de Pernambuco, 162p.

MEDEIROS, Leonilde de S. de. *História dos movimentos sociais no campo.* Rio de Janeiro: FASE, 1989, 110p.

MONTENEGRO, A. T. Labirintos do medo: o comunismo (1950-1964). In: SILVA, Giselda Brito; ALMEIDA, Suely Creusa C. de. (Orgs.). *Ordem & polícia*: controle político-social e formas de resistência em Pernambuco nos séculos XVIII ao XIX. Recife, Editora Universitária da UFRPE, 2007, p. 205-224.

MILANEZ, Felipe. A Ditadura e os povos mortos da nação. In: *Carta Maior.* São Paulo, 04 abril, 2014, p.23.

RIBEIRO, Darcy. *Maira.* São Paulo, Global, 2014, 325p.

SERVA, Leão. Índios, as maiores vítimas da Ditadura. In: *Folha de São Paulo*. São Paulo, 31 março de 2014, Caderno Cotidiano, p. C2.

SETTE, Hilton. *Pesqueira*: aspectos de sua Geografia Urbana e de suas interrelações regionais. Tese de concurso para provimento efetivo da cadeira de Geografia do Brasil do Colégio Estadual de Pernambuco. Recife, 1956, 85p.

SILVA, Edson. *Xukuru:* memórias e história dos índios da Serra do Ororubá (Pesqueira/PE), 1959-1988*.* Campinas, SP, 2008. Tese de Doutorado. Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, 299p.

SILVA, Edson; SANTOS, Ana M. B. dos. A política indigenista dos governos militares na imprensa alternativa: uma face da história do nosso tempo. *Anais do II Seminário Internacional História do Tempo Presente*. Florianópolis, SC. Universidade do Estado de Santa Catarina - UDESC, 2014, p.1-9.

ENTREVISTAS

Antônio Feliciano da Silva, "Seu" Brainha 79 anos. Bairro José Jerônimo, Pesqueira/PE, 07/07/2004.

Cícero Pereira de Araújo, "Seu" Ciço Pereira, 81 anos. (Falecido). Bairro Xucurus, Pesqueira/PE, em 05/01/2002.

José de Alexandre dos Santos, "Zé de Alexandre", 70 anos. Bairro Serrinha, Pesqueira/PE, em 12/07/2004.

José Pereira de Araújo, "Zé Pereira" ou "Zé de Ismaé", 61 anos. Aldeia Cana Brava, Serra do Ororubá, Pesqueira/ PE, em 08/07/2004.

Pedro Rodrigues Bispo, "Seu" Zequinha, Pajé Xukuru, 72 anos. Bairro Baixa Grande, em 29/03/2002, Pesqueira/PE, em 05/07/2004.

Lelio Basso e as Origens Ideias e Políticas do Tribunal Russell II[35]

Giancarlo Monina

A experiência do Tribunal Russell II sobre a repressão em Brasil, Chile e outros países da América Latina representa uma passagem histórica de grande relevo tanto para os países latino-americanos como para a Europa e especificamente a Itália, que foi a sede principal organizativa e de desenvolvimento do tribunal. Uma experiência que nos remete à atualidade das grandes questões democráticas ainda hoje abertas e a cuja solução devem necessariamente contribuir as memórias e a história de um passado trágico e doloroso, mas ao mesmo tempo rico de solidariedade humana e de inteligência crítica. Para além de qualquer retórica, são justamente o sentido da "dimensão humana" e o exercício constante do espirito crítico que marcaram as bases do pensamento e da ação sobre as quais Basso deu vida em 1973 à experiência do Tribunal Russell II[36].

---

[35] Tradução do italiano de Giuseppe Tosi.

[36] Sobre o Tribunal Russell II assinalamos a recente tradução português das atas e dos documentos das audiências reunidos nos quatro volumes promovidos pela Universidade Federal da Paraíba, Núcleo de Cidadania e Direitos Humanos, PPGDH-UFPB, Memorial da Anistia, Projeto Marcas da Memória, Comissão da Anistia, Ministério da Justiça, Brasil-Governo Federal: 1) *Brasil, violação dos direitos humanos* (Primeira Sessão, Roma, de 30 de março a 6 de abril de 1974); 2) *Chile, Bolívia e Uruguai. Atas da Primeira Sessão do Tribunal Russell II*; 3) *as multinacionais na América Latina* (Segunda Sessão, Bruxelas, de 11 a 18 de janeiro de 1975); 4) *Contrarrevolução na América Latina. Subversão militar e instrumentalização dos sindicatos, da cultura, das igrejas* (Terceira Sessão, Roma, de 10 a 17 de janeiro de 1976), organizada por Giuseppe Tosi e Lúcia de Fátima Guerra Ferreira, Editora da UFPB, João Pessoa 2014. Os quatro volumes podem ser encontrados em PDF no site: www.cchla.ufpb.br/ncdh (Livros – História, Memória e Verdade).

Neste ensaio, queria traçar alguns dos fios políticos e intelectuais destas bases, na convicção do valor cognitivo da genealogia político-intelectual do Tribunal, das suas investigações e das suas sentenças contra os crimes cometidos pelos regimes repressivos da América Latina. Ao ler as atas e as sentenças do Tribunal Russell II, que denunciam e condenam as violações aos direitos humanos perpetradas pelos regimes opressivos da América Latina se escutam ressoar as palavras pronunciadas por Basso na Assembleia Constituinte italiana, entre 1946 e 1947, e posteriormente nas inúmeras salas dos tribunais onde defendeu, na qualidade de advogado, os ex-combatentes contra o nazi-fascismo e as centenas de trabalhadores e militantes italianos acusados de supostos crimes cometidos durante as lutas civis, entre o fim dos anos Quarenta e os primeiros anos cinquenta.

É um fio condutor que se desenvolve de modo coerente com a formulação do Artigo 3 § II da Constituição italiana sobre a dignidade social e econômica da pessoa humana como condição necessária à afirmação dos direitos de liberdade e de igualdade, até a batalha para os direitos dos povos, que estende o conteúdo tradicional da autodeterminação política às dinâmicas econômicas, sociais e culturais que impedem sua efetiva realização (GUELFI, 2006).

Neste itinerário de pensamento e de ação, assume um interesse particular por seu valor de comparação com a América Latina, a batalha que Basso empreendeu para o cumprimento do ditado constitucional e para a afirmação dos direitos civis, políticos e sociais; batalha que ele desenvolveu no contexto da transição para a democracia (conhecida pela historiografia italiana como "o longo após-guerra"). A saída do regime ditatorial fascista e da segunda guerra mundial foi caracterizada, na Itália, por uma forma específica de "estado de exceção", produzido pela guerra fria, que foi chamada eufemisticamente de "democracia

protegida". Esta estratégia visava combater o "perigo comunista", através da suspensão do cumprimento da Constituição, a conservação de parte da legislação fascista e a introdução de uma série de medidas legislativas que restringiam os direitos e que tinham como objetivo a limitação dos espaços de ação das oposições políticas e sociais. Se encarregou disso a Democracia Cristã (DC), o partido de inspiração católica que saiu vencedor das eleições políticas do após guerra, em abril de 1948.

Basso propôs uma leitura histórica e política desta época em uma obra intitulada *Due totalitarismi: Fascismo e Democrazia Cristiana*. A relação de continuidade instituída entre o fascismo e o regime "demo-cristão" se fundamenta numa leitura histórica e política de longo período, através da qual Basso interpretou a realidade italiana do período após a segunda guerra mundial, por ele colocada sob o signo de um novo Estado de tipo totalitário: "Caíram todas as formas externas do domínio totalitário, mas não mudaram as condições econômicas e sociais das quais eles se originou [...] Ele pode ter mudado de nome e de linguagem, mas as mesmas tendências continuam a operar em vista de resultados semelhantes" (BASSO, 1951a, p. 23). Com efeito, Basso considera que um regime totalitário não deve ser medido somente pelo grau de violência ou pelas formas exterioras da sua articulação, mas também pela concentração "do poder nas mãos de grandes grupos monopolistas, a serviço dos quais se coloca a organização centralizada de um Estado burocrático" (BASSO, 1951a, p. 46). A única diferença "substancial" entre fascismo e regime da DC estava então na opção do capitalismo italiano de abandonar a via autárquica e de recorrer ao capital estrangeiro, renunciando, porém, à independência econômica e política do país. A DC, aliada com a força igualmente "centralizadora e totalitária" da organização hierárquica de Igreja Católica, desempenhava a mesma função do fascismo. Basso não subestimava o consenso que

a DC recebia das massas, mas o fazia derivar principalmente da propaganda "democrática". A ação da DC se desenvolvia, portanto, sobre a criação de um "mito totalitário" como elemento inclusivo da identidade nacional, recusando e liquidando como "antinacionais e estrangeiros", "*unamerican*" ou "quinta coluna" aqueles que não aceitavam o mito e se opunha à política do governo. Assim como o mito da raça pura e do "espaço vital" para o nazismo e o mito imperial romano para o fascismo, prevaleciam então, para Basso:

> mitos negativos mais apropriados de defesa contra um perigo imaginário e, por isso, de solidariedade de todos os povos ameaçados (cosmopolitismo); mitos que possuem a vantagem de oferecer às massas um bode expiatório, indicado pela classe dominante como responsável de todos os males dos quais as massas sofrem, na realidade pelas contradições da sociedade [...]: o anticomunismo, o antissemitismo, a defesa da civilização ocidental contra a suposta ameaça soviética pertencem a este gênero de mitos de conteúdo negativo. O mito da conquista é reservado, ao contrário, ao povo eleito, os americanos (BASSO, 1951a, p. 64).

O principal motivo do "mito totalitário" era de isolar a oposição, acusando, através dos meios de comunicação, a sua opinião como "apriorística, sabotadora, deformando sistematicamente o seu pensamento e negando-lhe uma substancial legitimidade" (BASSO, 1951a, p. 77). O mito se apoiava nos instrumentos manipuladores e repressores da demissão, do clientelismo, da sujeição, da violência dos aparelhos do Estado, além da obra de esvaziamento das funções do Parlamento, de domesticação da burocracia, e dos obstáculos colocados à vida dos municípios democráticos.

No campo da "luta pela liberdade e a democracia", o líder socialista reencontrava os fios da sua constante

elaboração intelectual, já iniciada nos anos Vinte, enquanto interprete original das mudanças sociais e políticas produzidas pelo primeiro conflito mundial, do caráter totalitário do fascismo, das concepções de liberdade e de *persona*, da relação entre democracia e classes sociais, do papel das classes médias, da dimensão religiosa. Encontrava, evidentemente, também o seu papel constitucional, que havia desempenhado na Assembleia Constituinte, apoiado numa sólida competência jurídica. De forma mais geral, é neste contexto que Basso reencontrava progressivamente os traços daquela tensão ética que caracterizava "o significado libertador" por ele atribuído à luta socialista (BASSO, 1963).

Basso havia assumido, com sempre maior convicção, o papel de defensor do moderno Estado de direito para garantir os espaços de vida democrática e de praticabilidade política:

> A consciência democrática dos cidadãos, o sentido do Estado e, ao mesmo tempo, o sentido do respeito que o cidadão deve ter para os próprios direitos, a convicção de que o que está escrito na lei é verdade, que os direitos do cidadão são respeitados pelo Estado, esta consciência jurídica, que é o fundamento de um Estado moderno, é um patrimônio espiritual que se forma através do trabalho de muitas gerações; é um patrimônio espiritual por demais rico que não podemos deixar que seja desperdiçado por leviandade, devido a uma carência constitucional [...] depois do estrago que o fascismo fez da consciência jurídica e democrática dos italianos, temos para com os cidadãos italianos, de hoje e de amanhã, a obrigação de fazer tudo o que está ao nosso alcance para que, pelo menos, este fundamento de um Estado moderno não seja definitivamente sacrificado. E é por isso que eu acredito de não falar em nome de princípios de parte, mas em nome de uma imensa massa de cidadãos anônimos, quando vos pergunto: antes de fazer novos instrumentos de divisão,

> dai-vos aos italianos os instrumentos necessários à convivência do país! (BASSO, 1951b, p. 27884).

Sintetizando os temas do seu compromisso plurianual em defesa dos direitos civis e da liberdade, Basso ofereceu a mais impiedosa análise da chamada "democracia protegida". Emergia aquela convicção de que "o respeito da legalidade é um valor em si, a atuação dos direitos reconhecidos é um imperativo político e moral" (RODOTÀ, 1998, p. 10), que levou Basso a não dissociar o desenvolvimento da soberania popular das instituições formais. Não por acaso Basso articulou a sua batalha para a democracia e para a liberdade em Itália e a sua luta concreta para o cumprimento dos princípios da carta constitucional, sobretudo nas batalhas para a defesa dos ex *partigiani* e dos trabalhadores, que o viu protagonista nos tribunais de toda Itália (BASSO, 1954).

Desde agosto de 1948, Basso havia aderido ao Comitê Nacional de Solidariedade Democrática (CSD), uma associação promovida por comunistas e socialistas, que reunia juristas, advogados, personalidades da política e da cultura com o objetivo de garantir a defesa legal e a assistência moral nos processos promovidos pela magistratura contra os ex *partigiani* e contra os réus de "crimes" cometidos durante as lutas sociais, políticas e sindicais (PONZANI, 2009).

Nascida na onda dos primeiros processos penais promovidos contra os participantes das greves que seguiram ao atentado ao líder comunista Palmiro Togliatti em 14 de julho de 1948, Solidariedade Democrática se ocupou também do problema, que havia surgido imediatamente logo após a guerra, dos procedimentos penais contra os ex *partigiani*, no mais amplo contexto da "justiça de transição". Também não demorou muito para se articular com a batalha contra as práticas governamentais da "democracia protegida", que visavam reprimir a

conflitualidade social e política através de métodos arbitrários e intolerantes. A associação, presidida por Umberto Terracini, estava organizada através de Comitês provinciais e municipais, alguns dos quais contavam com colégios de defesa permanentes, e não se limitou ao patrocínio judiciário, mas interveio também através de campanhas públicas de ajuda material ao condenados e a suas famílias e de colaboração com outras associações. Basso era membro do Colégio de defesa nacional, do qual foi um dos principais protagonistas, junto com outros advogados de fama.

Pela leitura das arengas de Basso, pontualmente transformadas em atos de acusação contra as violações de direitos cometidas pelas autoridades públicas italianas, emergem numerosos pontos de contatos com a documentação instrutória e as sentenças do Tribunal Russel II para a repressão em Brasil, Chile, Bolívia Uruguai e América Latina. Encontramos naqueles discursos, além da sua sabedoria jurídica, a sua capacidade de ir às raízes históricas, sociais, econômicas e culturais dos mecanismos de repressão; o rigor da reconstrução dos casos individuais; a emersão do vivido dos imputados-vítimas; a dimensão humana dos seus contextos de vida e de luta, estritamente ligados à esperança de resgate e de libertação; a reivindicação da legitimidade de se opor à violação dos direitos humanos e da liberdade. Cada processo era um microcosmo de histórias, de sofrimentos e de esperanças, de lutas e de culturas que se tornou um patrimônio da memória das comunidades locais.

Um fio condutor, portanto, que atravessa os tempos históricos e os espaços geográficos e que encontra o seu fundamento na concepção original que Basso desenvolve, desde os anos Trinta, sobre os princípios da liberdade, da pessoa, do direito e da democracia. Ainda que sinteticamente vou procurar evidenciar os caráteres basilares desta concepção.

A reflexão de Basso se desenvolve a partir da análise das dinâmicas históricas da luta de classe, baseada na marxiana "íntima lei do desenvolvimento da sociedade capitalista", porém através de uma interpretação não dogmática da sua aplicação:

> A força do marxismo está justamente em ser uma doutrina aberta, uma doutrina que entendeu que a realidade é uma realidade histórica, ou seja, em continuo desenvolvimento, através de lutas e contrastes contínuos; de tal forma que a sociedade capitalista, como o rio de Heráclito, é a cada momento diferente daquela do momento precedente, apesar de ser sempre a mesma. O marxismo nos dá a chave para entender, a cada momento, esta realidade em devir, porque nos dá as leis do seu desenvolvimento; porém nos convida a renovar a cada momento a nossa análise, porque, por força daquelas leis, a sociedade continuamente se desenvolve, se renova e muda. Nada é mais antimarxista do que a preguiça que se expressa nos esquemas, nas fórmulas, nos lugares comuns (BASSO, 1948, p. 4).

Portanto, no contexto de uma adesão mais geral à intepretação dialética e antiautoritária do marxismo, Basso propõe uma ideia de liberdade como intimamente ligada à ideia de participação ativa à vida comunitária. Uma interpretação que se contrapõe e, ao mesmo tempo, supera a visão individualista do pensamento clássico liberal e define a liberdade como o equilíbrio entre a dimensão individual e a dimensão social. Deriva disso a concepção da *persona* (não mais do "indivíduo") como sujeito ativo das relações sociais no qual convergem os termos da igualdade, da dignidade e da liberdade. A ser exaltada não é mais, portanto, uma abstrata "autonomia" do indivíduo, mas a sua concreta dimensão humana na vida social. A *persona* e, como veremos, os povos, são o sujeito histórico real destinatário dos direitos, os quais, na concepção de Basso,

devem também eles, perder o seu caráter individualista e abstrato para se tornar elementos dinâmicos de mudança.

Nesta visão dialética, o direito se torna instrumento finalizado ao pleno desenvolvimento da pessoa (e dos povos) e instrumento de participação à vida da comunidade: um campo de tensão continuamente redefinido na luta pela democracia. E é justamente no terreno da democracia que os elementos do pensamento de Basso sobre a liberdade, sobre a pessoa e sobre o direito convergem na concepção do direito dos povos: passagem chave do seu engajamento internacional e fundamento do nascimento do Tribunal Russell II

Na concepção de Basso, a democracia vive da união entre igualdade e liberdade e pode se realizar somente através da experiência do conflito, através de uma prática social ativa, que atribua aos sujeitos a consciência dos seus direitos e da sua personalidade. Para Basso, o reconhecimento da soberania popular como sujeito de democracia não prevê mediações, não pode se reduzir às intangíveis e enganosas formas do superior "interesse nacional" ou, para lembrar a história da ditadura brasileira, da "segurança nacional". O povo é interpretado na sua dimensão concreta dos "homens reais que o compõem, [...], dado básico da vida coletiva" (BASSO, 1976, p. 4).

E é justamente este povo tangível, antes ainda do que o Estado, o verdadeiro destinatário dos direitos. Uma concepção plenamente democrática do direito internacional não pode, portanto, se limitar ao reconhecimento da independência formal dos povos, mas deve visar a sua "independência total" (BASSO, 1976, p. 6).

Baseado nesta ideia de democracia, Basso constrói, a partir de 1971, a experiência do Tribunal Russell II e, em julho de 1976, promove a Carta de Argel sobre o Direito dos Povos. É a mesma força que deriva desta concepção de democracia que confere "autoridade moral e científica" ao direito dos povos, embora não traduzido formalmente em

leis internacionais, assim como ao trabalho dos tribunais de opinião.

Há também um outro elemento sobre o qual gostaria de chamar a atenção e sem o qual, uma reconstrução, ainda que sumária, da genealogia ideal e política do Tribunal Russell II seria incompleta: o engajamento internacionalista. A atenção aos processos históricos em escala europeia e mundial, fez de Basso uma das personalidades intelectuais e políticas da esquerda com um maior alcance internacional. Uma reconstrução, bastante sumária, da sua biografia difundiu a ideia de que ele teria "descoberto" uma verdadeira dimensão mundial do seu engajamento político e intelectual somente na metade dos anos Sessenta, ou seja, no período em que ele apoiou a "conferência europeia pela anistia dos presos políticos e pelas liberdades democráticas em Venezuela", realizada em Roma em junho de 1965 e, sobretudo, com a sua participação no Tribunal Russell I sobre os crimes de guerra americanos no Vietnam, a partir de 1966.

Com certeza, trata-se de momentos fundamentais na sua biografia que, em correspondência com um substancial abandono da militância partidária, motivaram Basso a aprofundar o pensamento internacionalista e a tomar com decisão o caminho do seu engajamento global. Todavia, o internacionalismo é um dado constitutivo da sua concepção do socialismo, e se deve à sua atitude a raciocinar em termos globais, adquirida desde os tempos da sua formação no debate europeu entre as duas guerras, e à sua habilidade em construir redes de relações internacionais. Desde cedo, no final dos anos Quarenta, Basso havia elaborado uma leitura dos processos de internacionalização da economia, que o havia convencido que a realização de uma sociedade "realmente democrática", não poderia que ser projetada em um espaço mundial (SALVATI E GIORGI, 2003). À época, o principal instrumento do seu engajamento internacionalista foi a revista "Cahiers Internationaux", que

Basso promoveu junto com um grupo de intelectuais europeus, a partir do verão de 1948. O projeto foi elaborado em Paris, a partir de um programa que insistia na necessidade de uma recomposição das forças pacifistas e colocava uma ênfase decisiva nas lutas dos povos coloniais. As chaves através das quais Basso "descobriu" os movimentos de libertação foram, à época, a luta antimperialisa e "questão nacional". Em contato com o fecundo ambiente parisiense, onde confluía uma densa rede de relações internacionais, Basso aprofundou o estudo dos países coloniais da Ásia e da África, identificando os elementos de força e de debilidade dos diferentes movimentos de libertação, que então haviam recuperado a força. Os povos coloniais representavam para Basso "uma das contradições mais formidáveis do imperialismo" (BASSO, 1949, p. 8); uma vez que eles eram indispensáveis para a sua sobrevivência, mas ao mesmo tempo o imperialismo era obrigado a favorecer aquele processo de emancipação e de formação de consciência que os tornava seus inimigos. O olhar sobre as sociedades coloniais e "pós-coloniais" permitiu a Basso de analisar melhor e mais detalhadamente os novos métodos de penetração e de domínio do imperialismo americano.

Um segundo momento de aprofundamento do engajamento mundialista se situa ao redor do XX Congresso do Partido Comunista da União Soviética (PCUS) em 1956, quando se reconstruíram em nível internacional suficientes margens de liberdade e de praticabilidade política e intelectual. Já nos dois anos que precederam o congresso soviético, a situação internacional havia se modificado e as organizações do movimento operário mundial pareciam ter saído do período de maior imobilismo. O afrouxamento do clima mais sombrio da guerra fria, o desenvolvimento da distensão internacional, os sinais de "degelo" soviético, a reabertura do diálogo entre a URSS e a Iugoslávia de Tito, a imponente emersão dos processos de descolonização, eram

todos fatores que abriam novas perspectivas. Com efeito, remonta a julho de 1955 a retomada do alcance internacional da atividade de Basso e a reconstrução da sua rede de relações em nível europeu e mundial. A oportunidade foi dada pela *Oxford Conference on socialism* (15-17 julho) promovida por G.D.H. Cole, o conhecido estudioso da cultura do socialismo inglês, por Claude Bourdet, anticolonialista e entre os fundadores da revista semanal francesa "Observateur", e por Clovis Maksoud, secretário do Comitê de ligação dos partidos socialistas árabes. Todos expoentes de grupos de intelectuais que representavam então o variegado universo do socialismo de esquerda, e todos unidos no esforço de interpretar em termos "revolucionários" e antiautoritários, os novos sinais que chegavam das mudanças em andamento em nível global: a incipiente crise das esquerdas "tradicionais" (comunista e social democrática), o desafio lançado pelos processos de descolonização e pelo surgimento do Movimento dos Países Não Alinhados (a Conferência de Bandung havia sido realizada em abril de 1955).

A participação na Conferência de Oxford representa uma passagem chave do percurso político e intelectual de Basso: desde aí se desenrola um fio que, através de numerosas vicissitudes, o conduziu a assumir o futuro papel de "líder global" (MONINA, 2014). No início dos anos Sessenta, a sua vocação internacionalista se entrelaçou com a tomada de consciência dos rápidos processos de transformação que investiam então a sociedade contemporânea e os seus "três mundos": o Ocidente capitalista avançado, o mundo comunista e o Terceiro mundo. Neste período, o líder socialista entrou em contato mais direto com os países do Terceiro mundo e esboçou, pela primeira vez, o tema que marcará de modo indelével o seu futuro percurso intelectual: "o direito dos povos". No Congresso Mundial para o Desarmamento e a Paz, realizado em Moscou em julho de 1962, Basso propôs de elaborar "um

tratado internacional que obrigasse os países signatários a introduzir, em suas legislações nacionais, uma definição de propaganda de guerra e de ódio entre os povos e as raças como um delito severamente punido" (BASSO, 1962, p. 11). Na discussão interna à Comissão jurídica do Congresso, ele falou expressamente de uma "declaração dos direitos dos povos", a ser aprovada em uma das conferências afro-asiáticas e eventualmente apresentada à ONU, suscitando o interesse de juristas de muitos países, que o solicitaram a aprofundar a questão. Basso não tinha, todavia claros os contornos da sua ideia, mas estava consciente da exigência de desenvolve-la em termos eminentemente jurídicos, baseada nas orientações do direito internacional a partir da primeira guerra mundial

> Começando pelos 14 pontos de Wilson e depois pelos preâmbulos dos tratados de paz de 1919, passando pelos tratados do Pacto da Sociedade das Nações, os documentos da segunda guerra mundial (a Carta Atlântica de Roosevelt, os atos de fundação da ONU, etc.) até a multiplicação das conferências desses últimos anos (Bandung e toda a série infinita de conferências afro-asiáticas, Belgrado, etc.), houve uma quantidade de afirmações de princípios dos quais, na minha opinião, se poderia justamente retirar (*dégager*) uma declaração de direitos, que não deve ser um parto abstrato da nossa fantasia, mas um ponto de chegada de uma evolução da consciência internacional [37].

O líder socialista redigiu as suas primeiras observações e, sob o título de "esboço", e evidenciou sete pontos sobre os direitos dos povos que compreendiam: o direito à paz, à autodeterminação, à igualdade racial, à igualdade política, ao desenvolvimento econômico, à

[37] Fundação Lelio e Lisli Basso - Issoco, Arquivo Basso, série 25, fascículo 18, Basso a Marina Isenburg, Milão, 18 novembro de 1962.

coexistência pacífica, e à saúde.[38] Com efeito, o principal nó a ser desatado era o da definição jurídica de "povo", que precisava da elaboração de um conceito novo no âmbito do direito internacional sobre o qual Basso irá trabalhar nos anos seguintes.

Chegamos assim à etapa fundamental da biografia intelectual e política de Basso, aquela que, nominal e materialmente, representa o precedente mais direto do Tribunal Russell II. Em novembro de 1966, constitui-se em Londres o "*International War Crimes Tribunal*" que marcou a definitiva consagração de Basso no papel de líder internacional, ao lado de personalidades como Bertrand Russell, Jean Paul Sartre, Vladimir Dedijer, Günther Anders, Mehmet Ali Aybar, Simone de Beauvoir, Lázaro Cárdenas, Stokeley Carmichael, Isaac Deutscher, Amado Hernandez, Laurent Schwartz, para citar alguns dos fundadores e membros do Tribunal[39]. Basso havia sido chamado para

[38] Fundação Lelio e Lisli Basso - Issoco, Arquivo Basso, série 19, fascículo 32, "Esboço". Basso redigiu uma primeira lista na oportunidade da Conferência de Accra de junho de 1962, com a ideia, não realizada, de apresentar o esboço de uma «Charte des droits des peuples ou Charte de Accra». As breves notas manuscritas em francês, sempre em sete pontos, não incluíam o direito à saúde nem o «droit à la vérité».

[39] No ato da constituição do *International War Crimes Tribunal*, Russell é presidente honorário, Sartre presidente executivo, o historiado jugoslavo Dedijer presidente das sessões. Os membros do júri são treze: além de Basso, único italiano, o filósofo e escritor alemão Anders, o presidente da União dos trabalhadores turcos, Ali Aybar, a escritora francesa Simone de Beauvoir, o ex presidente da República do México Cárdenas, o líder afro americano dos direitos civis o estadunidense Carmichael, o pacifista estadunidense Dave Dellinger, o historiador inglês de origem polonesa Deutscher, o poeta filipino Hernandez, o advogado da Corte Suprema do Paquistão Mahmud Ali Kasuri, os japoneses Shoiki Sakata, prêmio Nobel pela física e Kinju Morikawa, jurista e vice-presidente da União para a defesa dos direitos civis, e o matemático francês Schwartz. Nos meses sucessivos, juntar-se-ão outros membros, ente eles o jurista e cientista político alemão Wolfgang Abendroth, o ativista britânico Lawrence Daly, o economista brasileiro Celso Furtado e a cubana Melba Hernandez. Presidem as quatro comissões técnicas o advogado francês Léo

este novo e decisivo compromisso, em junho de 1966, pelo então nonagenário filósofo e matemático gaulês Bertrand Russell, que há muito tempo denunciava os crimes cometidos pelas forças armadas estadunidenses no Vietnam do Norte e do Sul:

> I am anxious that there should be a highly representative, independent and respected international tribunal to hear full evidence concerning these crimes against humanity on the part of the United States' Government. I should consider it of the greatest importance to this undertaking if you would feel able to participate as a member of the tribunal[40].

O primeiro tema na ordem do dia da Conferência londrina foi a questão da legitimidade jurídica do novo organismo, ou seja, o direito de um grupo de pessoas privadas de se erguer como juízes. Não havia precedentes e a referência ao Tribunal de Nüremberg poderia servir somente para a dimensão dos princípios, e eventualmente aquela procedimental em sentido amplo, mas não para a dimensão formal e jurídica, porque aquele tribunal havia sido representado por poderes estatais. O novo Tribunal não possuía nenhuma "force majeure" que obrigasse os responsáveis pelos crimes a se apresentarem na qualidade de acusados, e menos ainda a tornar executivas as eventuais sanções. Foi então proposto o tema do papel e da legitimidade dos “tribunais de opinião”, dos quais o Tribunal Russell representava o primeiro exemplo histórico

---

Matarasso (jurídica) com as colegas Gisèle Halimi e Solange Bouvier-Ajam, Schwartz (científica), o jurista francês Yves Youffa (finanças) e Deutscher (relações públicas). Secretário geral é Ralph Schoenman, ladeado por Russell Stetler, Setsure Tsurushima e Claude Cadart. Dirigem outros setores operacionais o escritor alemão Peter Weiss e Ken Coates.

[40] Fundação Lelio e Lisli Basso - Issoco, Arquivo Basso, série 25, fascículo 22, Russell, Londres, 16 junho de 1966.

significativo, que se tornará para Basso um nó central da sua reflexão sobre a renovação dos princípios do direito e da política. Já Russell havia traduzido em termos positivos as evidentes limitações jurídicas do novo organismo, enquanto garantia de independência e de liberdade da razão de Estado, enquanto força moral e intelectual que combate "o crime do silêncio" e faz um chamamento aos valores profundos da "civilização humana"[41]. O debate se desenvolveu na comissão jurídica, presidida pelo advogado francês Léo Matarasso e encarregada de preparar a carta constitutiva, onde se abriu um debate justamente sobre a oportunidade de autodefinir-se como "Tribunal", termo ao qual o próprio Russell, embora o tivesse utilizado, preferia o de "Comissão de investigação"[42]. Apareceram assim as diferentes opiniões presentes entre os membros, como Isaac Deutscher que ironizou sobre o "cretinismo jurídico" e tomou decididamente partido por uma versão puramente política, e Sartre que acolheu a tese de Matarasso favorável a uma interpretação "continental" do termo Tribunal com uma sólida referência aos princípios e às normas do direito internacional. Basso contribuiu a fazer prevalecer o caráter jurídico da iniciativa e transferiu no plano internacional a sua concepção não estática do direito, cujos instrumentos podem ser utilizados de modo alternativo para contribuir à transformação do existente (BIMBI, 2006).

Foi resolvida, ao contrário, por unanimidade a questão da "imparcialidade" da avaliação e do julgamento, que foi considerada não comprometida pelas posições contra a guerra já expressas por muitos dos seus membros,

---

[41] Fundação Lelio e Lisli Basso - Issoco, Arquivo Tribunal Russell, série 1, fascículos 1, *Discorso per la prima adunanza dei membri del Tribunale dei crimini di guerra*, 13 de novembro de 1966, datilografado em italiano.

[42] Sobre a posição assumida por Russell pesa também o diferente significado de *Tribunal* no ordenamento jurídico inglês, que se refere a jurisdições sem arbitrado, enquanto que o tribunal entendido nos termos continentais se chama Court.

e confiada ao rigor das comissões de investigação e à abundância dos materiais comprobatórios[43]. Portanto, não se quis esconder, debaixo de uma improvável "neutralidade", a admiração pela luta do povo vietnamita e foram acolhidas como grande favor a leitura do telegrama de congratulações enviado por Ho Chi Minh, assim como a disponibilidade a colaborar manifestada pelo capo de Estado do Camboja, o príncipe Sihanouk, "sem, porém, renunciar aos nossos pontos de vista e aos nossos princípios". Ao mesmo tempo, se renovou o apelo ao governo dos Estados Unidos para que apresentasse ou fizesse apresentar "todas as provas úteis [...] para sustentar o seu ponto de vista"[44].

Para Basso, o internacionalismo representa um fator complementar à concepção da democracia finalizada à elaboração de um grande projeto de libertação humana, como evidenciou corretamente Armando Córdova, quando escreveu que:

> O "internacionalismo proletário" de Basso era mais do que uma mera declaração condimentada com calor emotivo e formalismo político, mas o produto assimilado de uma clara convicção sobre o caráter integral das lutas de libertação contra o capitalismo sistêmico, que o induziam a defender as lutas de libertação da periferia capitalista (CÓRDOVA, 2006, p. 48).

[43] O tribunal se articulava em 5 comissões de investigação, cada uma chamada a responder a uma pergunta de natureza jurídica (sobre o caráter da agressão em base ao direito internacional, o uso das armas experimentais ou proibidas pelo direito de guerra, os bombardeios de objetivos civis, o tratamento dos presos e o uso dos reféns, atos de genocídio).

[44] Fundação Lelio e Lisli Basso - Issoco, Arquivo Tribunal Russell, série 1, fascículo 1, *Les objectifs du Tribunal International conte les crimes de guerre commis au Vietnam*, 15 de novembro de 1966, datilografado.

Se o engajamento internacionalista de Basso não se exaure na dimensão ideológica, é igualmente evidente como ele se coloque firmemente na sua visão original de um socialismo com forte sentido ético e capaz de romper as cercas do eurocentrismo.

Gostaria aqui de relembrar um momento simbólico que une a ideia socialista de Basso com o que podemos considerar o ato fundamental de nascimento do Tribunal Russell II. Em outubro de 1971, Basso chegou em Santiago de Chile para participar de um congresso sobre "Transição ao socialismo e experiência chilena", organizado para comemorar o primeiro ano do governo popular de Salvador Allende. Entre os organizadores estava o economista Theotonio dos Santos, que apresentou a Basso outros exilados brasileiros, reunidos num Comitê para a denúncia da repressão no Brasil, cujo presidente honorário era Pablo Neruda. Entre eles, havia Almino Affonso, Herbert José de Sousa, Armênio Guedes, José Serra: homens das histórias e dos destinos muitos diferentes, os quais naquela época se uniram para pedir a Basso que constituísse um segundo Tribunal Russell, dedicado ao Brasil. Em coincidência com este ato não oficial de nascimento do Tribunal, Basso apresentou a sua comunicação ao Congresso dedicada a *El uso de la legalidad en la transición al socialismo*, que representa um dos frutos mais maduros da sua reflexão política e intelectual, na qual ele assume a teoria, de clara ascendência luxembourguiana, das duas lógicas contraditórias (BASSO, 1972). Ou seja, a presença na sociedade de uma tensão dialética entre duas tendências opostas: uma de tipo socializante e progressista, a outra privatizante e conservadora. O movimento popular deve tomar consciência dessa tensão e agir com força na esteira da primeira tendência para conquistar espaços para a nova ordem democrática, inclusive através da interpretação alternativa do direito. Uma tomada de consciência que, no plano internacional, se traduz nas duas lógicas

contraditórias da potência e do despertar dos povos e na utilização de um direito internacional alternativo (BIMBI, 2006).

Para concluir esta minha contribuição, queria dar a voz a Lelio Basso, citando as palavras pronunciadas na sua última intervenção pública, poucos dias antes da sua morte, que aconteceu no dia 16 de dezembro de 1978, intervenção realizada na sala do Senado da República italiana, em defesa da liberdade religiosa. Palavras que talvez sintetizam o seu grande projeto de vida e que, de certa forma, representam o seu legado testamentário.

> Não tenho medo de confessar a utopia do socialismo, assim como não tenho medo de confessar a outra utopia, a maior e a mais perigosa, que todos os homens, como está escrito na nossa Constituição, terão um dia nesta terra igual e plena dignidade social, serão todos considerados com fins e não como instrumentos do poder alheio (BASSO, 1978, p. 15154).

REFERÊNCIAS

BASSO, L. 1948. La lotta di classe oggi nel mondo I. L'evoluzione del capitalismo fino alla seconda guerra mondiale. *Quarto Stato*, 3(1): 3-9.

_____. 1949. Lutte contre la guerre, lutte pour la liberté. *Cahiers Internationaux*, 1(5): 5-14.

_____. 1951a. *Due totalitarismi. Fascismo e Democrazia Cristiana*, Milano, Garzanti.

_____. 1951b. Intervento per una pregiudiziale sul disegno di legge "Disposizioni per la protezione della popolazione civile in caso di guerra o di calamità". *In*: CAMERA DEI

DEPUTATI, *Atti Parlamentari*, *Discussioni*, seduta dell'8 maggio: 27881-27888.

_____. 1954. *La Democrazia dinanzi ai giudici*, Milano, Edizioni di Cultura sociale.

_____. 1962. Il pensiero della delegazione italiana nel discorso dell'on. Lelio Basso. *In*: CONGRESSO MONDIALE PER IL DISARMO E LA PACE. Mosca, 9-14 luglio 1962, Roma Seti: 9-13

_____. 1963. Vent'anni perduti. *Problemi del socialismo*, 6 (11-12): 1286-1328.

_____. 1972. El uso de la legalidad en la transición al socialismo. *In*: CENTRO DE ESTUDIOS SOCIOECONÓMICOS - CENTRO DE ESTUDIOS DE LA REALIDAD NACIONAL, *Transición al socialismo y experiencia chilena*, Santiago de Chile, CESO, p. 13-44.

_____. 1972. Discorso introduttivo alla Conferenza di Algeri (1-3 luglio 1976). *I Diritti dei popoli*, Roma agosto, p. 4-6.

_____. 1978. Intervento sulle comunicazioni del Governo a proposito della revisione del Concordato tra lo Stato italiano e la Santa Sede. *In*: SENATO DELLA REPUBBLICA, *Atti Parlamentari. Discussioni*, seduta antimeridiana del 7 dicembre: 15149-15154.

BIMBI, L. 2006. Le scelte di metodo di Lelio Basso: Tra rigore scientifico e militanza internazionale. *In*: A. MULAS (a cura di), *Lelio Basso: La ricerca dell'utopia concreta*, Roma, EDUP, p. 11-37.

CÓRDOVA, A. 2006. Lelio Basso: "ardente passione" e "fredda lungimiranza". *In*: A. MULAS (a cura di), *Lelio Basso: La ricerca dell'utopia concreta*, Roma, EDUP, p. 45-58.

GUELFI, C. 2006. Il pensiero di Lelio Basso nel nuovo ordine mondiale. *In*: A. MULAS (a cura di), *Lelio Basso: La ricerca dell'utopia concreta*, Roma, EDUP, p. 147-152.

MONINA, G. 2014. "Problemi del socialismo". Le origini della rivista di Lelio Basso. *Parolechiave*, 21(52): 183-198.

PONZANI, M. 2009. Giustizia penale e amnistie nel secondo dopoguerra. Lelio Basso e i Comitati di Solidarietà democratica (1948-1959). *In*: G. MONINA (a cura di), *Novecento contemporaneo*. *Studi su Lelio Basso*, Roma, Ediesse, p. 199-219.

RODOTÀ, S. 1998. Prefazione. *In*: L. BASSO, *Il principe senza scettro*, Milano, Feltrinelli, p. 7-13.

SALVATI, M.; GIORGI, C. 2003. Guida alla lettura. *In*: L. BASSO, *Scritti scelti. Frammenti di un percorso politico e intellettuale (1903-1978)*, Roma, Carocci, p. 11-32.

O Direito e os Legados do Autoritarismo no Cone Sul: Respostas Nacionais à Norma Global de Responsabilidade Individual[45]

Marcelo D. Torelly

1. Direito, legalidade autoritária e justiça de transição

A ciência jurídica moderna constitui-se enquanto campo por meio de uma diferenciação funcional entre o direito e outros sistemas sociais, como a moral, a religião, e a política (LUHMANN, 1991). O constitucionalismo moderno, por sua vez, atribui à Constituição nacional o papel de mediadora entre Direito e Política, garantindo a possibilidade de que, a um só tempo, a política produza o direito, e o direito regule a política. Pensada desde um ponto de vista ideal, a distinção entre direito e política aparece como fundamental tanto para o funcionamento das democracias eleitorais, quanto para a garantia dos direitos fundamentais, estabelecendo uma mediação paradoxal entre vontade da maioria e direitos fundamentais individuais (HABERMAS, 2001, p. 766-781). A "legalidade", em um estado de direito, combina a legitimidade da política representativa e a dos processos de autogoverno de uma comunidade (*"we the people"*) com a formalidade e a previsibilidade do direito.

A experiência autoritária rompe com essa lógica. A "legalidade autoritária" não necessariamente se relaciona nem com a vontade das maiorias, nem com a limitação do

[45] Este texto é uma versão adaptada da comunicação "Le Droit et les héritages autoritaires dans le cône sud: des réponses nationales à la norme globale de la responsabilité individuelle" proferida em junho de 2014 no "Colloque International – 1964: La dictature brésilienne et son legs", École des Hautes Études en Sciences Sociales, Paris, França.

uso do poder contra as minorias. A distinção entre Direito e Poder (seja poder político, seja poder das armas) se desfaz, mas os meios de produção institucional do direito podem seguir operando dentro de critérios formais, gerando previsibilidade. Experiência extremas, como o Nazismo, ilustram essa dissociação e inauguram um problema de especial relevância para as sociedades pós-tradicionais organizadas entorno do direito positivo: *como tratar democraticamente o legado de um regime político fundado em uma legalidade autoritária?* De um lado, a aplicação da legalidade positiva fatalmente enseja a injustiça, de outro, soluções extralegais podem violar aquele que é, justamente, um dos pilares do direito democrático: a não retroatividade das leis penais[46].

Questões redistributivas, de limitação de desenho institucional, ou mesmo de atribuição de responsabilidade eclodem na medida em que a busca por modelos universalistas ideais esbara na ausência de consensos sociais sobre problemas substantivos de justiça, ensejando, na definição adotada por Jon Elster (2006, p.104-105), uma tensão entre formas de "justiça legal" e de "justiça política". Neste contexto, assim como a ideia de "constituição" media relações entre direito e política em tempos ordinários, a ideia de "justiça de transição" procura oferecer critérios legais e ferramentas institucionais para a reorganização de sociedades pós-conflito, mediando a transição entre passado autoritário e futuro democrático, preenchendo lacunas do Estado de Direito emergente.

O conceito "justiça de transição", portanto, tem implicações *teóricas* e *institucionais* relevantes. Da perspectiva teórica, temos que se em tempos ordinários a

[46] Neste sentido, ver: Neumann, Ulfrid; Prittwitz, Cornelius; Abrão, Paulo; Joppert Swensson Jr., Lauro; Torelly, Marcelo D. (éditeurs). *Transitional Justice - Das Problem gerechter strafrechtlicher Vergangenheitsbewältigung*. Frankfurt: Peter Lang, 2013.

ideia de "direito enquanto neutralidade" permite uma artificial e sempre contingente diferenciação entre Direito e Política, nos períodos de fluxo transicional juízos qualitativos sobre o antigo e o novo regime são necessários para o funcionamento do Direito, permitindo uma diferenciação extra-positiva entre "arbitrário" e "democrático" capaz de refundar a legitimidade do sistema institucional de justiça[47].

Da perspectiva institucional, a justiça de transição demanda a construção de agências específicas para lidar com violações em escala contra os direitos humanos.[48] Valendo-me do exemplo de Pablo de Greiff, tem-se que enquanto o poder judiciário é um espaço ideal para a solução de conflitos individuais onde partes adversarias reclamam danos, suas limitações se tornam evidentes para a solução de conflitos onde setores massivos da sociedade tiveram direitos violados pelo Estado, que passa a

[47] De acordo com Teitel: "Whereas the conventional understan-ding of the conception of tyranny is the lack of the rule of law as arbitrariness, the transitional rule of law in the modern cases illuminates a distinctive normative response to contemporary tyranny. From its inception in the ancient understanding term "isonomy", the ideal of the rule of law emerges in response to tyranny. In ancient times, isonomy is forged in response to tyranny understood as arbitrary and partial enforcement of law. Because prior tyranny associated with lawmaking that is both arbitrary and unequal, the ancient understanding of the rule of law comprehended both values of security in the law and equal enforceability of the law. As in ancient times, the contemporary ideal of the rule of law is forged in the context of the move from repressive to more liberalizing rule. Where persecution is systematically perpetuated under legal imprimatur, where tyranny is systematic persecution, the transitional legal response is the attempt to undo these abuses under the law." Teitel, Ruti. *Transitional Justice.* New York: Oxford University Press, 2002, p.18.

[48] Para um aprofundamento da distinção entre "justiça de transição" e "justiça dos tempos ordinários" veja-se: TORELLY, Marcelo. "Justiça de Transição – origens e conceito". In: Souza Junior, José Geraldo *et ali* (orgs.) *Introdução Crítica à Justiça de Transição.* O Direito Achado na Rua, vol. 07. Brasília, UnB, no prelo.

promover reparações não como adversário das vítimas, mas em um sentido acolhedor, buscando recobrar sua confiança cívica (DE GREIFF, 2006).

As primeiras experiências modernas de justiça transicional, os tribunais de Nüremberg e Tóquio, após a II Grande Guerra, geraram amplo consenso quanto a seus resultados políticos, mas foram questionadas enquanto procedimentos legais. A principal crítica residia na ausência em um critério jurídico prévio, formal, a validar os procedimentos em curso. Em resposta a esta crítica, no período pós-Nüremberg, o campo do direito debruçou-se na construção de parâmetros internacionais sobre direitos humanos refletidos tanto da adoção da declaração universal dos direitos humanos, quanto na insurgência daquilo que alguns definem como um "direito da humanidade"[49].

2. Estado de Direito e Norma Global de Responsabilidade Individual

Como então buscar distinções "de direito" em momentos de fluxo político? São possíveis pelo menos três alternativas: o direito positivo doméstico anterior a experiência autoritária; o direito consuetudinário; e o direito internacional. O presente ensaio propõe-se a discutir a influência dos dois últimos nos processos de justiça transicional no Cone Sul da América.

Embora os três tipos de direito (doméstico positivo, internacional positivo, e consuetudinário) coexistam nos regimes legais, eles possuem fontes distintas, de maneira que mesmo em momentos de fluxo político intenso ainda é

[49] Para um conceito de direito da humanidade, veja-se: TEITEL, Ruti. *Humanity's Law*. New York: Oxford University Press, 2011. Para a crítica ao conceito: KOSKENNIEMI, Martti. "Humanity's Law by Ruti G. Teitel". *Ethics and International Affairs.* Set. 2012.

possível encontrar, em algum deles, elementos que permitam a diferenciação entre a legalidade *arbitrária* e a *democrática* que auxiliem no processo de tomada de decisões políticas sobre como lidar com o passado. Ou seja: embora um tipo de direito não possa substituir ao outro, mesmo em processos transicionais, ao buscar fontes externas é possível a formulação de critérios contingentes para o enfrentamento de problemas sociais complexos desde uma perspectiva que não é exclusivamente jurídica, mas que contém o direito em sua resposta.

Nas democracias constitucionais estáveis, em tempos ordinários, a constituição limita a vontade da maioria em defesa dos direitos das minorias. Em tempos extraordinários, onde a constituição doméstica tem esta capacidade mediadora destruída pelo autoritarismo, o direito internacional pode, duplamente, (i) oferecer um critério de diferenciação entre "legal" e "ilegal", (ii) fixar parâmetros protetivos mínimos para os direitos das minorias ou das vítimas do conflito, daí sua apropriação pela justiça de transição.

Não obstante, a referência e a incorporação de critérios legais de regimes jurídicos não domésticos, como o direito internacional dos direitos humanos, ou o direito de guerra, na solução de problemas de justiça transicional doméstica, pode ser questionada desde o Estado nacional com base em argumentos de soberania. A análise do modo como as instituições de justiça domésticas respondem a esse questionamento permite, a um só tempo, vislumbrar como as instituições do sistema de justiça articulam a experiência histórica em suas decisões, legitimando ou repelindo a legalidade produzida pelo regime de exceção e, ainda, observar como o próprio sistema de justiça se relaciona com a ideia da existência de uma normatividade internacional que lhe seja vinculante.

A relação dos regimes legais domésticos de Argentina, Brasil e Chile quando suas leis de anistia para crimes de

estado colidiram com a chamada "norma global de responsabilidade individual"[50] permite ilustrar tal processo. Adiantando meu argumento final, tenho que enquanto a Argentina valeu-se do direito internacional para explicitar a ilegalidade da legalidade autoritária, o Chile produziu processos de mediação entre o doméstico e o internacional, matizando-a, e o Brasil afastou a normatividade externa, reafirmando a legalidade autoritária e sua "excepcionalidade" dentro da região.

A existência de uma tendência global em responsabilizar indivíduos por graves violações contra os direitos humanos vem sendo demonstrada em diversas pesquisas do direito e da ciência política[51], consolidando a ideia de uma "era da responsabilidade individual":

> the age of accountability has meant that amnesties laws around the world have face challenges from domestic, regional, and international courts […] this tremendous and unprecedented global progress suggest that we live in an age of accountability in which governments and international institutions are expected to hold perpetrators of atrocity legally responsible for their acts (LESSA, 2012, p.02).

Considerado que o núcleo central da ideia moderna

[50] Sobre a norma global de responsabilidade individual, veja-se: PAYNE, Leigh; ABRÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo. "A Anistia na Era da Responsabilização: contexto global, comparativo, e análise do caso brasileiro." In: PAYNE, Leigh; ABRÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo (orgs.) *A Anistia na Era da Responsabilização – o Brasil em perspectiva internacional e comparada.* Brasília/Oxford: Ministério da Justiça/Universidade de Oxford, 2011, p.18-31.

[51] Olsen, Tricia, L. Payne, and A. Reiter. *Transitional Justice in balance*. Washington: United States Institute of Peace Press, 2010. Sikkink, Kathryn. *The Justice Cascade: How Human Rights Prosecutions Are Changing World Politics*. New York: WW Norton & Company, 2011. Roht-Arriaza, Naomi. *The Pinochet effect: transnational justice in the age of human rights*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2005.

de soberania é vontade popular, em regimes autoritários como os da América Latina, caracterizados por uma apropriação do Estado por elites civis e militares, o argumento soberanista pode ser facilmente afastado: as leis de anistia não foram produto da vontade popular, mas simplesmente um ato de poder ilegítimo dos regimes autoritários. Neste contexto, o Direito Internacional insurge como uma ferramenta especialmente interessante para o tratamento, segundo regras "de Direito", do legado autoritário, preenchendo as já referidas lacunas do Estado de Direito emergente.

3. Argentina, Brasil e Chile: características compartilhadas dos regimes

A maior ou menor abertura dos regimes legais domésticos ao Direito Internacional guarda relações: (i) com características dos próprios regimes autoritários e (ii) com as reformas empreendidas após a transição para a democracia. Quanto a primeira dimensão, o estudo comparativo de Anthony Pereira apresenta elementos de análise relevantes para compreensão de suas similitudes e diferenças entre os regimes autoritários: enquanto na Argentina o judiciário sofreu uma série de expurgos após o Golpe, no Brasil e no Chile houve maior cooperação entre sistema de justiça e regime de exceção, e um menor número de purgas administrativas (PEREIRA, 2005, p.23 e p.160). Quanto a segunda, reformas constitucionais pós-autoritárias, no Argentina e no Brasil, ampliaram as possibilidades de aplicação do direito internacional por cortes domésticas. Iniciemos pela análise da primeira dimensão.

O uso de tribunais militares para processar civis foi uma prática comum no Brasil e no Chile, com a diferença central de que no Brasil esses tribunais eram, em verdade,

híbridos, pois parcialmente compostos por e conectados à justiça civil, diferentemente do que ocorria no Chile, onde a justiça militar seguiu segregada. Isso permitiu a ditadura brasileira construir uma legalidade autoritária com maior institucionalidade formal que a chilena. No caso argentino, por sua vez, o uso do sistema de justiça para processar opositores foi menos frequente, não sendo surpresa, portanto, ser a Argentina o país com maior incidência de práticas "clandestinas", como o desaparecimento forçado de opositores.

A maior institucionalização da legalidade autoritária enseja duas consequências, uma primeira mais imediata, outra de longo prazo. De modo imediato, a disponibilidade do sistema de justiça para a aplicação de uma legalidade ilegítima contribuiu para a redução do número de mortes e desaparecimentos produzidos por cada ditadura. A possibilidade de "legalmente" processar opositores, retirando direitos políticos, impondo penas restritivas de liberdade, ou mesmo decretando o banimento do território nacional, a um só tempo cria um mecanismo eficiente de repressão institucional e, ainda, diminui as chances de engajamento em práticas como o desaparecimento forçado. Ao ingressar formalmente no sistema de justiça, o opositor igualmente passa a estar formalmente sob responsabilidade do Estado, o que não ocorre em práticas "clandestinas", como o sequestro e o desaparecimento forçado.

Não é surpresa, portanto, a constatação que as ditaduras latino-americanas com legalidade autoritária mais institucionalizada são aquelas com menos vítimas fatais. Enquanto os números oficiais argentinos apontam para 30 mil mortes e desaparecimentos, e os chilenos para 10 mil, os dados oficiais brasileiros apontam menos de 500 casos (LESSA, 2012). Disso não decorre que a repressão brasileira tenha sido menor que a chilena ou a argentina – vez que nos três países, por exemplo, a tortura foi utilizada indiscriminadamente – mas tão somente que os regimes se

valeram de diferentes métodos repressivos.

Se a consequência imediata da maior institucionalização da legalidade autoritária é um menor número de vítimas capitais, a consequência mediata é muito mais nefasta. A maior institucionalização da violência consolida práticas e culturas autoritárias nas agências do sistema de justiça, dificultando reformas e fortalecendo elementos de continuidade entre a legalidade autoritária da ditadura e a legalidade democrática pós-transição. Enquanto a mudança de chefia do poder executivo sinaliza de forma muito clara a transição de regimes, a renovação do poder judiciário tem uma natureza bem mais complexa.

A maior incidência de práticas explicitamente clandestinas na Argentina escancara a ausência de uma legalidade em sentido estrito no direito da ditadura, enquanto a maior institucionalidade da repressão em países como o Brasil confere formalidade para práticas igualmente ilegítimas, tornando a presença da legalidade autoritária menos evidente. O reconhecimento da ilegalidade do regime autoritário é fundamental para que mecanismos alusivos à segunda dimensão supra referida, da maior abertura ao direito internacional propiciada por reformas constitucionais pós-autoritárias, sejam mobilizados. A percepção social sobre a ilegalidade da legalidade autoritária é fundamental para a identificação de lacunas no Estado de Direito, desde sua perspectiva doméstica, permitindo ao operador jurídico mobilizar o direito internacional para completar vazios de legalidade. Os três casos em apreço explicitam como qual hipótese se realiza em concreto.

4. Argentina: convergindo com o direito internacional em repúdio ao passado autoritário

A Argentina foi o primeiro país da região a processar

as graves violações contra os direitos humanos de seu regime militar, e o fez, em um primeiro momento, valendo-se apenas do direito doméstico (SIKKINK, 2011, p.60-85). Logo após o fim da ditadura, em 1983, as medidas de impunidade foram derrogadas e a junta militar que governou o país processada. Após este primeiro momento de efetivação da justiça, novas leis, em 1986 e 1987, e uma série de decretos presidenciais nos anos 1989 e 1990 tiveram, como efeito prático, o retorno de uma anistia em branco para crimes contra os direitos humanos praticados por forças da repressão[52].

Todas as medidas de impunidade seriam derrogadas em 2003, pela Lei 25.779. Porém, antes e depois da proclamação da lei anti-impunidade, o judiciário democrático argentino fez uso do Direito Internacional para processar agentes da repressão: antes da proclamação da lei, limitando o escopo de abrangência das medidas de perdão excluindo as graves violações contra os direitos humanos; depois da lei, para a formulação do conceito de imprescritibilidade de certos delitos, e para afastar o argumento de que a própria lei 25.779 seria inconstitucional, por retroagir temporalmente afetando negativamente os direitos dos acusados.

Ainda em 2001, dois anos antes da derrogação das medidas de impunida, no caso *Poblete/Simon*,[53] um tribunal local declarou a invalidade jurídica das medidas de impunidade para crimes contra a humanidade. O caso foi confirmado em 2005 pela Suprema Corte.[54] Ao confirmar a decisão da corte inferior, a Suprema Corte da Nação

---

[52] A esse respeito: BAKKER, Christine AE. "A Full Stop to Amnesty in Argentina The Simón Case". *J. Int'l Crim. Justice*. Vol. 03, n.05, 2005.

[53] Argentina. Justicia Federal. Sala II. Causa nº 17.768. *Julio Simon*. Sentencia ratificando la nulidad de O. Debida y P. Final. 09 de noviembre, 2001.

[54] Argentina. Corte Suprema de Justiça da Nação. Causa 17.768, *Poblete/Simon*. Sentença de 14 de junho de 2005.

Argentina valeu-se explicitamente do direito internacional, aludindo o caso *Velazquez Rodríguez v. Honduras*[55], julgado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, que reconhece a norma global de responsabilidade individual apontando a obrigação dos estados de investigar e punir graves violações contra os direitos humanos.[56]

Em sua argumentação, a Suprema Corte estabelece de maneira clara uma distinção entre o ordenamento jurídico da ditadura e o ordenamento jurídico da democracia. Porém, diferentemente do que se verá nos exemplos de Brasil e Chile, na Argentina medidas de impunidade foram aprovadas já na democracia. Ou seja: *alegadamente expressam uma vontade majoritária*. Assim, o argumento anteriormente posto de que o direito internacional pode funcionar como um elemento de legitimação externa contra um direito estatal ilegítimo não se aplica a este caso. O que então o uso do Direito Internacional pelas cortes argentinas nos revela sobre o sistema de justiça do país?

Primeiro, o conjunto de casos apresenta uma tendência à convergência entre direito doméstico e direito internacional. De acordo com Jackson, a convergência ocorre quando as instituições domésticas se percebem como um espaço para a efetivação de regras do Direito Internacional[57]. A convergência pode ocorrer em dois

---

[55] Corte Interamericana de Direitos Humanos. *Velazquez Rodriguez v. Honduras*. Sentença de 21 de julho de 1989.

[56] Para um panorama amplo sobre o desenvolvimento da obrigação legal de investigar e punir graves violações contra os direitos humanos, veja-se: Orentlicher, Diane F. "Settling accounts: the duty to prosecute human rights violations of a prior regime." *Yale Law Journal*, 1991, vol.100, nº 08, p. 2537-2615.

[57] De acordo com Jackson, convergência é uma "posture that might view domestic constitutions a site for the implementation of international legal norms or, alternatively, as a participant in a decentralized but normatively progressive process of transnational norm convergence. [...] such a posture of *convergence* might be based on a universalist view of rights or on a positivist commitment to universalist values of

planos: *argumentativo* ou *normativo*.

A alusão pela Suprema Corte argentina ao caso *Velazquez Rodriguez* é exemplificativa de uma forma de *convergência argumentativa*: a condenação internacional contra Honduras não gera uma obrigação para o Estado argentino, apenas para o estado hondurenho. Não obstante, a Suprema Corte reconhece que a argumentação desenvolvida pela Corte Interamericana para tratar de um caso análogo ao argentino é juridicamente válida e relevante e, portanto, a utiliza para fundamentar sua própria decisão.

A *convergência normativa*, no caso argentino, decorre de disposição expressa do artigo 75(22) da Constituição da República. Nele, diversos tratados internacionais de proteção aos direitos humanos, incluindo a Convenção Americana, são declarados com status análogo ao de direito constitucional doméstico. É a partir desta segunda espécie de abertura normativa que, após a derrogação das medidas de impunidade, conceitos como o de imprescritibilidade das graves violações contra os direitos humanos e dos crimes de guerra serão mobilizados para garantir a efetivação da norma global. (PARENTI, 2010, p. 32-55)

Ao tratar do legado autoritário as cortes argentinas claramente estabeleceram uma distinção entre o direito da ditadura e o direito democrático, afastando o primeiro. Mais ainda, ao adotar um modelo de convergência, o Estado

---

international law set forth in founding national documents; alternatively, instrumental, institutionalist concerns that "checks" on government from outside the polity are necessary to subserve domestic legal values may support a posture of convergence. Convergence might have weaker and stronger versions, entailing different forms of presumption. Scholars have made arguments for cosmopolitan approaches to the interpretation of basic rights, and some national constitutions manifest this posture incorporating specific international human rights instruments into their constitutions or treating them as of constitutional stature." Jackson, Vicky. *Constitutional Engagement in a Transnational Era*. New York: Oxford, 2010, p.08-09.

argentino aponta uma disposição em abrir mão de parcela significativa de sua soberania em prol da afirmação de normas globais de direitos humanos. O direito internacional dos direitos humanos é somado ao direito constitucional no sentido de ampliar o conjunto de direitos fundamentais aplicados pelas cortes permitindo, inclusive, o afastamento contra majoritário das medidas de impunidade adotadas durante o governo democrático.

A experiência autoritária e o desmantelamento do sistema de justiça pela ditadura fortaleceram, na Argentina, a percepção quanto à importância dos mecanismos externos de proteção dos direitos humanos e tornaram mais explícita a ausência de legitimidade do direito produzido arbitrariamente, coisa que não ocorreu no Chile e no Brasil.

5. Chile: articulando direito doméstico e internacional sem rupturas

Embora o Chile igualmente tenha aderido à norma global de responsabilidade individual, tendo inclusive processados um número absoluto de criminosos maior do que a própria Argentina (BALARDINI, 2013, p. 51-130), o caminho percorrido foi substancialmente distinto. Dois fatos tornam a distinção imediatamente clara. Primeiro, enquanto na Argentina medidas de impunidade foram aprovadas já durante o regime democrático, sendo posteriormente afastadas pelas cortes e pelo parlamento, no Chile a anistia aprovada em 1978, durante a ditadura militar, jamais foi derrogada. Segundo, enquanto a Argentina voluntariamente optou por convergir com a jurisprudência da Corte Interamericana, o Chile recebeu uma condenação, em 2006, no caso *Almonacid Arellano*,[58]

[58] Corte Interamericana de Direitos Humanos. *Almonacid Arellano v. Chile*. Sentença de 26 de setembro de 2006.

tendo cumprido apenas parcialmente com as determinações da sentença.

Durante a década de 1990 a lei de anistia chilena foi questiona e validada pela Suprema Corte. Não obstante, organizações da sociedade civil conseguiram iniciar ações penais contornando a lei, com base no argumento de que crimes como sequestro e desaparecimento forçado são crimes permanentes, escapando do escopo temporal da lei de anistia de 1978 (COLLINS, 2010).

Como então o Direito Internacional e a norma global de responsabilidade individual foram recebidos pelo sistema de justiça chileno? Em 1998, no julgamento do caso *Pedro Poblete Córdoba*[59], a Suprema Corte chilena articulou dois importantes conceitos do direito internacional com sua interpretação da lei de anistia doméstica. Primeiro, incorporando a noção de impossibilidade jurídica de anistia em branco: para que a anistia, nos termos da lei de 1978, seja concedida, é necessário primeiro que os crimes sejam investigados e esclarecidos. Segundo, estabelecendo que, tendo o Chile declarado "Estado de Guerra" durante a ditadura, são aplicáveis as normativas das Convenções de Genebra.

Diferentemente do que ocorre na Argentina, no Chile não há previsão legal expressa de equiparação entre direito constitucional doméstico e direito internacional dos direitos humanos. Assim, a Suprema Corte não considera que o direito internacional forneça um critério substitutivo ou afaste o direito doméstico. Não ocorre, portanto, convergência, mas é possível uma articulação entre direito doméstico e internacional. A lei de anistia de 1978 segue válida e vigente, mas exceções são estabelecidas por meio de sua releitura desde a perspectiva do direito internacional.

---

[59] Chile. Corte Suprema de Chile. Segunda Sala Criminal. Rol nº 469-98, *Pedro Poblete*, 09 de setembro de 1998.

A condenação do Chile pela Corte Interamericana no caso *Almonacid Arellano*[60] reforçará tal tendência de articulação argumentativa. A Corte determinou ao Chile a necessidade de afastar a lei de anistia. Embora o Estado chileno não tenha adotado tal medida, logo após a sentença da Corte Interamericana a Suprema Corte chilena declarou, pela primeira vez, a imprescritibilidade dos crimes contra a humanidade, textualmente aludindo a argumentação utilizada na decisão internacional[61], fortalecendo ainda mais a adesão interna à norma global de responsabilidade individual. Esse mesmo argumento seria posteriormente reiterado em inúmeros outros casos[62].

O exemplo chileno é ilustrativo de um modelo de aplicação da norma global de responsabilidade individual em um contexto onde o sistema de justiça não estabelece uma distinção clara entre o direito da ditadura e o direito da democracia. Porém, embora ausente tal distinção, as cortes chilenas foram capazes de reconhecer uma legalidade externa, excepcionando da norma doméstica as graves violações contra os direitos humanos. Há um reconhecimento parcial de um vazio de legalidade no ordenamento jurídico e, consequentemente, uma também parcial incorporação do Direito Internacional como meio de preenchimento de lacunas do Estado de Direito emergente.

---

[60] Corte Interamericana de Direitos Humanos. *Almonacid Arellano v. Chile*. Sentença de 26 de setembro de 2006.

[61] No caso *Hugo Vásquez Martínez and Mario Superby Jeldres*, sobre execuções sumárias. Chile. Corte Suprema de Chile. Segunda Sala Criminal. Rol nº 559-04, *Hugo Vásquez Martínez e Mario Superby Jeldress*, 13 de dezembro de 2006.

[62] Por exemplo: Chile. Corte Suprema de Chile. Segunda Sala Criminal. *Rol nº 2666-04*, 18/01/2007. Corte Suprema de Chile. Segunda Sala Criminal. *Rol nº 3452-06*, 10/05/2007.

6. Brasil: resistindo ao direito internacional em afirmação da legalidade autoritária

Assim como o Chile, o Brasil aprovou uma lei de anistia durante o regime militar, em 1979, teve tal lei questionada e validada pela Suprema Corte, em 2010 e, no mesmo ano, foi igualmente condenado pela Corte Interamericana, tendo sido sua lei de anistia considerada incompatível com as obrigações internacionais assumidas pelo Estado quando da ratificação da Convenção Americana de Direitos Humanos. Porém, diferentemente do Chile, o Brasil é correntemente um exemplo de resistência à norma global de responsabilidade individual.

Porque o Brasil resiste à norma global? A resposta guarda relação com o modo como o país se relaciona com as normas internacionais de direitos humanos e com a leitura que o judiciário dá ao regime de exceção[63].

Durante o julgamento sobre a constitucionalidade da lei de anistia pelo Supremo Tribunal Federal brasileiro[64], a Corte argumentou no sentido da inaplicabilidade do direito internacional e da norma global de responsabilidade individual, basicamente, por três razões. Primeiro, por ser a lei de anistia de 1979 uma "lei medida", cujos efeitos encerram-se tão logo de sua promulgação (argumento do Ministro Eros Grau). Neste sentido, não caberia no presente, com fundamento em critérios de direito doméstico ou internacional, alterar sua eficácia ou questionar sua validade. Depois, afirmando um "excepcionalismo" brasileiro: ao contrário das demais leis de anistia da região,

---

[63] Uma mais profunda resposta a este questionamento encontra-se disponível em nosso ABRÃO, Paulo; TORELLY Marcelo D. "Resistance to change: Brazil's persistent amnesty and its alternatives for truth and justice." In: LESSA, Francesca; PAYNE, Leigh A. (éditeurs). *Amnesty in the age of human rights accountability: comparative and international perspectives*. New York: Cambridge University Press, 2012.

[64] Brasil. Supremo Tribunal Federal. *ADPF nº 153*. Abril de 2010.

a lei brasileira seria "democrática" e "bilateral" (argumento dos Ministros Marco Aurélio Mello e Celso de Mello). Finalmente, apontando que a jurisprudência da Corte Interamericana não poderia incidir sobre fatos ocorridos antes de 1998, quando o Brasil ratificou o mecanismo contencioso a reconhecendo (argumento do Ministro Celso de Mello).[65]

As leituras acima exemplificam uma tendência mais geral do Supremo Tribunal Federal brasileiro em reduzir a importância do direito internacional dos direitos humanos. Assim como na Argentina, no Brasil, a Reforma Constitucional nº 45, de 2004, estabeleceu equiparação entre o direito constitucional e o direito internacional dos direitos humanos. Não obstante, enquanto a Suprema Corte de Justiça da Nação Argentina sistematicamente ampliou, interpretativamente, o alcance do comando constitucional de abertura ao direito internacional, o Supremo Tribunal Federal brasileiro o restringiu, firmando interpretação de que apenas os tratados ratificados após a reforma, por meio do novo procedimento estabelecido, receberiam status análogo ao do direito constitucional doméstico[66].

Enquanto as cortes argentinas exemplificam um caso de convergência entre direito doméstico e direito internacional dos direitos humanos, e as cortes chilenas outro, de articulação, com a compatibilização parcial de conteúdos normativos, o Brasil constitui um caso de resistência à norma global de responsabilidade individual.

---

[65] Uma pormenorizada análise da decisão está disponível em Torelly, Marcelo D. *Justiça de transição e estado constitucional de direito: perspectiva teórico-comparativa e análise do caso brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

[66] Para um aprofundamento desta discussão: Piovesan, Flavia. "Hierarquia dos tratados internacionais de proteção dos direitos humanos: jurisprudência do STF". *Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica*. Vol.06, 2008.

Ao condenar o Brasil no caso *Julia Gomes Lund e outros*[67], seis meses após o julgamento da lei de anistia pelo Supremo Tribunal Federal, a Corte Interamericana de direitos humanos intencionalmente respondeu aos argumentos apresentados, destacando que a Convenção Americana já era vigente quando da promulgação da lei de anistia brasileira, e que apesar de sua alegada bilateralidade, a lei de anistia brasileira não deixa de ser uma auto anistia do regime a seus agentes e, ainda, uma anistia em branco, vez que os crimes por ela cobertos não foram esclarecidos.

Para além de explicitar o excepcionalismo brasileiro em relação ao direito internacional dos direitos humanos, a decisão do Supremo Tribunal Federal desnuda ainda a leitura do judiciário sobre a ditadura. Se na Argentina o judiciário repele a legalidade autoritária, no Brasil, assim como no Chile, a maior institucionalidade da repressão, bem como o maior apoio do sistema de justiça à ditadura, se traduz no presente em uma incapacidade de questionar, por meio das instituições de justiça, a ilegitimidade do direito da ditadura. Sem reconhecer lacunas no Estado de Direito, mesmo a maior abertura normativa ao direito internacional (em comparação com o Chile) não é suficiente para sua aplicação como fonte subsidiária relevante.

A melhor ilustração do modo como o judiciário brasileiro articula uma continuidade entre ditadura e democracia encontra-se no voto do Ministro Gilmar Mendes durante o julgamento da ADPF 153. Nele o Ministro argumenta não apenas pela validade da lei de anistia, mas por seu papel como elemento fundacional da nova ordem democrática, cuja força normativa vincula inclusive a Assembleia Constituinte de 1987-88, da qual resultou a

[67] Corte Interamericana de Direitos Humanos. *Julia Gomes Lund e outros v. Brasil*. Sentença de 24 de novembro de 2010.

nova Constituição da República[68]. Desde esta perspectiva, vitoriosa durante o curso da ação movida junto ao Supremo Tribunal Federal, a lei de anistia que impede a apuração de graves violações contra os direitos humanos no Brasil não seria apenas válida, como também seria elemento basilar e fundacional do regime democrático.

7. A justiça de transição entre Direito e Política

A ideia de "justiça de transição" depende de uma diferenciação entre autoritarismo e democracia. A função prática do conceito é permitir a construção de critérios legais e políticas públicas que respondam a atrocidades do passado, minorando a carência que as instituições jurídicas e políticas dos tempos ordinários tem para lidar com violações em massa contra os direitos humanos. Para que funcione, portanto, a justiça de transição depende de uma leitura substancial sobre o passado e do reconhecimento explícito do autoritarismo como antítese da democracia.

As medidas adotadas pelos poderes executivos e legislativos de Argentina, Brasil e Chile são excelentes exemplos de respostas ao legado autoritário. Nos três países foram organizados programas administrativos de reparação[69], evitando associar a o reconhecimento e compensação das violações com um novo litígio, judicial,

[68] Uma análise mais detida deste argumento está disponível em: TORELLY, Marcelo D. "Historische Deutungen und Transitional Justice: Anmerkungen für eine vergleichende Debatte". In: NEUMANN, Ulfrid; PRITTWITZ, Cornelius; ABRÃO, Paulo; JOPPERT Swens-son Jr., Lauro; TORELLY, Marcelo D. (éditeurs). *Transitional Justice - Das Problem gerechter strafrechtlicher Vergangenheitsbewältigung*. Frankfurt: Peter Lang, 2013.

[69] Para um panorama geral: De Greiff, Pablo. "Justice and repa-rations." De Greiff, Pablo (éditeur). *The handbook of reparations.* New York: Oxford University Press, 2006.

entre vítimas e estado violador. Ainda, foram estabelecidos programas de memória e comissões da verdade com fito de esclarecer atrocidades e consolidar o regime democrático[70]. Tais políticas orientam-se por uma clara distinção entre ditadura e democracia, e pela assunção da parcela de responsabilidade estatal pelas violações.

Por outro lado, o judiciário dos três países comportou-se de maneira distinta. Na Argentina, onde a cooperação entre instituições de justiça e ditadura foi menor, e as práticas clandestinas mais amplas, o enfrentamento do legado autoritário pelas cortes caracterizou-se tanto por uma ampla rejeição ao acervo jurídico da ditadura, quanto pela incorporação do direito internacional dos direitos humanos e da norma global de responsabilidade individual na prática judicial doméstica, preenchendo vazios de legalidade durante a construção democrática do Estado de Direito.

No Brasil e no Chile, onde os sistemas de justiça foram mais cooperativos com o regime, e onde a legalidade autoritária ganhou contornos mais institucionais, as cortes foram incapazes de diferenciar democracia e ditadura de maneira mais robusta em sua jurisprudência. A legalidade autoritária enraizou-se de maneira mais profunda nas instituições de justiça. Não obstante, as cortes chilenas foram capazes de incorporar a norma global de responsabilidade individual. Embora não tenham explicitamente caracterizado a ditadura militar como um regime de fato, cujo direito externa mera formalidade, não detendo a mesma legitimidade que o direito democrático (explicitando lacunas a serem preenchidas pelo Estado de Direito emergente), as cortes chilenas foram capazes de

[70] HAYNER, Priscilla B. *Unspeakable truths: Facing the challenge of truth commissions*. New York: Routledge, 2002. ABRÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo D. "Mutações do conceito de anistia na justice de transição brasileira." *Revista de Direito Brasileira.* Vol. 03, n. 02, 2013, p.357-379.

reconhecer que determinados abusos não poderiam ser extirpados da história política do país, nem as vítimas de tais atos privadas de acesso à justiça.

Pode o Brasil evoluir do modelo de impunidade e resistência à norma global para outro, de articulação, como o chileno? Ao menos um fato estimula uma resposta positiva: a despeito da resistência das cortes domésticas, após a condenação pela Corte Interamericana, o Ministério Público Federal alterou sua posição histórica pró-impunidade e desenvolveu uma estratégica de articulação da decisão internacional com o direito doméstico[71]. Com base na nova estratégia, 195 investigações foram abertas[72] e poderão, eventualmente, serem apresentadas à justiça. A aceitação e processamento dos casos dependerá de o judiciário reverter sua tradição excepcionalista e de negação da ilegitimidade da ditadura militar, abrindo-se, em alguma medida, à normatividade internacional para preencher vazios no Estado de Direito que ainda resistem no atual regime democrático.

REFERÊNCIAS

Casos:

ARGENTINA. Corte Suprema de Justiça da Nação. Causa 17.768, *Poblete/Simon*. Sentença de 14/06/2005.

[71] O documento que reporta a mudança de posição está dispo-nível em : Brasill. Ministério Público Federal. 2ª Câmara de Coordenação e Revisão. "Documento n.º 02/2011". In: *Revista Anistia Política e Justiça de Transição.* Brasília: Ministério da Justiça, n.º 07, Jan./Jun. 2012, p.358-371.

[72] Brasil. Ministério Público Federal. 2ª Câmara de Coordenação e Revisão. Grupo de Trabalho Justiça de Transição. *Atividades de Persecução Penal Desenvolvidas pelo Ministério Público Federal 2011-2013*. Brasília, 2014, p.248-261.

_____. Justicia Federal. Sala II. Causa n.º 17.768. *Julio Simon*. Sentencia ratificando la nulidad de O. Debida y P. Final. 09/11/2001.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADPF nº 153*. Abril de 2010.

CHILE. Corte Suprema de Chile. Segunda Sala Criminal. *Rol nº 2666-04*, 18/01/2007. Corte Suprema de Chile. Segunda Sala Criminal. *Rol nº 3452-06*, 10/05/2007.

_____. Corte Suprema de Chile. Segunda Sala Criminal. Rol nº 469-98, *Pedro Poblete*, 09/09/1998.

_____. Corte Suprema de Chile. Segunda Sala Criminal. Rol nº 559-04, *Hugo Vásquez Martínez e Mario Superby Jeldress*, 13/12/2006.

CORTE Interamericana de Direitos Humanos. *Almonacid Arellano v. Chile*. Sentença de 26/09/ 2006.

_____. *Julia Gomes Lund e outros v. Brasil*. Sentença de 24/11/2010.

_____. *Velazquez Rodriguez v. Honduras*. Sentença de 21/07/1989.

Literatura:

ABRÃO, Paulo; TORELLY Marcelo D. "Resistance to change: Brazil's persistent amnesty and its alternatives for truth and justice." In: LESSA, Francesca; Payne, Leigh A. (éditeurs). *Amnesty in the age of human rights accountability: comparative and international perspectives*. New York: Cambridge University Press, 2012.

_____. "Mutações do - de anistia na justice de transição brasileira." *Revista de Direito Brasileira.* Vol. 03, n. 02, 2013, p.357-379.

BAKKER, Christine AE. “A Full Stop to Amnesty. In: ARGENTINA. The Simón Case”. *J. Int’l Crim. Justice*. Vol. 03, n.05, 2005.

BALARDINI, Lorena *et alli*. “América Latina en la búsqueda de memoria, verdad y justicia por crímenes de lesa humanidad”. *Derechos Humanos en Argentina – Informe 2013.* Buenos Aires: CELS/Siglo XXI, 2013, p.51-130.

COLLINS, Cath. “Human Rights Trials in Chile during and after the ‘Pinochet Years’.” *Int’l J. Transit. Justice*. Vol.04, n.01, 2010.

DE GREIFF, Pablo. "Justice and reparations". In: DE GREIFF, Pablo (éditeur). *The handbook of reparations.* New York: Oxford University Press, 2006.

ELSTER, Jon. *Rendición de Cuentas – La Justicia Transicional en Perspectiva Histórica*. Buenos Aires: Katz, 2006.

HABERMAS, Jürgen. "Constitutional Democracy: A Paradoxical Union of Contradictory Principles?" *Political theory.* Vol. 29, n.6, 2001, p. 766-781.

HAYNER, Priscilla B. *Unspeakable truths: Facing the challenge of truth commissions*. New York: Routledge, 2002.

JACKSON, Vicky. *Constitutional Engagement in a Transnational Era*. New York: Oxford, 2010.

KOSKENNIEMI, Martti. “Humanity’s Law by Ruti G. Teitel”. *Ethics and International Affairs.* Set. 2012.

LESSA, Francesca; Payne, Leigh A. “Introduction.” In: _____; Payne, Leigh A. (eds.). *Amnesty in the Age of Human Rights Accountability:* Comparative and International Perspectives. New York: Cambridge University Press, 2012.

LUHMANN, Niklas. "Operational closure and structural coupling: the differentiation of the legal system." *Cardozo L. Rev.* vol. 13, 1991.

NEUMANN, Ulfrid; PRITTWITZ, Cornelius; ABRÃO, Paulo; JOPPERT SWENSSON Jr., Lauro; TORELLY, Marcelo D. (éditeurs). *Transitional Justice* - Das Problem gerechter strafrechtlicher Vergangenheitsbewältigung. Frankfurt: Peter Lang, 2013.

OLSEN, Tricia, L. Payne, and A. Reiter. *Transitional Justice in balance*. Washington: United States Institute of Peace Press, 2010.

ORENTLICHER, Diane F. "Settling accounts: the duty to prosecute human rights violations of a prior regime." *Yale Law Journal*, 1991, vol.100, n.º 08, p. 2537-2615.

PARENTI, Pablo. "A aplicação do direito internacional no julgamento de terrorismo de Estado na Argentina". *Revista Anistia Política e Justiça de Transição*. Brasília: Ministério da Justiça, n.º 04, Jul./Dez. 2010, p. 32-55.

PAYNE, Leigh; Abrão, Paulo; Torelly, Marcelo. "A Anistia na Era da Responsabilização: contexto global, comparativo, e análise do caso brasileiro." In: PAYNE, Leigh; Abrão, Paulo; TORELLY, Marcelo (orgs.) *A Anistia na Era da Responsabilização* – o Brasil em perspectiva internacional e comparada. Brasília/Oxford: Ministério da Justiça/Universidade de Oxford, 2011, p.18-31.

PEREIRA, Anthony W. *Political (In)Justice:* Authoritarianism and the Rule of Law in Brazil, Chile, and Argentina. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2005.

PIOVESAN, Flavia. "Hierarquia dos tratados internacionais de proteção dos direitos humanos: jurisprudência do STF". *Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica*. Vol.06, 2008.

ROHT-ARRIAZA, Naomi. *The Pinochet effect:* trans-national justice in the age of human rights. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2005.

SIKKINK, Kathryn. *The Justice Cascade: How Human Rights Prosecutions Are Changing World Politics*. New York: WW Norton & Company, 2011.

TEITEL, Ruti. *Humanity's Law*. New York: Oxford University Press, 2011.

_____. *Transitional Justice.* New York: Oxford University Press, 2002.

TORELLY, Marcelo D. "Historische Deutungen und Transitional Justice: Anmerkungen für eine vergleichende Debatte". In: NEUMANN, Ulfrid; PRITTWITZ, Cornelius; Abrão, Paulo; JOPPERT SWENSSON Jr., Lauro; TORELLY, Marcelo D. (éditeurs). *Transitional Justice* - Das Problem gerechter strafrechtlicher Vergangenheitsbewältigung. Frankfurt: Peter Lang, 2013.

_____. *Justiça de transição e estado constitucional de direito:* perspectiva teórico-comparativa e análise do caso brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

_____. "Justiça de Transição – origens e conceito". In: SOUZA JUNIOR, José Geraldo *et ali* (orgs.) *Introdução Crítica à Justiça de Transição.* O Direito Achado na Rua, vol. 07. Brasília, UnB, no prelo.

¿Qué pasó en el Uruguay reciente? ¿Será posible olvidar el horror?

Oscar Destouet

Vengo de un pequeño país al Sur del Brasil y del continente, con poco más de 3 millones de habitantes, que se vio a sí mismo y le gusto creerse la Suiza de América. Sin las riquezas deseadas por los conquistadores, fue territorio olvidado para la colonización europea durante casi un siglo. A su vez, la población originaria donde hoy se asienta Uruguay fue numéricamente escasa, y su desarrollo tecnológico pobre. En 1832, a poco más de 2 años de constituida como República autónoma fueron exterminados los pobladores originarios. El imaginario colectivo fue construyendo un Uruguay integrado, descendiente de los barcos, diferente a los restantes pueblos latinoamericanos. Su enclave geopolítico entre dos poderosos, su rápida inserción en el comercio internacional con una producción ganadera de codiciada calidad junto a la consolidación, a principios del siglo XX, del Estado Nación afincó una estabilidad económica, social y política estimable. El sistema de partidos se arraigó a comienzos del siglo XX luego de una guerra civil en 1904. Los conflictos sociales fueron atenuados y tuvo grandes avances en su legislación de derechos. El sistema democrático y la paz social fue la característica dominante del pequeño país. La distribución de la riqueza no construyó polos tan dispares, y las clases dominantes supieron ocultar a los pobres. La educación pública, laica, gratuita y obligatoria fue el sello constituyente del Uruguay del siglo XX.

A mediados de la década de los cincuenta del siglo pasado el modelo de industrialización sustitutiva de importaciones comenzó a agotarse y la crisis económica

asomó por las ventanas de los hogares uruguayos. Las fábricas disminuyeron sus ventas y la desocupación y la pobreza aumentaron. La movilización obrera y campesina ingresaron junto al dinámico y agitado mundo de los sesenta. La idea de un cambio necesario y visto como posible se adueñó de parte de la población en especial jóvenes e intelectuales. La revolución social y política no era una utopía sino algo tangible y cercano en el tiempo. La revolución cubana triunfante en 1959 fue un ejemplo heroico a seguir.

El Uruguay de la tranquilidad y las certezas comenzó a resquebrajarse, muchos descubrieron problemas sociales que solo imaginaban en otros países latinoamericanos pero que en realidad estaban muy cerca suyo, en el propio Uruguay. La existencia de trabajadores rurales que no cobraban un salario en dinero sino en bonos que debían canjear por alimentos en el mismo establecimiento donde trabajaban, el descubrir torturas en comisarías o que no todos los niños sabían leer y escribir, como pregonaban una y otra vez los gobiernos de turno, pasó a ser materia de debate entre los uruguayos.

Un tema de discusión se abrió paso en la vida cotidiana: la viabilidad de Uruguay como Estado. Trajo como consecuencia inmediata agrias luchas políticas y culturales. Dividió la sociedad y las familias. La politización social se tornó necesaria y amplió su base en diversos sectores económicos y etarios.

La sociedad uruguaya, en especial de zonas urbanas, comenzó a intensificar su organización y movilizarse intensamente desde finales de los ’50 y en especial en la década del ’60. El movimiento sindical unificó todas las corrientes sindicales en un solo organismo, la Convención Nacional de Trabajadores (C.N.T.), que fortificó fuerzas con el movimiento estudiantil universitario y secundario, que al igual de muchas otras partes del mundo tomo rápidamente las calles con sus reclamos. “Obreros y Estudiantes unidos y

adelante" fue la consigna que los articuló. En el marco de esas luchas, el 14 de agosto de 1968, fue asesinado por la policía el primer joven estudiante universitario en una movilización callejera por exigir un boleto para estudiantes a un precio rebajado para facilitar el ejercicio del derecho a la educación.

La disputa en el movimiento político partidario dividió parcialmente aguas en sectores de izquierda, entre aquellos que aún veían posibles los cambios participando en la lucha electoral y aquellos que la consideraban agotada y optaron por la vía política armada. Los primeros formaron en 1971 el Frente Amplio (hoy en el gobierno) mientras que los segundos desde unos años antes ya incursionaban en la lucha política con armas, siendo el MLN Tupamaros el grupo de mayor incidencia y convocatoria (hoy también integrados en el Frente Amplio y en cargos de primer nivel de gobierno).

La derecha política, representada en aquellos tiempos por el Presidente Jorge Pacheco Areco, asumió una escalada autoritaria extrema alineada a las políticas de los Estados Unidos y en claro beneficio a los intereses del gran capital financiero y ganadero. Regionalmente se acercó al gobierno militar brasileño, con quien mantuvo un estrecho vínculo político y de colaboración. Actuó a veces en el límite de la legalidad constitucional y muchas otras fuera de ella, restringiendo libertades y garantías jurídicas así como amparando a grupos para – militares. La injerencia política de las Fuerzas Armadas se hizo cada día más evidente. También la intromisión de los Estados Unidos en un rol de custodio y gendarme para con Latinoamérica en especial luego de la consolidación del triunfo de la Revolución socialista en Cuba.

Una lucha ideológica en base dicotómica de amigo – enemigo se manifestó en una intensa propaganda en los más diversos medios de comunicación que caló hondo en la sociedad uruguaya. Al hostigamiento siguió la segregación

de los sectores de izquierda a quienes se identificó como traidores a la patria, a la nacionalidad y de ser agentes del "comunismo internacional" liderado por la URSS. Al considerarlos ajenos al ser nacional y por fuera de la protección del Estado se fue construyendo un estado de ánimo que permitió su encapsulamiento y posterior intento de exterminio.

En medio de la mayor agitación política social de la historia del siglo XX, en plena Guerra Fría, con un poderoso Brasil que intentó extender su influencia económica, pero también política, por el continente y exportar la Doctrina de la Seguridad Nacional, y un movimiento armado que logró atrapar la atención de la ciudadanía tuvo lugar la elección presidencial de noviembre de 1971. Triunfó un candidato de la derecha política apadrinado por el entonces Presidente Jorge Pacheco Areco, el Dr. Juan María Bordaberry un poderoso ganadero conservador, católico pre conciliar, quien estuvo al frente del Ministerio de Ganadería en los años previos pero sin mucha actividad política pública. Fue un fiel representante del poder económico tradicional uruguayo.

Finalmente, el 27 de junio de 1973 el entonces Presidente civil electo en 1971 Juan María Bordaberry, con el apoyo militar y del gran poder económico, disolvió las Cámaras Legislativas y dio comienzo formal a un período de 12 años de dictadura civil militar. Pausadamente el Estado fue transitando hacia una fase terrorista, y el enemigo fue su propia ciudadanía.

1)



2)



La respuesta al Golpe de Estado fue rápida y contundente pero no lo suficientemente efectiva para revertir la situación. El movimiento político armado ya había sido derrotado en noviembre de 1972 y sus principales dirigentes y activistas encarcelados. La central obrera con el apoyo de los dos principales partidos políticos opositores convocó a una Huelga General en todo el país dando así cumplimiento a una resolución tomada por la central de trabajadores luego del Golpe de Estado en Brasil de 1964. El compromiso asumido era que frente a un golpe de estado los trabajadores entrarían en huelga con ocupación de sus lugares de trabajo. Fue acatado por un porcentaje muy significativo de trabajadores y otros sectores sociales (comerciantes y pequeños productores) durante 15 días, transformándose en una las respuestas políticas más contundente y larga en la historia del movimiento obrero mundial. Manifestaciones relámpagos en diferentes puntos del país acompañaron la huelga general. El 9 de julio luego del asesinato de un joven en manos del Ejército cuando pintaba un muro una consigna contraria al golpe, miles de uruguayos inundaron el centro de Montevideo y fueron duramente reprimidos. Entre los

detenidos se encontraba el Presidente del Frente Amplio Gral. Líber Seregni y otros principales dirigentes obreros y políticos. El exilio fue un túnel de escape para miles de uruguayos, mientras otros miles terminaron bajo tortura en las cárceles políticas.

3)



La caracterización del nuevo régimen fue motivo de controversias, y lo sigue siendo aún hoy en día. De acuerdo al o los parámetros con los cuales se mira será que carácter principal se resalte y las consecuencias que trae. El de 1973 fue un golpe militar sin duda, pero encabezado por un civil donde civiles ocuparon los cargos principales de conducción y decisión en política económica, educativa, productiva, relaciones exteriores, etc. Entonces también fue un golpe de civiles que usurparon por la fuerza el poder violando la Constitución de la República y toda norma legal. Comenzó siendo la continuidad de una escalada de autoritarismo y dureza no conocida en la sociedad uruguaya, pero no solo fue autoritaria y arbitraria sino fue algo más complejo y nuevo aunque sin originalidad alguna. La violencia estatal adquirió un extremo criminal sin límites. Intentó construir un nuevo tipo de Estado, y acuñó facetas terroristas teniendo como enemigo a su propio

pueblo. Sus parámetros, siguiendo los de la Guerra Fría, fue de buenos y malos, amigo – enemigo. Para "reafirmar" la vida hubo que matar, para "defender" la libertad prohibir todo incluso la libertad misma. Para "garantizar" la propiedad privada robaron la propiedad privada de muchos uruguayos.

Las interrupciones a la "normalidad" institucional fueron frecuentes en los países latinoamericanos desde el comienzo de la configuración como nuevos Estados en el siglo XIX, pero los procesos políticos del último cuarto de siglo XX fueron experiencias diferentes, no sólo de corte autoritario sino de construcción de un nuevo tipo de Estado. Se lo vivió (y se lo continúa percibiendo en la actualidad aún con mayor fuerza) como el período más traumático de sus respectivas historias nacionales cuyas consecuencias perduran, por lo cual el reclamo consensuado hoy sea *Nunca Más,* parafraseando el final del dictamen del fiscal Julio Strassera durante el juicio a las Juntas Militares Argentinas en el año 1984[73].

En las dictaduras de Brasil, Uruguay, Chile y Argentina no se trató del tradicional "asalto del brazo armado de los sectores dominantes" desplazando a unos

[73] Fiscales Julio Strassera y Luís Moreno Ocampo, acusación a los ex Comandantes de la dictadura argentina (fragmentos), Buenos Aires 1984, "Señores Jueces, este proceso ha significado para quienes hemos tenido el doloroso privilegio de conocerlo íntimamente, una suerte de descenso a zonas tenebrosas del alma humana, donde la miseria, la abyección y el horror registran profundidades difíciles de imaginar antes y de comprender después"… "A partir de este juicio y la condena que propugno nos cabe la responsabilidad de fundar una paz basada no en el olvido, sino en la memoria, no en la violencia, sino en la justicia. Esta es nuestra oportunidad y quizás sea la última"… "Señores Jueces, quiero renunciar expresamente a toda pretensión de originalidad para cerrar esta requisitoria. Quiero utilizar una frase que no me pertenece, porque pertenece ya a todo el pueblo argentino. Señores Jueces: "*Nunca Más*". Liliana Caraballo, Noemí Charlier, *La dictadura (1976 – 1983)*, Buenos Aires, 1996, p. 119 y 121.

grupos por otros, donde la coerción fue reemplazando a las decisiones democráticas y donde el autoritarismo se configuró en el manejo discrecional del aparato del Estado y en la abrogación de los derechos y libertades de la población. Por el contrario, implicó un cambio cualitativo y profundo en la propia concepción del Estado. Se trató de la construcción de un nuevo tipo de Estado. No se lo consideró como regímenes transitorios ni fueron la culminación de alguna aspiración personal de algún general.

"…Mientras todas las funciones creadoras y protectoras del Estado", planteó Rodolfo Walsh en una carta a la Junta Militar Argentina en marzo de 1977, "se atrofian hasta disolverse en la pura anemia, una sola crece y se vuelve autónoma. Mil ochocientos millones de dólares que equivalen a la mitad de las exportaciones argentinas presupuestados para Seguridad y Defensa en 1977"[74].

La política concentracionaria fue el método utilizado por el terrorismo de estado para disciplinar a la sociedad uruguaya. Durante meses, años o por siempre, hombres y mujeres, también niños, "desaparecieron" de la vida pública. Escribió una ex prisionera política[75] sobre su vida en aquellos años "Nos vinieron a buscar, una madrugada de setiembre de 1976. Nos llevaron al "Infierno", o sea el "300 Carlos" (Centro Clandestino de Detención, localizado a los fondos de una Unidad Militar en Montevideo). Allí pasamos unos días brutales como tantas compañeras y compañeros. Después fuimos al cuartel y ahí estábamos en el "sótano". Había también compañeros, de noche hacíamos nuestras necesidades en un tacho. Un día pedí y me sacaron afuera, y cuando volví me empujaron escaleras abajo, para no caerme levanté la venda. Fue terrible el cuadro que vi. Pasaron

[74] Rodolfo Walsh, *Carta abierta a la Junta Militar*, en Operación Masacre, Ediciones de la Flor, 1980.

[75] Herminia "Nené" Santana, El sótano, en Memoria para Armar 2. ¿Quién se portó mal?, Editorial Senda, Montevideo, 2002, p. 134.

muchos años, creo que nunca lo olvidaré. Lo que vi lo tengo grabado en mi mente a fuego: cuatro figuras acurrucadas, desarticuladas, oscuras, casi como muertas, todas junto a una pared gris casi negra. Un frío helado me golpeó el pecho, me paralicé y otro empujón. "Bajá perra" me grito el guardia. Y ahí entre esas personas estaba mi hija. Casi un mes después nos llevaron al Batallón 14, a mí a calabozo y a mi hija a un pasillo. Yo siempre encapuchada. Al final 4 años al Establecimiento Militar de Reclusión Nº 2 "Punta de Rieles".

4)



5)



Luego de intensas luchas populares, con marchas y contramarchas, con negociaciones políticas y acuerdos impuestos y conquistas, en marzo de 1985 retornó la legalidad constitucional. Fueron años donde se había prohibido desde la política al arte, se vigiló organizaciones sindicales, culturales, religiosas, deportivas, casas de familia, se dictaminó quienes podrían trabajar y quienes no, quienes podrían viajar y a quienes se le negó tener pasaporte. 7.500 ciudadanos sobrevivieron a la prisión prolongada en condiciones infrahumanas, 75 bebes nacieron en cautiverio y permanecieron recluidos en

promedio cerca de dos años, 210 fueron secuestrados y están desaparecidos, entre ellos también bebes. Una cifra aún no establecida, pero que si sabemos que abarcó decenas de miles, debieron marchar al exilio.

6a)



6b)



"Lamentablemente la vida tiene una parte de guerra, violencia y brutalidad", respondió el Coronel Gilberto Vázquez, hoy preso por delitos de lesa humanidad, en una entrevista a un diario local (Últimas Noticias, 2011: 9).

Agregó

> cuando uno le toca, tiene que elegir el mal menor. O los reventaba a palos o dejaba que siguieran matando a mis camaradas. Hicimos cosas lo mejor que pudimos. Algunas cosas lamentables, las tuvimos que hacer. Fue como cuando un cirujano tiene que amputar una pierna porque con la gangrena, la persona se muere. No corta la pierna porque le guste. Había que hacerlo. Nosotros salvamos al país y estamos orgullos. A uno la tortura le pesa la conciencia toda la vida, pero no había más remedio.

La "*cultura del silencio*" fue el fundamento sobre el cual la dictadura construyó su poder. Este proceso de enajenación fue acompañado por una campaña de diseminación del miedo, provocado por el terror estatal permanente e indiscriminado. El silencio como el miedo no se cortó linealmente con el fin del proceso autoritario. Sólo que adquirió otros significados y objetivos políticos.

Hoy nadie duda en los efectos a largo plazo que tuvo la dictadura en la vida política, social y económica del país. No exageramos al decir que fue el mayor trauma político de la vida republicana de Uruguay. Su accionar represivo y los miedos impuestos transformaron la cotidianidad de la sociedad uruguaya, sus pautas de convivencia y demás relaciones sociales, también la educación y el ocio; a su vez reafirmaron como contra posición en el imaginario colectivo la convicción de que vivir en democracia es no solo el mejor sistema sino el único posible. La lucha por los Derechos Humanos es hoy moneda corriente y su defensa lo que más convoca a la sociedad.

"Fundar una nueva República no es soplar y hacer botellas", destacó el Gral. argentino Díaz Bessone en 1976, y agregó

> por ello las Fuerzas Armadas deben contar con la disponibilidad mental, la firme voluntad y la imaginación suficiente como para ser a la vez por todo el tiempo que sea necesario eficaz elemento de combate contra la guerrilla y el terrorismo, eficaz cirujano que extirpe el mal en todos los sectores y estratos sociales, eficaz gobernante que conduzca con acierto y prudencia la nave del Estado y, finalmente pero no al final, engendradoras y padres de la República Nueva, fuerte, unida, justa, libre, solidaria, limpia, ejemplar[76].

[76] Daniel Feierstein (compilador), *Terrorismo de Estado y genocidio en América Latina*, Prometeo libros, Buenos Aires, 2009. p. 27.

"Tenía miedo a todo lo que podía pasar y no sabía que podía pasar", relató Nibia López presa política uruguaya durante 12 años. "Hasta qué extremos", reflexionó,

> podían llegar aquellos seres que tenían todo el tiempo, todo el espacio, todo el poder. Entonces la vida y la muerte eran sólo palabras, jirones colgando sobre los alambres de púa. Ellos eran sus dueños, genios poderosos y maléficos que con un solo grito podían decidir el final de cualquier historia[77].

Las dictaduras más sangrientas y represivas se encontraron en las sociedades social y económicamente más desarrolladas del continente, esto es Chile, Argentina, Uruguay y Brasil. Situación similar a lo ocurrido en Europa en la década del '30 donde el régimen paradigmático del horror y de la política concentracionaria (el nazismo) anidó en el estado culturalmente ejemplo de una Europa culta y potente económicamente (Alemania).

Zygmunt Baumann (1998) sostiene que el siglo XX será recordado como el "Siglo de las tinieblas" así como el siglo XVIII lo fue como el "Siglo de las Luces". Un período donde el desarrollo científico – tecnológico logró un grado de aceleramiento inigualado, y al mismo tiempo la maquinaria humana de destrucción alcanzó niveles de inusitado desarrollo. Nunca antes se invirtió tanto en el desarrollo de la vida humana como en la muerte de humanos por humanos.

La desaparición forzada fue el método represivo por excelente en Argentina, el fusilamiento en Chile, y la prisión prolongada en Uruguay. En todos los casos la tortura a detenidos fue sistemática y no hubo distingo ni por edades ni por género. Existen padrones comunes en los tres ejemplos de terrorismo de estado. Las detenciones fueron

[77] Nibia López y otras, *Los ovillos de la memoria*, Editorial Senda, Montevideo, 2006, p. 110.

operatibizadas por grupos numerosos de efectivos, en general vestidos de particular, actuando con nombres falsos y en forma clandestina, y en horas de la noche. No se le decía al secuestrado ni a su familia a donde se lo llevaban y ante el reclamo familiar las autoridades policiales o militares negaban la detención. Si esta situación se mantenía en forma prolongada se estaba frente a un caso de desaparición forzada; si la negativa de la prisión e incomunicación del secuestrado se interrumpe, éste se transformó en un preso político legal, y en algún momento será liberado. La otra opción fue el asesinato. La operativa, en todos los casos, fue estudiada y planificada por los Servicios de Inteligencia del Estado. Contaron (¿cuentan?) con millonarios ficheros patronímicos de rápido manejo que brindaban (¿brindan?) los primeros datos de la persona, luego se consulta los expedientes u otros informes sobre la persona o el caso a estudio.

En la situación de Uruguay, el Estado reconoció la existencia de archivos de los Servicios de Inteligencia, tanto del ámbito policial como de las Fuerzas Armadas. Su accionar es de larga data, se ha localizado fichas con registros escritos en la segunda mitad del años 20 del siglo pasado, o sea una vigilancia clandestina a manos del Estado 47 años previos al Golpe de Estado de 1973. Con esos datos la autoridad decidió el momento de la operación y la magnitud del accionar de la/as fuerza/ as a desplegar.

La desaparición forzada brindó algunas ventajas para una pronta eliminación de los enemigos. En primer lugar hace ignorar si el secuestrado se encuentra vivo o muerto, de esta manera se condiciona a la familia y compañeros en su reclamo. Permite una tortura sin límites en búsqueda de información para así poder continuar la tarea de exterminio. En los primeros tiempos, pudo lograr incluso una salvaguarda ante los reclamos de Gobiernos y Organismos Internacionales, negando los hechos frente a la carencia de pruebas. La acción clandestina en centros de

reclusión también clandestinos ha sido un factor que dificultó la identificación de los represores.

7)



La prisión prolongada y tortura sistemática como método principal, como fue el caso de Uruguay, tuvo un efecto paralizador inmediato en la sociedad altamente politizada, en especial en las ciudades de mayor población. El miedo se generalizó. El alto número de procesados y fundamentalmente la propaganda oficial de los hechos, (se utilizó diariamente una cadena nacional de radio y TV para anunciar y mostrar las fotografías de los enemigos) amplificó el radio de acción de la política represiva y del terror reinante.

"Mi madre y yo fuimos detenidos el 29 de mayo de 1972 por efectivos de la base aérea Boisso Lanza teniendo yo 4 semanas de gestado", relató Rodrigo en la Sesión conmemorativa del Parlamento el 27 de junio de 2007.

> Fuimos sometidos a torturas durante gran parte de la noche en el mismo lugar donde fuimos detenidos. Enterados los militares de que había una mujer embarazada, en lugar de tener en cuenta eso para dejar de torturarla, recrudecieron los castigos, sometiéndola

incluso a un intento de violación en grupo. Una vez en la base aérea fuimos sometidos durante varios días a plantones alternados con sesiones de tortura que incluían golpes, picana eléctrica y submarino. Sumado el horrible tormento al pensar que podía perderme y que le decían que harían lo posible para que no naciera[78].

8)





El exilio político fue otra herramienta represiva en los tres países, en especial en los casos chileno y uruguayo. Cientos de miles de latinoamericanos, muchos de ellos de alta calificación intelectual debieron marchar obligatoriamente a vivir al exterior de sus respectivos países. Se intentó romper la identidad y actuó como tortura psicológica entre las familias separadas e incomunicadas por el estricto control a cartas y llamadas telefónicas.

Pero en el exterior del país tampoco se estuvo a salvo. Acuerdos de cooperación militar y un plan común de

[78] Rodrigo Gómez Sosa ante el Parlamento, 27 de junio de 2007 (ver en www.parlamento.gub.uy).

represión en el Cono Sur (Operación Cóndor) se estableció desde comienzos de los años 70. Un ejemplo que pudo demostrar plenamente la interconexión represiva fue el secuestro en Porto Alegre (Brasil) de dos ciudadanos uruguayos – Lilián Celiberti y Universindo Rodríguez – y los dos hijos de Lilián de corta edad (Camilo y Francesca) en 1978. Bajo tortura, ya en territorio uruguayo Lilián declara que de volver a Brasil podría dar pistas de otros importantes dirigentes políticos uruguayos que los militares deseaban capturar. Fue nuevamente conducida a Porto Alegre y mediante una clave logra denunciar su situación a dos periodistas de la Revista Veja que dan al mundo el anuncio del secuestro. Intensas manifestación se produjeron en diferentes ciudades brasileños en reclamo de su libertad. Al año el gobierno uruguayo reconoce la detención de Lilian y Universindo, pero dice que fueron capturados en la frontera entre ambos países.

Esta secuencia de crímenes aberrantes fue sólo la punta de un iceberg de una represión más profunda y compleja que afectó al conjunto de la sociedad. Se cambiaron radicalmente las reglas convivencia democrática para instaurar un modelo a imagen y semejanza de la institución militar, o sea, autoritaria y vertical, donde el ordeno y mando, aparentemente irracional, fue siempre planificado, fue el estilo implantado. Se intentó controlar todo, los servicios de Inteligencia vigilaron la cultura, los espectáculos públicos, las religiones, prohibieron escritores, músicos, áreas del conocimiento, cerraron centros de estudios, confiscaron libros y esculturas, prohibieron partidos políticos, sindicatos, gremios estudiantiles, organizaciones barriales y hasta reuniones de amigos. Hubo palabras, formas de vestir, cortes de pelo, colores, que fueron prohibidos o fuertemente controlados para su erradicación.

En Uruguay se llegó al extremo de catalogar a los ciudadanos en tres categorías: A, B y C de acuerdo a su grado

de peligrosidad. A quienes se le catalogaba como C les estaba vedado trabajar en empleos estatales, obtener pasaporte, estudiar en la Universidad y en muchos casos incluso trabajar en empresas privadas.

La "cultura del silencio" fue el basamento sobre el cual las dictaduras construyeron su poder. Este proceso de enajenación fue acompañado por una campaña de diseminación del miedo, provocado por el terror estatal permanente e indiscriminado. Mediante las acciones de "noche y niebla"[79], ataques violentos, secuestros, desapariciones, torturas, delaciones y amenazas generalizadas junto a prisiones prolongadas a los enemigos denominados "subversivos", los militares crearon una inseguridad e inestabilidad tan grande, que la mayoría de las personas ya no lograron vislumbrar de dónde y de quienes provenían las amenazas, y por consiguiente se sintieron incapaces de asumir su responsabilidad o resistir el sistema opresor. En estos regímenes cada vez más totalitarios fueron incapaces de socializar miedos, callaron y de ese modo fueron vencidos.

La resistencia ciudadana al terrorismo de Estado asumió diversas modalidades e intensidad. Contó con un apoyo mundial sin precedentes. La oposición en Uruguay logró unificar a las tres central ideológicas mundiales y pronunciamientos públicos de las principales corrientes religiosas del mundo occidental. También los organismos internacionales asumieron un papel activo pero no suficiente en la denuncia de las violaciones a los derechos humanos.

---

[79] Noche y niebla (NN) fue el concepto utilizado por Adolfo Hitler en 1941 cuando conmutó la pena de muerte contra la resistente francesa Louise Woirgny por la de prisión y ordenó "Esta mujer debe ser trasladada a Alemania y asilada del mundo exterior". Expresión probablemente tomada de Richard Wagner de un pasaje de *El Oro del Rhin* "del otro lado de la frontera, a Alemania, done serían totalmente aislados del mundo exterior".

La necesidad de legitimarse por parte de la dictadura le llevó a la búsqueda de instrumentos que le permitieran presentarse sin demasiado reproche en el ámbito internacional, y fundamentalmente consolidar mediante leyes con un viso de legitimidad su construcción represiva. En mayo de 1980 el entonces dictador Dr. Aparicio Méndez presento el proyecto de reforma constitucional a ser plebiscitado en noviembre de ese año junto a un cronograma de salida del proceso dictatorial. Entre la modificación más importante cabe destacar la participación preceptiva de las FF.AA. en el Poder Ejecutivo. En el artículo 62 del proyecto se establecía

> No se podrá constituir partidos políticos que, por su ideología, principios, denominación, funcionamiento o componentes denoten vinculación o subordinación con instituciones, organizaciones o partidos políticos extranjeros o con otros Estados.

Los votos a favor del proyecto de la dictadura alcanzó un 42,2% y los votos por el NO un 57,8%. El resultado fue el comienzo del fin de la dictadura. Un amplio abanico político ideológico se dio cita para respaldar el NO. Fue un movimiento ciudadano arraigado y cimentado por una profunda cultura democrática. El pueblo recobró su identidad, confianza y auto estima como ciudadanos críticos y autónomos.

9)


EL DIA

Rechazo al Proyecto Constitucional

Un "NO" Aplastante

Tanto en el proceso chileno como en el uruguayo, países con una larga trayectoria de convivencia democrática/ constitucional, se buscó la legitimación y permanencia del régimen con la aprobación de nuevas constituciones que plebiscitaron ante su ciudadanía. El régimen del Gral. Augusto Pinochet[80] en Chile logró sin grandes sobresaltos su aprobación mientras que en Uruguay, para asombro del mundo entero, fue derrotada la propuesta dictatorial en el plebiscito constitucional de noviembre de 1980[81].

1983 fue el año bisagra entre la opresión extrema y la libertad. Gigantescas movilizaciones populares marcaron el rumbo de los acontecimientos obligando a los militares a replegarse y negociar una salida con las fuerzas políticas. La unidad de las fuerzas opositoras y una gran creatividad ciudadana dieron la fuerza a los sectores democráticos. Una nueva coyuntura regional e internacional colaboró con el éxito de la lucha.

La irrupción de los trabajadores reclamando derechos en las calles y la aparición de los jóvenes en la escena política fue la tónica de ese año clave para la

[80] El régimen chileno encabezado por el Gral. Augusto Pinochet convocó para el 11/9/1980 un plebiscito de reforma constitucional. La opción por el SI, aprobando el texto propuesto por la dictadura obtuvo el 67,04% y su rechazo el 30,19%. Quedó consagrado en la Presidencia de la República el Gral. Pinochet con funciones ejecutivas hasta el 11/3/1989 acompañado por una Junta de Gobierno, a cargo del ejercicio de los poderes Constituyente y Legislativo, e integrado por los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y el Director General de Carabineros.

[81] El 30/11/1980, de acuerdo al cronograma formulado por el gobierno cívico militar de Uruguay instaurado en 1973 se plebiscito un proyecto de reforma constitucional que consolidaba y legitimaba el proceso dictatorial. Casi sin propaganda contraria, bajo un régimen de absoluto falta de libertad, con miles de presos políticos y la totalidad de los dirigentes políticos proscriptos, la boleta del NO obtuvo el 57% de los votos emitidos en tanto el SI de respaldo un 43%. Este hecho histórico de reafirmación democrática modificará las pautas para el reintegro de Uruguay a la vida democrática.

apertura política en Uruguay. La larga tradición de participación política afloró con grandes movilizaciones y combatividad. Los partidos políticos asumieron la conducción firmemente en el siguiente año de 1984 y tras una negociación con los mandos militares el noviembre de ese año se llamó a elecciones generales. Hubo políticos y partidos prohibidos y miles de presos por sus ideas en las cárceles del Estado. Se debió esperar, con intensa presión popular, a la asunción de gobierno constitucional en marzo de 1985 para recuperar más libertades y derechos. El 14 de marzo de 1985 fueron liberados los últimos detenidos políticos de la dictadura. Gigantescas manifestaciones populares acompañaron este proceso cercando los otrora campos de tortura y muerte.

10)


Polícia do Uruguai cerca padres em greve de fome

11)



12)



El 1º de marzo de 1985 había asumido, como manifestábamos, un nuevo gobierno, está vez de acuerdo a la Constitución y las Leyes. El primer presidente de esta nueva era fue el Dr. Julio María Sanguinetti. Los tres partidos mayoritarios de la sociedad uruguaya se alternaron hasta el día de hoy en la conducción política del Estado de acuerdo a la preferencia electoral, con tensiones controladas y paulatinamente afianzando la democracia y las libertades públicas colectivas.

Ha pasado casi 30 años del fin de la época dictatorial. El impacto aún pervive en la memoria y cotidianidad de los y las uruguayas. El miedo y el temor a la participación política y al accionar colectivo es el legado de triunfo de la dictadura.

El tiempo transcurrido ayudó a tener mayor claridad para valorar el impacto social de 12 años de miedo extremo y falta de libertad. Uruguay fue modificado profundamente. Se produjo un politicidio cuya consecuencia se percibe hasta hoy en día. Al intento de exterminio de la política se asesinó el debate público y se cambiaron las pautas democráticas de convivencia social. La impunidad de los represores hasta por lo menos el año 2005 cuando asumió

el gobierno el Dr. Tabaré Vázquez de la coalición de izquierda Frente Amplio (hoy en el gobierno) fortificó la cultura del miedo, el silencio frente al drama y el individualismo extremo.

La lucha por conocer en profundidad y acercarse a la verdad de los hechos y el hacer justicia ante los crímenes es un deber ciudadano en un Estado de derecho democrático.

Se necesitará aún un tiempo, probablemente prolongado, para destrabar los enclaves del terror; conocer, asumir y debatir la verdad de lo sucedido, y hacer justicia. Solo así se irá construyendo Estados democráticos con más derechos reconocidos para todos y todas sin exclusiones donde sea el "nosotros" y no el "yo" el eje de las relaciones sociales. Construir una memoria democrática con justicia es la única garantía conocida para el logro del tan deseado Nunca Más.

Aportar en la edificación de una cultura democrática y participativa, que tienda puentes entre presente pasado, y abra el debate sobre cómo fue humanamente posible lo que pasó, es la gran tarea de estas primeras décadas del siglo XXI.

IMÁGENES:

1) Diario El País, tapa anunciando la disolución del Parlamento el 27 de junio de 1973. Prestó apoyo al régimen civil militar durante los 12 años. Archivo de Diarios del Poder Legislativo de Uruguay.
2) Semanario Marcha, junio de 1973. Bajo censura desde los primeros días del golpe de estado. Clausurado definitivamente a comienzos de 1974. Fue fundado en setiembre de 1939 en Montevideo. Archivo de Diarios del Poder Legislativo de Uruguay.
3) Foto de Aurelio González, manifestación del 9 de julio de 1973 en el centro de Montevideo. Archivo Fotográfico de la Intendencia Municipal de Montevideo.

4) Archivo de la Dirección Nacional de Información e Inteligencia (DNII), nómina de presos políticos, Montevideo. Información secreta recuperada por el autor en el 2006.
5) Uniforme de preso político de José "Pepe" Mujica, Museo de la Memoria, Montevideo – Uruguay. Foto del autor.
6 a e b) Plancha de fotografías de requeridos políticos, Archivo de la Dirección Nacional de Información e Inteligencia, Montevideo – Uruguay.
7) Memorial a los Detenidos Desaparecidos, Montevideo – Uruguay. Foto tomada por el autor.
8) Pozo de Durazno, lugar de detención de presos políticos. Carecía de luz y el piso era de tierra. Sobrevivieron en el bebes nacidos en cautiverio, mujeres y entre otros el ex Presidente de Uruguay José "Pepe" Mujica. Por primera vez, en el 2010 un grupo de mujeres ex prisioneras políticas obtuvieron autorización del Ministerio de Defensa Nacional y visitaron el lugar. Foto de Nancy Urrutia, 2010.
9) Diario El Día, Montevideo, noviembre de 1980. Diario de oposición liberal al régimen. Anuncia el aplastante triunfo opositor al plebiscito constitución convocada por el régimen dictatorial en noviembre de 1980. Archivo de Diarios del Poder Legislativo de Uruguay.
10) Diario de Brasil, noticia sobre ayuno de religiosos por la democracia y la libertad en Uruguay. Archivo Histórico Diplomático del Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay.
11) Diario El País, Acto "Por un Uruguay sin exclusiones" en Montevideo convocado por toda la oposición a la dictadura. Archivo de Diarios del Poder Legislativo de Uruguay.
12) Archivo de la Dirección Nacional de Información e Inteligencia, foto tomada por agentes secretos al estrado del Acto "Por un Uruguay sin exclusiones" en Montevideo, 27 de noviembre de 1983.

Ditadura Militar e Reformismo no Peru (1968-1975)

Lúcio Flávio Vasconcelos

"La poesía es
un relámpago maravilloso,
una lluvia de palabras silenciosas,
un bosque de latidos y esperanza,
el canto de los pueblos oprimidos,
el nuevo canto de los pueblos liberados".
Javier Heraud[82]

Introdução

O ano de 1959 foi um divisor de águas na história política da América Latina. Nesse ano, guerrilheiros cubanos, comandados por Fidel Castro, ocuparam Havana e assumiram o controle do país. A partir dessa data, um novo governo, comandado por jovens rebeldes, entre eles Raúl Castro, Fidel Castro, Camilo Cienfuegos e Ernesto "Che" Guevara, começou a colocar em prática no continente latino-americano uma experiência socialista a poucos quilômetros de distância da maior potência capitalista do planeta: Estados Unidos da América.

Com a revolução em marcha, o exemplo cubano começou a angariar adeptos em todo o continente. Milhares de jovens, motivados pelo desejo político de transformar o mundo mediante a implantação do comunismo, passaram a organizar a luta armada, treinar, combater, matar e morrer em nome da revolução socialista. Durante as décadas de

[82] Poeta e guerrilheiro peruano. Morto em combate nas florestas peruanas em 1963, aos 21 anos de idade.

sessenta e setenta, na maioria dos países da América Latina, surgiram focos guerrilheiros inspirados na guerrilha de Sierra Maestra. (CASTAÑEDA, p. 1993)

A reação das classes dominantes latino-americanas e do governo norte-americano foi imediata. Seus interesses econômicos, políticos e sociais estavam ameaçados. As propostas de reforma agrária, nacionalização de empresas estrangeiras e maior participação política das classes trabalhadoras eram encaradas como "bandeiras comunistas". A disputa pela hegemonia do mundo entre a União Soviética e os Estados Unidos alcançara o continente, com a ameaça de "cubanização" dos países latino-americanos.

A partir dos anos sessenta, a Doutrina de Segurança Nacional, formulada pelo Pentágono, passou a ser difundida nas academias militares latino-americanas. O inimigo não estava mais nas fronteiras nacionais. O adversário principal passou a ser o "inimigo interno". Partidos comunistas e socialistas, sindicatos, associações de moradores e entidades estudantis abrigavam os "subversivos" a serem combatidos e exterminados. (AYERBE, 2002)

Foi dentro desse contexto de polarização política no continente latino-americano que ocorreu a experiência do reformismo autoritário peruano. Esse artigo pretende analisar como se deu o processo de práticas reformistas durante a vigência da ditadura militar peruana, sob o governo do general Velasco Alvarado (1968-75), e suas consequências sociais, políticas e econômicas para a sociedade peruana.

Luta camponesa, guerrilha e o golpe militar de 1968

No início da década de sessenta, existiam no Peru quatro grandes organizações camponesas em pleno funcionamento. A Federação de Camponeses do Peru

(FENCAP), vinculada ao partido APRA (Aliança Popular Revolucionária Americana), tinha forte presença nas zonas agrícolas da costa norte. A Confederação dos Camponeses do Peru (CCP), orientada por várias tendências de esquerda e com influência sobre o campesinato de Cuzco, Ayacucho e Lima. A Federação do Centro (FC), que agrupava as comunidades agrícolas do vale de Montano (Serra Central), sem identificação ideológica definida. Por último havia a Frente Sindical do departamental de Puno, controlada pelos irmãos Cárceres, comerciantes locais com ambições políticas tradicionais.

Estas organizações, que já existiam há vários anos, não conseguiam atuar conjuntamente. As rivalidades políticas dificultavam as ações coletivas. Muitas vezes os camponeses agiam em suas regiões espontaneamente, em busca de terra e melhores salários. Os enfrentamentos desfavoráveis com as forças repressivas do governo e as guardas privadas dos grandes proprietários de terra demonstravam a fragilidade na organização do movimento, em consequência da desarticulação no âmbito nacional.

Com a radicalização da reforma agrária cubana, ocorrida após a revolução de 1959, a luta pela terra recrudesceu em toda a América latina. No Peru, a partir de 1963, o processo de recuperação de terras generalizou-se por todo o país. Sob o lema "*Tierra o Muerte*", mais de 300 mil *comuneros*[83], colonos e trabalhadores rurais passaram a ocupar as grandes propriedades, inclusive aquelas consideradas produtivas. Alegando que uma "revolução castrista" estava em andamento, os latifundiários peruanos passaram a exigir do governo que fossem acionados os mecanismos repressivos.

Pressionado pelos acontecimentos no meio rural, o presidente Belaúnde Terry, do partido AP (Ação Popular)

[83] Denominação peruana para os camponeses membros das comunidades agrícolas ou pastoris.

que havia ganhado a eleição com uma plataforma reformista, enviou ao Congresso uma lei de reforma agrária, na tentativa de pôr em prática uma de suas promessas. A aliança política dos partidos APRA e UNO (União Nacional Odriista) detinha maioria no parlamento. Por serem opositores ferrenhos de Belaúnde, desencadearam uma violenta campanha pela imprensa acusando o governo de ser o responsável pelas invasões de terras, através da Cooperação popular, órgão estatal criado pelo governo para efetivar a reforma agrária. No congresso peruano, a lei de reforma agrária foi profundamente alterada. Seu conteúdo reformista foi esvaziado. (LÓPEZ, 1975)

Impossibilitado politicamente de minimizar o problema agrário no país, o governo de Belaúnde iniciou seu mandato com sua imagem reformista desgastada. O crescente movimento camponês não confiava no poder executivo, percebendo que só a ação independente poderia desencadear concretamente um amplo processo de reforma agrária. Ao mesmo tempo, os grandes proprietários e as empresas internacionais passaram a pressionar o governo para que fossem tomadas medidas repressivas enérgicas para barrar a ascensão do movimento camponês. A luta pela terra alcançou profunda radicalização.

As vacilações da política aprista quanto ao papel do partido na dinâmica das lutas sociais em curso, além da aliança conservadora entre a APRA e o UNO no parlamento, deixaram evidentes os reais interesses dos líderes da APRA nos constantes pactos políticos com os setores conservadores: desgastar o governo reformista de Belaúnde visando derrotá-lo na eleição presidencial de 1969.

Quanto ao PCP (Partido Comunista Peruano), sempre fiel à linha política traçada por Moscou, lançava-se a acordos com aqueles partidos que acenassem com bandeiras reformistas não radicais e oferecessem a legalidade partidária longamente almejada. Muitos jovens de

esquerda, desiludidos com as práticas do PCP e da APRA, e inspirados no exemplo cubano, decidiram formar focos guerrilheiros no interior do país.

O MIR (Movimiento de Isquierda Revolucionaria) surgiu como uma facção de esquerda desmembrada da APRA. Dirigido por Luis de la Puente Uceda, esse grupo organizou-se, inicialmente, como Comitê de defesa dos Princípios Apristas e da Democracia Interna, em 1959, ano da Revolução Cubana. Em 1960, Uceda lançou um manifesto radical, criticando a direção do partido na condução das lutas sociais, formando um partido autodenominado APRA-Rebelde. Pouco tempo depois, o APRA-Rebelde seria a base do MIR.

O ELN (Exército de Libertación Nacional) foi formado por dissidentes da linha política do Partido Comunista Peruano, após o XX Congresso do PCURSS, ocorrido em 1956, quando surgiram as críticas ao stalinismo. Os membros do ELN foram arregimentados principalmente na juventude do PCP, seguimento fortemente influenciado pela Revolução Cubana. Tanto o MIR quanto o ELN também recrutaram jovens esquerdistas universitários que não estavam vinculados a partidos políticos.

Em 1965, quando a campanha guerrilheira foi lançada, o cenário das lutas sociais no campo havia se modificado. Se a partir de 1960 o movimento camponês se expandira, culminando nas ocupações de terras em 1963, com a repressão policial e o boicote parlamentar à reforma agrária, o movimento arrefeceu. Nesse período de implantação dos focos guerrilheiros, as lutas camponesas registradas nos vales de La Convención y Lares, lideradas por Hugo Blanco[84], já haviam sido destruídas. Em outras

[84] Hugo Blanco nasceu em Cusco, em 1935. De formação política trotskista, foi eleito presidente da Federación Provincial de la Convención, em abril de 1962, quando o movimento camponês começou

palavras, o movimento camponês estava em pleno refluxo, pois fora atingido duramente em suas bases.

Desde suas primeiras ações de combate, a guerrilha foi ignorada pelo governo de Belaúnde. Mesmo com as denúncias da existência dos focos guerrilheiros, divulgadas pelo importante jornal La Prensa, o governo continuava afirmando que não passava de grupos de ladrões de gado atuando na região. Em maio de 1965, a frente guerrilheira realizou operações que resultaram num ataque a uma mina – para obter dinamite – e a uma fazenda. As pressões dos setores conservadores aumentaram e o governo teve que reconhecer a real dimensão do movimento.

Inicialmente, para reprimir os rebeldes foram utilizadas tropas da Guarda Civil. No dia 22 de junho de 1965, os guerrilheiros emboscaram uma coluna de policiais e deu-se um forte combate. Nove policiais, entre eles o major que os comandava, foram mortos e 12 caíram prisioneiros. Diante do fortalecimento da guerrilha, o jornal La Prensa e a coalização política PARA-UNO desencadearam uma campanha publicitária e parlamentar com o objetivo de que o governo enviasse as Forças Armadas para reprimir os rebeldes.

O governo Belaúnde estava debilitado. Sem apoio popular, em razão do fracasso das reformas prometidas, acossado pelos setores conservadores através da aliança política APRA-UNO, não poderia enfrentar uma desgastante campanha contra as forças guerrilheiras, contando apenas com policiais despreparados e mal armados. Diante deste quadro político, Belaúnde Terry deu ampla liberdade aos militares para atuarem na repressão aos guerrilheiros.

Tanto os Estados Unidos quanto a burguesia peruana deram total apoio aos militares. O governo norte-americano concedeu um crédito especial de três milhões de dólares

---

a invadir as grandes fazendas. Com o golpe militar de 1968, saiu da cadeia e passou a apoiar a ditadura do general Velasco Alvarado.

para as Forças Armadas peruanas. Também enviou, como conselheiros militares, vários oficiais com experiência de combate antiguerrilha no Vietnã. Além disso, documentos comprovam que um porta-aviões dos Estados Unidos ancorou nas imediações do porto de Talara, com 2.500 fuzileiros navais prontos para entrarem em combate.

A atuação política da burguesia peruana foi enérgica. A coligação APRA-UNO aprovou uma lei que estabelecia como "traição à pátria", qualquer envolvimento de apoio à guerrilha. A penalidade seria a morte. Como se não bastasse, a coligação APRA-UNO sancionou a emissão de bônus no valor de 200 milhões de soles (7,5 milhões de dólares), para financiar as operações militares. Rapidamente os bônus foram vendidos a várias associações financeiras e grandes corporações peruanas e norte-americanas. Pedro Beltrán, proprietário do jornal La Prensa, adquiriu um milhão de soles em bônus. Com recursos internacionais e nacionais, a máquina de repressão começou a atuar.

A campanha antiguerrilheira durou poucos meses. Enfrentando forças militares numerosas e bem equipadas, além de não contar com apoio logístico entre os camponeses, os focos rebeldes foram duramente aniquilados. Em 8 de outubro de 1965, caiu a primeira frente guerrilheira, que atuava na região de Mesa Pelada. Duas semanas depois foram mortos Luis de la Puente Uceda e Victor Tupayachi, dirigentes do MIR. Em 17 de dezembro, o pequeno grupo liderado pelo poeta Javier Heraud foi dizimado. Em 7 de janeiro, o rebelde Guillermo Labatón foi morto. Quatro dias após, seu grupo foi fuzilado. A guerrilha peruana havia chegado ao fim. (RIVERA, 1969).

Encerrado o capítulo da luta antiguerrilheira, fortes preocupações passaram a ocupar as reflexões da cúpula militar. Apesar da rapidez com que foram aniquilados os focos rebeldes, os oficiais ligados aos órgãos de inteligência das Forças Armadas chegaram a conclusões inquietantes. A luta contra um reduzido número de guerrilheiros forçou a

mobilização de milhares de soldados das três armas e um custo material de grandes proporções.

Além disso, foi necessária a ajuda do governo norte-americano em dinheiro e conselheiros. Para os oficiais nacionalistas, ficou evidente a dependência estratégica do país. Somado a isso, mesmo frágil, o incipiente apoio dos camponeses aos grupos guerrilheiros indicava que, caso a luta se prolongasse, os custos operacionais poderiam ser muito maiores.

De acordo com as análises dos militares, a miséria e exploração secular das comunidades camponesas propiciavam ambiente favorável ao surgimento de novos grupos guerrilheiros. E, para evitar o mal maior, representado pela implantação do regime comunista, seria necessário a realização de reformas estruturais.

Conspiração Militar

Encerrado o período de repressão contra a insurgência dos grupos guerrilheiros, o governo Belaúnde entrou numa nova fase. A oposição de setores conservadores ao governo adquiriu mais fôlego, pois o "perigo comunista" havia sido afastado, pelo menos temporariamente. Esta oposição desencadeada pelas classes dominantes deu-se em consequência da crise econômica que assolava o país.

O governo Belaúnde, desde o seu início, havia estruturado sua política econômica baseada em crescentes gastos públicos, causando assim constantes déficits. Isso ocorreu em consequência da pressão social dos setores médios e populares. Assim, segundo dados publicados por Cotler (1986), durante o governo do general Odría (1948-56), o gasto público girava em torno de 8%. Durante a presidência de Manuel Prado (1956-62), alcançou 9%. No

primeiro ano de administração de Belaúnde, atingiu 11,5% e foi a 16% em 1968.

Como o governo Belaúnde não encontrava respaldo político dentro do congresso peruano, controlado pela coalizão APRA-UNO, sua política reformista não pode materializar-se. Sendo assim, para contornar tal situação, o governo investiu pesadamente na construção de uma infraestrutura social mínima (escolas, postos de saúde, hospitais, centros de treinamento profissionalizantes). Esses equipamentos foram edificados na região da costa, formada por Lima, Arequipa e outros departamentos. Enquanto a região andina, mais pobre e atrasada, recebeu menos investimentos. Essa política social desigual só agravou as diferenças sociais e regionais.

Em 1967, realizou-se em Lima, cidade que concentrava a metade do eleitorado do país, uma eleição para substituir um deputado falecido. Essa eleição adquiriu caráter plebiscitário, uma vez que o governo e a oposição aproveitaram o momento político para medir forças. Com apoio formal do jornal La Prensa e com o lema "**no más impuestos**", o candidato da coalizão APRA-UNO venceu o postulante governista com uma ampla margem de votos. Ficou evidente que o apoio popular adquirido por Belaúnde na eleição presidencial havia desaparecido quase que por completo.

Nessa eleição de 1967, também ficaram patentes os primeiros resultados da luta pela autonomia das organizações de esquerda. Mesmo enfrentando o aparato repressivo, o apelo populista[85] da APRA e as promessas da Ação Popular, os partidos de esquerda se coligaram e lançaram um candidato único à vaga de deputado por Lima.

[85] Para uma interpretação aprofundada do Populismo, consultar FERREIRA, Jorge (org.) O populismo e sua história. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

Apesar das dificuldades de articulação, apurada a eleição, a coligação de esquerda obteve 10% dos votos. Além disso, desde finais dos anos cinquenta, os trabalhadores peruanos vinham lutando para constituir uma organização sindical de dimensão nacional que fosse autônoma frente ao APRA e seu braço sindical, a Confederação dos Trabalhadores do Peru (CTP). Sendo assim, em 1967 foi formada a Confederação Geral dos Trabalhadores do Peru (CGTP), controlada pelo Partido Comunista Peruano.

Esta reestruturação nos acordos políticos revelou a extrema fragilidade do quadro institucional peruano. As alianças que pareciam fortes desfizeram-se. Os partidos que defendiam uma política reformista recuaram, não dimensionando o risco eleitoral que isso representava na próxima eleição presidencial. A APRA, sempre na linha de frente da oposição, distanciava-se do UNO e esboçava uma possível aliança política e administrativa com Belaúnde.

Para agravar a crise política, a Ação Popular, partido do presidente Belaúnde Terry, dividiu-se em dois grupos opostos. Isso se deu em virtude da aproximação do presidente com a APRA, até então ferrenhos inimigos, como também em consequência da inoperância e corrupção que grassavam na administração federal.

Com o desempenho eleitoral das esquerdas em 1967 e a formação da CGTP (Central Geral dos Trabalhadores Peruanos), setores populares demonstravam que, politicamente, estavam construindo canais próprios de expressão. Quanto aos setores médios da sociedade, incluindo-se também os militares, estavam descontentes com o fracasso da política reformista do governo. Essas classes médias, além de sofrerem com a espiral inflacionária que impedia ganhos materiais, esvaziaram intencionalmente os partidos reformistas moderados, como a AP e a DC, deixando o governo Belaúnde sem o necessário apoio social.

As classes dominantes, divididas entre várias frações, estavam desapontadas com o governo. A fração burguesa agroexportadora, sofrendo com a queda no comércio exportador, passou a responsabilizar diretamente o governo, acusando-o de não incentivar devidamente as exportações. A fração urbano-industrial, responsável pela substituição das importações, não conseguia ampliar suas receitas em decorrência da inflação, pois a desvalorização da moeda peruana encarecia a aquisição de maquinário estrangeiro, ao mesmo tempo em que empobrecia o consumidor local.

Aproveitando a debilidade de Belaúnde, a coalização APRA-UNO, nos anos 1967 e 1968, pressionou o governo a ponto de ser nomeado, neste curto período, cinco gabinetes ministeriais. Em fevereiro de 1968, Belaúnde jogou uma cartada decisiva, com o objetivo de barrar a oposição. Nesse mês, realizou uma reforma ministerial e nomeou como ministro da Fazenda o general Morales Bermúdez. Com essa medida, o presidente almejava alcançar dois objetivos: colocar um militar respeitado nas Forças Armadas para atender ao clamor social contra a corrupção que se espalhava no seu governo e ameaçar a APRA com o espectro militar.

O general Morales Bermúdez, ao assumir o Ministério da Fazenda, tentou colocar em ordem as combalidas finanças do país. As medidas moralizadoras não passaram de aberturas de inquéritos administrativos para apurar as irregularidades e nomear militares para a fiscalização de barreiras alfandegárias nos portos, aeroportos e postos de fronteiras. Estas medidas paliativas foram inócuas diante do descalabro administrativo a que chegara o governo. Muitos militares de alta patente e funcionários do primeiro escalão estavam sendo denunciados sistematicamente pela imprensa de envolvimento com contrabando e tráfico de influência.

Com a militarização do governo, a APRA passou a temer que um golpe militar se concretizasse. Diante das denúncias de corrupção, a APRA passou a vetar sistematicamente quaisquer medidas tomadas pelo novo ministro da fazenda. Munido de documentação comprobatória, deputados apristas firmaram posição em denunciar sistematicamente os militares e assim desgastá-los perante a sociedade.

A última manobra de Belaúnde falhara. Os militares, convidados a controlar a economia do país através do ministério da fazenda, não conseguiram o necessário apoio parlamentar. Além disso, as constantes denúncias de contrabando, envolvendo militares, abriram espaço para ressentimentos entre o governo e as Forças Armadas. Com a aura de incorruptíveis desgastada e o prestígio de salvadores da pátria questionado por parlamentares, os oficiais sentiram-se ameaçados e o espírito corporativo castrense prevaleceu.

O cenário golpista estava pronto. A longa prática intervencionista dos militares peruanos tornava "quase que natural" a atitude arbitrária de deposição de um presidente e a nomeação de um general para a "redenção da pátria". O caos político que se aproximava demonstrava que o governo Belaúnde não se sustentaria por mais tempo. O crescimento e autonomia das organizações populares apontavam para um iminente conflito social de grande envergadura. Para aqueles que conspiravam na penumbra da caserna, faltava apenas um pretexto político para desencadear a ação golpista.

Após os vetos sistemáticos ao ministro da Fazenda, Belaúnde cedeu a oposição e destituiu o general Morales Bermúdez do ministério. Temendo um golpe militar, a APRA, visando a manutenção do pleito eleitoral do ano seguinte, estendeu a mão ao combalido governo de Belaúnde no intuito de estabelecer uma aliança que garantisse a estabilidade institucional. Desesperado por

apoio, Belaúnde aceitou a proposta de aliança, principalmente em razão das dissidências sofridas pela Ação Popular e Democracia Cristã, partidos que davam sustentação parlamentar ao governo.

Com essa inesperada união entre APRA e Belaúnde, um novo gabinete foi formado. O recém empossado ministério recebeu poderes especiais por dois meses, sem ter que prestar contas ao parlamento. Mais de trezentos decretos foram emitidos. Com essa manobra, a APRA demonstrou seu poder político e julgara afastar definitivamente a ameaça golpista.

Um dos motivos centrais da crise do governo Belaúnde foi a questão do petróleo. Belaúnde havia prometido, no decorrer da sua campanha eleitoral, que nos primeiros noventa dias da gestão o estatuto da International Petroleum Company (IPC), subsidiária da empresa petrolífera norte-americana Standart Oil of New Jersey, seria revisto e a soberania peruana assegurada. Essa empresa americana detinha o controle da extração, refino e distribuição do petróleo peruano.

Logo após a posse de Belaúnde, o governo norte-americano reagiu contra a possível nacionalização da IPC. A primeira medida foi suspender o envio de recursos destinados ao país oriundos do programa Aliança para o Progresso, até que a querela entre o governo peruano e a companhia fosse solucionada.

Como a questão petrolífera envolvia temas relacionados com a segurança nacional, soberania, posicionamento anti-imperialista de esquerda e patriotismo de direita, vinha suscitando, desde a década de quarenta, acalorados debates e posicionamentos nacionalistas expressos por diversos setores sociais. Jornalistas, intelectuais, religiosos, empresários e políticos se digladiavam em torno do tema.

Em 1968, finalmente o governo Belaúnde entrou em acordo com a IPC e anunciou ao país a nacionalização das

jazidas petrolíferas de Brea e Pariñas. Comunicada em 28 de julho – data da independência do Peru -, a negociação com a IPC foi apresentada como uma conquista nacionalista pelo governo. Mas, no mês de agosto, o autêntico acordo entre o governo Belaúnde e a companhia norte-americana foi revelado. O gerente geral da estatal Empresa Petroleira Fiscal (EPF) denunciou na televisão o desaparecimento da página onze do Acordo de Talara, como ficou denominado o convênio.

Nesta página extraviada, constavam os preços em dólares do petróleo que a EPF ficava obrigada a vender à IPC. De acordo com a tabela, os preços estipulados ficavam abaixo do preço de mercado, causando assim um grande prejuízo à economia do país.

Além disso, segundo o Acordo de Talara, os poços semi-esgotados de Brea e Pariñas, explorados pela IPC, seriam entregues ao Peru em troca do perdão de uma dívida no valor de 144 milhões de dólares. Também o refino e distribuição de combustíveis ficariam sob o monopólio da IPC por 40 anos, e renovável por mais 4 décadas, estendendo-se o monopólio até o ano de 2048.

Para os militares golpistas, o escândalo veio a favorecer seus planos. O pouco respaldo político que Belaúnde conseguiu através do acordo com a APRA não resistiu à comprovada negociata com a IPC. Na madrugada de 3 de outubro de 1968, vários tanques de guerra e centenas de soldados das tropas especiais cercaram o Palácio presidencial e demais locais estratégicos de Lima. O plano golpista dos militares entrara em ação.

Quando os militares invadiram a Casa de Pizarro[86], não encontraram resistência armada por parte da segurança presidencial. Belaúnde Terry foi feito prisioneiro e mandado, junto com a família, para o exílio na Argentina. Não houve contestação popular ao golpe. Nem os partidos

[86] Palácio Presidencial e sede do governo peruano.

políticos, fragmentados por querelas de facções, ofereceram resistência aos militares golpistas. Foi o fim lacônico para um governo que assumira o poder em 1963 com um imenso apoio popular, mas em razão de não ter colocado em prática seu plano de reforma, fracassara em todos os campos.

Ditadura Militar e Reformismo

Dentro dos padrões latino-americanos em geral, e no Peru em particular, as ditaduras militares sempre tiveram origem social nas classes dominantes e um perfil conservador, frequentemente reacionário. Diferentemente desse padrão, o governo do general Juan Velasco Alvarado (1968-75) é considerado por muitos cientistas sociais, peruanos e estrangeiros, como nacionalista e progressista. (LETTS, 1971)

As realizações reformistas colocadas em prática no decorrer do governo Alvarado têm raízes profundas, que foram além do reformismo compartilhado por vários partidos políticos peruanos, que atuavam no país desde a década de cinquenta. Estes matizes reformistas permeavam a sociedade peruana – especialmente as camadas médias e populares – desde os anos trinta, quando surgiu a Aliança Popular Revolucionária Americana (APRA), entidade com pretensões supranacionais que, posteriormente, transformou-se em partido político com um programa reformista bastante avançado para a época.

Por várias razões políticas e sociais, os militares peruanos denominaram os partidários da APRA como os principais opositores da estabilidade social do país. Acusando-os de populistas e demagogos, os militares simultaneamente desprezavam o conteúdo programático progressista proposto pela APRA, assumindo assim uma postura facilmente identificada com o autoritarismo e a

subserviência aos interesses mais conservadores das classes dominantes do Peru. (SAMANEZ, 1988).

Como veremos a seguir, uma longa e tortuosa trajetória foi percorrida pelos militares até que, no final da década de sessenta, uma ideologia reformista constituísse parte fundamental do pensamento do grupo militar peruano que assumiu o poder a partir de 1968. Pontos programáticos idênticos aqueles historicamente defendidos pela APRA foram incorporados pelo governo do general Velasco Alvarado.

Depois do fim da II Guerra Mundial, um novo tipo de militar passou a exercer liderança dentro das Forças Armas peruanas: o oficial intelectual. Estes oficiais, que haviam frequentado a Escola Superior de Guerra e fizeram pós-graduação na França ou Estados Unidos, atuavam em funções de Estado Maior e nos serviços de informações.

Com o surgimento da Guerra Fria e a bipolarização do mundo entre os blocos comunista e capitalista, os militares peruanos ligados aos serviços de inteligência passaram a atuar, no âmbito interno do país, como detectores dos "focos" comunistas". A estes oficiais não cabia apenas a função de identificar o "inimigo interno", como também elaborar uma melhor maneira de combatê-lo.

Nessa luta contra a subversão da ordem social, a ideologia militar ampliou as áreas de interesse de estudos. Não bastava encontrar e neutralizar "o inimigo interno" com informações claras e objetivas. Também seria necessário identificar as razões sociais e políticas que propiciavam o surgimento desses inimigos. Para que tal análise pudesse acontecer, os intelectuais militares passaram a organizar seminários para discussão dos problemas econômicos, sociais e políticos do país com os altos oficiais. Com isso iniciaram a reelaboração e adaptação da Doutrina de Segurança Nacional às condições socioeconômicas do Peru.

A partir das análises elaboradas pelo CAEM (Centro de Altos Estudos Militares), a concepção de segurança nacional passou a ser relacionada com propostas nacionalistas e desenvolvimentistas. Nesse centro de estudos, organizado e dirigido inicialmente pelo general José del Carmen Marín, o eixo norteador das interpretações estava baseado nas análises da Comissão Econômica para a América latina (CEPAL), órgão de planejamento da ONU, que elaborou novos conceitos para explicar a situação econômica e social do continente. (BERUFF, 1983).

Termos como "atraso econômico", "subdesenvolvimento", "dependência" e "centro-periferia", foram amplamente empregados pelos comunicados do CAEM a respeito da situação social e econômica do Peru. Os altos oficiais das três armas (Marinha, Exército e Força Aérea) que passaram pelos cursos da CAEM tiveram contato com as reflexões desenvolvimentistas e deduziram que, para "combater os subversivos e eliminar o perigo comunista" seria necessário desenvolver minimamente o país.

Com o aprofundamento do reformismo militar nos anos sessenta, elaborado teoricamente pelo CAEM a partir da doutrina de guerra total, chegando a concepção de guerra contrarrevolucionária, depois de passar pelo desenvolvimentismo e nacionalismo, ficou evidente para os militares que as condições objetivas para a emergência de uma guerrilha comunista existiam no Peru e precisavam ser eliminadas.

Atraso econômico e pauperismo social eram pré-condições indispensáveis para o acirramento das contradições sociais e as consequentes radicalizações políticas. Sendo assim, as reformas sociais preventivas foram defendidas pelos militares como medidas fundamentais no combate ao "perigo comunista".

A partir de 1963, com o crescimento das lutas sociais no campo, a reforma agrária passou a ser ponto principal nas formulações programáticas dos partidos peruanos. Não

sendo efetuada no governo Belaúnde, a bandeira da reforma agrária aguçou as reivindicações, reforçando a argumentação do setor reformista militar no que se refere à necessidade da sua concretização num curto espaço de tempo.

Logo após a eliminação dos grupos guerrilheiros em 1965, os militares perceberam, na prática, a necessidade de uma política reformista que eliminasse as péssimas condições de vida da população do país - principalmente a rural - e lançasse o país ao desenvolvimento capitalista. O reformismo militar, forjado nos cursos do CAEM e implantado a partir do golpe de outubro de 1968, começou a tomar corpo e adquirir um caráter de panaceia geral para os problemas estruturais que afetavam o Peru.

O Plano Inca

Em abril de 1968, o general Velasco Alvarado havia desencadeado o processo conspiratório. Juntamente com um grupo de coronéis que havia servido sob seu comando no Serviço de Inteligência do Exército, Velasco Alvarado começou a elaborar um plano alternativo de governo, denominado Plano Inca. Na primeira versão, o Plano Inca respaldava o governo Belaúnde, desde que o poder político das Forças Armadas fosse ampliado.

Em pouco tempo, essa primeira versão do Plano Inca foi abandonada. O processo de enfraquecimento e desmoralização do governo Belaúnde avançava rapidamente. Uma gestão do país compartilhada entre o governo Belaúnde e as Forças Armadas não teria o alcance almejado pelos militares conspiradores. Sendo assim, o Plano Inca assumiu o programa reformista de Belaúnde e o radicalizou. Essa nova versão do plano foi direcionada no sentido de que a sua implantação só seria viável mediante a condução do país pelos militares.

Reforma nas empresas, reforma agrária, reforma fiscal, reforma no sistema bancário e reforma no aparato estatal. Estes eram os cinco pontos principais do Plano Inca. Pontos elaborados a partir do programa do Movimento Social Progressista, partido político inexpressivo eleitoralmente, mas de forte influência nos meios militares. Munidos de um plano de desenvolvimento para o país, os oficiais golpistas passaram à militarização do Estado.

Em 9 de outubro de 1968, dia seguinte ao golpe, o general Velasco Alvarado divulgou, através de mensagem radiofônica, a ocupação militar das instalações da IPC. *Desta maneira, as Forças Armadas, em estreita irmandade com a população civil, têm cumprido novamente com seu dever e têm estabelecido as bases para a restauração da soberania nacional*. (KRUIT, 1988, p.136.) Com essas palavras, de forte apelo patriótico e de tonalidade grandiloquente, o general Velasco encerrou seu comunicado e deu início ao mais profundo processo de reformas estruturais no Peru. A população limenha foi às ruas da capital para comemorar essa medida, reivindicada há décadas pelos setores nacionalistas.

O Partido Comunista Peruano (PCP), o partido Ação Popular (AP), a Democracia Cristã (DC) e o partido União Nacional Odrista (UNO) lançaram documentos de apoio à nacionalização da empresa. Essas agremiações, que iam da esquerda à direita, passando pelo centro do cenário político, aproveitaram o súbito respaldo popular do governo militar para se fortalecerem.

Com a intervenção militar na IPC, o governo de Velasco legitimava a interferência dos militares na política nacional, ao mesmo tempo em que neutralizava o desgastado discurso reformista da APRA, que proclamava a necessidade de reformas, mas havia obstaculizado, no parlamento, todas as tentativas reformistas empreendidas por Belaúnde.

Rapidamente a expropriação da IPC alcançou dimensão política internacional. Pela primeira vez na história peruana, tropas militares ocupavam instalações de uma empresa multinacional e asseguraram sua nacionalização. Em consequência da pressão estrangeira, o general Velasco Alvarado passou a repetir exaustivamente que a atitude do governo militar com relação a IPC seria única, pois não ocorreria com outras empresas internacionais que atuavam no país.

Com a estatização da IPC, a reação do governo norte-americano foi imediata. Pressionada pela IPC, a Casa Branca deu prazo de 6 meses para que o "justo preço" pela expropriação fosse pago à companhia. Caso não cumprisse o determinado, o governo americano iria aplicar ao Peru a Emenda Hickenlaper, que consistia na suspensão da ajuda financeira e fim da compra do açúcar do açúcar peruano por parte dos Estados Unidos.

As atenções da América Latina voltaram-se inteiramente para o novo governo peruano. A decisão de nacionalizar uma empresa norte-americana e a crise diplomática gerada entre os dois governos criou uma expectativa de rebeldia no continente latino-americano, que não se via desde a Revolução Cubana. Diante da resistência dos militares em ceder à pressão, o governo de Washington enviou um emissário, general da reserva e conhecedor da língua espanhola.

Com a chegada do enviado norte-americano, o grupo de oficiais reformistas e setores sociais que apoiaram a nacionalização da IPC passaram a encarar a aceitação de um negociador privilegiado como indício de vacilação do governo militar. Imediatamente, Velasco Alvarado enrijeceu o discurso e mobilizou habilmente a opinião pública em seu favor. Nos bastidores, a diplomacia comportou-se com eficiência, convencendo o governo de Washington do caráter único e excepcional da nacionalização. Com isso, o

governo militar tranquilizou o capital internacional e adiou a aplicação da Emenda Hickenlaper.

Em 1970, o presidente Velasco Alvarado abriu em Lima a Conferência Anual da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL). Em seu discurso, Velasco afirmou que, ao interferir na dinâmica interna dos países latino-americanos, a política externa norte-americana prejudicava o bom relacionamento entre os países. Este eixo de análise, influenciado pelo pensamento cepalino, deu destaque ao vínculo direto existente entre o "subdesenvolvimento dos países do continente" e a "dependência" externa.

A segunda medida reformista consistiu na decretação das 200 milhas marítimas como mar territorial peruano. Esse ato também tornou-se ponto de atrito com o governo norte-americano. Isso se deu porque navios pesqueiros californianos, que atuavam na costa do Peru, não respeitaram o limite estabelecido, sendo capturados pela guarda costeira e obrigados a pagarem multa.

O forte grupo pesqueiro californiano protestou contra o governo peruano e solicitou da casa branca a aplicação da Emenda Pelly, que consistia na supressão da ajuda militar. Como se não bastasse, também propôs que fosse suspensa a compra de todos os produtos pesqueiros advindos do Peru. Se essas medidas fossem tomadas, afetariam significativamente as exportações peruanas. Mesmo com as ameaças, o governo militar foi irredutível.

Em consequência dessas medidas nacionalistas implantadas e intensa propaganda, o governo de Velasco Alvarado encontrou respaldo nos setores subalternos da sociedade. Com o sucesso da política exterior, particularmente nos embates com o governo norte-americano, os investidores estrangeiros e seus sócios nacionais passaram a agir com cautela no que se refere aos investimentos de capitais, temendo uma medida mais intervencionista do governo militar.

O ambiente político no Peru estava elétrico. Os setores reformistas, entusiasmados com as medidas nacionalistas, aguardavam ansiosos as reformas estruturais. Desta forma, um clima de expectativa atingiu todos os setores sociais, que passaram a observar atentamente os próximos passos do governo militar para se posicionarem.

Após a nacionalização da IPC, o governo de Velasco Alvarado criou uma estatal (PetroPerú) para monopolizar a extração, refino e distribuição de derivados do petróleo. Logo em seguida, o Ministério das Minas e Energia adquiriu grande parte das empresas produtoras de eletricidade e incorporou o complexo mineiro Cerro de Pasco, que atuava no país desde 1902. Também nacionalizou o comércio de exportação de cobre, criando a empresa MinerioPerú e, por último, refez as concessões das minas que não eram exploradas.

No setor industrial, o governo Velasco Alvarado decretou, em 1970, a Lei de Indústrias, passando para o Estado a exclusividade da produção de insumos básicos: cimento, aço, química, papel e eletricidade. Simultaneamente, criou a Empresa Indústrias do Peru (EIP), responsável pelo planejamento e execução das instalações das empresas industriais, fornecendo a infraestrutura básica necessária.

No setor de transporte de cargas, o governo assumiu totalmente as linhas férreas que atravessavam o país. Não houve nenhum protesto por parte do capital internacional, pois a empresa britânica responsável pelo sistema ferroviário estava falida e as dívidas eram superiores ao patrimônio expropriado. No setor de comunicações, o governo militar negociou com a importante multinacional International Telephone and Telegraph (ITT) a aquisição de 51% do seu capital. Também no ramo das telecomunicações, o governo militar formou uma empresa

mista com o capital estrangeiro para a confecção de equipamentos.

No setor financeiro, o Estado passou a ter uma forte presença. Centralizou a atividade econômica do país em torno do Banco da Nação. Através dessa instituição estatal, incorporou uma parcela significativa do capital estrangeiro que circulava no Peru, limitou a participação do capital internacional em apenas 20% dos ativos bancários e proibiu que as filiais de bancos internacionais abrissem sucursais e fizessem poupança interna. O governo Alvarado criou a Corporação Financeira de Desenvolvimento (CFD), responsável pelo financiamento interno e externo do Estado.

Também foi criada uma empresa centralizadora de seguros, que passou a controlar a circulação de moedas estrangeiras. Ela impôs o controle de câmbios e exigiu dos órgãos financeiros privados a repatriação dos capitais peruanos que estavam no exterior.

Com essas medidas estatizantes e centralizadoras, o governo militar almejava catalisar recursos para promover o desenvolvimento da indústria nacional. Desta maneira, o Estado peruano tornou-se o órgão financeiro de maior importância do país. Através dessas empresas estatais, o governo passou a controlar 65% do capital financeiro existente no Peru. (COTLER, 1986)

Em consequência das lutas camponesas, o problema agrário adquiriu caráter prioritário durante o governo de Velasco Alvarado. A cúpula militar no poder, que havia combatido a guerrilha rural no começo da década, entrara em contato com a realidade miserável da zona rural.

Nas análises do quadro socioeconômico peruano, os militares chegaram à conclusão da premência de uma reforma agrária que possibilitasse o fim do "atraso rural", ao mesmo tempo em que elevasse as condições sociais dos camponeses e neutralizasse a ação dos grupos de esquerda.

Dentro desta perspectiva, os militares reformistas elevaram o problema agrário ao primeiro plano, pois era uma questão que estava diretamente vinculado com a segurança nacional.

Em 24 de junho de 1969, *Dia del Indio*, ao final de intenso debate entre "modernizadores" e "reformistas" integrantes do governo militar, foi anunciado o plano de reforma agrária. A proposta mais radical foi acatada. Repetindo a frase do líder indígena Tupac Amaru, líder da rebelião camponesa no século XVIII: *¡Campesino, el patrón ya no comerá más de tu pobreza!*, o general Velasco Alvarado anunciou o programa nacional de distribuição de terras. (KRUIJT, 1987, p. 79)

A partir desse pronunciamento contundente, tropas militares ocuparam os complexos açucareiros que estavam nas mãos de empresas estrangeiras e da burguesia peruana. Esta atitude demonstrava, no primeiro momento, a firme determinação do governo em romper os entraves ao desenvolvimento capitalista no meio rural, como também objetivava neutralizar uma possível reação da burguesia peruana ao processo de reforma agrária.

O impacto político de tropas federais ocupando complexos agroindustriais na costa do país foi decisivo para o crescimento do prestígio do general Velasco Alvarado. Eliminando os entraves agrícolas no país, dando o golpe de misericórdia na combalida estrutura agrária arcaica, o governo militar julgava eliminar a oposição que surgisse no interior das classes dominantes.

Ao mesmo tempo, a reforma agrária atendia uma antiga reivindicação da classe camponesa, que lutava por terra há vários séculos. Além disso, os trabalhadores dos complexos agroindustriais, desde a década de trinta, constituíram a principal base social organizada da APRA. Com a reforma agrária e a transformação das empresas agrícolas em cooperativas administradas pelos trabalha-

dores, o governo militar almejava acabar com os núcleos apristas existentes.

Mesmo com a expropriação de muitas empresas estrangeiras, o governo dos Estados Unidos encarou o programa de reforma agrária como progressista e dentro dos princípios capitalistas, pois obedecia aos parâmetros defendidos pela Aliança Para o Progresso. Isso se deveu, principalmente, à forma pela qual ocorreu a indenização das empresas nacionalizadas. As instalações e maquinário foram pagas pelo Tesouro Nacional. E quanto às terras expropriadas, o governo forneceu bônus que seriam resgatados no prazo de vinte ou trinta anos, não importando se a empresa era nacional ou estrangeira.

Apesar do tom radical do discurso do general Velasco Alvarado, a centralização e burocratização do processo de reforma agrária ocasionaram problemas políticos de sérias consequências para a estabilidade do governo militar. A formação de empresas cooperativas obedecia ao critério de transferência do controle decisório para o conjunto dos trabalhadores.

Mas estas cooperativas ficavam dependendo do corpo de técnicos do governo, financiamento estatal das safras e aquisição de insumos pelo Estado. Com essas medidas de controle, o governo militar objetivava tutelar o processo de reforma e funcionamento das cooperativas. Essa postura autoritária provocou descontentamento da classe trabalhadora e início da resistência.

Com o desenrolar dos acontecimentos, a reforma agrária foi mostrando seus limites. Ao término do processo, apenas cerca de 25% da população rural havia sido beneficiada com a distribuição de terras. Isto ocorreu em consequência do objetivo principal da reforma, pois com a perspectiva de incrementar as exportações e incrementar o desenvolvimento do capitalismo no campo e incentivar as exportações, as unidades agropecuárias expropriadas mantiveram-se íntegras na formação das cooperativas. Esta

atitude prolongou a profunda pobreza existente entre os camponeses.

Os trabalhadores rurais incorporados às cooperativas agroindustriais da região da Costa foram beneficiados com um excedente produtivo muito maior que aquele conseguido pelos camponeses que passaram a fazer parte das cooperativas de fazendeiros da região da Serra, onde ainda predominavam relações de produção pré-capitalistas. Segundo Cotler (1986), "28% da população agrícola, que trabalhava nos centros açucareiros, estavam capacitados em receber cerca de 34% do excedente agrícola."

Com o objetivo de aglutinar as forças políticas que apoiavam o governo militar, foi criado, em 1971, o Sistema Nacional de Mobilização Social (SINAMOS). Esse órgão aglutinava oito entidades estatais. Quatro delas eram escritórios nacionais: Escritório Nacional para os Povos Jovens, Escritório Nacional de Cooperativas, Escritório Nacional de Comunidades Camponesas e Fundo Nacional para o Desenvolvimento Regional. E quatro direções departamentais: Direção Geral de Assuntos Comunais, Direção de Organizações Camponesas, Direção de Formação da Reforma Agrária, Direção de Comunidades Camponesas. Com essa estrutura capilarizada, o SINAMOS incorporou cinco mil funcionários públicos efetivos e mais três mil foram contratados. (SAMANEZ, 1982)

Apesar do forte apelo popular e alguns indícios de autêntico interesse em organizar os movimentos populares, o SINAMOS expressou a orientação vertical e autoritária, marcas inquestionáveis do governo militar. Por isso, a estruturação do SINAMOS no país deu-se mediante a divisão em oito regiões de atuação, que coincidia intencionalmente com a divisão em áreas militares.

Cada comandante da região militar era, respectivamente, chefe regional do SINAMOS. A fusão do Estado-Maior das regiões militares e remanescentes das esquerdas que integravam o SINAMOS criou vários pontos

de atrito, reforçados por anos de mútua desconfiança. Com o passar do tempo, a prática assistencialista adquiriu importância capital no direcionamento político do SINAMOS.

A posição que o SINAMOS passou a ter frente aos movimentos sociais, particularmente os camponeses e os favelados, foi de extrema delicadeza. Visto pela direita como um órgão estatal conduzido por comunistas e encarado pela esquerda como uma organização "criptofascista", o SINAMOS nunca foi definido como o órgão neutro. Na sua função de mobilizador de forças populares, foi paulatinamente ampliando o número de opositores entre os partidos políticos tradicionais.

Mesmo enfrentando um forte processo de cooptação através dos organismos estatais, os movimentos sociais não se submeteram totalmente ao controle militar. A partir de 1970, os movimentos sociais organizados demonstraram autonomia e realizaram várias greves. O Partido Comunista Peruano (PCB), que controlava a Central Geral dos Trabalhadores do Peru e mantinha uma posição ambígua com relação ao governo militar, sentiu a necessidade política de radicalizar sua postura, sob o risco de perder espaço para a Central dos Trabalhadores Peruanos (CTP), controlada pela APRA. Dessa forma, várias greves começaram a ocorrer pelo país, inicialmente envolvendo professores, bancários e trabalhadores rurais e, posteriormente, atingindo outras categorias.

A categoria dos professores foi a que desenvolveu maior resistência ao governo militar. Através do SUTEP (Sindicato Único de Trabalhadores da Educação Peruana), que congregava cerca de 120.000 membros, um forte movimento de oposição foi iniciado, principalmente para impedir a efetivação da reforma educacional que, dentro da lógica militar, deveria ser posta em prática burocraticamente, sem consultar a comunidade envolvida. Em virtude da penetração que os professores possuíam na

sociedade peruana, seu movimento cresceu a ponto de envolver outras categorias, e com isso neutralizar a ação política do SINAMOS.

O processo de reformas foi, no entender da burguesia peruana, muito radical, dificultando a operacionalidade do desenvolvimento capitalista. Para as classes subalternas, as reformas alentaram com um amplo leque de possibilidades e não foram contemplados pelo governo. Com isso, a contestação social, particularmente em Lima, foi tomando uma dimensão alarmante, fugindo ao controle dos militares reformistas.

Considerações finais

Em poucos anos de aplicação, o projeto reformista do governo militar começou a naufragar. A proposta de recuperação do ideário incaico de sociedade "nem capitalista nem socialista" foi aniquilado pela dura realidade da luta de classes no Peru. O intuito em desenvolver o país através de decretos emitidos por um grupo de militares e tecnocratas não foi suficiente para superar os antagonismos sociais aguçados por uma economia frágil e fortemente vinculada ao mercado exterior. (VASCONCELOS, 2001)

A concentração de renda, favorecendo as classes privilegiadas, continuou sendo a regra da sociedade peruana. Com as nacionalizações feitas pelo governo militar, a burguesia peruana ampliou sua participação no acúmulo de capitais e os setores populares continuaram subalternos no processo econômico e social.

Diante da retomada da inflação, a greve tornou-se único elemento de manutenção do poder real do salário das classes trabalhadoras, sendo usada em larga escala. Com o recrudescimento dos movimentos sociais no campo e na cidade, durante o último ano do governo Velasco Alvarado,

ficou evidente que o processo reformista havia estancado. O "modelo peruano" de desenvolvimento chegara ao fim.

A crise econômica que envolveu o governo de Velasco Alvarado nos primeiros anos da década de setenta precipitou a ruptura definitiva da burguesia peruana com o reformismo militar. Como a reforma agrária atingiu apenas 25% dos camponeses peruanos, o processo migratório continuou fazendo crescer os centros urbanos, particularmente Lima, capital do país e palco das principais greves e manifestações populares.

A atuação do SINAMOS nas favelas não suportou a incorporação dos novos contingentes populares, carentes de moradia, emprego, saúde e educação. O surto inflacionário mobilizou os setores organizados e desorganizados da sociedade, através de sindicatos, associações e partidos políticos. O apoio social que o governo militar havia adquirido nos primeiros anos de ditadura foi perdendo força e capilaridade. A burguesia peruana, percebendo as ambiguidades do governo Velasco, alertou aos setores militares com uma possível ruptura social de grande envergadura.

A política de conciliação de classes, intermediada pelo Estado através do cooperativismo, não teve sucesso. Os diversos órgãos estatais criados para atender aos anseios da população carente não foram suficientes para superar as condições de miséria e exploração das classes subalternas peruanas.

Por outro lado, o fato do estado haver assumido o papel de principal investidor na economia para "modernizá-la" nos moldes capitalistas causou um déficit orçamentário de grande envergadura, gerando uma espiral inflacionária que suspendeu o processo desenvolvimentista e corroeu o poder aquisitivo dos trabalhadores.

Com o recrudescimento da crise econômica e social, no dia 29 de agosto de 1975 houve o golpe dentro do golpe. Os comandantes das regiões militares obrigaram o general

Velasco Alvarado a renunciar. Depois de quase sete anos na presidência, Alvarado se viu alijado do poder. No seu lugar, os militares colocaram o general Morales Bermúdez, que deu início ao desmonte das reformas e redirecionou o Estado no sentido de controlar efetivamente os conflitos sociais que haviam se expandido nos últimos anos.

Com o general Morales Bermúdez no poder, duas principais medidas foram tomadas. Em primeiro lugar, teve início o processo de abertura política, para que os partidos políticos retomassem seu papel de canais de manifestação dos setores sociais insatisfeitos. Em segundo, houve um ajuste na economia, com a diminuição do papel do Estado. As medidas reformistas seriam corrigidas e a economia do país se voltaria para um modelo de crescimento com controle dos gastos públicos assistências.

Durante o governo do general Morales Bermúdez (1975-80), o setor reformista dos militares foi neutralizado, com remoções e perda de funções dos oficiais ligados ao general Velasco Alvarado. Os civis de esquerda que exerciam cargos estratégicos foram isolados. Todos os órgãos estatais criados para promover o envolvimento dos setores subalternos da sociedade foram, paulatinamente, esvaziados de suas atribuições. Com essas medidas, o reformismo autoritário chegou ao fim.

REFERÊNCIAS

ALVAREZ, Elena. *Política agraria y estancamiento de la agricultura*: 1966-1977. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1980.

AYERBE, Luis Fernando. *Estados Unidos e América Latina*. São Paulo: UNESP, 2002.

BEDOYA, Carlos Garcia. *Política exterior peruana:* Teoría y práctica. Lima: Mosca Azul, 1981.

BERNALES, Enrique. *Perú: el retorno a la práctica electoral*. Costa Rica: Nueva Sociedad, 1979.
BERUFF, Jorge Rodriguez. *Los militares y el poder*. Lima: Mosca Azul, 1983.
BRUIT, Héctor L. *Revoluções na América Latina*. São Paulo: Atual, 1988.
CABALLERO, José Maria e ALVAREZ, ELENA. *Aspectos cuantitativos de la reforma agraria*: 1969-1979. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1980.
CASTAÑEDA, Jorge G. *Utopia Desarmada*. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.
COLLIER, David (Org.). *O novo autoritarismo na América Latina*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982.
COMBLIN, Joseph. *A ideologia de segurança nacional:* o poder militar na América Latina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.
COTLER, Julio. *Clases, Estado y Nación en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1986.
D'HORTA, Arnaldo Pedroso. *Peru:* da oligarquia econômica à militar. São Paulo: Perspectiva, 1971.
ENRIQUEZ, Rodrigo Sánchez. *Toma de tierras y consciencia política*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1981.
FERNANDEZ, Ángel e GONZALES, Alberto (Orgs.) *La reforma agraria peruana:* 20 años después. Lima: Centro de Estudios Sociales Solidaridad, 1990.
GARCIA, Francisco Guerra. *Velasco: del estado oligárquico al capitalismo de estado*. Lima: CEDEP, 1983.
GAVILANO, Amílcar Vargas. *La revolución de Velasco en cifras*. Lima: INPET, 1989.
JAQUETTE, Jane S. e LOWENTHAL. *El experimento peruano en retrospectiva*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1986.
KRUIJT, Kirk. *La revolución por decreto*. Lima: Mosca Azul, 1987.
LETTS, Pumaruna. *Perú:* mito de la revolución militar. Caracas: Barbara, 1971.

LÓPEZ, Fernando Eguren. *Reforma agraria, cooperativización y lucha campesina*. Lima: Desco, 1975.
MAR, José Matos. *La oligarquía en el Perú*. Buenos Aires: Amorortu editores, 1969.
MAUCERI, Philip. *Militares, insurgencia y democratización en el Perú*, 1980-1988. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1989.
PALACIOS, Arturo Valdés. *Una revolución itinerante*. Lima: INPET, 1989.
PARODI, Jorge e PÁSARA, Luis. *Democracia, sociedad y gobierno en el Perú*. Lima: CEDYS, 1989.
RIVERA, Héctor Béjar. *Perú 1965:* Apuntes sobre una experiencia guerrillera. Habana: Casa de las Américas, 1969.
SALVATTECI, José Antonio Fernandez. *La revolución peruana:* yo acuso. Tacna, El Siglo, 1978.
SAMANEZ, Álvaro Rojas. *Partidos políticos en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1988.
SAMANEZ, Teresa Tovar. *Velasquismo y movimiento popular*. Lima, DESCO, 1982.
SANTISTEVAN, Jorge e DELGADO, Ángel. *La huelga en el Perú:* historia y derecho. Lima: CEDYS, 1980.
VASCONCELOS, Lúcio Flávio. *Guardiões da ordem:* militares e política na história peruana. João Pessoa: Editora da UFPB, 2001.
VELARDE, Julio e RODRIGUES, Martha. *Impacto macroeconómico de los gastos militares en el Perú:* 1960-87. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del pacífico, APEP, 1989.

A Exceção: Uma Tecnologia de Governo das Sociedades Modernas

Castor M. M. Bartolomé Ruiz

No início do século XXI temos de refletir criticamente sobre os eventos autoritários que assombraram o mundo do século XX, resgatando neles a sombra ameaçadora do autoritarismo que permanece oculta nas estruturas do Estado e mercado modernos.

A tese que pretendemos defender neste trabalho é que as principais formas de autoritarismo moderno têm uma marca biopolítica, uma vez que o objetivo final é controlar para submeter vidas humanas através de uma racionalidade estratégia ou aniquilar aquelas vidas indesejáveis ou rebeldes. A racionalidade biopolítica utiliza a vida humana como mero recurso natural dentro de uma lógica de meios e fins. A vida humana se torna um meio útil para um fim desejado. Na perspectiva produtiva, o fim perseguido é a lucratividade do capital, na lógica institucional do Estado almeja-se a eficiência do controle das populações. Para ambos fins, a vida humana se tornou um recurso útil, um médio qualitativamente diferenciado que potencializa o poder das instituições estatais e das corporações privadas. Dentro da lógica biopolítica os graus do autoritarismo são proporcionais à intensidade das técnicas de controle da vida. Os regimes nazistas e militaristas levaram ao extremo a lógica do controle da vida humana, porém eles só aperfeiçoaram as táticas de controle na forma de repressão e extermínio em massa. A tese que apresentamos indica que essa lógica instrumental já estava presente no modelo biopolítico iniciado pelo Estado moderno e na lógica do biopoder implementada pelo mercado (FOUCAULT, 2008). Neste marco, a exceção opera

como uma tecnologia extrema de controle e governo de pessoas e populações. O fim último da exceção é o governo eficiente da população, ainda que para isso tenha que se utilizar de violência extrema. A exceção colabora estreitamente com a norma. Interessa mostrar na análise a seguir como a racionalidade biopolítica opera através da normalidade normatizadora das condutas e quando esta é insuficiente para controlar indivíduos ou populações, invoca-se a exceção como técnica de governo

Os novos autoritarismos procuram a fugir dos marcos jurídicos dos Estados ditatoriais. Longe de explicar-se como obra de ditadores maníacos da brutalidade, os autoritarismos modernos obedecem a uma lógica de normalidade através das técnicas e táticas de governo da vida, como forma de controle e segurança ou como método de gerenciamento produtivo de suas qualidades. Interessa-nos analisar quais os elementos biopolíticos utilizados pelos regimes autoritários nazistas e militaristas que são inerentes à lógica do governo instrumental da vida humana nas sociedades modernas. Deles podemos destacar três elementos.

1. Em primeiro lugar o objetivo político de aprimorar a eficiência e a potência das estruturas de poder, sejam do Estado sejam do mercado;

2. Em segundo lugar, para atingir esse objetivo utilizaram uma estratégia de grande alcance: reduzir a vida humana a mero recurso biológico;

3. Em terceiro lugar utilizaram a tática jurídica da exceção como técnica política de governo, conferindo aos governantes poderes amplos ou absolutos para reger essa vida humana.

Esses três elementos constituem o arcabouço da nova técnica de governo própria das sociedades modernas, o biopoder (FOUCAULT, 1999, p. 125-149).

A lógica autoritária do biopoder

A primeira questão a ser elucidada é saber o que entendemos por biopoder[87] e como este se relaciona com os autoritarismos modernos. O conceito de racionalidade instrumental amplamente desenvolvido por Horkheimer (HORKHEIMER, 1983, p. 117-155) e por Adorno (ADORNO, e HORKHEIMER, 2006) se imbrica na estrutural social propiciando o desenvolvimento do controle da vida humana na lógica de meio útil para fim desejado. A racionalidade instrumental organiza a lógica do biopoder como um médio útil para maximização da eficiência estrutural. A vida é apreendida como elemento que confere potência às estruturas, cabendo ao bom gerenciamento extrair dela todas as suas potencialidades.

O Estado e o mercado são as duas grandes estruturas que definem o conjunto das instituições modernas: o Estado nacional com uma burocracia desenvolvida e um mercado que implementa a lei concorrência entre todos. Dentro desses dois grandes marcos se desenvolveram um conjunto de instituições que foram mudando ao longo do tempo, adaptando-se às conjunturas, porém mantendo características próprias que permitem identificar e diferenciar as sociedades modernas das tradicionais.

A modernidade é um modelo civilizatório que implementou algumas rupturas "claras e evidentes". Na esfera política essa ruptura envolve muitos fatores, um dos menos estudado é a relação entre poder e a vida humana. Nas sociedades pré-modernas a vida humana era concebida como parte do domínio da natureza e sem importância para

[87] Os conceitos de biopoder e biopolítica estão em construção. Seus sentidos ainda são imprecisos e mudam de autor para autor. Podem ser feitas algumas distinções conceituais entre *biopoder* e *biopolítica,* entendendo aquele como o conjunto abrangente de estratégias e táticas de controle da vida humana, e esta como as formas de governo e suas políticas específicas.

conferir potência o poder do governante. Como Agamben (2002, p. 10) analisa a vida humana era vista como: *simples vida natural, porém, excluída, no mundo clássico, da polis, propriamente dita e resta firmemente confinada, como mera vida reprodutiva, ao âmbito da Oikos.* Essa vida humana natural os gregos denominavam de *zoe.* A *zoe* é a vida determinada pelas leis biológicas em que o ser humano, como todos os seres vivos, está sob o domínio da natureza. Nascer, adoecer, crescer, ter saúde, envelhecer, reproduzir-se, morrer, etc., é a *zoe* de toda vida e está sob o domínio da natureza.

A verdadeira vida humana, a que diferenciava os seres humanos dos outros animais, segundo a *polis*, se constituía eticamente através da práxis política. Essa vida era denominada de *bios* (AGAMBEN, 2002, p. 9). A política tinha como objetivo construir uma vida humana (*bios*) feliz. O poder da política possibilitava criar um tipo de subjetividade, um estilo de vida, uma organização social. Ética e política se entrelaçam no objetivo comum de tornar a vida natural da *zoe* numa vida autenticamente humana, *bios.* Contudo esse poder era impotente para lidar com a *zoe* o que colocava a vida humana natural fora dos objetivos, estratégias ou táticas das instituições políticas.

Por sua vez essa impotência política para lidar com a *zoe* humana contribuiu a pensar que a vida humana natural muito pouco ou nada acrescentava à potência do governo. Parecia que a *zoe* não poderia incrementar o poder do governante, uma vez que este se baseava no tripé clássico de riquezas, territórios e exércitos. Não havia sentido tentar instrumentalizar a vida humana natural uma vez que esta não parecia interferir no poder do governante nem das instituições. Desde o nascimento da política na Grécia do século VI a.C. até o século XVII, prevaleceu está relação entre poder e vida humana. A política e o direito regulavam a vida um objeto natural pertence à autoridade do soberano, porém sem que este se preocupasse em implementar

políticas a seu respeito. A vida das pessoas era requisitada pelo soberano pontualmente para prestar serviços, para trabalhar por determinados períodos, etc., mas não havia um cuidado ou preocupação soberana sobre qualificar essa vida ainda que fosse para seu serviço. Isso era responsabilidade de cada indivíduo ou família.

Desde metade do século XVII percebem-se uma preocupação crescente pelo domínio da vida humana natural. As ciências biológicas, enquanto discurso e saber, propiciaram novos efeitos de poder. O domínio sobre a vida natural que o discurso biológico propiciou não passou inadvertido para o poder político. O domínio crescente sobre a natureza teve um efeito de poder na política. Bacon já tinha vaticinado que na ciência moderna *saber é poder*, o poder político captou a potência que a vida humana natural tem para aumentar seu poder de governo, e se apropriou-se dos saberes sobre a vida para criar novas estratégias de intervenção sobre ela. O domínio da vida humana natural veio a se tornar um objetivo das instituições modernas. A importância de conhecer para controlar: conhecer a vida humana para ter o controle de suas potencialidades, ficou manifesta ao surgirem as principais instituições modernas: a burocracia e as manufaturas (FOUCAULT, 2001). Estado e mercado necessitavam de mão de obra treinada e competente em grande escala. A imbricação da vida humana natural nos objetivos do poder não cessou de aumentar desde então. Não é por acaso que Hobbes representa o *Leviatã* como um grande *corpo* político onde o poder absoluto do soberano é formado pela assimilação dos corpos de cada indivíduo que compõem o Estado. O poder soberano do Estado moderno representado pelo *Leviatã* incorpora a totalidade da vida humana, inclusive a vida natural que antes se considerava um domínio exclusivo da natureza. Na racionalidade estratégica da modernidade a vida humana deixa de ser pensada como um fim em si

mesma e passa a ser compreendida como um meio para aumentar a potência das estruturas.

Foucault, que foi quem acunhou o conceito de biopoder, destaca que no século XIX a intervenção política sobre a vida humana foi incorpora, inicialmente pelo Estado, dentro de uma nova lógica de planejamento estratégico em grande escala. Nessa lógica a vida humana natural foi capturada como um elemento importante da potência do Estado (e do mercado) e que consequentemente deveria ser governada com políticas específicas segundo os interesses do Estado (e mercado).

> Parece-me que um dos fenômenos fundamentais do século XIX foi, é que poderíamos denominar a assunção da vida pelo poder: se vocês preferem uma tomada do poder sobre o homem como um ser vivo, uma espécie de estatização do biológico ... (FOUCAULT, 2000, p. 286)[88].

A inserção estratégica da vida humana na lógica do poder, biopoder, extrapola os diversos regimes de governo da modernidade. Pode-se dizer que seria uma das notas que os identifica como regimes modernos de governo. Os diversos modelos de democracias modernas e também os autoritarismos compartilham o princípio de que o poder das instituições modernas depende do controle da vida humana. No caso das democracias lidam com o paradoxo de defender a vida humana como princípio do direito (direitos humanos), embora a tenham que instrumentalizar através

[88] Michel Foucault pesquisou o nascimento do biopoder no curso ministrado no ano 1976, que foi publicado na sua obra *Em defesa da sociedade.* Depois ampliaria a pesquisa sobre as formas *governamentais* do biopoder nos cursos dos anos 1977 e 1978, que foram publicados respectivamente nas obras Id. *Segurança, território, população.* São Paulo: Martins Fontes, 2008; Id. *Nascimento de la biopolítica.* México: FCE, 2008.

de políticas específicas segundo os interesses do mercado ou da burocracia. Os autoritarismos modernos se auto definem por quebrar as barreiras do direito que limitam a possibilidade de controlar a vida humana. O nazismo levou essa lógica ao extremo, as variadas ditaduras militares dela se serviram para governar sob regimes de exceção em que a vida humana está exposta como mera vida natural. Todas as formas modernas de poder moderno se caracterizam por fazer do controle da vida humana um elemento central da sua forma de governo, sua *governamentalidade*[89].

A vida humana foi significada pela modernidade como categoria política. Antes ela era uma categoria ética, porém nunca obteve relevância política estrita. O conhecimento científico da vida tem efeitos de poder. Estes efeitos são paradoxais, podem controlá-la e dominá-la com maior eficiência, mas também podem protegê-la e promovê-la. Em nenhum saber aparecem tão explícitos seus efeitos de poder como no caso da vida humana. Eles se incrementam na dinâmica do biopoder. A vida humana passou a ser uma categoria política que visa ser controlada de forma produtiva pelo mercado, governada de forma eficiente pelo Estado. Porém ela também adquiriu a potência de criar discursos políticos com poder de enfrentar essas formas de controle. O discurso dos direitos humanos é moderno porque nele a vida adquire, por primeira vez, o reconhecimento de categoria política. Ela se insurge como uma alteridade que julga eticamente ao Estado e ao mercado. Em qualquer caso, a vida humana se objeto de disputa entre os interesses para controlá-la produtivamente e o interesse em protegê-la como alteridade inviolável. Talvez seja esta luta discursivo-

[89] Foucault criou o conceito de *governamentalidade* para definir este novo modo de governo que visa controlar a vida humana como um elemento produtivo, estratégico para a potência das instituições. Id. *Segurança, território, população.* São Paulo: Martins Fontes, 2008, p. 117-154.

política uma das características mais destacáveis da política moderna.

I

No biopoder cristaliza-se uma forma de racionalidade instrumental característica da modernidade (ADORNO e HORKEIMER, 2006, p. 17-46). Na modernidade a vida humana é definida como elemento político que perambula entre o discurso do controle eficiente de suas potencialidades ou sua defesa e preservação como fim em si mesmo. O primeiro é o discurso utilitarista da lógica instrumental da vida o segundo é o discurso dos direitos humanos. A racionalidade instrumental reduz o valor da vida humana a mera vida natural para poder manipulá-la sob o signo da eficiência. Na maioria dos discursos se apresenta com a aparência de gestão qualificada de recursos humanos a fim de ocultar seu objetivo específico: o controle da vida humana.

O limiar que separa a gestão eficiente da vida do autoritarismo governamental é sutil. Gestão eficiente e autoritarismo só se diferenciam nos métodos e na intensidade do controle da vida humana, já que ambos operam com a lógica do biopoder. Os autoritarismos modernos nada mais são do que formas de gestão social da vida humana implementados com métodos de controle estritos. E vice-versa a gestão institucional moderna da vida humana natural nada mais é do que um controle autoritário gerenciado de forma aberta. É no limiar desta sutil distinção que o controle da vida humana fica presa entre sua gestão eficiente ou seu governo autoritário. No primeiro caso se legitima como forma eficiente de gestão institucional dos processos, no segundo caso se lhe qualifica de método autoritário de governo. Porém ambos compartilham o elemento material do governo, a vida humana natural, e o método de governar, o controle. A distinção entre ambos

passa a ser um aspecto adjetivo e não substantivo, ou seja, uma questão de intensidade e não de qualidade. Uma vez que se aceita como valor social a redução da vida humana a mera vida natural, ou seja, o seu despojamento de outros valores maiores que o mero valor material de recurso, a vida humana vale pelo que produz e vale tanto quanto produz. Dentro dessa lógica ela deve ser levada a produzir o máximo para valer mais.

O autoritarismo moderno permanece oculto na sombra da racionalidade instrumental que reduziu a vida humana a mera vida natural e fez desta inversão hermenêutica da vida um seu valor maior, o da eficiência. Nesta lógica, a vida humana, é sacrificada em prol da eficiência, que define o valor dos processos e consequentemente dos elementos materiais que os constituem. Sendo a vida humana um elemento material dos processos de gestão, seu valor social é correlativo à eficiência que dele se afere. É, pois, na sombra da eficiência utilitária que deveremos detectar a ameaça dos novos autoritarismos, já que o extermínio massivo de milhões de pessoas nos campos nazistas e o extermínio seletivo de dezenas milhares de opositores nos porões das cadeias das ditaduras em toda América Latina também foram implementados como técnicas eficientes de controle de populações indesejadas.

Considerando o papel estratégico que a vida humana veio a obter nas estruturas modernas, podemos caracterizar que há uma estreita relação entre o modo como foram operando os autoritarismos modernos e o surgimento do biopoder. A lógica autoritária do biopoder se desdobra em dois grandes vetores:

a) Estratégias de intervenção sobre o corpo humano: anatopolítica;

b) Estratégias de intervenção sobre as populações: biopolítica.

II

Como já assinalamos anteriormente, a entrada da vida humana nas estratégias do poder provocou um efeito não previsto: transformou a vida uma humana numa categoria política. Antes da modernidade não se encontram referências da vida humana como categoria política. As categorias políticas eram a liberdade, a justiça, a igualdade, o bem comum, etc., porém a vida humana, por ser considerada algo privado não era pensada politicamente. A ressignificação política da vida humana, ainda que como mera vida natural, procede da racionalidade instrumental do Estado e do mercado. Porém, uma vez instituído o valor político da vida humana, esta tem a potência hermenêutica e política de se insurgir, como nova categoria política, contra todos os métodos e estruturas que a instrumentalizam. Este é, pois, o paradoxo do biopoder. O biopoder não é perverso por se mesmo, ele é paradoxal uma vez que pode utilizar o poder sobre a vida para controlá-la ou para defendê-la.

À vida humana, ao ser instrumentalizada como mero elemento estratégico do poder, lhe foi conferida a potência política de se insurgir contra esse mesmo poder que a controla. A inserção da vida humana na arena política se origina pela criação de verdades e discursos. O discurso dos direitos humanos se emancipou como um discurso político moderno que defende a vida humana do mesmo poder que a controla. A vida humana e o próprio discurso dos direitos humanos encontram-se submetidos aos jogos de poder em que as verdades se constroem segundo os interesses em conflito. Em qualquer caso se constata que a mesma lógica do poder que significou a vida humana como uma potência para sua eficiência, conferiu à vida um significado político que antes não tinha. O que possibilita construir novas verdades e discursos de impacto político contra todas as tentativas de controle e dominação da vida humana.

Biopoder e estado de exceção

O potencial autoritarismo do biopoder tem desdobramentos que devem ser ainda mais pesquisados. Neste trabalho tentaremos desenvolver um dos desdobramentos autoritários mais graves do biopoder dentro do Estado moderno: o *estado de exceção*. Foi Giorgio Agamben que recentemente trouxe à tona a pertinência desta problemática para pensar o autoritarismo inerente às sociedades modernas na sua obra de título homônimo, *Estado de Exceção* (2004)[90].

Nas sociedades contemporâneas, as técnicas de controle da vida humana são cada vez mais sofisticadas e, uma vez que a utilizam como um mero recurso natural, em todas elas ronda o espectro do autoritarismo. Contudo, vamos centrar o foco de nossa reflexão sobre a técnica jurídica que define o estado de exceção.

O estado de exceção se caracteriza por suspender, total ou parcialmente, o direito sobre a vida humana. Ao suspender o direito à vida humana fica reduzida a mera vida natural, é uma vida desprotegida. No estado de exceção a vida humana se torna totalmente vulnerável e por isso plenamente controlável. O estado de exceção tem: *um significado biopolítico como estrutura original em que o direito inclui em si o vivente por meio de sua própria suspensão...* (AGAMBEN, 2004, p.14)[91].

---

[90] Nossa apresentação coincidirá, em grande parte, com a análise desta obra. Porém, mantemos várias divergências filosóficas e históricas a respeito de suas análises que aqui não temos espaço para detalhar.

[91] Agamben continua seu texto confirmando que o estado de exceção é alto tão atual como: "A *military order*, promulgada pelo presidente dos Estados Unidos, no dia 13 de novembro de 2001, e que autoriza a *indefinite detention* ... O USA *Patriot Act*, promulgado pelo Senado (dos Estados Unidos) no dia 26 de outubro de 2001, que permite ao Attorney general manter preso o estrangeiro (alien) suspeito de atividades que ponham em perigo a segurança nacional dos Estados Unidos" (AGAMBEN, 2004, p.14.)

O estado de exceção é uma técnica de controle biopolítico que, ao suspender total o parcialmente o direito sobre a vida, permite seu controle extremo, inclusive dentro de um Estado de direito. Como opera a relação entre a exceção jurídica e o controle da vida humana reduzida a mera vida natural? Esta é uma questão importante uma vez que o estado de exceção foi a figura jurídica de que se serviram o governo nazista e os militares brasileiros para estabelecer uma forma de legalidade institucional a seus regimes de governo.

O que define a exceção jurídica é a retirada do direito, de forma total ou parcial, da vida humana. Ao suspender o direito, a vida fica exposta como mera vida natural. É uma vida nua, desprotegida, fragilizada e exposta ao princípio da arbitrariedade da vontade soberana. Toda forma de exceção opera sob três aspectos, em primeiro lugar suspende o direito sobre a vida humana das pessoas por ela afetadas, concomitantemente essa vida humana fica reduzida a mera vida natural e num terceiro momento, no lugar do direito se coloca a vontade soberana. A figura da exceção despoja a vida humana do direito e investe de todo direito à vontade soberana. Como consequência, o direito se identifica com a vontade soberana e a vida humana fica à mercê dessa vontade. É na exceção que a vontade soberana emerge como forma absoluta da lei. Ao suspender, total ou parcialmente o direito, a vontade soberana ocupa esse espaço vazio e se impõe como novo direito. Na exceção total a vontade soberana e o direito coincidem, nela a vida humana das pessoas afetadas ficam sob o arbítrio da vontade soberana como único direito que decide sobre elas. Na exceção parcial a vontade soberana atua com arbitrariedade limitada, porém de forma plena naquilo que lhe outorgado como direito de decidir. Em todos os casos a exceção possibilita o controle eficiente da vida humana uma vez que esta se encontra submetida à decisão imediata da vontade soberana. Na lógica da racionalidade instrumental moderna

o objetivo de toda exceção não é implementar um autoritarismo ou outorgar poder a um determinado soberano, mas conseguir eficiência no controle da vida das pessoas consideradas perigosas para o conjunto da sociedade ou para o regime de governo. Dentro dessa lógica, cabe perfeitamente a possibilidade de suspender a exceção quando o perigo ou a necessidade passar, retornando ao estado de normalidade social.

É fácil perceber que na lógica instrumental da exceção social há algumas graves questões a serem dirimidas.

1.Quem define a necessidade ou quando há perigo para decretar uma exceção?

2. O que se entende por normalidade social a que se deve retornar?

3. Quem decide quais são as pessoas ou populações perigosas sobre as que deve vigorar a exceção como meio de controle?

Todas as questões estão recolhidas e regulamentadas, de uma ou outra forma, nas constituições dos Estados modernos, porém todas elas trazem à tona a figura do decisionismo que menciona Carl Schmitt (2006, p. 7-17) que decide fora do direito positivo. Ou seja, a decisão sobre e exceção tira da sombra do Estado moderno a figura "Soberano" que parecia abolida pelos regimes de governo modernos.

Os Estados modernos, e com ele as sociedades que os constituem, não conseguiram superar o autoritarismo do soberano, mas o recolheu na sombra da exceção social como método de controle da vida humana a ser utilizado quando sob a forma de necessidade extrema ou de perigo iminente essa vontade soberana venha a decidir sua vigência. É sobre esta sombra oculta da vontade soberana que os autoritarismos ressurgem e se legitimam constantemente ao longo da história dos Estados modernos. Foi no encalço

da exceção que os regimes nazistas e as ditaduras militares invocaram a necessidade extrema de salvar a sociedade de perigos iminentes para instituir a vontade soberana de governos autoritários. Mas é também sob esta figura que novos autoritarismos continuam a se legitimar, inclusive dentro do Estado de direito, como necessidade de exceção para controlar populações perigosas, como é o caso atual dos potenciais terroristas islâmicos, dos diversos tipos de refugiados, simplesmente dos imigrantes ilegais ou até dos potenciais marginais. Todos podem ser perigosos e para evitar o perigo se decreta sobre eles algum tipo de exceção que permita um controle estrito de suas vidas.

I

O modelo de controle biopolítico da população atua com toda eficiência nas várias formas de exceção, em especial na figura jurídica do estado de exceção. Este, quando se decreta de forma ampla, traz à tona a potência absoluta da soberania e o poder totalitário do soberano. O paradoxal desta figura é que foi criada pelos governos constitucionais dentro do Estado de direito para outorgar ao Estado poderes soberanos quando necessário. Os governos absolutistas não necessitavam da exceção pois a norma se identificava com a vontade do soberano. Quando vigora a vontade soberana como norma, não há necessidade de exceção. A exceção é uma figura jurídica do constitucionalismo moderno, criada precisamente para que a vontade soberana, que tinha sido abolida pelo império da lei, viesse a surgir quando necessário. A lei vigora durante a normalidade, porém nos casos de exceção a lei cede espaço à vontade do soberano. Este é o princípio que lateja em todas as formas de reconhecimento jurídico da exceção, seja esta uma exceção total ou parcial.

Ao longo da existência do Estado moderno se ensaiaram muitas formas de exceção jurídica, todas elas

têm o objetivo comum de obter um controle dos governantes (transformados pela exceção em soberanos) da vida de determinados grupos de indivíduos ou populações.

As sociedades modernas, além das formas jurídicas da exceção, criaram técnicas eficientes para sua implementação. Como indicamos anteriormente as formas de exceção existem além da sua demarcação jurídica. A regulamentação jurídica da exceção se constitui numa aplicação no direito de outras experiências de exceção de fato que funcionaram eficientemente como técnicas de controle de populações perigosas. A genealogia da exceção moderna remete aos métodos de exceção criados para conter as pestes dos séculos XVII. Estes se revelaram técnicas políticas muito eficientes para o controle de populações perigosas (FOUCAULT, 1977, p. 173-200). Os pesteados eram um perigo social que devia ser neutralizado. A forma eficiente de neutralizar esse perigo foi estabelecer uma exceção total sobre suas vidas impedindo-os de sair ou movimentar-se, permaneciam encerrados em suas casas, cercados nos quarteirões ou nas cidades pesteadas, eram controlando-os diariamente com chamada obrigatória e ameaçados de morte iminente caso ousassem sair de casa ou romper o cerco.

Para implementar um controle eficiente sobre as populações perigosas dos pesteados criaram-se um corpo de vigias por ruas, quarteirões, cidades. Sua função era policiar, vigiar da limpeza, cuidar da saúde da população. A eficiência desse corpo de polícia foi tão grande que ao desaparecer o perigo da peste e dos pesteados, se pensou que poderia servir para outras funções de vigilância e controle social de outras populações perigosas como os criminosos, vagabundos, desempregados, mendigos, etc. Foi desta forma que o estado de exceção desenvolveu o policiamento como um dispositivo necessário para o gerenciamento da ordem social. Em sua origem, nos séculos

XVI-XVII, o policiamento se define como uma técnica de controle da população: *por polícia não entendem uma instituição ou um mecanismo funcionando no seio do Estado, mas uma técnica de governo própria do Estado* (FOUCAULT, 2003, p. 377).

As técnicas de vigilância e policiamento mantém de modo permanente, ainda que de forma laxa, o estado de exceção já que este, por definição, não pode vigorar de modo continuo. Por similitude, o Estado policial pode ser definido como a fórmula excepcional de governo em que melhor vigora o dispositivo de controle sobre da vida dos cidadãos. Embora a imagem autoritária faz do Estado policial um modelo não desejado pelos princípios modernos do Estado de direito, sua eficiência administrativa no controle da vida dos cidadãos é sempre o objetivo almejado por qualquer governo moderno, inclusive o Estado de direito e o mercado, pelos resultados produtivos que dele se aferem. Desde o século XVII se ensaiaram variadas experiências de formas de exceção jurídica coniventes com um certo Estado de direito (AGAMBEN, 2004, p. 24-38) que originaram diversos modelos de Estado policial.

Embora se legitimaram sob muitas óticas as formas jurídicas e políticas de Estado policial como um modelo de exceção eficiente, os modelos constitucionalistas de governo dos Estados contemporâneos e das instituições do mercado rejeitaram as formas de exceção permanente do Estado policial. Esta é sem dúvida uma das conquistas políticas dos direitos humanos e uma das ameaças de todo Estado sobre o controle das populações. Essa ameaça está contida pelos textos constitucionais, porém não foi abolida. A ameaça não é de um modelo de Estado, mas da lógica biopolítica das instituições modernas. Não é só o Estado que ameaça a vida humana controlando-a, as grandes corporações multinacionais tendem a manipular, controlar, instrumentalizar a vida humana como um mero recurso privado para seus interesses. Estas se regem num marco

geral do direito, porém num espaço limitado por regulamentos e normas internas. Dada a abrangência global que as corporações multinacionais adquiriram, seu poder de controle é superior ao de muitos estados. A influência de suas estratégias de controle e governo é mais abrangente, extrapola a territorialidade de um Estado e se infiltra por uma pluralidade de territórios e populações além dos Estados nacionais. Elas são agentes de estratégias biopolíticas globalizadas (GARCÍA, 2005, p. 103). A vida humana é um mero recurso útil e por consequência se encontra ameaçada pelas mesmas instituições que a reduzem a mera vida natural. Exceção, policiamento e controle são técnicas e dispositivos biopolíticos que se imbricam e complementam com o objetivo de maximizar a potência das estruturas. Este quadro ao mesmo tempo sutil e definido do controle da vida humana levou a Agamben (2002, p. 126) a fazer uma conclusão maximalista: *Somente porque em nosso tempo política tornou-se integralmente biopolítica, ela pode constituir-se em uma proporção antes desconhecida como política totalitária.*

Quem é o soberano no estado de exceção?

A figura jurídica do estado de exceção é também uma técnica política. Essa dupla condição suscita uma questão jurídica e política originária: *quem* tem o poder de proclamar o estado de exceção?

É conhecida a tese de Carl Schmitt de que a soberania reside sobre aquele que tem o poder de proclamar efetivamente o estado de exceção (SCHMITT, 1992). Neste sentido há de se reconhecer que a soberania efetiva do Estado moderno não reside no povo, pois o povo não tem o poder real de proclamar o estado de exceção. Carl Schmitt, guiado por uma clara vocação autoritária, aponta para uma grave contradição do Estado moderno que proclama o

princípio jurídico que: *o poder emana do povo e em seu nome é exercido*; porém, o povo não tem o poder real de proclamar o estado de exceção. A contradição apontada por Carl Schmitt lhe servirá de argumento para legitimar o poder soberano como algo inerente ao poder político. Se o argumento de Carl Schmitt fosse um mero argumento ideológico de uma filo-nazista bastaria com negá-lo a priori. Ainda que seja injustificável qualquer tipo de conclusão autoritária de Carl Schmitt, seu argumento serve de alerta para pensar a tentação autoritária inerente às estruturas do Estado moderno. Tentação esta que fica mitigada pelo direito, porém não é dissolvida. É nesta fresta da aparente impossível negação do soberano que o autoritarismo moderno reaparece uma e outra vez sob as formas de exceção jurídica.

Quem pode proclamar o estado de exceção? Esta questão se desdobra em vários paradoxos que atingem a natureza do próprio Estado moderno. Em primeiro lugar, o estado de exceção é um paradoxo jurídico e político. Ele pertence à ordem jurídica porque é proclamado mediante um ato jurídico de soberania plena. Porém, ao implementar a exceção, nega-se a ordem que a instituiu. O estado de exceção está concomitantemente dentro e fora da ordem. Está dentro porque é instituído por ela; porém só pode existir fora da ordem porque a implementação da exceção só é possível desde fora dela. Só pode se proclamar a exceção desde fora da ordem social, suspendendo-a total ou parcialmente.

Como pode a suspensão da ordem legal estar compreendida dentro da própria ordem? Como diz Agamben (2004, p. 58):

> Na decisão sobre o estado de exceção, a norma é suspensa ou completamente anulada; mas o que está em questão nessa suspensão é, mais uma vez, a criação

de uma situação que torne possível a aplicação da norma.

Esta é uma contradição que mostra a insuficiência do direito a respeito da sociedade e do Estado de direito a respeito da soberania. Uma contradição que indica que a exceção está implícita à norma e revela que o estado de exceção é o reverso da própria norma. Isso quer dizer que a exceção não é o contrário da ordem social, mas seu reverso, ou seja, seu complemento. A exceção é um princípio inerente à ordem social jurídica. Como consequência, toda ordem se fundamenta sobre a sombra da exceção que pode suspender a própria ordem quando as circunstâncias da normalidade forem afetadas por um perigo ou necessidade (AGAMEN, 2004, p. 9-50). No Estado de direito normalidade e exceção não são contraditórios, mas complementares, já que a ordem necessitará da figura da exceção que a suspende como ordem para, na verdade, poder continuar existindo como tal ordem social.

O reverso desta contradição se encontra na condição do oprimido social, na vida do excluído. Nele a correlação ordem e exceção se inverte ao ponto de que não é a exceção que suspende a ordem, senão que a própria exceção se torna ordem, ou seja, a exceção é seu modo normal de vida. Para o excluído social a exceção se tornou sua norma, criando o paradoxo jurídico e político de que, para ele, aceder à ordem social, ou seja, usufruir dos direitos constitucionalmente reconhecidos, se torna uma forma excepcional de vida já esses direitos lhe são negados de fato na sua condição de exceção normalizada.

O estado de exceção é um ato político que revela o verdadeiro soberano da ordem social. Nele a igualdade é suspensa formal e efetivamente por um ato explícito da soberania. Esta tese coloca em crise muitos dos arcabouços formais e jurídicos que legitimam o Estado moderno. Entre eles a afirmação jurídica de que o poder procede do povo e

que em seu nome é exercido, uma vez que, na prática, o povo não tem o poder político de modificar essa ordem através de um ato de exceção. As ditaduras militares sofridas na América Latina, por exemplo, evidenciaram que a soberania do poder do Estado pertencia, nessa conjuntura, aos militares, uma vez que só eles tinham o poder de suspender a ordem constitucional e proclamar o estado de exceção.

O estado de exceção existe negando a ordem que o instituiu. Nele a igualdade é interrompida por um ato de suspensão explícita da ordem jurídica. Os direitos são retirados por um ato de direito formal. Este ato se faz sob a forma de soberania política. Deste modo o ato de soberania da exceção aparece como uma aberração jurídica ou, como sustenta Carl Schmitt, ele é uma afirmação política do poder soberano. A exceção é o ato de autoridade política em que se manifesta o poder soberano. Um poder que está além da ordem social instituída porque tem o poder de destituir essa ordem. Mas, paradoxalmente, é um poder que pertence à ordem social.

Qual a necessidade urgente que exige o estado de exceção?

A análise das contradições do estado de exceção aproxima-nos da lógica biopolítica dos autoritarismos modernos. Uma outra contradição a ser analisada diz respeito a quais são as circunstâncias que o justificam. Habitualmente se invoca o conceito de necessidade extrema, de segurança nacional e inclusive de proteção da vida dos outros. A final quando e como saber que uma necessidade é realmente extrema para decretar o estado de exceção? Qual o tipo de segurança que exige o poder irrestrito de ameaçar que impõe o estado de exceção? Qual a defesa da vida que justifica tornar a retirada do direito que a defende? Como pode-se se defender a vida suspendendo o

direito que a protege? Todos os argumentos a serem utilizados envolvem um elo decisionista.

Carl Schmitt (1992, p. 7) situa bem a problemática ao definir que:

> A decisão sobre a exceção é, em sentido iminente, decisão, pois uma norma geral, como é apresentada pelo princípio jurídico normalmente válido, jamais pode compreender uma exceção absoluta e, por isso, também, não pode fundamentar, de forma completa, a decisão de que um caso real, excepcional.

Para proclamar um estado de exceção se invoca, em geral, a necessidade de defender e proteger a vida dos cidadãos e, correlativamente, a segurança do Estado. A defesa da vida é, na verdade, um argumento ideológico que oculta o motivo principal: a segurança do Estado ou os interesses do mercado. Tudo aquilo que se apresenta como uma ameaça para a segurança do Estado ou contra os interesses do mercado é imediatamente resignificado e devolvido para a sociedade como uma ameaça contra a vida das pessoas. Consequentemente o Estado faz uma identificação simbólica de sua segurança e dos interesses do mercado com a defesa da vida. As doutrinas de segurança nacional, que são instrumentos jurídicos de exceção, legitimam-se como meios necessários para defender a vida da população. A retirada dos direitos, a suspensão da igualdade no estado de exceção é considerada um ato político necessário para proteger a vida dos cidadãos e manter a segurança do Estado.

O paradoxo da exceção é que o Estado, para defender a vida dos cidadãos, necessita ter o poder absoluto de ameaçar essa vida (AGAMBEN, 2004, p. 12). Ele tem que retirar os direitos, suspender formalmente e praticamente a igualdade, para tornar a vida mais controlável. Para poder defender a vida de forma plena, exige a prerrogativa de

poder ameaçá-la de forma absoluta. Esse poder absoluto só o consegue suspendendo o direito sob a forma de exceção sobre aquelas pessoas ou populações que se pretende controlar. A exceção prevista pelos Estados modernos traz à cena a figura contraditória do soberano absoluto que defende a vida ameaçando-a (AGAMBEN, 2004, p. 63). A tese de Giorgio Agamben (2004, p. 12) é que a exceção é o dispositivo original que relaciona o direito e a vida no Estado moderno, um dispositivo contraditório através do qual integra a vida humana no próprio ato de sua suspensão, de sua ameaça. A exceção nada mais é que o modo originário pelo qual o Estado moderno se apropria da vida humana, integrando-a como parte essencial de sua ordem e, para protegê-la e incrementá-la, ameaça-a de forma soberana.

Na exceção se implementa o paradigma biopolítico do governo absoluto da vida. Nela, a biopolítica consegue realizar seu ideal de controle pleno, ou, invertendo a sentença, pode-se dizer que o controle biopolítico absoluto da vida confere às estruturas uma potência máxima. O mais paradoxal é que, por todo o dito, o estado de exceção é o reverso da norma e, não seu contrário. Ele é o princípio imanente à ordem estabelecida e pelo qual essa ordem se constitui como ordem social (AGAMBEN, 2004, p. 56).

O campo como figura jurídico-política da exceção

A figura jurídica da exceção se aplica politicamente através da técnica do *campo*. As figuras do campo e da exceção se complementam. Não pode existir uma exceção indefinida, sua aplicabilidade requer a demarcação exata de dois conceitos: território e população.

O estado de exceção, total ou parcial, aplica-se sempre sobre um espaço geográfico (território) ou sobre um recorte populacional determinado (população). A fixação

exata desses limites garante a eficiência da exceção. Essa eficiência se mede pela capacidade de controle do território e da população. O controle por sua vez requer informação detalhada dos indivíduos, de suas vidas e movimentos cotidianos. O indivíduo tem que ficar visibilizado ao máximo, sua conduta deve ser conhecida ao detalhe, seus atos têm que ser dimensionados ao pormenor. O paradigma do controle é o panotismo total do indivíduo a ser governado[92]. A exceção, através da figura do campo, possibilita que esse panotismo se exerça sem trava nenhuma. Todas as técnicas contribuem para a máxima visibilização dos sujeitos e como consequência seu melhor controle.

O campo, como figura jurídico-política da exceção, começou a existir desde os primórdios do Estado moderno. Dentro do campo todos são iguais porquê de todos foram retirados, parcial ou totalmente, os direitos. É uma igualdade que torna igualmente vulneráveis a todos os que vivem no campo e sob a exceção jurídica. É uma igualdade contraditória, como a própria exceção. É uma igualdade suspensa pela retirada dos direitos que criou a exceção, porém vigora como igualdade interna de todos os que habitam o campo da exceção no qual se encontram igualmente expostos à arbitrariedade da vontade soberana. O campo é uma figura jurídica e uma tecnologia biopolítica. Nele incidem as contradições inerentes ao próprio estado de exceção. O campo é criado como um espaço geográfico ou demográfico onde rege a exceção, consequentemente se encontra fora do ordenamento jurídico normal. Embora seja uma exceção da ordem jurídica normal, não é um espaço externo porque o que no campo de exceção se encontra

[92] É conhecido o estudo do que foi primeiro ministro da Inglaterra, Jeremy Bentham, sobre os desenhos da arquitetura panóptica, que refletem o paradigma de um governo feito pelo controle absoluto dos governados através da exposição visível dos seus atos. Idem. *El panóptico.* Barcelona: La Piqueta, 1989.

excluído está concomitantemente incluído pela ordem que o instituiu. Os excluídos que habitam o campo de exceção estão incluídos na ordem na forma de uma inclusão excludente. Eles não estão simplesmente fora, estão cercados pela exclusão e desta forma incluídos (AGAMBEN, 2004, p. 176). Foi este paradoxo jurídico e político que levou Walter Benjamin (1996, p. 222-234) a dizer, na sua tese VIII *Sobre o conceito de história,* que: *a tradição nos ensina que, para os oprimidos, o 'estado de exceção' em que vivemos é a norma.*

A exceção é a norma do campo. Ou como diz Agamben (2002, p.175), *o campo é o espaço que se abre quando o estado de exceção começa a tornar-se regra*. Dentro do campo a ordem jurídica que vigora é a suspensão, total ou parcial, dessa ordem. No campo a vida humana está exposta à vulnerabilidade do controle absoluto. No campo todos estão numa condição de igualdade, lá se encontram expostos igualmente à norma da exceção. A igualdade faz da exceção do campo uma forma isonômica da arbitrariedade. Ninguém dentro da exceção do campo é uma exceção, todos são iguais pois todos estão despossuídos igualmente do direito. Os que habitam o campo da exceção são iguais na negação da igualdade, se assim não fosse não estariam sob exceção nem viveriam no campo. O campo é o paradigma da ordem biopolítica onde o controle sobre a vida humana é absoluto e, por isso, a potência do poder é plena. Neste sentido, o modelo do campo é o paradigma do governo biopolítico.

I

Ao contrário do que se pensa habitualmente, o campo de exceção não é uma aberração jurídica, política ou humanitária dentro da modernidade. Ele é uma prática coerente com a racionalidade instrumental moderna (AGAMBEN, 2001, p. 40). Os precedentes históricos do

campo de exceção se confundem com o surgimento do Estado moderno. A exceção, como dispositivo de controle pleno da vida vigorou de forma absoluta durante o período da escravidão. É conveniente lembrar que a escravidão surge concomitantemente à constituição do Estado moderno. As teorias constitucionalistas de Locke, por exemplo, justificam a existência da escravidão como uma exceção derivada do estado de guerra (LOCKE, 2001, p. 401-404). O mesmo Estado constitucional que se legitima a partir da ruptura com a ordem estamental medieval e se apresenta Estado de direito protetor de seus cidadãos, criou a exceção para negros e índios. Os direitos humanos ficavam suspensos para as populações afrodescendentes e os indígenas. Uma vez que estas populações foram reduzidas a mera vida natural, era legítimo controlá-las com a arbitrariedade da soberania absoluta incutida na barbárie da escravidão. A escravidão moderna é um dispositivo do biopoder criado pelos Estados modernos. Ela não é um ato de irracionalidade, mas uma estratégia racional deliberada pelos Estados e pelo mercado para explorar as novas terras. A legitimidade desse dispositivo funcionou a partir da figura da exceção. A vida dos afrodescendentes e indígenas foi despojada de todo direito e reduzida a mera vida natural. Esta condição jurídica possibilitou ao Estado e o mercado implementar um controle absoluto sobre eles. A definição racial funcionou como a demarcação do campo biopolítico sobre o qual se aplicava a exceção do direito. A escravidão representa, sem dúvida, a experiência mais perversa de controle biopolítico implementada pelos Estados e pelo mercado modernos. Esse dispositivo de exceção se aplicou durante mais de trezentos anos de forma implacável sobre populações negras e indígenas, definidas previamente como campos biopolíticos onde não vigorava a ordem jurídica da cidadania.

A figura do campo adquiriu seu aprimoramento jurídico nos decretos legais que criaram as *reservas*

indígenas dos Estados Unidos (UTLEY, 1966). Os Estados Unidos, ao delimitar por um ato legal os territórios de exceção para os indígenas, criaram a figura jurídica moderna dos campos de concentração. Os indígenas que habitavam as reservas estavam fora da ordem legal do Estado, eles eram excluídos da cidadania do Estado (BROWN, 2004). Estavam dentro do Estado porque ele os controlava, porém existiam fora da sua ordem legal como exceção. Chegava ao extremo de que qualquer cidadão norte americano que matasse um índio não podia ser culpado por isso, já que a lei não o tipificava como delito; porém, o contrário, sim, ocorria. Os Estados Unidos se apresaram em dar cidadania a todos os habitantes "chicanos", residentes nos territórios conquistados ao México; porém, tiveram o cuidado de negar essa cidadania aos povos indígenas desses mesmos territórios.

O contraditório dessa situação é que os indígenas são excluídos da cidadania do Estado e, por esse mesmo ato de exclusão, são incluídos, pelo Estado, na forma de exceção. Uma exclusão que inclui, ou uma inclusão excludente. Os índios das reservas eram totalmente vulneráveis e, por isso, estavam plenamente controlados. As reservas indígenas se converteram, na prática, em campos de extermínio. Elas foram os primeiros campos de extermínio massivo de um Estado moderno. A prova disso é que, em poucas décadas, conseguiram a quase total extinção das grandes populações indígenas que habitavam aqueles territórios.

De lá para cá, a figura do campo de exceção foi aplicada pelo Estado moderno de muitas formas e inúmeras ocasiões. A figura jurídica do *apartheid*, nos Estados Unidos e na África do Sul, é um estado de exceção que também vigorou nos *concentrations camps* que os ingleses criaram para encerrar os *boers.* Estas experiências políticas e suas figuras jurídicas de controle biopolítico promovidas pelos Estados modernos nada mais são do que a delimitação de campos de exceção para populações.

Os deslocamentos e cercamentos de populações foram utilizados constantemente pelos colonialismos do século XIX como meio para controlar as formas de subversão contra as metrópoles e conseguir maior produtividade das populações. A África é ainda vítima das sequelas dessas políticas de divisão arbitrária de populações para seu controle mais eficiente.

O nazismo aprimorou ao extremo o controle biopolítico nos campos de exceção. Porém, o que deve chamar a atenção é que os campos de extermínio nazistas foram, antes de mais nada, uma figura jurídica que já existia e que foi criada pelos Estados modernos. O estado de exceção dos nazistas não foi sua invenção, eles aplicaram uma figura jurídica que já existia no direito constitucional do Estado alemão. Os nazistas decretaram o estado de exceção em 1933, com a eleição de Hitler, e nunca foi derrogado. De igual modo os militares brasileiros se utilizaram de diversos elementos jurídicos já prescritos na constituição e outros por eles criados como os Atos institucionais para suspender a ordem social e impor um estado de exceção. O nazismo governou doze anos como um estado de exceção. Os militares brasileiros governaram mais de vinte anos sob a forma da exceção jurídica. Os campos nazistas foram o espaço físico resultante de uma ordem jurídica em que a exceção se aplicou como norma sobre uma determinada população. Os porões das delegacias e outros locais específicos foram os campos biopolíticos criados pelas ditaduras latino americanas para executar a tortura de forma impune como método biopolítico da segurança nacional. Os opositores e subversivos políticos eram a população sobre a qual se aplicava a exceção total nas ditaduras, confinados nas delegacias estas se constituíram no campo biopolítico em que a exceção era a norma a vontade soberana regia arbitrariamente e de forma absoluta.

Estes processos não são meros episódios pontuais de barbárie provocada pelo delírio de ditadores, eles obedecem a estratégias de racionalidade do poder em que a exceção atua como figura jurídica e técnica política para manter a ordem. Embora o nazismo e as ditaduras militares sejam as barbáries mais próximas no tempo e no espaço, elas são uma das muitas versões que desde o século XVIII se legitimou por parte do Estado e do mercado a forma de exceção como controle necessário sobre populações perigosas (AGAMBEN, 2001, p. 40).

Em muitos cenários contemporâneos a exceção surge constantemente como o grande paradigma biopolítico em que os interesses do mercado ou dos Estados estão ameaçados de forma estratégica. A intervenção militar permanente de EEUU em diversos países, a invasão histórica de vários países latino americanos, ou a atual invasão do Kuwait, do Iraque do Afeganistão, vá acompanhada de formas de exceção para controlar as populações opositoras. Entre os muitos exemplos atuais de estado de exceção está o já mencionado *USA Patriot Act*, de 2001, que permite "manter preso" a um estrangeiro que seja considerado suspeito de atividades que ponham em perigo a "segurança nacional" dos Estados Unidos. A situação dos detidos por suspeita de terrorismo, as chamadas prisões secretas, constitui um autêntico estado de exceção só juridicamente comparável aos *lager* dos nazistas. Em prisões como as de Guantánamo o prisioneiro está dentro de um campo de exceção. Nele a ordem está suspensa e vigora a vontade do poder soberano, que faz da arbitrariedade a norma.

O estado de exceção vigora sobre amplos territórios e populações de países como Colômbia, México, Birmânia, Filipinas, Cingapura, Iraque, Afeganistão, Paquistão, Irã, Turquia, Kuwait, Rússia, China, Israel, Argélia, Tunísia, Líbia, Sérvia, Nigéria e, ainda, uma longa lista de países difícil de relatar. Merece especial menção a situação de

estado de exceção em que vivem atualmente os territórios palestinos. Estes territórios são um autêntico paradoxo jurídico e um exemplo de controle biopolítico por parte do Estado de Israel. Neles as populações, sob a argumentação da potencial ameaça terrorista, são cercadas, vigiadas em seus movimentos de idas e vindas, controladas em todas as suas formas de subsistência, fiscalizadas em todos os seus movimentos. Os territórios palestinos constituem atualmente autênticos modelos de campos de exceção sobre os quais se aplica a soberania da força como método de controle. Como todo campo de concentração, seu objetivo final é o controle da população, evitar sua expansão e, provavelmente, promover uma política de diminuição étnica. Esta não pode ser chamada de extermínio porque não há um genocídio massivo, porém sim há uma morte seletiva de pessoas, uma dispersão estratégica das populações, um enclausuramento e fragmentação dos grupos populacionais, promovendo uma paulatina restrição de crescimento populacional.

Um outro exemplo atual do campo de exceção se encontra nos milhões de refugiados concentrados em campos e dispersos pelo mundo inteiro. Especialmente trágica é a situação dos refugiados dos campos de Darfur (Sudão), dos refugiados da guerra do Iraque, Saharauis, Etiópia, Somália, Bósnia, Líbano, Argélia, Ruanda, Burundi, etc. O campo de refugiados é um espaço em que a ordem jurídica se aplica também como exceção. Eles estão num espaço político inserido na ordem jurídica de um Estado que não os reconhece como seus cidadãos. Contudo, reconhece a existência desse espaço dentro de si como uma exceção da ordem do Estado. O Estado não se faz responsável direto pelos refugiados, pois eles não têm sua cidadania. A vida nos campos de refugiados é muito vulnerável. Ela está exposta permanentemente a atos arbitrários de poder porque está dentro do estado de exceção de um campo.

A condição de exceção é vivida também por milhões de migrantes clandestinos que, dentro de um determinado Estado, não são reconhecidos como cidadãos. Suas condições de *clandestinos* os caracterizam como uma exceção dentro da ordem. O Estado não os quer e não os reconhece, pretende expulsá-los. Por serem uma exceção dentro da ordem, estão fora da ordem, embora se encontrem dentro dela. Vivem numa forma de exceção legal que os torna muito vulneráveis a qualquer ato de exploração, inclusive de agressão. Não podem revelar a sua existência porque o Estado os expulsaria, por isso se submetem a exigências de exploração e opressão que outro cidadão em situação normal poderia denunciar como uma agressão contra sua condição humana ou contra seus direitos de cidadania. O emigrante clandestino vive num estado de exceção e, por isso, está exposto, como mera vida natural, ao poder absoluto da ordem vigente.

O campo, enquanto espaço de exceção, é um paradoxo. É uma demarcação que se situa fora do ordenamento jurídico da norma; porém, não é um simples espaço externo. É uma anormalidade jurídica que se transforma em normal por um ato de direito. A exclusão implícita na exceção do campo é um modo de inclusão dos espaços controlados fora da norma geral do direito, mas criados pelo direito. O campo se converte numa exceção normatizada e numa exclusão que inclui a exceção como parte do direito. O campo é a figura em que o estado de exceção pode se realizar de forma estável. Nele vigora como máxima o poder soberano. Quando o estado de exceção começa a ser regra, este se converte em campo. No campo há o paradoxo de que o estado de exceção perde a sua excepcionalidade e se converte em normalidade. A suspensão do ordenamento jurídico se transforma em disposição normal. O estado de exceção é a obra prima do totalitarismo. Por sua vez, ele é o modelo de eficiência

política almejada pela governabilidade das instituições modernas e do próprio Estado.

O biopoder trata a vida de forma paradoxal. Ele inseriu a vida humana como um recurso útil para os interesses do Estado e do mercado. Porém o poder sobre a vida se desdobrou num poder da vida. O poder da vida humana em insurgir-se como categoria política, articular-se como verdade ética e produzir discursos e práticas políticas contra todas as formas de controle e dominação. O discurso dos direitos humanos é um contra discurso às formas de controle biopolítico da vida. É um discurso que traz à tona a importância política da vida, porém na perspectiva da libertação de todo controle opressor e de suas técnicas de exceção normalizada. É nesta fronteira sutil do discurso e da prática biopolítica que se lida a grande disputa de poder do século XXI e nela se insere este trabalho que é também um discurso biopolítico em favor dos oprimidos.

BIBLIOGRAFIA

ADORNO, Theodor, e HORKHEIMER, Max. *Dialética do Iluminismo.* Rio de Janeiro: Zahar, 2006.

AGAMBEN, Giorgio. *Homo Sacer*. O poder soberano e a vida nua. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

_____. *Medios sin fin.* Notas sobre la política. España: Editorial Pre-textos, 2001.

_____. *Estado de Exceção.* São Paulo: Boitempo, 2004.

BENJAMIN, Walter. Sobre o conceito de história. In: Id. O*bras escolhidas.* São Paulo: Brasiliense, 1996.

BROWN, D. *Enterrem meu coração na curva do rio*. A dramática história dos índios norte-americanos. Porto Alegre: LP&M, 2004.

ARISTÓTELES. *Política*. Londres: Oxford University Press, 1967.

FOUCAULT, Michel. *Segurança, território e população.* São Paulo: Martin Fontes, 2008.
_____. Michel. *Nacimiento de la biopolítica.* Buenos Aires: FCE, 2008.
_____. *Ditos & Escritos IV*. Estratégia, poder-saber. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003.
_____. A vontade de saber. In: *História da sexualidade.* Rio de Janeiro: Graal, 1999, p. 127-149.
_____. *Microfísica do poder*. São Paulo: Graal, 1993.
_____. *Vigiar e punir*. Petrópolis: Vozes, 1977.
GARCÍA, Francisco Vazquez. Empresarios de nosotros mismos. Biopolítica, mercado y soberanía en la gubernamentalidad neoliberal. In: PEREZ, Javier Ugarte. *La administración de la vida.* Estudios biopolíticos*.* Barcelona: Anthropos, 2005.
HARDT, M.; NEGRI, A. *Império*. Rio de Janeiro: Record, 2002.
HOBBES, T. *El Leviatán.* Madrid: Tecnos, 1996.
HORKHEIMER, Max. *Teoria tradicional e teoria crítica*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
LOCKE, J. *Dois tratados sobre o Governo*. São Paulo: Martins Fontes, 2001.
MATE, R. *Medianoche en la historia*. Comentarios a las tesis de Walter Benjamin sobre el concepto de historia. Barcelona: Trotta, 2006.
ROSE, N. *Powers of Freedom.* Reframing Political Thought. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
RUIZ, C. *Os labirintos do poder*. O poder (do) simbólico e os modos de subjetivação*.* Porto Alegre: Escritos, 2004.
_____. *As encruzilhadas do humanismo*. A subjetividade e a alteridade ante os dilemas do poder ético. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006.
SCHMITT, Carl. *O conceito do político*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1992.
UTLEY, Robert M. *Indian fights;* News facts and sevens encounters. Norman: University Oklahoma Press, 1966.

Violations of Humanitarian Law – The Lack of a Coherent Accountability and Sanction Regime

Joachim Wolf

International humanitarian law is a field of law with its own characteristics. War creates chaos. Deadly and often uncontrollable consequences of military activities lead to sad collateral damages for civilians. During the last 150 years, politicians, military experts and scholars of international law tried to tame the most terrible consequences of war by general rules of warfare and principles of humanity.[93] The general tenor is to prevent unnecessary suffering of soldiers and civilians by subjecting a purely military understanding of warfare to basic considerations of humanity. This regulatory concept has reached the limits of what could be reached by general rules of law to regulate situations of complex and chaotic military violence.[94] Disturbing examples are massacres during armed conflicts either by soldiers out of control or – even worse – instigated by military leaders who are prepared to implement criminal policies of ethnic cleansing and genocide.

I. The fragmented and unsystematic nature of the Conventions and agreements

The general rules of international humanitarian law as laid down and derived from conventions, agreements and

[93] K Ipsen *Völkerrecht* 6 ed (2014) 1188.

[94] It is interesting to note that most textbooks do not contain a systematic chapter of "international humanitarian law" at all. The relevant subject-matter is implicitly treated under "law of armed conflicts" and "Geneva Conventions".

State practice create a highly fragmentary and unsystematic picture. This is even more so when it comes to the legal consequences for violations of humanitarian law.[95]

1. Discrepancies between general rules of State responsibility and conventional sources of humanitarian law

Article 3 of the Hague Convention (IV) of 1907 on the Laws and Customs of War on Land refers to compensation in the case of violations of its provisions "if the case demands". This rule should be interpreted as an obligation of a belligerent party to compensate damages in so far as concrete damages occurred owing to a violation of the Hague Convention, which can be attributed to this belligerent.[96]

The four Geneva Conventions speak a different language. According to common articles 49 seq. (I), 50 seq.

---

[95] The term „legal consequences" (in German: Rechtsfolgen) referes to the specific part of a general rule of law, which indicates the legal consequences coming into effect if the elements that are required to proof a crime are given in a specific case.

[96] Art. 3 Hague Convention (IV) is subject to an ongoing dispute about the question of direct individual claims for compensation by victims of war crimes against a responsible High Contracting Party. Courts and most academics do not support individual claims. See P. Stammler *The claim of victims of war for compensation. A representation of international legal standards and the practice of some international organizations and states regarding the recognition of individual compensation claims for violations of humanitarian law*' (2009) 71; R. Dolzer. 'The settlement of war-related claims: Does international law recognize a victim's private right of action? Lessons after 1945' 20 *Berkeley Journal of International Law* (2002) 296ff. Art. 3 is usually interpreted as a provision that regulates the interstate level only. The same applies to reparatory and compensatory claims based on the ILC Draft Rules on State Responsibility, see J. Crawford *The International Law Commission's articles on state responsibility: introduction, text and commentaries* (2002) 210.

(II), 129 seq. (III), and 146 seq. (IV) the High Contracting Parties undertake to enact any legislation necessary to provide effective penal sanctions for persons committing or ordering grave breaches of the Conventions (war crimes) to be committed.

This is remarkably different to the rules of the Hague Convention, which is silent on the issue of criminal responsibility. Conversely, the Geneva Conventions are silent on the general consequences of State responsibility such as reparations and satisfaction if the Conventions are violated. The rules referring to non-international armed conflicts in Additional Protocol II are by far the most fragmented and too underdeveloped to regulate issues of responsibility or liability for breaches of law. Article 6 deals with national criminal law in cases of war crimes. No reference is made to the problem of State responsibility, although it is beyond dispute that basic rules of humanitarian law also apply to non-international armed conflicts.[97]

2. Intermediary measures for reparation in peace treaties, lump sum agreements, agreements on claims commissions and binding resolutions of the UN Security Council

To bridge the gaps in regard to the fragmentary nature of the legal consequences of violations of international humanitarian law, state practice and international organizations such as the United Nations present a variety of measures aimed at a more effective implementation of humanitarian law. In general terms, these measures can be described as intermediary steps to

[97] M Herdegen *Völkerrecht* 11 ed (2012) 402; C Greenwood in D Fleck (ed) *The Handbook of International Humanitarian Law* 2 ed (2008) 55.

connect the breach of imperfect obligations of humanitarian law with practicable legal consequences. Examples are obligations of war reparations in peace treaties98, lump sum agreements[99] to peacefully regulate the consequences of an armed conflict between the conflict parties, ad hoc tribunals based on agreements[100] or binding resolutions of the UN Security Council[101] to decide questions of compensation and of criminal responsibility on a case-by-case basis.

Sometimes, it remains difficult to determine whether – and if so, to what extent – the intermediary character of the agreed or unilaterally disposed sanctions regime can still be considered for legal consequences of the breach of primary rules of humanitarian law. A legal consequence is considered to be an abstract element of a general legal rule, which, in terms of legal logic, follows generally formulated preconditions building the other part of the general rule. In more practicable terms, legal consequences are instruments to establish which law is relevant to decide a given case. One of the characteristics of a legal consequence as an elementary part of a general rule of law is that it is

---

[98] See below sub II 3.

[99] D J Harris Cases and Materials on International Law 6 ed (2004) 200, 213.

[100] An example for an International Criminal Tribunal based on agreement is the Special Court in Freetown. The agreement was made in 2000 between Sierra Leone and the United Nations to prosecute serious violations of international humanitarian law committed in the territory of Sierra Leone since 30 November 1996. Another example is the Criminal Tribunal that was established by agreement between the United Nations and the Cambodian government in 2003 to settle human rights and international humanitarian law violations committed between 17 April 1975 and 6 January 1979.

[101] International Criminal Tribunal for former Yugoslavia (ICTY), established in 1993 by UN Security Council resolution 827 (S/RES/827, 25 May 1993) and International Criminal Tribunal for Rwanda (ICTR), established in 1994 by UN Security Council resolution 955 (S/RES/955, 8 November 1994).

directly and strictly attached to the conditional part of the rule.[102]

Consider the following example: If a military leader, who belongs to the ordinary armed forces of a belligerent party to an armed conflict, orders his subordinates to kill civilians will fully and, as a consequence of this order, some fifty civilians of the population in an occupied territory are dead, this would constitute a grave breach of the Fourth Geneva Convention. Such a killing of civilians could be attributed to the belligerent party to which the perpetrators belong. All preconditions for State responsibility in terms of the relevant ILC Draft Rules are given, viz. (i) conduct of persons occupying the position of a state organ which can be attributed to the State, (ii) a breach of an obligation of that State, in this case the obligation to protect the civilian population under military occupation of a belligerent party and to effectively prevent the own military forces from wilful crimes, and serious detrimental consequences arising out of the breach of this obligation, here the death of more than fifty civilians. The legal consequences for this violation of international law by a belligerent State are defined in Articles 29 to 33 of the ILC Rules, and include reparation in its different forms of restitution (which would be impossible in the example given), compensation and satisfaction. There is no doubt that these legal consequences fall in the ambit of general rules of State responsibility, due to the strict way in which these consequences are linked to the conditional parts of the rule.

To give a second example: Suppose there an armed conflict breaks out between a strong military and politically-dominant State and a weaker but oil-rich State. The events leading to the conflict are not clear and it also cannot be clarified which side is to be blamed for the

[102] The logical structure of a social rule is a 'criterion' and a 'consequence', see https://www.academia.edu/2591668/Logical _Structure_of_A_Rule.

escalation of the hostilities. A settlement can become very difficult after years of armed conflict with a lot of actual and/or alleged violations of humanitarian law on both sides due to the amount of violations and the lack of reliable evidence in support of individual incidents. It often happens that the party who carries off a military victory urges the other side to capitulate and accept a peace treaty with conditions that are favourable to the victorious power but burdens the other party heavily with obligations to pay reparations and restrictions to its sovereignty.[103] The burdensome provisions laid down in the peace-treaty against the victim cannot be considered to be legal consequences of his violations of humanitarian law during the armed conflict. The peace treaty disrupts any fixed connection to general rules of humanitarian law or other legal regimes of international law.

II. Perceptions of war crimes in the media and public opinion

Journalists and other persons who are not equipped with professional legal skills often reflect on humanitarian law and sanctions for violation thereof and create perceptions in our mind. This could concern war criminals and war crimes perpetrated by the likes of Slobodan Milosevic, Pol Pot, Adolf Eichmann, and Ratko Mladic. Such reports can also engrave associations with the names of places where massacres took place, for example Katyn, Lidice, My Lay, and Srebrenica. Such associations could be linked to international criminal tribunals, which had been

[103] Sometimes reparations can take on very humiliating forms for the victim, eg as Article 231 of the Versailles Peace Treaty did in relation to the German Empire (German *Reichsgesetzblatt* 1919, 687). Germany was forced to accept complete responsibility for initiating World War I and was made liable for all material damage of the victorious Allied Powers.

created in the last two decades such as the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia (ICTY) and the Criminal Tribunal for Rwanda (ICTR)104 that dealt with the most serious forms of gross and systematic violations of humanitarian law, viz. war crimes, aggression and crimes against humanity, including genocide.

We have become used to perceive violations of international humanitarian law and war criminals through the lens of the media. The focus of such media coverage is on crimes that have been committed.[105] Such perceptions are rather one-sided, though, and often does not set out the legal position of the various conventions properly. This will be discussed in more detail below.[106]

1. The lack of coherence in the relevant State treaties, conventions and related protocols

If we look at the relevant conventions and protocols of humanitarian law, a complex but unsystematic picture of legal consequences in response to violations of the laws of armed conflicts evolves. The rules creating such legal consequences stem from very different legal categories such as war crimes and punishment for criminal offences, compensation for damages triggered by State responsibility for violations of humanitarian law, and different forms of sanctions and countermeasures by third States and international organisations.

---

104 See above note 9.

105 There are also other reasons for this crime-oriented view, for example criminalization of the enemy and of armed conflicts against islamistic terrorists as a new form of "asymmetric warfare" by some belligerents, i.e. the United States of America in its "Global War on Terror".

106 Sub part III, Criminal Responsibility for War Crimes.

a) Reparatory and compensatory State responsibility. (Article 3 Hague Convention IV of 1907)

As already mentioned, a general rule can be found in the first regulation of legal consequences in Article 3 of the 1907 Hague Convention (IV) Concerning the Laws and Customs of War on Land. Accordingly, "a belligerent party, which violates" the Regulations laid down in the Annex to this Convention "shall, if the case demands, be liable to pay compensation. It shall be responsible for all acts committed by persons forming part of its armed forces." [107]

Article 3 connected violations of the Hague Convention to the general rules on State responsibility. In those days, these rules were couched in terms of restitution for damages arising from delicts attributable to the responsible State.[108] Obviously, the High Contracting Parties to the Hague Convention started from the self-understanding premise in those days that violations of the Convention during an armed conflict would be violations by the High Contracting Parties,[109] invoking collective State responsibility of these Parties and of the belligerents. The content of this form of responsibility and its legal

[107] The restrictive formula "if the case demands" is subject to disputes among legal scholars. To argue this formula would strip Article 3 of any character as generally binding legal rule of the Convention, as some scholars do, is not convincing. The language rather emphasizes the specific relationship between a violation of the Convention by a belligerent party and damage suffered by a different belligerent party, which is the result of the violation of the Convention and not from normal hostilities.

[108] See J Wolf 'Unrecht' in I Seidl-Hohenveldern (ed) *Lexikon des Rechts. Völkerrech*t 2 ed (1992) 336.

[109] The premise was laid down in article 2 of the Hague Convention (IV) of 1907. According to article 2, "the present Convention (does) not apply except between Contracting Powers". Thus, without recognizing legal consequences arising for the High Contracting Parties in cases of violations, the Hague Convention (IV) would have had no field of application.

consequences are reparatory obligations of the violating State to compensate injured States and their nationals for damages arising out of the injurious violations. This included the obligation to offer satisfaction if the damage could not be fully refunded by paying a sum of money.

b) War crimes as a new legal category for grave and serious violations of humanitarian law (Geneva Conventions of 1949 and Additional Protocol I of 1977)

The next step was taken after World War II with the adoption of the four Geneva Conventions of 1949, attaching criminal responsibility of individual perpetrators to grave breaches of humanitarian law as the dominant form of responsibility under international law.[110] About thirty years later Additional Protocol I of 1977, which relates to the Protection of Victims of International Armed Conflicts,[111] strengthened and extended this concept of the four Geneva Conventions. The Protocol added new categories of war crimes (Articles 11 and 85) and specified the individual criminal responsibility for such crimes by assigning criminal responsibility for non-prevention of war crimes by subordinates to military superiors (Article 87). Orders by superiors to their inferiors to commit war crimes could no longer be regarded as an acceptable ground to exclude responsibility of subordinates for war crimes.

All violations of international humanitarian law, which are determined by the Geneva Conventions or Additional Protocol I as "grave breaches" are considered to be war crimes in terms of these legal instruments. To qualify as a "war crime" implies the legally binding statement that

[110] Relating to the Protection of Victims of Armed Conflicts, 75 U.N.T.S. 31; 75 U.N.T.S. 85; 75 U.N.T.S. 135.
[111] 1125 U.N.T.S. 3.

committing the respective war crime is a concern for the international community as a whole.[112]

c) The twofold concept of responsibility under Additional Protocol I.

Additional Protocol I is distinct from the four Geneva Conventions and endorses a twofold concept of accountability. It attaches individual criminal responsibility to grave breaches of the Conventions and this Protocol and simultaneously reintroduces collective State responsibility in the same form as the old Article 3 of the Hague Convention (IV) of 1907 did for all violations of State obligations under the four Geneva Conventions and Additional Protocol I. This form of collective and objective State responsibility that was codified in the general rules by the International Law Commission (ILC) in terms of the Draft Articles on State responsibility,[113] was not originally part of the four Geneva Conventions of 1949, whatever the reasons for this loophole might have been.

d) The questionable rule-based character of legal consequences for violations of humanitarian law

The conventional and treaty-law position on legal consequences arising from violations of humanitarian law is varied, disparate and lacks a systematic coherence. It can be said that there is

---

[112] This also follows from article 5 of the Rome Statute for the I.C.C. which states that the jurisdiction of the I.C.C. "shall be limited to the most serious crimes of concern to the international as a whole", including war crimes.

[113] Annex to resolution 56/83 of the UN General Assembly, 12 December 2001.

- a very general and abstract rule on objective State responsibility for violations of obligations under the Hague Convention (IV) in the beginning (1907);
- an unexpected shift to a new war crimes concept where the consequences are predominantly of a criminal law nature;
- a mixture of classical reparatory and compensatory rules of State responsibility connected with a dominant concept of individual criminal responsibility for war crimes in Additional Protocol I without clarifying how the different concepts are related;
- a variation of primary norms creating State obligations and international crimes in order to strengthen respect for international humanitarian law in armed conflicts. International conventions containing specific primary norms include the Genocide Convention[114], the Convention against Torture[115], the Convention against Enforced Disappearances[116] and the different legal instruments against all forms of aggression[117].

All of these conventions, statutes and UN resolutions are aimed to prepare the basis for new measures to protect and develop rules of international humanitarian law, yet without regulating legal consequences in case of a violation of these rules. The international law position in this field is that a growing number of primary norm obligations stand in contrast to a lack of clear legal consequences for the violation of these obligations. It is still to be clarified

[114] Adopted by Resolution 260 (III) of the United Nations General Assembly on 9 December 1948.
[115] Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, adopted by United Nations General Assembly, Resolution 39/46 of 10 December 1984.
[116] Annex to UN General Assembly Resolution A/RES/61/177 of 20 December 2006.
[117] Definition of Aggression, Annex to Resolution 3314 (XXIX) of the United Nations General Assembly of 14 December 1974; Article 8 *bis* (1) of the Rome Statute for the I.C.C. (2187 UNTS, 90; ILM 37 (1998), 1002.

whether the field of legal consequences arising from violations of humanitarian law obligations can be couched in terms of general rules of law. It could therefore happen that we will have to develop substitutes for traditional legal consequences in order to provide international humanitarian law with a rule-based legal character.

A starting point could be the history of ideas and attempts to transform customs of war into legal rules. This could facilitate an answer to questions why the criminal-law concept of war crimes became so dominant in creating respect for humanitarian law after World War II and why there are such huge loopholes in determining legal consequences for violations of the laws of war.

2. After World War I: The revival of the notion of criminal international law responsibility of States for waging a war

With the Versailles Peace Treaty 1919 at the end of World War I, a new base-line scenario of international responsibility of States for violations of rules regarding wars was established, viz the idea of a State being guilty for the outbreak of an international war. It was considered to be a State crime to wage an aggressive war against other States.

The peace treaties of Paris of 1814/15 after the Napoleonic wars were forerunners to this development were. Napoleon was treated like an outlaw.[118] He was first expelled to Elba and then sent into exile on the island of St.

[118] The Peace Treaty signed in Paris on 30 May 1814 formally ended the Napoleonic Wars. This treaty was linked to negotiations at the Vienna Congress 1815 and the Final Act of the Congress. Due to Napoleon's interim return to power during the Vienna Congress, an official "Declaration at the Congress of Vienna, 13 March 1815" declared Napoleon to be an outlaw (http://en/wikisource.org/wiki/Declaration_at_the_Congress_of_Vienna)

Helena. This form of punishment by the alliance of Great Powers in those days was addressed to Napoleon himself, not to France as a nation, even if the political intention of Napoleon's treatment might have been directed also against the French nation.

A period of 104 years passed before another peace treaty blamed the head of a State in terms of international criminal law for waging an aggressive war. Article 227 in combination with article 231 of the Peace Treaty of Versailles[119] accused Emperor Wilhelm II of Germany "for a supreme offence against international morality and the sanctity of treaties". A special tribunal was to be constituted under article 227 to try the accused and to determine an appropriate punishment. The offence under article 227,[120] which was formulated in vague moral rather than legal terms, was linked to Germany being held responsible under article 231 Versailles Treaty for waging an aggressive war.[121] It was not proved that Germany actually started the war but the terms of the treaty had to be accepted by Germany as a militarily defeated power. Politically and in the general understanding of the German and Allied populations who lost World War I, article 231 Versailles Treaty was criticized

[119] German *Reichsgesetzblatt* 1919, 687.

[120] Article 227 of the Versailles Treaty determined the following: "In its decision the tribunal will be guided by the highest motives of international policy, with a view to vindicating the solemn obligations of international undertakings and the validity of international morality. It will be its duty to fix the punishment which it considers should be imposed."

[121] Article 231 of the Versailles Treaty stated: "The Allied and Associated Governments affirm and Germany accepts the responsibility of Germany and her allies for causing all the loss and damage to which the Allied and Associated Governments and their nationals have been subjected as a consequence of the war imposed upon them by the aggression of Germany and her allies."

as unjustified.[122]

Article 231 deals only with State responsibility and the corresponding compensatory obligations, not with collective criminal responsibility. Insofar the stipulations of the Versailles Peace Treaty reflect the new idea of State crimes. However, the idea of States being guilty collectively of international crimes was never incorporated into the general rules of international law regulating wars and armed conflicts. This is still the position today

The Nüremberg and Tokyo Tribunals and trials against war criminals made an important contribution to this development.[123] All indictments and sentences of these trials were strictly confined to criminal responsibility of individual perpetrators. The tribunals took a strong stance that collective criminal guilt has no place in the system of international law and thus a State cannot be held liable:

> Crimes against international law are committed by men, not by abstract entities, and only by punishing individuals who commit such crimes can the provision of international law be enforced.[124]

III. Criminal responsibility for war crimes and crimes against humanity: The dominant but insufficient regime of legal effects and sanctions

The challenge for legal analysis that is implicit to the

---

[122] See J Atkinson and J Casanova The Treaty of Versailles and its Consequences (2002); see also C Clark The Sleepwalkers: How Europe went to war in 1914 (2013).

[123] B V A Röling & C F Rüter *The Tokyo Judgment* (1977); The International Military Tribunal for the Far East (I.M.T.F.E.) 29 April 1946 – 12 November 1948; the Trial of Major War Criminals: Proceedings of the International Military Tribunal Sitting in Nüremberg Germany, Part 22.

[124] The Trial of Major War Criminals: Proceedings of the International Military Tribunal Sitting in Nüremberg Germany, Part 22, 447.

emphasis put on individual criminal responsibility for war crimes by the Geneva Conventions and Protocols. The most problematic is the direct interdependence of legal consequences for violations of humanitarian law by war criminals and effective prosecution and punishment of these perpetrators by belligerent High Contracting Parties. Consequently, any form of impunity for war crimes, whatever the reason might be, simultaneously turns out to be a form of disregarding international humanitarian law by State parties. Respect for humanitarian law shifts towards the effective prosecuting and punishing of war criminals by High Contracting Parties and belligerent groups and vice versa.

The impunity of individual perpetrators of war crimes appears could thus be said to be a result of a lack of respect of the humanitarian law conventions and protocols by the High Contracting Parties. In fact, the overwhelming power to plan, organize and commit grave breaches of humanitarian law as well as mass atrocities in armed conflicts rests with the military powers of States in a collective capacity, not with individual military leaders and their subordinates.[125] The assignment of military capacity to conduct an armed conflict does not necessarily stand in contradiction with individual criminal responsibility as a legal consequence for the violation of humanitarian law. However, such legal consequences has to be explained systematically within the broader context of violations of humanitarian law in general and legal consequences thereof.

A second challenge is the increasing legal and factual difficulties faced by international criminal tribunals and

[125] Compare J Wolf Individual Responsibility and Collective State Responsibility for International Crimes: Separate or Complemen-tary Concepts under International Law? in B Krzan (ed) Interna-tional Crimes (appears in spring 2016).

national criminal courts to attribute criminal responsibility properly in cases of grave breaches of humanitarian law and mass atrocities that are committed in armed conflicts by individual perpetrators.

1. The problem of impunity of war criminals

The poor implementation record of prosecution and punishing war criminals has is due to several reasons.[126]

Criminal law is primarily the domain of domestic law and State therefore parties to an armed conflict are normally not prepared to prosecute and punish their own political and military leaders for war crimes. As State practice after the Yugoslavian wars shows that war criminals were hidden and protected by national authorities as well as the civilian population in a very sophisticated way. The only reason why trials were eventually opened against some perpetrators of war crimes before international criminal tribunals was political pressure on the reluctant governments, which were interested to enter the process of European political integration for their countries.[127] It could be observed that after the dissolution of Yugoslavia the military leaders of new independent states such as Slovenia, Croatia, Bosnia and Serbia were seen as representatives of the different national identities of peoples in these countries. It was unrealistic to expect that they would be prosecuted and punished for war crimes committed in wars which led these populations into national independence.

---

[126] See G Citroni The Contribution of the Interamerican Court of Human Rights to the Fight against Impunity in Internal Armed Conflicts in Latin America HuVI 3/2006, 188.

[127] Compare J Wolf Problems of State Succession into the Delictual Liability of States for War Crimes in J Bröhmer (ed) Essays in honor of Professor Georg Ress at the occasion of his 80th birthday (appears in spring 2016).

There are also loopholes in the regulations that reduce the potential efficacy of implementing humanitarian law and holding individuals responsible for war crimes. One of the main deficiencies is the lack of any treaty obligations of High Contracting Parties to the Conventions and Protocols to punish or even to prosecute their own nationals as war criminals. Decisions to open procedures for criminal prosecutions and procedures before national criminal courts are sovereign decisions of independent national authorities, including authorities on the governmental level, which participate in constitutional guaranteed judicial independence, such as prosecutors in Germany and some other countries. A High Contracting Party seems to be in line with its obligations under the Conventions and Protocols if it enacts legislation necessary to provide effective penal sanctions for persons, who commit war crimes or to conduct enquiries into alleged crimes. There is no explicit rule of any obligation of result[128] laid down in the treaties and Conventions with regard to the prosecution or indictment in a given case. The duty to prosecute is obligatory at an institutional level.

People suffering from the physical and psychological consequences armed conflicts and the political stress caused by it are often not conducive to create an atmosphere that would be conducive to fair criminal court procedures since they blame their enemies for their suffering. The animosity between conflict parties is often still very much alive in the phase of post-conflict reconstruction.

The Geneva Conventions address this difficulty in common articles 52 (1), 53 (II), 132 (III) and 149 (IV). The provisions provide for the option to initiate an enquiry of an alleged but disputed violation of the Conventions; if no agreement can be reached on the procedural terms of the enquiry the parties may agree to the accept the terms

[128] See article 14 sec 3 ILC Draft Rules on State responsibility.

recommended by an umpire. This is an unusual but interesting combination of court trials against individual war criminals with procedures of dispute settlements between States. One would have rather expected a combination of dispute settlement procedures between belligerent states by way of arbitration with the aid of independent lawyers or third States and international organizations. The emphasis of the Geneva Conventions and Protocols, however, on individual responsibility for war crimes makes clear that it is not the aim of these legal instruments to clarify collective responsibility of belligerent states for violations of humanitarian law obligations. The clarifying of collective responsibility was left to political procedures for a long time.

Today, most countries are committed to the idea that certain crimes should not go unpunished.[129] Although this might be one of the most remarkable achievements of the activity of the ICC during the last decade, it doesn't mitigate the fact that impunity of war criminals on the domestic law level remains an unsolved problem. As a consequence, the burden to prosecute and punish war criminals has shifted to the International Criminal Court and other tribunals with all the disadvantages, eg a lack of jurisdiction and fragmentary access to information and evidence.

The impunity problem is therefore unresolved at the level of the International Criminal Courts and such tribunals.[130] It is difficult to answer the question what the

[129] Based on this idea the U.S. Supreme Court has used since 1980 the Alien Tort Statute allowing US federal courts to hear civil suits brought by foreign citizens against foreign defendants for crimes committed on foreign soil, see P N Leval *The Long Arm of International Law* Foreign Affairs (March/April 2013) 16.

[130] One problematic idea to address this problem is the esta-blishment of international bounty hunters, see C M Supernor, *International Bounty Hunters for War Criminals: Privatizing the Enforcement of Justice* 50 *Air Force Law Review* (2001) 215.

legal or political rational of criminal law should be in regard to war crimes. Theoretical justifications such as retribution or deterrence are unconvincing due to the widespread practice of impunity. The same is true for desirable effects of political or societal reconciliation. In effect, only one consideration stands to reason: this is the simple transfer of a commonly used national practice of internal security to the interstate level. Yet, even this consideration does not hold water in a political and psychological sense. Whereas ordinary crime is generally regarded as socially detrimental and inacceptable, war crimes – even mass atrocities – are often viewed in a very different way when one looks at public opinion and political practice. Political and social identity sentiments often prevail over binding legal rules, including jus cogens norms.

2. The unsolved problem of attribution and assignment of responsibility in cases of a persistent pattern of gross and systematic violations of humanitarian law and mass atrocities

In November 2012, the Criminal Tribunal for the former Yugoslavia acquitted two Serb generals, Ante Gotovina and Mladen Markac, and the former head of government in Kosovo, Ramush Haradinaj, from the charges of war crimes and orders of shooting civilians.[131] These acquittals were the outcome of the complex, vague and confusing factual circumstances of the crimes, irrespective of the undisputed fact that the atrocities were committed by soldiers involved in the conflicts. The war crimes and mass atrocities were committed during ongoing hostilities in armed conflicts and civil wars in former Yugoslavia. The

[131] See O Diggelmann 'Difficult Attribution of War Crimes' *Neue Zürcher Zeitung* 20 February 2013.

Tribunal did not see fit to sufficiently to consider individual guilt of the accused military leaders and, based on article 8 of the IlC Draft, to attribute these atrocities to the Kosovo's political leadership.

In previous judgments, the Tribunal had developed the new formula of a "joint criminal enterprise"[132] with the aim to make legal attribution in complex situations easier. In such instances, criminal responsibility refers to an individual person's contribution to groups of people planning and committing crimes within a State's governmental sphere. Despite of these remarkable steps that were previously taken, the Tribunal for the former Yugoslavia saw no way to avoid the acquittal of the accused political and military leaders in the above-mentioned cases.[133]

This has fuelled perceptions about regulatory deficiencies in this regard. One of the regulatory deficiencies that is rarely mentioned or discussed, be it by international law scholars or international courts and tribunals, is the following: Whereas collective reparatory and compensatory State responsibility covers all kinds of violations of international law obligations of States irrespective of the nature and content thereof, individual criminal responsibility for war crimes refers only to violations of humanitarian law, i.e. of rules laid down in *ius in bello*.

Violations of the prohibition to use force addressed to States in Article 2 (4) UN Charter, first of all the prohibition to wage wars without being attacked in the manner foreseen by article 51 UN Charter or being authorized to participate in armed conflicts by the UN Security Council, are part of *ius ad bellum* which does not fall within the scope

---

[132] This formula was developed by the Tribunal in *Prosecutor v Tadic*, Case No IT-94-1-A, Appeals Chamber Judgment 15 July 1999, par 227.

[133] A further reason for the unsatisfactory result is the presumption of innocence, which governs all criminal court trials.

of international humanitarian law. Unfortunately, the most important set of international crimes among the Nüremberg principles[134], i.e. the crimes against peace[135], has become irrelevant in the context of grave breaches of humanitarian law (war crimes). Yet, this was the crime to which prosecutors and judges in the Nüremberg trials referred in sentencing the accused German war criminals to death. By removing crimes against peace from the scope of war crimes as a result of the post-WWII distinction between *ius in bello* and *ius ad bellum*, humanitarian law was left with a serious regulatory deficit.

Article 15 of the ILC Draft on State responsibility has aimed to alleviate situations of complex and cumulated illegal actions by groups of perpetrators, who are out of control or who participate in collective wrongdoing. The somewhat artificial construction of a "composite act" in this provision is not suited for the solving of legal problems pertaining to personal guilt or collective attribution to a State under circumstances where mass atrocities during armed conflicts occur.

The common articles 51 (I), 5 (II), 131 (III) and 148 (IV) of the Geneva Conventions are based on the assumption that war crimes can also be committed by any High Contracting Party and that no Contracting Party "shall be allowed to absolve itself or any other High Contracting Party of any liability incurred by itself." This is a crucial regulation within the comprehensive system of individual and collective responsibility for war crimes or, to put it differently, for the respect of the rules of humanitarian law.

The unsolved dilemma is how such diverse objectives can be reconciled with the doctrine that criminal

---

[134] Charter of the Nüremberg Tribunal, 1950, Principle VI a. 'Crimes against Peace'.

[135] See S Ratner *Crimes against Peace*, available under http://www.crimesofwar.org/a-z-guide/crimes-against-peace.

responsibility is restricted to individuals and that States can therefore not be held liable on the basis of collective guilt. Consequently, there are only two options left to deal with war crimes and other violations of humanitarian law insofar as States are concerned: criminal responsibility can only be assigned to people acting as State officials or acting on behalf of a State; all other legal consequences for violations of humanitarian law for States are based on legal regimes that do not fall under criminal law. What still needs to be clarified, is how the focus on individual criminal responsibility fits into the context of legal effects for violations of humanitarian law, and what other legal regimes beyond criminal law exist to provide proper legal consequences for violations of humanitarian law.

3. The questionable emphasis on individual criminal responsibility in Geneva Law

Article 85 Additional Protocol I transforms the concept of criminal responsibility for war crimes of the Geneva Conventions. However, at the same time article 85 I considerably extends the rules of responsibility beyond individual criminal responsibility for war crimes. It is therefore difficult for academics to present a coherent interpretation with regard to different legal regulations in regard to violations of the Geneva conventions. The formula offered by the Conventions and Protocols distinguishes between legal consequences for war crimes and a complementary "loophole formula" for "all other breaches", whatever the legal character of those "other breaches" might be.

The loophole formula poses a lot of difficulties. In terms of Article 85 Protocol I, "all other breaches" could be interpreted as all other criminal violations of Geneva law, excluding grave breaches. The formula could also be

understood as "all other breaches" that does not have a criminal character under national law of the High Contracting Parties. Yet, even such an interpretation would be ambiguous. It would still be possible to interpret "all other breaches" as not referring to criminal violations, either in the sense of general rules of State responsibility under international law or in terms of individual obligations to compensate victims of violations of humanitarian law under national civil law of a High Contracting Party.

Article 85 of Additional Protocol I does not provide any clear guidance in this regard. Section 5 to article 85 puts grave breaches on the same footing as war crimes. This seems to indicate that there is a common regulatory system for criminal law with the only distinction being made between war crimes and other criminal activities, excluding "grave breaches", rather than supporting other interpretations. Additional Protocol II regulates non-international armed conflicts in a very vague way and is of not of much help either. Whether criminal offences relating to armed conflicts in terms of article 6 of this Protocol provides a legal basis for the application of international criminal law, or, contrary to this understanding, entails nothing but a reference to national criminal law, is still disputed.

More guidance comes from a systematic interpretation of article 85 and article 86 of Protocol I, which deal with responsibility for failures to act. Section 1 of article 86 states that "a failure to act when under a duty to do so" should be understood as a failure of military leaders to repress grave breaches or to suppress other breaches of the Conventions and Protocols by their subordinates. Section 2 of article 86 establishes penal responsibility of superiors for culpable failures to act. Article 86 section 2 refers to the hierarchy of officers in regular armed forces of a High Contracting Party and determines that if a breach of the Conventions or of this

Protocol was committed by a subordinate it does not absolve his superiors from penal or disciplinary responsibility. The High Contracting Parties and the Parties to an armed conflict are the under the obligation to supervise and control their military commanders to respect the rules of Geneva Law.[136] In contrast to the penal responsibility of commanders for their subordinates, the responsibility of High Contracting Parties to supervise their commanders is not of a criminal character.

The Conventions and Protocols create a hierarchic system of criminal responsibility. The higher the military rank of officers, the greater the criminal responsibility is. The Conventions and Protocols also replace individual responsibility of subordinates and commanders with collective forms of responsibility for the top-level decision-making makers.

It is difficult to achieve coherence between individual criminal responsibility and collective State responsibility for violations of humanitarian law If one takes into account that article 4 ILC Draft Rules for State Responsibility prescribes that any soldier of the regular armed forces is deemed to have the position of a State organ in terms of domestic law, then it becomes clear that a High Contracting Party is responsible for all internationally wrongful acts in an armed conflict regardless of the position of the violator and that it does not matter whether he is a subordinate or a military commander. Insofar individual criminal responsibility and collective State responsibility for violations of humanitarian law would be complementary

[136] Art. 87 Additional Protocol I: "1. The High Contracting Parties and the Parties to the conflict shall require military commanders, with respect to members of the armed forces under their command and other persons under their control, to prevent and, where necessary, to suppress and to report to competent authorities breaches of the Conventions and of this Protocol."

concepts under international law.[137]

Unfortunately, this reasonable understanding is neglected in State practice and decisions of International Courts and Tribunals. Attribution of violations of humanitarian law during armed conflicts is not confined to soldiers belonging to ordinary military forces of a State. Such violations can also be attributed to irregular armed forces that are effectively controlled by a State's regular armed force.[138] In terms of the general rules of State responsibility, attribution to lower or higher military ranks is not excluded. This indicates that there is a systematic relation between criminal responsibility and all other breaches of law. This does not imply that in international adjudication and State practice the predominance of criminal responsibility for breaches of humanitarian law are excluded from collective State responsibility.[139] The emphasis on individual criminal responsibility depends on the character of the rules of criminal law, not on other or

---

[137] A detailed analysis by the author will appear in spring 2016 in a book edited by B Krzan, University of Wroclaw, Poland on international crimes. The article is titled: 'Individual responsibility and collective state responsibility for international crimes: Separate or complementary concepts under international law?'

[138] The reason why the United States has not signed and ratified Additional Protocol I is the parallel legal status of irregular and regular forces with regard to attribution. See A D Sofaer 'The Rationale for the United States Decision' 82 *American Journal of International Law* (1988) 784.

[139] The difficult and sensitive issue is the legal limitation where concurrent forms of individual criminal responsibility and collective State responsibility for international crimes with the same factual background are excluded. According to the Nüremberg Tribunal and the Jerusalem District Court in the Eichmann Case individual conduct of a person, who committed an international crime can reach a form and degree of violating public international law that cannot legally be qualified as an act of the State anymore, not even as an internationally wrongful act of the State. See H Mulisch *Strafsache 40/61. Eine Reportage über den Eichmann-Prozess* (1987).

concurrent systems of legal responsibility.

The rule of culpability is central to criminal law. There is no criminal responsibility without individual guilt, be that in the form of intent or negligence. Penal sanctions of war criminals depend on individual guilt in a given case. The legal consequences for violations of humanitarian law are flexible. There are no strict rules of reparation and compensation, which leave considerable leeway for sanctions.

Against the background of general rules of State responsibility, the preference for individual criminal responsibility appears unjustified. It seems to contradict the fact that military actions, including war crimes, are predominately executed by members of a State's armed forces. It therefore appears that the High Contracting Parties are using an unfair strategy to cover up their collective responsibility for violations of humanitarian law with the emphasis on individual criminal responsibility of their military personnel.[140]

However, a well-considered analysis of the conception of the Conventions and Protocols shows that such a conclusion would be missing the point. Although the explicit provisions on collective responsibility of States and other Conflict Parties for violations of humanitarian law are rare, this does not imply that basic rules for State responsibility should be excluded from this field of law. From a systematic perspective of humanitarian law it is clear that the emphasis on individual responsibility for war crimes is just an additional form of responsibility without relativizing the rules of objective State responsibility.

[140] E Henn 'State responsibility for violations of international humanitarian law by private military and security companies' *Jura* (2011) 572.

4. Political deficiencies of criminal prosecution

Apart from regulatory loopholes, there are serious political impediments to implement humanitarian law by means of individual criminal prosecution and punishment.

The criminalising of armed conflicts and parties to the conflict for violations of humanitarian law can be used as a suitable paradigm to serve the interests of powerful States in times of wars or armed conflicts.

One of the options is to create a general preparedness to go to war in public opinion by demonising the enemy, normally represented by scorned dictators. Demonising the enemy can effectively contribute to efforts to circumvent legal objections to go to war in situations where an armed attack or a binding resolution of the UN Security Council is absent. When an enemy state is criminalized at a political level and in the media prior to an outbreak of military hostilities, the public often expects such an outbreak of hostilities. [141] This gives States that are interested to engage in an armed conflict with two options: first, incidents in the run-up of the conflict can be used to blame the enemy for the beginning of the hostilities, and secondly, fighting the enemy as a criminal legitimises harsh forms of military tactics, 'no compromise' forms of military leadership, and the harsh treatment of prisoners of war whop are treated like criminals.

[141] It was during discussions on the 'law fare'-theory – which is based on the idea of a continuation of war with nonmilitary steps in terms of legal argumentation – that the emphasis on the role played by mass-media regarding humanitarian law came to the fore, see K Zielkowski 'Lawfare" – the theory of continuation war with means of law' *HuVI* 3/2010, 112.

a) 'No pardon' order in the conduct of hostilities against a criminal enemy

The 'no compromise' thinking, which underpins the criminalization of the enemy, is contrary to the rules of humanitarian law. Common Article 1 of the Geneva Conventions obliges the High Contracting Parties "to respect and to ensure respect for the present Convention in all circumstances" with no exception whatsoever for "criminal" enemies, "terrorist" States or similar outlawing formulas. Reprisals against protected persons and objects are forbidden by Article 20 of Additional Protocol I. The prohibition includes all forms of military action in retaliation to crimes of the enemy allegedly committed in times prior to the outbreak of hostilities. Article 40 of Additional Protocol I also forbids "to order that there shall be no survivors, to threaten the adversary therewith or to conduct hostilities on this basis."

b) The dilemma created for a superpower by the strict prohibition rule of Article 2 (4) UN Charta

A fundamental shift in global politics and the global economy after World War II, especially since the fall of the Berlin wall, left the USA as only remaining superpower at odds with the strict prohibition of force in terms of Article 2 (4) of the UN Charter. The proxy wars fought by the USA and the Soviet Union that were accepted as a form of global politics in the times of the Cold War are outdated now for political reasons.

However, proxy wars again entered through the backdoor under the cover of unilateral global power politics. Such unilateral means and methods, which are nowadays implemented by the USA and its allies, are much more sophisticated than the traditional proxy wars were.

Officially, the fulcrum of global politics is still the rule of strict prohibition of force in international relations. Yet, obstacles as a result of the strictness of the rule are countered by new military and political strategies of powerful States, especially the USA. New counterinsurgency strategies (COIN) in the global war on terror as well as new weapon technologies such as drones and other unmanned armed vehicles (UAV) and targeted killings outside from war-theatres have far-reaching consequences for the violation of humanitarian law. To a considerable extent these new methods of warfare are to be explained by the strategy to criminalize enemies and armed conflicts such as the global war on terror. As part of this strategy leading powers such as the United States declare not to be bound by the rules of humanitarian war in fighting insurgents and terrorist groups.

It is just a little step to brand terrorist groups and harbouring states as "enemies" and to spark off a war against them even without being militarily attacked. Instrumental for this concept of power politics is to describe terrorist attacks in sensitive parts of the world as crimes under international law, to start media campaigns against "hostile" governments and to turn public opinion against "criminal" political leaders in such governments. Once such a campaign to "create" criminal enemies started, the criminalization of the subsequent armed conflict by mobilizing public opinion will inevitably be the next step. The political context of such strategies is always the same. A powerful State with sensitive interests in disputed parts of the world is faced by the following dilemma: it could either put the effective enforcement of its political interests at risk or blame another party for the violation of Article 2 (4) UN Charter, a State in the disputed area or a terrorist group.

c) How powerful parties to a conflict instrumentalise humanitarian law.

To effectively implement the above-mentioned strategies, a propaganda machinery which is not perceptible to public opinion is of crucial importance. Such a propaganda machinery serves two dominant aims: the aim to demonize the enemy-State or an enemy-group and at the same time the aim of fabricating legitimate reasons to go to war.

(i) 'Strategic communication'

One could speak of "information wars" owing to the role of covert information strategies.[142] The concept of such an information war is much broader and more sophisticated than mere information technology, which is used, in a tactical sense during a combat. The rationale behind such an information war is to keep public opinion attuned to the interests of such a state should it want to continue or intend ongoing military hostilities or to offer a viable political basis for waging a war. The Pentagon's new "Law of War" manual calls it "strategic communication" instead of an information war.[143] In substance, there is no difference between the two terms.[144]

---

[142] Compare Brent Jessop 'Full Spectrum Information Warfare' *Globalresearch* 17 December 2007.

[143] Office of General Counsel *Department of Defense Law of War Manual* 12 June 2015.

[144] See also D North 'US/NATO Embrace Psy-ops and Info-War' *Consortiumnews* 2 September 2015, accessed on 10 October 2015.

(ii) Third-State interests in non-international armed conflicts (insurrections and civil wars)

There are different motivations for governments to criminalize enemy States and enemy groups. Suppose that a political conflict escalates to an armed conflict where the geopolitical interests of a third power is threatened. The criminalizing or demonizing of the political leaders of the State on whose territory the conflict takes place can be a means for the third power to get involved in the conflict, be that openly, indirectly or covertly. There are different ways to justify such involvement, e g humanitarian intervention, the training and equipping of proxies that are deployed from the territory of neighbouring countries officially by the UN Security Council. Such a state could also unilaterally impose "non fly-zones" over parts of the conflict zone with the aim to react with militarily force to "violations" of the air force of a State. Another option would be to instigate another States to launch a military intervention in the conflict on the basis of shared political interests or to exert political pressure. In most instances, a misrepresentation of the conflict scenario is decisive to cover up the hidden agenda that the political conflict should escalate into an armed conflict. Past experience shows that it is not too difficult for a powerful State with geopolitical interests to find a pretext to legalize its own military intervention or to support insurgent parties on the basis of the right to self-determination or the responsibility to protect vulnerable groups in the country.

(iii) Double standards in the implementation of humanitarian law in the aftermath of armed conflicts

In most armed conflicts, States that have been victors in a military conflict are prepared to initiate criminal

prosecutions and trials of members of the defeated army for violations of humanitarian law. Yet, they are rarely prepared to prosecute members of their own armed forces despite evidence of violations of humanitarian law. The reasons for discrepancies in the consistent implementation of humanitarian law depend on the circumstances of a specific conflict. In terms of the rules of State responsibility for defeated States often face the risk of having to pay very high sums of reparations for war damages or compensation to victims. The rules of criminal responsibility depend on other considerations. Any success with criminal prosecution of war criminals of an enemy State or a former enemy State considerably improves the chances of a defeated State for reparations at an interstate-level.[145]

To summarise international conflict practice, one could formulate the rule that criminalisation of political leaders in enemy countries or of armed conflicts that allegedly have a terrorist background has become a combat strategy for dominant military powers in asymmetric wars and for occupation powers in situations of counter-insurgencies. The aim of this strategy is to negate or neutralise the obligations under international humanitarian law of the conflict parties involved.

(iv) State practice

The extent of the criminalisation of states or parties to contemporary armed conflicts is illustrated by the

[145] This was the strategy followed by victims of the war in Kosovo as well as by Italy and Greece against the Federal Republic of Germany in the *Bridge of Varvarin* Case (BVerfG EuGRZ 2013, 563; DÖV 2014, 272), in the case "Jurisdictional Immunities of the State" (*Germany v. Italy,* Greece intervening, Judgment of the ICJ 3 February 2012, ICJ Reports 2012, 1) and in the *Distomo Massacre* Case –*Greek citizens v. Federal Republic of Germany* 42 *ILM* (2003) 1030.

following conflict: the war on terrorism in Afghanistan and Pakistan;[146] the global war on terrorism against al Qaida terrorists in Yemen,[147] Somalia,[148] Sudan,[149] and elsewhere;[150] the Russian war against terrorists in Chechnya;[151] the war of the USA against Iraq in 2003, which was first declared as an anti-terror-war,[152] but later geared at a regime change of the government of Saddam Hussein; the North African armed conflict of NATO-States and the USA against Libya,[153] Syria, and Yemen that were all declared as wars against criminal dictators.[154] Similar conflicts could be listed in the case of the military attacks against al Qaida affiliates in the Middle-East and African countries; Israel's Gaza war of 2009, which was directed against the democratically elected Hamas government that

---

146 R Rozoff 'NATO Expands Afghan War into Pakistan' *Global Research* 30 September 2010.

147 See UN Security Council Resolution of 26 February 2014 (S/RES/2140/2014) referring to the "unity, sovereignty, independence and territorial integrity of Yemen".

148 'Schlag Amerika's gegen Al Qaida in Somalia' *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 16 September 2009; 'Amerikas Kriegsherren' *Frankfurter Allgemeine* 16 Mai 2006.

149 Susan Garth 'US talks peace and prepares for war in Sudan' *Globalresearch* 17 June 2011.

150 M A Drumbl 'Victimhood in our Neighborhood: Terrorist Crime, Tabliban Guilt, and the Asymmetries of the International Legal Order' 81 *North Carolina Law Review* (2002) 1.

151 'Russia renews anti-terror war in Chechnya' *Saudi Gazette* 9 October 2015.

152 In June 2004, the U S State Department increased the reward for the arrest of Abu Al-Zarquawi, allegedly the new terrorist mastermind in Iraq up to 25 million Dollar which put his "market value" at par with that of Osama bin Laden, http://www.fbi.gov/mostwant/topten/fugitives/fugitives.htm .

153 Garikai Chengu 'Libya: From Africa's Richest Stat under Gaddafi, to Failed State after NATO Intervention' *Global Research* 19 October 2014.

154 Ian Black 'The Libyan Islamic Fighting Group – from al-Qaida to the Arab spring' *The Guardian* 5 September 2011; Jonathan Marshall 'Obama's Egypt Policy breeds Terrorism' *Consortium News* 29 July 2015.

was derided as a "terror regime";[155] several wars in Lebanon since 1982 that arose from low intensity incidents which Israel claimed to be terrorist acts;[156] the Turkish wars against the Kurds living on its own territory and against Kurds living in areas of Syria, Iraq and Lebanon. These internal and transborder wars of Turkey were allegedly aimed at preventing terrorist activities of the Kurds.[157] Another category that could be named are the civil wars in Somalia and Sudan which are led by warlords, but which the USA claimed to be instigated by al Qaida-terrorists.[158] The label of "criminal armed conflicts" further applies to most wars in the Balkans when the former Yugoslavia fell apart and where NATO and US forces fought against Serbian leaders that were held to be guilty of mass atrocities such as ethnic cleansing and genocide. In the last five years all armed conflicts in Central Asian countries such as Kyrgyzstan, Uzbekistan and Tajikistan, were characterized by clashes between settled pro-Western governments and Islamist groups in these countries.

The dubious military character and complicated political background of these wars and armed conflicts cannot be reduced to simple conflict patterns or explained by traditional models of war and armed conflict. This is due to the structural shifts of armed conflicts as a result of a criminalizing strategy. Such a strategy is based on factors like terrorist attacks that are imbedded in combat situations

---

155 Jodi Rudoren 'U.N. finds violations on both sides in Gaza conflict' *International New York Times* 23 June 2015.

156 'Lebanon, Terrorism' Questions & Answers' *Council on Foreign Relations* (2004); 'Fighting against time' *Der Spiegel* (32/2006) 96.

157 E S Edelman 'A risky bargain with Turkey' *International New York Times* 28 August 2015; P Zelikow 'Quarantine the Mideast' *International New York Times* 5 July 2014.

158 This is the reason behind American airstrikes against the Shabab, the Somali militant network linked to Al Qaeda, see Helene Cooper 'Airstrikes kill Qaeda-linked Somali chief, U.S. confirms' *International New York Times* 6 September 2014.

or directed against parts of the state's own population in a civil war. Typical for it are indiscriminate military attacks with a high cost of civilian lives, wilful military attacks of civilian objects (including protected objects), an increasing intensity of war crimes such as torture and other forms of maltreatment of prisoners of war.[159] This is a sad picture.

Could one speak of a coincidence of the collapse of the Soviet Union and the economic globalisation during the last two decades and the structural implications this had for armed conflicts, and if so, why? Obviously, these developments took place parallel to each other, but there might be a deeper connection. The political upheavals by the end of Cold War could be compared in intensity only to the upheavals in the aftermath of World War I. National revolutions in Eastern Europe, later in Central Asia and most recently in North Africa clashed with globalized economic and financial interests. This also has do to with fears of Western States and westernized global economic and financial institutions that they could loose large their investments in the former communist bloc through a re-nationalisation of property. The economic system of countries in the former communist block that ruled large parts of the world for over half a century was based on a non-nationalist ideology.

It would be an oversimplification to blame only global Western interests for various military adventures and interventions in internal armed conflicts in non-Western parts of the world. The opposite perspective is equally true: that freshly independent national States are only engaging in legitimate forms of self-defence against inter-ventionist and occupying Western powers. The position is more complex. What is true, however, is that most wars and armed conflicts mentioned above where one could identify

[159] See C Schütz 'Detention of Non-State-Fighters in Non-Interna-tional Armed Conflicts' *HuVI* (3/2014) 139.

either direct participation in or overt involvement of Western powers are waged in non-western parts of the world. There are very few exceptions to this general observation. It would also be safe to say that most civilian populations suffering from armed conflicts all over the world are non-western civilians that live in Central Asia, the Middle East and African countries. Apart from their geographical position and history, some of these countries are believed to be on the verge becoming part of a Western world. These are exceptional instances, which do not necessarily compromise the rule.

One can conclude that that the criminalization of armed conflicts through the labelling of an enemy as a criminal or a terrorist is an effective way to distract attention from a real analysis of the conflict on the basis of humanitarian law and general rules of international law. The criminalizing of armed conflicts have become a strategic and tactical method or instrument of warfare.[160] This inevitably had a detrimental effect on respect for humanitarian law. The question is whether respect for the rules of humanitarian law has a chance to be implemented on its own merits or would depend on international political agendas. This question is still open.

IV. Summary

Individual criminal responsibility is part of the regulatory system of international humanitarian law as laid

[160] See M O'Donovan 'Criminalizing War: Toward a justifiable crime of aggression' 30 *Boston College International & Comparative Law Review* (2007) 1; M Drumbl 'Victimhood in our Neighborhood: Terrorist Crime, Taliban Guilt, and the Asymme-tries of the International Legal Order' 81 *North Carolina Law Review* (2002) 1; M E O'Connell 'The Choice of Law against Terro-rism' 4 *Journal of National Security Law & Policy* (2010) 343.

down in the Geneva Conventions and related Protocols. From a systematically point of view and in theory, its complementary function to collective State responsibility in terms of the ILC Draft Rules serves as a regulatory incentive for proper implementation of humanitarian law by States. This complementarity system of collective State responsibility on a reparatory and compensatory legal basis as well as individual criminal responsibility are well suited to enhance respect for humanitarian law. To introduce individual responsibility of decision-makers on all political and military levels of armed conflict in additional to the classical rules of objective State responsibility is a viable means to reach that goal. In this sense, individual criminal responsibility for violations of the Geneva Conventions and related Protocols has become an indispensable part of international humanitarian law.

As the paper set out, inconsistencies in practice such as impunity of war criminals and the lack of compensation for victims, start with the idea of individual criminal responsibility as the dominant legal regime for violations of humanitarian law. Neither the Geneva Conventions and Protocols nor other conventions such as the Genocide Convention, the Convention against Torture or the Convention on Enforced Disappearances provide a sound legal basis for any kind of preference of criminal law over the general rules of reparatory and compensatory State responsibility. Whereas the emphasis that should be attached to various sets of legal consequences for violations of humanitarian law still has to be clarified, a predominance of criminal responsibility should be avoided for two reasons: first, a dominant system of criminal responsibility would enhance political strategies to mispresent armed conflicts; and secondly, criminal responsibility governed by national law of conflict parties is not suited to secure justice for war crimes such as massacres or mass violence like ethnic cleansing and genocide.

In the long term, the separation of *ius in bello* from the *ius ad bellum* and general rules of international law led to a serious loss of credibility of humanitarian law. The international crime of aggression reflects deep-rooted inconsistencies with regard to a strict separation of the rules of *ius ad bellum* from rules of *ius in bello* in humanitarian law. Aggressive warfare is the most serious international crime that could be committed by States and their military leaders It was a dark moment when a war of aggression as a crime against peace was eliminated from the catalogue of forbidden aggression in Articles 5 and 8 of the Rome Statute and from the definition of "aggression" in the UN General Assembly's Resolution 3314 (XXIX). As a consequence, the most serious violations of the prohibition to use force in Article 2 (4) UN Charter are left without adequate legal consequences. A dazzling number of claims of self-defence to justify armed attacks in terms of Article 51 UN Charter turns out to be fabricated. The UN's system of collective security is currently open to abuse by superpowers and states with specific geopolitical interests.

The capitulation of international law standards to military power undermines the noble ideals formulated at the Nüremberg trials and captured by the preamble of the United Nations Charter. The more international state practice is determined by wars that are waged aggressively by dominating military powers without any legal consequences, the more the alternative concept for regional arrangements of collective security as discussed at the San Francisco Conference 1945 will become attractive.

Aplicabilidade e Exigibilidade dos Direitos Humanos em Situações de Guerra

Sven Peterke

1. Introdução

Até o fim da Segunda Guerra Mundial, o Direito Internacional Público foi conceituado com base na dicotomia "Direito da Paz" e "Direito da Guerra", vistos como dois regimes jurídicos que se excluíam mutualmente. Essa noção tradicional foi colocada em xeque por vários processos pós-guerra, mas, acima de tudo, pelo surgimento do Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH). Muitos dos seus tratados contêm chamadas cláusulas de derrogação que estipulam, *expressis verbis*, a não suspendabilidade das suas garantias mais importantes em situações de emergência pública, conflitos armados inclusive. Por essa razão e outras, existe hoje amplo consenso que o DIDH e o Direito Internacional Humanitário (DIH), antigamente chamado "Direito da Guerra",[161] serem simultaneamente aplicáveis durante hostilidades bélicas. No entanto, a superação da "teoria separatista" trouxe novos desafios doutrinários, uma vez que tanto o DIDH como o DIH se constituem por princípios e regras que, às vezes, obedecem lógicas e estruturas distintas. Portanto, indaga-se como garantir sua coexistência harmônica sem abrir mão das principais ideias que os legitimam.

[161] A seguir, os termos "DIH" e "Direito Internacional dos Conflitos Armados" são tratados como sinônimos. Para uma terminologia mais diferenciada: Kolb e Hyde, 2008, p. 15-17. Não se fala mais em "Direito da Guerra" (*ius in bello*), pois o conceito da guerra foi abandonado após a Segunda Guerra Mundial e substituído pelo termo mais polêmico "conflito armado".

Diante disso, a presente contribuição analisa, em linhas gerais, dois problemas centrais da "teoria da complementariedade". Primeiro, como resolver colisões e equívocos entre o DIDH e DIH, já que o último adota uma visão mais pragmática do que a do DIDH, que parte da hipótese que o Estado tem plena condição de não só respeitar, mas também promover ativamente a observância dessas garantias? Segundo, sob uma perspectiva prática e processual, em que sentido resulta essa teoria em melhor acesso à justiça para vítimas de violações de direitos humanos no contexto de conflitos armados? Os mecanismos internacionais estão dispostos a analisar tais estados de exceção?

2. Aplicabilidade dos Direitos Humanos em Situações de Guerra

A "teoria da complementariedade" sustenta, em concorrência com a "teoria da convergência", que o DIDH e o DIH são regimes jurídicos distintos que são simultaneamente aplicáveis, ainda que não se sobreponham (KÄLIN e KÜNZLI, 2009, p. 178). Destarte, a teoria objetiva preservar a alta acepção que eles alcançaram tanto na comunidade dos Estados como na doutrina. Para melhor entender os fundamentos desta, vale a pena relembrar as origens históricas do DIH e do DIDH e, assim, suas distintas lógicas e estruturas.

2.1. O DIH

A praxe de concordar regras para disciplinar a guerra é antiga: remonta aos primórdios da humanidade e jamais se limitou geograficamente à Europa (GREEN, 2008, p. 26-36). Por essa razão, o Direito da Guerra baseou-se em

verdadeiro fundamento transcultural. Todavia, como no caso dos direitos humanos, a história europeia e, em particular, o pensamento iluminista, deixaram marcos fortes na atual configuração do DIH, cuja codificação iniciou-se em meados do século XIX. No seu centro está o Estado moderno com suas forças armadas permanentes, submetidas à disciplina rigorosa que possibilita não só operações militares mais eficazes e exatas, como também o cumprimento de certas regras e princípios para evitar a escalada do conflito rumo à "guerra total".[162] Por exemplo, o princípio da distinção exige das partes em conflito direcionamento de suas atividades bélicas exclusivamente contra alvos militares. A população civil e seus bens devem ser poupados por não estarem diretamente envolvidos nas hostilidades, razão pela qual os combatentes estão obrigados a se distinguir visivelmente dela, em particular, vestindo uniformes e portando as armas abertamente (KOLB e HYDE, 2008, p. 46). Grande estimulador desse princípio basilar foi o filósofo francês Jean-Jacques Rousseau, que propagou a ideia de que a guerra seria um estado entre governos, mas não entre populações. De acordo com essa lógica, até o soldado *hors de combat* (enfermo, ferido ou detento) tem direito à proteção: impedido de participar diretamente das hostilidades, volta a ser cidadão comum.

Notavelmente, o processo da codificação do DIH partiu de iniciativa particular.[163] É mérito histórico de Jean-Henri Dunant (1828-1910), comerciante de Genebra, ter reunido os principais governantes europeus para negociar

[162] Trata-se de um conceito muito polêmico e abusado. Para uma visão geral, ver Duarte, 2005, p. 33-50.

[163] Outra figura-chave no processo de codificação no século XIX foi Franz "Francis" Lieber, criador do "Código Lieber", elaborado a pedido do Presidente Abraão Lincoln para humanizar a guerra civil norte-americana. Para obter uma visão geral sobre a sua importância e influência, ver Meron, 1998, p. 269.

a primeira "Convenção de Genebra", de 1864, intitulada oficialmente de "Convenção para Melhorar a Sorte dos Feridos em Campanha". O segredo desse sucesso foi a publicação, em 1862, do seu livrinho "Lembrança de Solferino", que foi recebido com muito entusiasmo nos círculos inspirados por ideais humanistas. Nele, Dunant documentou as mais chocantes experiências da sua viagem pela Itália, que na época estava em grande parte assolada pela guerra. Passou pela cidade de Solferino, onde tinha ocorrido, em 24 de junho de 1859, uma batalha extremamente sangrenta. Milhares de soldados feridos estavam cruelmente sofrendo e morrendo nesse local – e não havia unidades médicas para resgatá-los e tratá-los. Alguns feridos entregaram ao Dunant cartas direcionadas às suas famílias, se despedindo delas. Consternado e revoltado pelo destino muitas vezes evitável desses indivíduos, Dunant decidiu escrever a citada publicação,[164] em que usa o exemplo de Solferino para apresentar duas propostas revolucionárias: a) a criação de sociedades de socorro privadas, sem qualquer vínculo às partes em conflito, cuja única finalidade seria ajudar, sem discriminação alguma, as vítimas de guerra; b) a elaboração de um acordo internacional que garantisse sua atuação como entidades neutras.

Para pôr em prática parte da sua proposta, Dunant criou, ainda em 1863, junto com outros cidadãos de Genebra, uma sociedade de socorro que fez nascer, enfim, o Comitê Internacional da Cruz Vermelha. Essa organização não governamental não só incentivou a criação de Sociedades Nacionais da Cruz Vermelha (e, mais tarde, do Crescente Vermelho) – que logo se tornou movimento

[164] O livro está disponível, em inglês, no sítio https://www.icrc.org/eng/assets/files/publications/icrc-002-0361.pdf (Acesso em: 22 jan. 2015). Foi traduzido para algumas dúzias de línguas, mas, infelizmente, ainda não foi para o português.

humanitário universal, com mais de 100 milhões de integrantes atualmente – como também se tornou "guardiã" do DIH (FORSYTHE e RIEFFER-FLANAGAN, 2007, p. 1). Até os dias atuais, o CICV promove o respeito e desenvolvimento do DIH como entidade que usa sua diplomacia humanitária para convencer Estados a reconhecer, em colaboração com consultores militares, certos limites na condução da guerra.

Nos anos e décadas após o sucesso da primeira Convenção de Genebra, os Estados continuaram a acordar outras regras para humanizar, na medida em que lhes pareceu razoável, os efeitos desumanos da guerra – e o processo continua até hoje, sempre concorrendo com os últimos "avanços" no campo das estratégias e tecnologias militares. Os documentos mais importantes são as quatro Convenções de Genebra, de 1949, e seus dois Protocolos Adicionais, de 1977, que adquiriam adesão quase universal, assim possuindo, em grande parte, *status* costumeiro (HENCKAERTS e DOSWALD-BECK, 2009). De grande relevância prática é o fato de que o DIH não somente regula guerras entre Estados, mas também conflitos armados não internacionais, antigamente chamados de "guerras civis", estendendo, portanto, seu alcance a hostilidades entre governos e atores não estatais (grupos armados organizados[165]), caso determinados critérios sejam preenchidos. Este tipo de conflito armado, por muito tempo considerado pelos Estados como "problema puramente interno", cresceu consideravelmente após a Segunda Guerra Mundial, enquanto conflitos armados internacionais se tornaram mais raros. De certa forma, pode-se dizer que a redução das guerras interestatais é mérito da ONU, cuja Carta de 1945, proíbe o uso da força (militar) nas relações internacionais (*ius contra bellum* abolindo o tradicional *ius*

[165] O conceito de "grupo armado organizado" é complexo e controverso. Para uma análise mais profunda, ver: Peterke, 2009, p. 182-186.

ad bellum). Mesmo assim, violações da Carta da ONU acontecem, razão pela qual o direito dos conflitos armados internacionais continua a ter grande importância e precisa ser continuamente aprimorada de acordo com os novos desafios humanitários.

Em nível mais abstrato, o DIH busca reconciliar dois princípios fundamentais conflitantes: o princípio da humanidade e o da necessidade militar. O primeiro proíbe o emprego de força obviamente desnecessária para atingir o objetivo do conflito armado, a saber, obrigar o adversário a aceitar sua derrota, se possível sem gasto de muito tempo, muitas vidas e muitos recursos físicos (THÜRER, 2011, p. 66-71). De modo contrário, o princípio da necessidade permite ao beligerante aplicar aquela força considerada lícita pelo direito internacional para alcançar a vitória militar. Vários subprincípios e regras servem para estabelecer um equilíbrio razoável entre esses princípios basilares. Exemplo ilustre é o chamado "dano colateral", em essência uma exceção ao princípio da distinção: se pessoas civis se encontrarem dentro ou na proximidade de um objeto militar, sua eliminação pode ser lícita, contanto que a medida tomada seja proporcional em relação à vantagem militar a ser alcançada (GASSER, 2008. p. 249).

2.2. O DIDH

Marco histórico do DIDH é a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), aprovada em 1948 pela Assembleia Geral da ONU. Como se sabe, ela promulga uma série de direitos individuais, sejam civis e políticos ou econômicos, sociais e culturais. Documentos anteriores concentram-se em aspectos específicos da proteção da dignidade humana, como a abolição do tráfico de escravos e a proteção de minorias religiosas e étnicas contra a discriminação. Até a Carta da ONU faz somente menção

superficial aos direitos humanos, que surgiram a partir do século XVIII como garantias constitucionais nas lutas e revoluções contra o Estado absolutista e colonial.

Esse fato se manifesta na construção e na linguagem dos dois regimes jurídicos. O DIDH se distingue do DIH por identificar o indivíduo como verdadeiro detentor de direitos subjetivos em relação ao Estado (por exemplo: "Toda pessoa tem direito à X"), destarte adotando uma estrutura vertical e reconhecendo a personalidade jurídica internacional do ser humano (PETERKE, 2013, p. 23). O DIH tem igualmente como objetivo garantir a dignidade humana, mas é escrito, como vimos, a partir de outra perspectiva, sobretudo do militar "civilizado". Por se endereçar principalmente às partes em conflito, o direito internacional dos conflitos armados possui uma estrutura mais horizontal. Enfim, reconhece a excepcionalidade de situações bélicas, porém não como estado de exceção, em que vale a "lei do mais forte", mas sim sujeito a várias restrições de comportamento. O DIDH, por outro lado, funda-se na hipótese de uma situação de paz em que as instituições do Estado de direito tem melhor condição de adotar e implementar políticas públicas destinadas à sua ampla realização (SCHÄFER, 2012, p. 376).

A original pretensão de transformar a DUDH em acordo vinculante logo se tornou utopia, em particular em virtude das controvérsias ideológicas provocadas pela Guerra Fria entre os Estados capitalistas e comunistas. Somente em 1966, após quase vinte anos de negociações (e mais que 100 anos após a primeira "Convenção de Genebra") foram aprovados os Pactos Internacionais sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Ambos entraram em vigor em 1976 e foram, desde então, concretizados e complementados por diversos outros acordos universais e regionais. O PIDCP, como já havia feito a Convenção Europeia de Direitos Humanos (CEDH) de 1950, contém uma cláusula de

derrogação que permite a suspensão temporária de certas garantias chamadas não derrogáveis, "[Q]uando situações excepcionais ameacem a existência da nação e sejam proclamadas oficialmente [...] na estrita medida exigida pela situação" (Artigo 4º (1)). Há amplo consenso que conflitos armados representam o protótipo de tais emergências públicas. Pode-se citar a CEDH (Artigo 15) e a Convenção Americana de Direitos Humanos (Artigo 27) de 1969 que contêm cláusulas semelhantes, mas fazendo menção explícita à "guerra". Diante disso, a Corte Internacional de Justiça (CIJ) já afirmou várias vezes que a interpretação do PIDCP não segue parâmetros diferentes (ICJ, 1996, para. 25; 2005; para 106). Portanto, foi definitivamente abolida a "teoria separatista" que pugnou a incomunicabilidade das duas esferas jurídicas expostas.

2.3. Problemas decorrentes da aplicabilidade simultânea

Apesar desse avanço, a aplicabilidade simultânea do DIDH e do DIH gera o risco de equívocos e colisões entre suas normas. Até agora, essa problemática complexa ainda não foi completamente resolvida (SIVAKUMARAN, 2012, p. 87), fato que se explica, em parte, pelo procedimento casuístico dos órgãos internacionais, ainda pouco acessados pelas vítimas de guerra (veja sob 3.1). Mesmo assim, a "teoria da complementariedade" já comprovou razoável aptidão para oferecer soluções adequadas por meio da aplicação do princípio da especialidade (*lex specialis derogat lex generalis*).

Sua principal força consiste em não questionar a tradicional distinção entre os dois regimes, pois não nega sua sobreposição. Destarte, opera em "águas mais tranquilas" do que a "teoria da convergência". Para os adeptos da última – também chamada "integracionista" –

(BORGES, 2006, p. 36), há sim sobreposições, razão pela qual até parece possível observar um processo de fusão: desafiando a fragmentação do direito internacional contemporâneo, é sustentado que ambos os regimes jurídicos fariam parte de um só sistema de proteção aos direitos humanos (MERON, 1987, p. 28). Embora haja também bons argumentos a favor dessa teoria progressista – leia, por exemplo, o Artigo 5º (2) dos dois Pactos de 1966 –, ela pressupõe a prontidão de submeter o DIH a uma lógica modificada por não mais colocar o Estado no seu centro, mas sim o indivíduo. Sendo uma hipótese mais moderna, carece de apoio entre os Estados como principais atores e implementadores do DIH, que estão longe de declarar o fim do tradicional "sistema westfaliano" (cujos méritos, aliás, não devem ser menosprezados).

A complementariedade é mais evidente em situações em que os dois regimes reconhecem direitos não garantidos pelo outro. Por exemplo, enquanto faltam, no DIDH, garantias específicas sobre o tratamento de soldados feridos, o DIH não se pronuncia sobre o direito ao casamento. Por outro lado, é preciso ter muito cuidado com a utilização do DIDH para preencher presumíveis lacunas no DIH e *vice versa*. Em alguns casos, o silêncio normativo pode ser pretendido pelos Estados (SIVAKUMARAN, 2012, p. 92), o que provoca a questão sobre até que ponto seu preenchimento pode ser justificado por "elementary considerations of humanity" (ICTY, 1995, para. 96).

No direito internacional contemporâneo, a densidade normativa de ambos os regimes é tão grande que existem diversas constelações em que seus dispositivos parecem regular problemas afins, mas prevendo soluções diferentes. O exemplo mais proeminente é o presumível conflito entre o direito à vida e a "imunidade do combatente". Conforme esse conceito complexo, pessoas que se enquadram como combatentes estão autorizadas a matar outros combatentes se respeitarem as regras do DIH (BYERS, 2007, p. 21). Eles

não podem ser responsabilizados na justiça por homicídio ou outros delitos. Evidentemente, este privilégio reflete a excepcionalidade do estado de guerra, pois em tempos de paz se aplicaria unicamente o direito à vida que estipula "[N]inguém poderá ser privado arbitrariamente da sua vida." Decorre dessa garantia que agentes públicos só possam usar força letal para resgatar a vida própria ou de outros, salvo se houver ameaça concreta e como *ultima ratio*. No entanto, não há colisão entre a imunidade do combatente e o direito à vida. É possível interpretar o termo "arbitrariamente" à luz das regras especiais do DIH para concluir que o "privilégio" do combatente de matar *intencionalmente* outros combatentes não viola o direito à vida.

Interessante observar que a CEDH estipula, no seu artigo 2° (1), que "Ninguém poderá ser intencionalmente privado da vida, salvo em execução de uma sentença capital pronunciada por um tribunal, no caso de o crime ser punido com esta pena pela lei." O artigo 2° (2) ainda esclarece: "Não haverá violação do presente artigo quando a morte resulte de recurso à força, tornado absolutamente necessário: a) Para assegurar a defesa de qualquer pessoa contra uma violência ilegal; b) Para efetuar uma detenção legal ou para impedir a evasão de uma pessoa detida legalmente; c) Para reprimir, em conformidade com a lei, uma revolta ou uma insurreição." A letra c) pode ser interpretada de modo que justifique sua aplicabilidade em determinados cenários de conflitos armados não internacionais. Entrementes, no que se refere à imunidade do combatente, ela se aplica exclusivamente aos conflitos armados internacionais. Eis que se mostra a importância de uma leitura cautelosa da cláusula de derrogação da CEDH que estabelece que "não autoriza nenhuma derrogação ao artigo 2°, salvo quanto ao caso de morte resultante de atos lícitos de guerra". Outra vez, inexiste verdadeira colisão entre as normas do DIDH e do DIH.

Percebe-se, portanto, que a "teoria da complementariedade" está em condição de oferecer respostas coerentes às questões provocadas pelo reconhecimento da aplicabilidade simultânea do DIDH e DIH. Isto vale até para a relação entre o DIH e os direitos econômicos, sociais e culturais, sendo este um problema mais complexo ainda.[166] Só que a teoria não necessariamente confere proteção adicional à pessoa humana. Além disso, a determinação da regra mais específica pode ser uma operação complicada *in casu*.

3. Exigibilidade dos Direitos Humanos em Situações de Guerra

Por muito tempo, o indivíduo não tinha acesso autônomo à justiça internacional (*locus standi*), e dependia da proteção diplomática do próprio Estado. Essa situação mudou consideravelmente nas últimas décadas. Nunca na história vítimas de violações de direitos humanos tinham tanta facilidade em defender seus interesses mais vitais contra a vontade dos Estados. Isto vale tanto para o sistema universal da proteção aos direitos humanos, com seus mecanismos convencionais (*treaty-based bodies*) e não convencionais (*charter-based bodies*), quanto para os sistemas regionais, com suas comissões e cortes. Todos passaram por várias reformas em busca de uma melhor exigibilidade dos direitos humanos.

Todavia, ainda há uma série de obstáculos sérios que são mais graves ainda no contexto de situações bélicas. Como veremos a seguir, o DIDH ainda mal consegue fechar

[166] A aplicabilidade dos direitos humanos econômicos, sociais e culturais durante conflitos armados é menos pacífico, sobretudo devido à falta de uma cláusula de derrogação nas respectivas convenções e à sua natureza específica que, em parte, exige sua implementação progressiva sob a reserva do possível. Instrutivo: Mottershaw, 2008, p. 449-470.

as lacunas de proteção deixadas pelo DIH que, por sua vez, carece de mecanismos de imposição eficazes. A principal novidade é o surgimento de um direito internacional penal mais potente que, por objetivar a punição de indivíduos responsáveis por crimes internacionais, assumiu importante função complementar em relação ao DIDH e DIH.

3.1. Obstáculos gerais

Decorre da chamada subsidiariedade dos direitos humanos internacionais o fato de caber primeiro às vítimas processar internamente os órgãos acusados da sua violação. Só depois é que estão autorizadas para se dirigir aos mecanismos internacionais, contanto o Estado acionado seja Estado-parte do respectivo instrumento internacional e aceite queixas individuais perante os mecanismos de fiscalização competentes. A ideia básica desse pressuposto é dar ao Estado a chance de corrigir os malfeitos cometidos por seus agentes ou outras pessoas imputáveis a ele. Embora a *local remedies rule* conheça várias exceções que efetivamente reduzem a dependência das vítimas às instituições nacionais, seu cumprimento requer muito tempo e paciência. Depois, a continuação da luta exige das vítimas não só confiança nas respectivas instituições internacionais, mas também recursos financeiros adicionais. Não raramente elas desistem.

A guerra, Carl von Clausewitz (1980, p. 212) observou, é um "camaleão", pois pode tomar as mais diversas formas, por exemplo, em termos de grau de destruição e demora. Quando as atividades bélicas afetam grande parte do território estatal e se estendem por muito tempo, tendem a impedir consideravelmente o acesso individual à justiça. No pior cenário, as instituições competentes colapsam ou estão funcionando em locais fora

do alcance efetivo das vítimas e dos seus advogados. Até que ponto os mecanismos internacionais estão dispostos a levar em consideração tais obstáculos é extremamente difícil de prever. Enfim, "cada caso é um caso".

Além disso, a possibilidade de derrogar garantias seletas restringe automaticamente o controle pelos mecanismos internacionais: só pode ser alegada a violação de direitos não suspensos. Se houver dúvidas sobre a existência das condições justificando as medidas excepcionais, eles podem sim também ser questionados. Entrementes, na praxe, os mecanismos internacionais tendem a mostrar considerável relutância em emitir uma análise independente da situação, já que carecem de recursos para realizar investigações próprias. Diante disso, os Estados possuem efetivamente grande margem de discricionariedade referente à suspensão dos direitos humanos. Em consequência disso, os mecanismos internacionais costumam focar nas infrações mais flagrantes dos direitos humanos não derrogáveis para que a vítima receba, pelo menos, uma indenização adequada. Em outras palavras: além da pior acessibilidade da justiça internacional, a proteção oferecida é pontual e se resume ao pagamento de um valor simbólico. Embora a punição das pessoas físicas responsáveis pelas atrocidades seja geralmente recomendada pelos órgãos internacionais, seu cumprimento depende da vontade dos Estados e das instituições competentes. Após conflitos armados, porém, elas têm outras prioridades, ainda mais em processos de justiça de transição, especialmente, se grande parte do judiciário tiver compactuado com o regime autoritário sem ter sofrido demissão por esse fato.

Enfim, a aplicabilidade extraterritorial das convenções de direitos humanos pode ser problemática. Se a violação de direito não for cometida dentro do território do Estado acusado, a existência de jurisdição sobre a vítima é, às vezes, duvidosa, sobretudo se for estrangeira. Em

concordância com as regras sobre a responsabilidade internacional do Estado, exige-se ou controle efetivo sobre a pessoa (por exemplo, detida ou internada) ou sobre a área em que se encontra, condição essa que geralmente pressupõe a ocupação militar pelo exército. Em decisão polêmica, a Corte Europeia de Direitos Humanos defendeu que o bombardeamento aéreo de território estrangeiro não justificaria afirmar o critério do controle efetivo (CtEDH, 2001, para. 76).[167]

No contexto de conflitos armados não internacionais, a aplicabilidade territorial é geralmente menos problemática. Entrementes, nesses cenários diversas violações de direitos humanos são cometidas por grupos armados organizados, ou seja: não pelo Estado como principal destinatário dessas garantias fundamentais, mas por entidades particulares que jamais ratificaram acordos de direitos humanos (e não poderiam, até se quisessem). Conforme a doutrina tradicional, eles são incapazes de violar diretamente direitos humanos, mas infringem as leis ordinárias adotadas para protegê-los, como o Código Penal, que objetiva proteger o direito à vida, à integridade física e outras garantias fundamentais. (PETERKE, 2009, p. 149). Sem querer entrar nos pormenores da discussão sobre a chamada eficácia ou validade horizontal,[168] é preciso reconhecer que indivíduos ou grupos de indivíduos não podem ser acionados perante os órgãos internacionais de proteção dos direitos humanos, contanto que os tribunais penais internacionais não sejam vistos como partes integrais do sistema internacional dos direitos humanos - questão essa logo a ser abordada.

[167] No entanto, houve certa relativização desse posicionamento em julgamento mais recente, CEDH, 2011.
[168] Ver para detalhes: Ramos, 2012, p. 212-217.

3.2 Violações do DIH

O DIH distingue-se do DIDH por possuir obrigatoriedade não somente para os Estados, mas também para todas as partes de um conflito armado, inclusive grupos armados não estatais (GASSER e MELZER, 2012, p. 209)[169]. O problema é sua imposição.

Semelhante às obrigações decorrentes do DIDH, cabe aos Estados "respeitar e fazer respeitar" as regras previstas nas respectivas convenções humanitárias. Para tanto, é preciso tomar uma série de medidas antes da eclosão das hostilidades: entre outras, verificar a compatibilidade de certas armas com o DIH, ensinar seu conteúdo às forças armadas e criminalizar adequadamente a sua violação. Durante as hostilidades, o DIH deve ser cumprido em todas as circunstâncias, razão pela qual a violação por uma parte não justifica sua violação pela outra. Mesmo assim é fundamental o seu respeito recíproco para prevenir a escalada do conflito (GASSER e MELZER, 2012, p. 206), já que o DIH carece de mecanismos específicos e permanentes para apurar e punir sua violação.

Caso violações do DIH ocorram e sejam imputáveis ao Estado, aplicam-se as regras sobre a sua responsabilidade internacional que preveem reparar o dano causado ou pagar indenização. Assim, danos sofridos por indivíduos podem ser reivindicados pelo Estado da sua nacionalidade para posterior distribuição entre as vítimas. Principal órgão judicial para atender tais demandas é a CIJ. No entanto, sua jurisdição não é geral, mas relativamente limitada (ver Artigo 36 do seu Estatuto). No mais, Estados derrotados estão geralmente impedidos de cobrar indenização para malfeitos sofridos pelos Estados vitoriosos. Por outro lado, até no caso do pagamento de indenização o dinheiro não

[169] Há, porém, teses diferentes para explicar sua vinculação ao DIH. Ver Murray, 2014.

necessariamente chega nas mãos das vítimas – muitas vezes é investido em projetos de reconstrução que beneficiam o público em geral. Por essa razão, às vezes se opta por processar o Estado estrangeiro.

Recentemente, várias vítimas da Segunda Guerra Mundial tentaram receber indenização da Alemanha por atrocidades cometidas por suas forças armadas. No entanto, o governo alemão se recusou a atender suas demandas, entre outros argumentos apontando para fato de que houve pagamento de reparações aos seus Estados, e insistindo na sua imunidade processual como Estado soberano no território estrangeiro. Em resposta, as vítimas alegaram a existência de exceção do princípio da imunidade em virtude da prevalência das normas *ius cogens* do DIDH. Entrementes, essa posição não foi aceita pelas cortes internacionais, que, por um lado, negaram que tal exceção já fosse aceita como direito costumeiro, por outro lado, a trataram como questão puramente material, enquanto à da imunidade como processual (ICJ, 2012; paras. 81-97; CtEDH, 2002).[170]

Embora notícias como essas certamente frustrem muitos defensores de direitos humanos, observa-se que os órgãos internacionais de direitos humanos recebem e aceitam cada vez mais queixas de vítimas de guerra. Todavia, com exceção da Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos (Artigos 60 e 61 da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos), eles carecem de autorização explícita para aplicar e interpretar diretamente o DIH. Por outro lado, a operacionalização da teoria da

[170] A justiça brasileira compartilha essa opinião, destarte afirmando pela própria praxe a observação da CIJ que ainda inexiste tal direito costumeiro. Ver o Recurso Ordinário Nº 72 - RJ, Relator: Ministro João Otávio de Noronha, Órgão Julgador: Quarta Turma do Superior Tribunal de Justiça, de 18 de agosto de 2009, disponível em http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_ conteudo/122879 (é o último da lista, acesso em: 28 jan. 2015).

complementariedade implica necessariamente o exame das suas normas para determinar o conteúdo e o escopo dos direitos humanos no contexto de conflitos armados. Enquanto é preciso reconhecer que essa praxe é relativamente jovem e em processo de evolução, a prontidão de se dedicar a análise dessa matéria, muitas vezes pouca conhecida, difere entre os órgãos internacionais, resultando em diferentes níveis de proteção.[171] Enfim, apesar dos avanços recentes, as vítimas quase sempre enfrentam os desafios descritos sob o 3.1. Portanto, o crescente número de casos envolvendo violações de direitos humanos em situações de guerra não deve induzir a ilusão de que o problema da sua impunidade geral já está razoavelmente resolvido.

Infelizmente, esse problema é mais grave ainda no que se refere às violações de direito cometidas por atores não estatais. Sua responsabilização coletiva não é prevista pelo ordenamento internacional contemporâneo, embora sua construção seja teoricamente possível (CLAPHAM, 2006, p. 73). No entanto, sob uma perspectiva processual, inexistem instâncias internacionais autorizadas para receber tais queixas. Em última análise, o que as vítimas podem esperar resume-se à persecução penal dos responsáveis. Tratando-se de uma obrigação decorrente do DIH, sua implementação efetiva depende de uma série de fatores institucionais e também políticos nos níveis nacionais e internacional.

3.3. A luta contra a impunidade com base no direito penal internacional

Ao menos o surgimento do direito penal internacional é sinal forte de que os Estados e seus povos querem acabar com a impunidade das mais graves violações de direitos

[171] Ver para detalhes: Doswald-Beck, 2011, p. 108-117.

humanos. Em 1998 foram tipificados como "crimes internacionais centrais" (*international core crimes*) no Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional (TPI): genocídio, crimes de guerra, crimes contra a humanidade e, mais recentemente, o crime de agressão. A ideia é que tais crimes sejam universalmente perseguidos e punidos pelos tribunais nacionais para que o TPI só precise exercer sua função complementar e simbólica se determinado Estado-parte "não tiver vontade de levar a cabo o inquérito ou o procedimento ou, não tenha capacidade para o fazer" (Artigo 17 (1) a) do Estatuto de Roma). Podem ser julgados tanto representantes de Estados (soldados comuns, seus comandantes, mas também presidentes e ministros) quanto membros de atores não estatais. Entrementes, a falta de adesão ao Estatuto de Roma pelos Estados mais poderosos, sobretudo os EUA e Rússia, indica que o projeto do direito penal internacional ainda está longe da sua consolidação e efetivação. Além disso, várias infrações sérias de direitos humanos não se classificam como crimes internacionais e, assim, ficam fora do seu alcance.

Mesmo assim é, outra vez, preciso enfatizar que se trata de um processo recente e ainda em evolução que, ao que tudo indica, vai fortalecer a ideia dos direitos humanos e o respeito pelo DIH. Mesmo assim, não parece oportuno considerar o TPI e outros tribunais penais internacionais como mecanismos para proteção aos direitos humanos: eles não aplicam e interpretam tratados de direitos humanos, mas tipos penais definidos por seus respectivos estatutos. Portanto, só decidem indiretamente sobre a violação do DIDH.

4. Conclusões Finais

O que é seguro dizer é que a "teoria separatista" perdeu legitimidade no atual direito internacional público.

Todavia, isso não quer dizer que a "teoria da complementariedade", que representa opinião dominante, esteja livre de problemas: ao contrário, o reconhecimento da aplicabilidade dos direitos humanos durante conflitos armados necessita de operações jurídicas sofisticadas e gera várias perguntas novas. Assim abriga uma série de desafios ainda a serem enfrentados. Por enquanto, porém, a teoria consegue explicar de modo mais satisfatório, com base no princípio da *lex specialis*, a relação complexa entre o DIDH e DIH como dois regimes jurídicos distintos. Não os misturar parece oportuno, pois nasceram em e para contextos diferentes, razão pela qual s obedecem, às vezes, as próprias lógicas.

Ao passo que a afirmação da aplicabilidade dos direitos humanos em situações de guerra se trate de boa notícia para as vítimas, é mister estar ciente do fato de que existe uma diferença importante entre a aplicabilidade e exigibilidade dessas garantias. Além dos problemas doutrinários acerca da relação entre o DIH e DIDH, há diversos obstáculos processuais e práticos a serem superados. Responder melhor às necessidades específicas das vítimas de guerras, é um dos mais importantes desafios atuais para órgãos internacionais de direitos humanos. Enfim, o DIDH ainda precisa comprovar sua capacidade de ajudar aqueles que sofreram as mais graves violações. No entanto, seria sobrecarregado com a tarefa de acabar com a sua impunidade. Daí a importância da consolidação e efetivação do direito internacional penal.

REFERÊNCIAS

Livros

BORGES, L.E. 2006. *O Direito Internacional Humanitário*. Belo Horizonte: Del Rey.

BYERS, M. 2007. *A Lei da Guerra. Direito Internacional e Conflito Armado*. Rio de Janeiro e São Paulo: Record.

CLAPHAM, A. 2006. *Human Rights Obligations of Non-State Actors.* Oxford: OUP.

DOSWALD-BECK. 2012. *Human Rights in Times of Conflict and Terrorism*. Oxford: OUP.

FORSYHTHE, D. e RIEFFER-FLANAGAN, A. 2007. *The International Committee of the Red Cross: A Neutral Humanitarian Player*. New York: Routledge.

GASSER, H.-P. e MELZER, N. 2012. *Humanitäres Völkerrecht. Eine Einführung.* 2. Aufl. Zürich: Schulthess.

GREEN, L.C. 2008. *The contemporary law of armed conflict.* 3ed. Manchester: Manchester University Press.

HENCKAERTS, J.-M. e DOSWALD-BECK, L. 2009. *Customary International Humanitarian Law*. Vol. 1. 3ed. Cambridge: CUP.

MERON, T. 1987. *Human Rights in Internal Strife: Their International Protection*. Cambridge: CUP.

KÄLIN, W. e KÜNZLI, J. 2009. *The Law of International Human Rights Protection*. Oxford: OUP.

KOLB, R. e HYDE, R. 2008. *An Introduction to the International Law of Armed Conflicts*. Oxford – Portland, Oregon: Hart Publishing.

RAMOS, A.C. 2012. *Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional*. 2ed. São Paulo: Saraiva.

SIVAKUMARAN, S. 2012. *The Law of Non-International Armed Conflict*. Oxford: OUP.

THÜRER, Daniel. 2011. *International Humanitarian Law:* Theory, Practice, Context. Maubeuge: AIL-Pocket.

VON CLAUSEWITZ, C. 1980. *Vom Kriege*. Editorado por HAHLEG, W. Bonn: Dümmler.

Artigos publicados em livros

GASSER, H.P. 2008. Protection of the Civilian Population. In: FLECK, D. (ed.). *The Handbook of International Humanitarian Law*. 2ed. Oxford: OUP, p. 237-323.

SCHÄFER, B. 2012. Menschenrechte und humanitäres Völkerrecht. In: POLLMANN, A. e LOHMANN, G. (Hrsg.), *Menschenrechte. Ein interdisziplinäres Handbuch*. Stuttgart: J.B. Metzeler, p. 376-382.

PETERKE, Sven. 2009. Os Obrigados pelos DHI. In: _____ (coord.). *Manual Prático de Direitos Humanos Internacionais*. Brasília: ESMPU, p. 139-151.

_____. 2013. Os Direitos Humanos Coletivos e a Proteção dos Interesses Fundamentais da Humanidade: Avanços e Impasses. In: ALENCAR, M.L. *et al. Direitos Humanos de Solidariedade*. Avanços e Impasses. Curitiba: Appris, p. 17-88.

Artigos publicados em periódicos

DUARTE, A.P. 2005. A visão da "guerra total" no pensamento militar. *Nação & Defesa*, n° 112, p. 33-50.

MERON, T. 1997. Francis Lieber´s Code and Principles of Humanity. *Columbia Journal of Transnational Law*, v. 36, n° 1/2, p. 269-282.

MOTTERSHAW, E. 2008. Economic, Social and Cultural Rights in Armed Conflict: International Human Rights law and International Humanitarian Law. *International Journal of Human Rights*, v. 12, n° 3, p. 449-470.

MURRAY, D. 2014. How International Humanitarian Law Treaties Bind Non-State Armed Groups. *Journal of Conflict & Security Law,* v.

PETERKE, S. 2010. Urban Insurgency, "Drug War", and International Humanitarian Law: The Case of Rio de Janeiro. *Journal of International Humanitarian Studies,* v. 1, n. 1, p. 165-187.

Jurisprudência

CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS. 2001. Decisão de 12 de Dezembro. *Banković et al. v. Bélgica et al.,* Petição 52207/99.

_____. 2002. Sentença de 12 de Dezembro. *Kalogeropoulou et al. v. Alemanha e Grécia,* Petição N° 59021/100.

_____. 2011. Sentença de 7 de julho. *Al-Skeini et al. v. Reino Unido,* Petição N° 55721/07.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE (ICJ). 1996. Advisory Opinion of 8 July, *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons.* I.C.J. Rep. 1996, p. 226.

_____. 2004. Advisory Opinion of 9 July. *Legal Consequences of the Construction of a Wall in Occupied Palestinian Territories,* I.C.J. Rep. 2004, p. 136.

_____. 2012. Judgement of 3 February, *Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy: Greece intervening),* I.C.J. Rep. 2012, p. 99.

INTERNATIONAL CRIMINAL TRIBUNAL FOR THE FORMER YUGOSLAVIA (ICTY). 1995. Judgement of 2 October (Appeals Chamber). *Prosecutor v. Dusko Tadić*. RP D6413 - D6491.

SOBRE OS AUTORES

Castor M. M. Bartolomé Ruiz

Doutor em Filosofia, professor pesquisador do Programa de Pós-Graduação Filosofia-UNISINOS, coordenador da Cátedra Unesco de Direitos Humanos, UNISINOS.

Edson Silva

Doutor em História Social (UNICAMP). Professor no Centro de Educação/Col. de Aplicação-UFPE/Campus Recife. Leciona como colaborador no Programa de Pós-Graduação em História/UFPE, como professor efetivo no PPGH/UFCG (Campina Grande/PB) e no Curso de Licenciatura Intercultural Indígena na UFPE/Campus Caruaru, destinado à formação de professores/as indígenas em Pernambuco.

Giancarlo Monina

Docente de História Contemporânea na Universidade Roma Tre, Secretário Geral da Fundação Lelio e Lisli Basso – Issoco (Roma-Itália).

Gustavo Barbosa de Mesquita Batista

Professor Adjunto da Universidade Federal da Paraíba, membro da Pós-Graduação em Direitos Humanos do Núcleo de Cidadania e Direitos Humanos/CCHLA/UFPB e professor de direito penal na graduação em direito do Centro de Ciências Jurídicas/UFPB.

João Ricardo W. Dornelles

Professor do Programa de Pós-graduação do Departamento de Direito da PUC-Rio; Coordenador-Geral do Núcleo de Direitos Humanos da PUC-Rio; Membro da Comissão Estadual da Verdade do Rio de Janeiro.

Joachim Wolf

Professor Emeritus da Universidade Ruhr de Bochum, Alemanha, onde atuou como Diretor do Instituto para o Direito Internacional da Paz e dos Conflitos Armados, do Instituto para Pesquisas em Desenvolvimento e Políticas Públicas, bem como professor catedrático na Faculdade de Direito. Após a conclusão do doutorado na Universidade de Sarre, em 1982, trabalhou quinze anos como pesquisador para o Instituto Max Planck para Direito Constitucional Comparativo e Direito Internacional Público em Heidelberg. Professor visitante em diversas universidades, como a de Munique, Halle, Hannover e Göttingen. Entre as suas publicações destacam-se as contribuições à Encyclopedia of Public International Law.

Lúcio Flávio Vasconcelos

Professor Associado do Departamento de História do Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes da UFPB. Doutor em História pela Universidade de São Paulo.

Marcelo D. Torelly

Mestre e doutor em Direito pela Universidade de Brasília. Bolsista da Capes. Foi acadêmico visitante na Universidade

de Oxford (Inglaterra), pesquisador visitante no Institute for Global Law and Policy, Harvard Law School (Estados Unidos), e coordenador de cooperação internacional e de memória histórica da Comissão de Anistia do Ministério da Justiça. Autor de "Justiça de Transição e Estado Constitucional de Direito" (Fórum, 2012).

Oscar Destouet

Formado em História pelo Instituto de Professores Artigas (IPA) do Uruguai. Professor Titular de História Contemporânea e de Direitos Humanos na Formação Docente no IPA. Diretor do Colégio secundário Dámaso Antonio Larrañaga de Montevidéu. Atuou no Memorial do Holocausto (Yad Vashem - Israel). Proferiu conferências na Argentina, Brasil, Paraguai, EUA, Israel e Alemanha sobre História Recente e Memória.

Sven Peterke

Professor da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Doutor em Direito (*Dr. iur.*) e Master in International Humanitarian Assistance (M.A.) pela Ruhr-Universität Bochum. Jurista diplomado (*Dipl.-iur*.) pela Christian-Albrechts-Universität, Kiel. Professor visitante na Universidade de Brasília (UnB) entre 2006 e 2009.

ORGANIZADORES:

Giuseppe Tosi

Doutor em Filosofia pela Universidade de Pádua, e pós-doutor em Teoria e História do Direito pela Universidade de Florença. Professor associado III da Universidade Federal da Paraíba. Presidente da Comissão de Direitos humanos (1993-1995) e coordenador do Núcleo de Cidadania e Direitos Humanos da UFPB (2007-2011), membro da diretoria da ANDHEP (2003-2004 e 2007-2009). Coordenador dos cursos de especialização em Direitos Humanos da UFPB (1994-1995/2000-2002).

Lúcia de Fátima Guerra Ferreira

Graduada em História pela Universidade Federal da Paraíba, mestre pela Universidade Federal de Pernambuco e doutora em História Social pela Universidade de São Paulo. Professora Titular do Departamento de História e do Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos, Cidadania e Políticas Públicas. Membro do Núcleo de Cidadania e Direitos humanos. Pró-Reitora de Extensão e Assuntos Comunitários da UFPB (2000-2012). Membro da Comissão Estadual da Verdade e da Preservação da Memória do Estado da Paraíba.

Impresso na Gráfica e Editora Tempo LTDA.
Natal-RN.