

## UMA TRANSIÇÃO INACABADA: AS CARAVANAS DA ANISTIA NO BRASIL

### AN UNFINISHED TRANSITION: THE AMNESTY CARAVANS IN BRAZIL

Fábio HOFFMANN\* 

**Resumo:** O presente artigo se vale das Caravanas da Anistia como objeto de estudo para explorar alguns dos principais aspectos da transição democrática brasileira face às suas tentativas de confrontar o seu passado de violações recorrentes aos direitos humanos e crimes de lesa humanidade. A análise clarifica três momentos da jovem democracia no Brasil: a conciliação que não existiu, a reparação que não se completou e o futuro incerto quanto à garantia de não repetição por parte do Estado das violações aos direitos humanos. A não punição de perpetradores de violações, a ausência da garantia efetiva do direito à verdade e a incompletude das reparações materiais e simbólicas, trouxeram como resultado o ressurgimento da cultura política autoritária bojada de um revisionismo saudosista do período da Ditadura Militar, principalmente diante da realidade pós-factual que encontra acolhimento em parte da sociedade.

**Palavras-chave:** Transição democrática brasileira. Cultura política autoritária. Justiça de transição. Caravanas da anistia.

**Abstract:** This article uses Amnesty's Caravans as an object of study to explore some of the main aspects of the Brazilian democratic transition to how to confront its past of recurrent human rights violations and crimes against humanity. An analysis clarifies three moments of the young democracy in Brazil: a conciliation that did not exist, the overcoming that is not complete and the uncertain future regarding the guarantee of non-repetition by the State of human rights violations. The non-punishment of perpetrators of violations, the absence of an effective guarantee of the right to the truth and the incompleteness of material and symbolic reparations, resulted in the resurgence of the authoritarian political culture fraught with a nostalgic revisionism of the period of the Military Dictatorship, especially of the post-factual that finds acceptance in part of society.

**Keywords:** Brazilian democratic transition. Authoritarian political culture. Transitional justice. Amnesty caravans.

Submetido em 23/03/2023. Aceito em 13/12/2023.

\* Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Pelotas (UFPEL) e Bacharel em Ciência Política pela Universidade Luterana do Brasil (ULBRA). É filiado à Associação Internacional de Ciência Política (IPSA) e a Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP). E-mail: [molahms@gmail.com](mailto:molahms@gmail.com)



© O(s) Autor(es). 2020. Acesso Aberto. Esta obra está licenciada sob os termos da Licença Creative Commons Atribuição - Não Comercial 4.0 Internacional ([https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.pt\\_BR](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.pt_BR)).

## Introdução

A democracia no Brasil apresenta seu mais longo período de existência. Ao todo já foram mais de oito escolhas diretas para Presidente da República que se alternaram ao longo do espectro político-ideológico, havendo nesse caminho reeleições que subscreveram os projetos de governo. Mas nem tudo foram dádivas, a democracia também enfrentou dois processos de impeachment que resultaram na saída de presidentes eleitos, escândalos recorrentes de corrupção e, mais recentemente, ataques diretos à sua própria estrutura institucional de funcionamento.

O parágrafo acima aborda somente a dimensão minimalista schumpeteriana de democracia (Schumpeter, 2017). Todavia, um regime democrático pode apresentar pelo menos cinco dimensões, conforme o Variedades de Democracia: eleitoral, liberal, participativa, deliberativa e igualitária (Diamond, 2017). O avanço dessas dimensões é crucial para se promover liberdades substantivas aos seus cidadãos (Sen, 2000). O Brasil tem encontrado dificuldade em fazer aprofundar as demais dimensões do regime e isso pode estar ligado tanto à natureza de sua transição para a democracia, quanto à cultura política que o acompanha ao longo dos seus processos políticos.

A transição brasileira foi o resultado da negociação entre os homens da caserna com lideranças políticas civis diante de um cenário interno de desgaste da imagem da corporação e aguda crise econômica, e de um cenário internacional de recuo por parte dos Estados Unidos no apoio às ditaduras latino-americanas em razão da desagregação do Bloco Socialista. Apesar de haver movimentos sociais pela abertura, como no exemplo do movimento pela Anistia e no Movimento das Diretas Já, os deslocamentos feitos no caminho da transição para o Governo Civil foram dados pelos próprios militares.

Ao controlar a abertura, os militares conseguiram não apenas monitorar os seus bastidores como também conseguiram manter prerrogativas importantes que os mantivessem com a natureza de identificação tutelar sobre o novo regime. Isso fica claro na Lei de Anistia de 1979 e no relativo sucesso no alcance de “institucionalizar a revolução” como sempre se refeririam ao Golpe Civil-Militar de 1964. Os governos civis do período pós-redemocratização pouco ou nada fizeram para que o passado autoritário de violações fosse passado a limpo. Foi apenas com o movimento dos desaparecidos que isso ganhou espaço na agenda institucional.

O primeiro passo substancial na direção da reparação foi dado no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), onde em 2001 foi assinada a medida provisória que criaria a Comissão de Anistia, órgão responsável pelas políticas de reparações e de memória aos perseguidos, principalmente, pela Ditadura Militar Brasileira (1964–1985), o que no ano seguinte se tornaria Lei 10.559. Outro passo importante foi a criação da Comissão Nacional da Verdade (CNV), criada pela Lei 12.528 e assinada pela então presidenta Dilma Rousseff em 2011.

Este artigo tem como objeto de estudo as Caravanas da Anistia, e as usa para explorar alguns dos principais aspectos da transição democrática brasileira face às suas tentativas de confrontar o seu passado

de violações recorrentes aos direitos humanos e crimes de lesa humanidade. A análise trazida aponta três momentos para melhor compreensão da jovem democracia no Brasil: a conciliação que não existiu, a reparação que não se completou e o futuro incerto quanto à garantia de não repetição por parte do Estado das violações aos direitos humanos.

O texto está estruturado da seguinte forma: primeiramente é feita uma breve discussão sobre a transição democrática brasileira e sua cultura política; em seguida são trazidos os conceitos de justiça de transição e reparações, abordando algumas delineações sobre o quadro teórico; após é analisada as Caravanas da Anistia no Brasil, buscando formar um quadro analítico sobre dados de quantidade, distribuição por Estados e números de requerimentos realizados no âmbito do projeto; é feito então uma análise sobre o balanço do legado das Caravanas, o ressurgimento autoritário e o futuro ainda incerto quanto as garantias de não repetição; e, por fim, a conclusão traz os desafios enfrentados pela democracia brasileira na busca de verdade e de formação de uma memória coletiva acerca das violações ocorridas no passado.

## **1. Transição para a democracia e cultura política no Brasil**

A transição do regime autoritário para a democracia no Brasil ocorreu durante a denominada “terceira onda” democrática (Huntington, 1994), período marcado pelo fim de muitas ditaduras no Sul da Europa e América Latina e que se iniciou em 1974 com a Revolução dos Cravos em Portugal. O fenômeno da terceira onda de democratização levou pesquisadores diversos a se questionarem quais teriam sido as causas que levaram à democracia a um número substancial de países ao mesmo tempo em que conjecturavam quais deveriam ser as regras e os caminhos a serem seguidos para se evitar um retorno ao passado autoritário.

Autores como Bobbio (1986), Di Palma (1990) e Linz e Stepan (1999), por exemplo, acreditavam que a democracia nascente dependeria das regras do jogo a serem adotadas pelas elites políticas. O’Donnell, Schmitter e Whitehead (1988) e Przeworski (1989), por sua vez, consideravam que a pactuação e negociação feita entre o regime autoritário saindo de cena e o democrático assumindo o seu lugar seriam cruciais.

Na maior parte destes pesquisadores havia o chamado “medo da regressão autoritária”, onde consideravam que a fórmula adotada pelo regime democrático não poderia incluir possíveis revanchismos e a busca pela revisão e punição das violações realizadas durante as ditaduras. Di Palma (1990), por exemplo, argumentou que uma transição bem sucedida devia envolver a moderação dos principais líderes políticos representantes do novo regime para que o processo ocorresse de forma gradual. O autor chega a comentar que os cidadãos deveriam ficar satisfeitos com o direito do voto trazido pelo processo de democratização e não contestar supostos privilégios obtidos pelos agentes da repressão durante o período autoritário, nem procurar revanchismos, o que por fim poderia acabar causando um retorno ao autoritarismo.

O’Donnell, Schmitter e Whitehead (1988) chamaram a atenção para a importância de se avançar lentamente na transição para a democracia, defendendo a necessidade de manter setores mais conservadores

e até mesmo agentes ligados ao antigo regime próximos ao jogo institucional democrático. Por uma espécie de pacto, firmado a priori, forças armadas e grupos econômicos poderosos não deveriam ser afrontados sob o risco de a regressão autoritária tornar-se real.

Por essa rápida passagem pelos transitologistas do *mainstream*, pode-se observar que visão elitista sobre as transições é predominante na maior parte das análises. Até mesmo antes que a terceira onda [democrática] irrompesse, autores como Huntington ([1968], 1975), viam na participação ampliada um perigo real para uma abertura democrática rápida demais. Para ele o arcabouço institucional democrático deveria ir incorporando aos poucos a participação e estava implícita a ideia de haver certo limite para isso. Todavia, mesmo que o medo à regressão autoritária entre os transitologistas não se tenha confirmado, como destacou Sikkink (2011), é perfeitamente possível fazer um exercício para compreender a penetração destas ideias na Ciência e sociologia Política, e a este respeito algumas considerações precisam ser feitas.

A primeira (1) delas é que não havia nos países que se democratizaram uma tradição de estudos e pesquisas nessa área — no caso brasileiro, inclusive, até período recente, ainda era profundamente enraizada a tradição e a importância dos estudos dos chamados “brasilianistas” — sendo jovens as interpretações internas, portanto a adesão acrítica a teses, teorias e conceitos importados. Somente em tempos recentes é que se começa a desenvolver um campo mais estruturado de crítica às epistemologias que abastecem países de continentes com menos tradição de pesquisa científica. No caso da Ciência Política a subordinação ao campo de estudos estabelecidos nos países do Norte é ainda mais gritante, e há quem se orgulhe de ter se americanizado<sup>1</sup>.

A segunda (2) é que o medo à regressão autoritária é, a priori, um equívoco em consequência da tentativa de generalização. A particularidade dos casos da terceira onda não permitem que se jogue num mesmo “pote” explicativo casos oriundos de realidades tão distintas. Teóricos da transição como Di Palma, Schmitter e outros tinham como modelo o caso espanhol, mas a realidade latino-americana, por exemplo, era muito diferente. O caso argentino não foi seguido de uma tutela militar mais presente como foi o caso brasileiro e chileno, muito em razão da derrota pela Argentina para a Grã-Bretanha na Guerra das Malvinas, o que causou enorme desprestígio social e enquadramento institucional efetivamente subordinado ao poder civil das forças armadas.

Uma terceira (3) consideração que precisa ser feita, é a de que a grande maioria das teorias da transição e consolidação possui um viés claramente elitista. Nestas interpretações a transição para o regime democrático vem sempre de cima, de uma pactuação entre elites ou negociação entre lideranças do regime autoritário e as lideranças envolvidas no processo de democratização. Nestes quadros explicativos não há espaço para a pressão vinda da sociedade e, quando há, ela é sempre subjacente à decisão das elites.

---

<sup>1</sup> Periódicos nacionais importam toda uma política editorial que fatiam demasiadamente os estudos colocando em “caixas”, dando preferência para aqueles com metodologias quantitativas. O caso citado é de um artigo que investigou a mudança temática na revista de sociologia e política, disponível em: <https://doi.org/10.1590/1678-987320287607>, com acesso em 01/03/2023. Todavia, uma das principais revistas de Ciência Política norte-americana, a *American Political Science Review*, publicou recentemente um editorial sugerindo mudanças na sua política em razão da Ciência Política sair da ‘caixa’ e voltar a ter seus olhares para questões reais na sociedade e na política, disponível em: <https://doi.org/10.1017/S000305542000074X>, e acesso em 05/02/2023.

Interpretações como estas, de fato, eliminavam a possibilidade punitiva como algo benéfico para a sociedade bem como para a normatividade democrática.

Há entre os teóricos da transição o uso recorrente de termos como moderação, cautela, pactos, negociações, como se houvesse uma espécie de chantagem por parte das lideranças autoritárias de saída para com o regime democrático que se iniciava. Embora o autoritarismo buscasse se precaver de possíveis punições futuras por meio de leis de anistias e a tutela militar estivesse presente, como no caso brasileiro, nenhuma teoria de transição se voltou para questões que envolvessem justiça e reparações às vítimas da violência estatal durante o regime repressivo. Em muitas passagens entre os teóricos da transição e consolidação o que há é o medo que um possível revanchismo pudesse causar no processo de democratização caso houvesse investidas no sentido de punir as violações feitas aos direitos humanos em crimes contra a humanidade.

No caso da transição brasileira, foram mais de vinte anos de um regime marcado pela exclusão, perseguição e eliminação política, centralização do poder e constrangimento da competição política. Pela implantação do nacional desenvolvimentismo como política econômica. E embora na área social haja vista avanços, como a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e também pela criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), o fato é que um dos principais legados deixados pela Ditadura Militar foi a crise econômica que se tornaria sistêmica e o aumento na concentração de renda em um país que ficou marcado pela desigualdade social.

Como lembrou Santos (2010), a Escola Superior de Guerra (ESG) se tornou um lócus de produção e reprodução ideológica (antivarguista e anticomunista), que tinha como base um projeto de desenvolvimento para a nação, características ulteriores a sua fundação e presente no DNA das Forças Armadas. Como bem frisou Carvalho (2019), quando você olha para a história das Forças Armadas no Brasil, você percebe que ela esteve presente, agindo direta e indiretamente, em todas as fases de mudança ocorridas na vida política brasileira. O que não foi diferente quando da transição para a democracia, quando não somente conseguiram controlar graduação da abertura, mas também conseguiram, imbricar uma suposta dualidade na Lei de Anistia de 1979, o que praticamente serviu de pretexto para que, pelo menos inicialmente, a jovem democracia não pudesse punir os agentes de Estado envolvidos em violações.

A maior parte dos discursos de lideranças políticas à época da transição era de que seria necessária uma reconciliação nacional, ou seja, que as feridas abertas deixadas pelo regime de repressão deveriam ser esquecidas. Foi dessa forma que o processo de redemocratização brasileiro procurou se legitimar, procurando de um lado esquecer e deixar o passado para trás, e de outro olhando para o futuro, sem nenhum acerto de contas a vista. Todavia, parte da sociedade não apenas não queria esquecer o passado como também queria que punições e reparações ocorressem, e que a busca pela verdade e pela memória daqueles que morreram e foram violados pelo Estado se tornassem alvos de políticas de Estado do regime democrático.

## **2. Justiça de transição e reparações no Brasil**

O caminho percorrido pelo Brasil durante o processo de redemocratização foi o do esquecimento e a da suposta reconciliação nacional. Houve disseminação não somente no meio intelectual, mas também em parte da sociedade, que uma possível revisão e punição seriam ruins para a democracia, que buscava se consolidar. No caminho inverso, todavia, nascia e crescia o campo de estudos da justiça de transição, que aborda exatamente o contrário, ou seja, que o país busque por meios de mecanismos judiciais e extrajudiciais, acertar contas com o seu passado de autoritarismo, onde o uso da violência por agentes do Estado e as violações aos direitos humanos foram recorrentes (Teitel, 2000).

Schallenueller, Neves e Quinalha (2014, p. 468), abordam que há pelo menos quatro obrigações que comporiam uma concepção holística da justiça de transição: (1) reforma das instituições políticas; (2) a afirmação do direito à verdade e à memória; (3) julgamento e a condenação dos agentes do Estado que realizaram os chamados crimes contra a humanidade; e (4) a reparação material e simbólica das vítimas da repressão política.

Gallo (2021) traz a questão de a justiça de transição possuir uma natureza bidimensional, ou seja, ela é retrospectiva e prospectiva. Retrospectiva na medida em que inclui mecanismos que buscam resgatar a memória de um passado marcado por violações aos direitos humanos, procurando desvelar aquilo que de fato aconteceu e que não quer que se saiba. E ela é prospectiva enquanto buscar apurar as responsabilidades dos agentes envolvidos na repressão e as suas punições, como forma de garantir, através da normatividade, exemplos para a não repetição desses eventos.

Para Greiff (2012), a justiça de transição teria para consigo dois objetivos mediatos, que seria o reconhecimento e a confiança civil, e dois objetivos finais, que seria a reconciliação e a democracia. Reconhecimento seria tanto uma condição como uma consequência da justiça, reconhecendo que a pessoa não seria somente o sujeito de suas próprias ações, mas também objeto das ações dos outros. Para o autor, pelas “lentes do reconhecimento” os diferentes mecanismos da justiça de transição compõem um esforço para institucionalizar o reconhecimento dos indivíduos como cidadãos, isto é, com direitos e deveres iguais, e cujo aqueles que tiverem sido violados esses direitos mereceriam um tratamento especial pela recomposição das condições de igualdade.

Nesse sentido, as leis de anistias ou autoanistias, com que os regimes autoritários procuraram se blindar para possíveis punições pelos crimes cometidos, não estariam asseguradas conforme jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CrIDH), nem pelas resoluções 3 e 95 da Assembleia Geral da organizações das Nações Unidas (ONU), nas quais clarificaram a imprescritibilidade e insuscetibilidade de anistia em se tratando de crimes contra a humanidade, onde consta a tortura, o homicídio, dentre outros.

Sobre o caso brasileiro, Schallenmueller (2016) analisou a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF)<sup>2</sup> sobre constitucionalidade da Lei de Anistia brasileira de 1979 sob uma perspectiva habermasiana, chegando à conclusão de que no caso brasileiro pode-se até contestar a validade universal dos direitos humanos, ou ainda a interpretação dada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, mas o problema da decisão do STF residia no fato de que sequer houve um esforço na aplicação de uma justiça com sentido universal. Alegações feitas pelo STF como “peculiaridade histórica”, “transição negociada”, “experiência brasileira”, traduziria o que o autor denominou como um “direito à brasileira” (Schallenmueller, 2016, p. 133). Decisão que vai de encontro ao argumento de Habermas, onde o universal se sobressairia sobre o particular.

Por outro lado, reparar, de acordo com o dicionário Aurélio (2004), significa consertar, restaurar, corrigir, eliminar ou remediar as consequências de um erro ou um mal cometido. As reparações no contexto do direito internacional incluem restituição, compensação, reabilitação, satisfação e garantias de não repetição. O foco de Greiff (2010) são as reparações em massa que, não foram pouco frequentes nem excepcionais, mas sim foram massivas e sistemáticas, e que contribuem para a constituição de uma nova comunidade política, haja vista o novo regime advindo com a transição. Reparações em massa ampliam a condição de universalidade da justiça de transição.

As reparações materiais e simbólicas constituem instrumentos importantes para que a justiça de transição ocorra da forma mais abrangente possível. Greiff (2010) argumenta que o uso do termo reparações pode ser usado em dois contextos distintos, significando coisas diferentes entre si. O primeiro deles seria o da amplitude, no qual um programa de reparações seria desenhado para incluir todas as medidas que o direito internacional apresenta como formas de reparação. Já o segundo seria de uso mais restrito, significando designar medidas que ofereçam benefícios diretamente às vítimas.

Hoje o campo da justiça de transição se consolida, reunindo em si através dos programas de reparações, os instrumentos necessários para que este debate ganhe amplitude e que as punições envolvendo os crimes dos passados autoritários ocorram. Sem o direito à verdade e a memória, e na ausência de punições efetivas aos violadores, as reformas institucionais são como castelos de cartas, sempre propensos a desabar quando reaparecer o primeiro sopro autoritário. Por essa razão é preciso entender a importância da amplitude de um programa de reparações e o seu alcance no acerto de contas com o passado de violações, bem como seu legado para a construção de uma memória coletiva de um passado no qual não quer voltar a incorrer.

No Brasil, este processo de acerto de contas demorou a encontrar uma via institucional, muito em razão de esbarrar no alcance de consenso mínimo sobre a sua instalação. O programa de reparações brasileiro funcionou como eixo estruturante da justiça de transição no país, e embora marcado por grandes

---

<sup>2</sup> A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF 153) se constituiu num processo de controle de constitucionalidade movido pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), que pedia o reconhecimento da inconstitucionalidade da lei de Anistia de 1979. O caso foi analisado em 2010 pelo Supremo Tribunal Federal que decidiu pela reafirmação da norma pela qual a anistia se estendia a agentes do regime militar acusados de violações aos direitos humanos.

assimetrias, estava entre os mais ambiciosos programas conhecidos (Abrão e Torelly, 2011). O enfoque dado aqui será nas reparações simbólicas, principalmente aquelas ligadas à memória e a verdade, como foi o caso das Caravanas da Anistia.

### 3. As caravanas da anistia

As Caravanas da Anistia, apesar de terem início em 2008, constituem um projeto oriundo da Comissão de Anistia criada em 2001 por medida provisória e assinada pelo Presidente FHC, com o objetivo de reparar moral e economicamente vítimas dos atos de exceção, arbítrios e violações aos direitos humanos cometidos principalmente por parte de agentes do Estado. As Caravanas moviam sessões públicas itinerantes por onde se passava a apreciação de requerimentos de anistia e reparação por perseguição política (Abrão *et al*, 2009). Mas eram bem mais que isso, consistiam também de atividades culturais e educativas, bem como de homenagens às lideranças de resistência ao regime autoritário, atos simbólicos de anistia *post mortem* e pedidos de desculpas oficiais por parte do Estado. Para além do ato formal de julgamento (dimensão jurídica), o projeto envolvia uma diversidade de atividades voltadas para a busca da verdade e pela formação de uma memória coletiva (dimensão social).

No Brasil ao todo foram 93 Caravanas da Anistia, que cobriram boa parte do território brasileiro. Elas foram realizadas em 21 Estados da federação, deixando de fora apenas seis, com a primeira se realizando em 2008 na cidade do Rio de Janeiro e tendo como parceira a Associação Brasileira de Imprensa (ABI), e a última em São Paulo, que ocorreu na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), em 2016.

Seus ritos seguiam mais ou menos essa ordem (Rosito, 2010):

- A. Abertura com vídeo institucional da Comissão de Anistia;
- B. Composição da mesa de abertura;
- C. Execução do hino nacional;
- D. Construção da Bandeira das Liberdades Democráticas;
- E. Ato de doação de documentos para o Memorial da Anistia Política;
- F. Manifestação dos Integrantes da Mesa;
- G. Exibição da Sessão de Memória (vídeo), e;
- H. Sessão de julgamento.

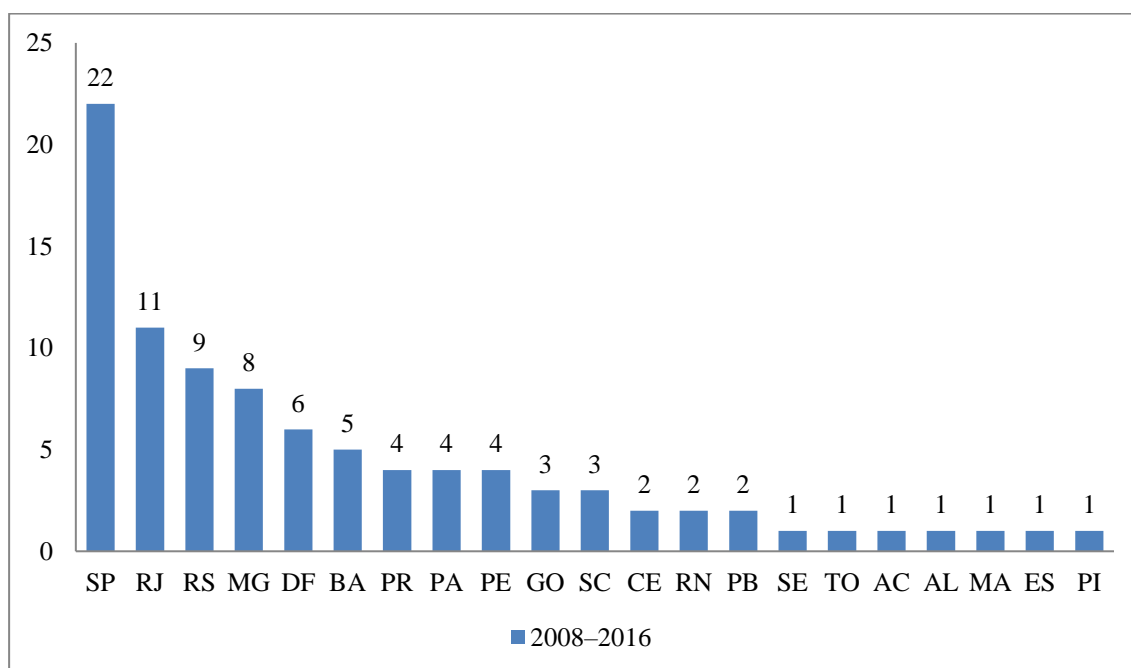
Na primeira Caravana houve em sua abertura homenagens aos jornalistas Vladimir Herzog e David Capistrano, quando foi realizado também o lançamento da bandeira das liberdades democráticas, com retalhos doados pela Associação Nacional dos Estudantes (UNE) e pela Associação Brasileira de Imprensa.



O ato simbólico realizado proclamava pela não repetição dos acontecimentos ocorridos durante o regime repressivo de violações aos direitos humanos e pela liberdade e cidadania plenas.

A última edição da Caravana da Anistia (a edição de n. 93<sup>a</sup>) foi realizada na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), onde foram anistiados metalúrgicos do ABC Paulista e de São José dos Campos. Entre eles estava Alvacy Lopes Ferreira, demitido da greve de 1979 quando houve intervenção no sindicato (ABC), Joel Fonseca Costa, demitido na greve Vaca Brava, Fernando Agostini Neto (Ford-ABC), e o professor Luiz Antônio Duarte que foi preso e processado. O gráfico 1 abaixo traz o número de Caravanas por Estado.

**Gráfico 1 - Número de Caravanas da Anistia por Estado<sup>3</sup>**



Fonte: Ministério da Justiça e Memorial da Anistia. Estados que receberam as Caravanas da Anistia: São Paulo (SP), Rio de Janeiro (RJ), Rio Grande do Sul (RS), Minas Gerais (MG), Distrito Federal (DF), Bahia (BA), Paraná (PR), Pará (PA), Pernambuco (PE), Goiás (GO), Santa Catarina (SC), Ceará (CE), Rio Grande do Norte (NR), Paraíba (PB), Sergipe (SE), Tocantins (TO), Acre (AC), Alagoas (AL), Maranhão (MA), Espírito Santo (ES) e Piauí (PI).

Pelo gráfico 1 nota-se que a distribuição do número de Caravanas da Anistia segue proporcionalmente o grau de importância política histórica de cada Estado. São Paulo, o Estado com o dobro (22) do segundo colocado, Rio de Janeiro (11), seguidos de Rio Grande do Sul com 9 e Minas Gerais, com 8 e Distrito Federal com 6, Bahia com 5, e Paraná, Pará, e Pernambuco com 4 cada. O caso do Pará muito se deve a questão da Guerrilha do Araguaia envolver parte de seu território e ações de violações que envolveram parte de sua sociedade, como no caso dos camponeses perseguidos.

Entre as sessões mais destacadas (além da primeira que homenageou os jornalistas Vladimir Herzog e David Capistrano, símbolos da luta e resistência), está a terceira (3<sup>a</sup>), realizada na cidade do Rio de Janeiro

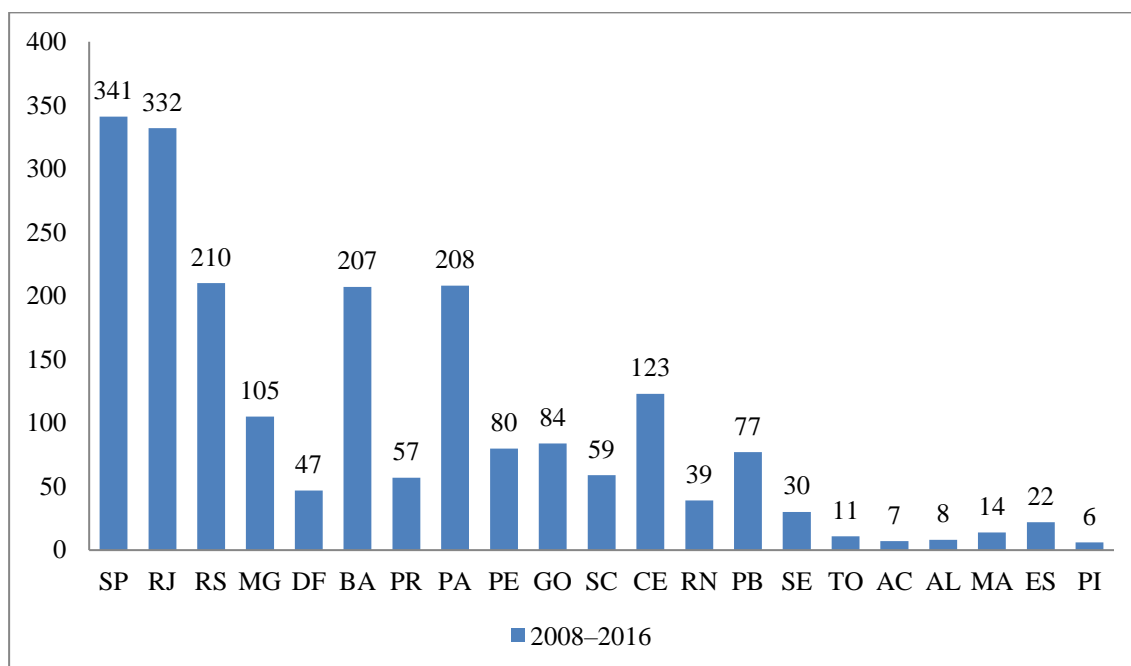
<sup>3</sup> Estados que não receberam Caravanas da Anistia: Amazonas (AM), Amapá (AP) Mato Grosso (MT), Mato Grosso do Sul (MS) Roraima (RR) e Rondônia (RO).

no aterro do Flamengo, terreno onde havia sido sede da UNE em um edifício incendiado à época do regime militar. Foram prestadas homenagens aos 40 anos do histórico mês de maio de 1968, o ano que segundo Ventura (2006), não terminou. E A vigésima segunda (22ª), que foi realizada na Universidade Federal de Uberlândia e teve homenagem a Dom Estevão Avellar, Bispo da região do Araguaia durante a guerrilha e aos ex-presos e perseguidos políticos do triângulo Mineiro.

A Caravana 31ª prestou homenagem ao educador Paulo Freire, concedendo-lhe a anistia *post mortem* e a 61ª homenageou Luiz Carlos Prestes, fundador do Partido Comunista do Brasil (PCB) e líder da Coluna Prestes. E na Caravana 71ª houve um ato de reparação coletiva aos 700 estudantes presos no 30º Congresso da União Nacional dos Estudantes. Outra Caravana destacada foi a 14ª, realizada na Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul na cidade de Porto Alegre, que prestou homenagem à memória de Leonel Brizola, líder da Campanha da Legalidade de 1961, em mais um dos exilados políticos que teve sua anistia declarada *post mortem*. Também foram apreciados processos de gaúchos que haviam sido perseguidos pela Ditadura Militar, entre eles o ex-prefeito de Porto Alegre, Raul Pont. Na 24ª Caravana, realizada no ano de 2009 em São Domingos do Araguaia, no Pará, houve o primeiro Ato Público de pedido desculpas coletivo por parte do Estado Brasileiro a 44 camponeses perseguidos na Guerrilha do Araguaia.

Como já abordado, as Caravanas incluíam, além dos julgamentos de requerimentos de pedidos de anistia, diversas atividades culturais e educacionais. Havia uma clara preocupação com a conscientização através do aprendizado para a cidadania, o respeito aos direitos humanos e a busca de uma democracia mais responsiva em relação ao passado do país. Suas atividades incluíam oficinas, seminários, congressos, encontros, feiras, sessões de cinema, exposições de arte dentre outras atividades. Os sentidos, os objetivos e as eficácias das Caravanas, todavia, vai se modificando conforme aponta (Rosito, 2010, p. 87), o que era um projeto educativo transforma-se em um ato de reconhecimento, e logo depois passam a ser entendidas como espaço para formação política e de disputa de conceitos, sendo não apenas pensadas, mas executadas diferentemente ao longo do tempo de atuação. O Gráfico 2 abaixo traz o número de requerimentos por Estado.

Gráfico 2 - Número de Requerimentos por Estado



Fonte: Ministério da Justiça e Memorial da Anistia. Números de requerimentos analisados apenas pelas Caravanas da Anistia por Estado. Dados ausentes apenas para a 89ª Caravana que aconteceu em Minas Gerais.

O gráfico 2 mostra uma outra dimensão das Caravanas da Anistia, uma vez que nem sempre os Estados que mais as receberam foram os que tiveram maiores números de requerimentos. Ao todo foram mais de 2.067 requerimentos analisados<sup>4</sup>. Por exemplo, o Ceará que recebeu por duas vezes as Caravanas da Anistia teve 123 pedidos de requerimentos de processos de anistia enquanto Minas Gerais que recebeu as Caravanas por oito oportunidades apresentou 105, um número proporcionalmente inferior quando em comparação. Outro dado que chama a atenção é que, enquanto São Paulo, que recebeu as Caravanas da Anistia por vinte duas vezes (o dobro do RJ) apresenta 341 requerimentos de pedidos de anistia e o Rio de Janeiro, que recebeu as Caravanas em onze oportunidades (metade de SP) tem um número quase similar de requerimentos, ou seja, 332.

É notável o esforço representado de levar as Caravanas da Anistia a percorrer o país itinerariamente. Em oito anos quase uma centena delas foram realizadas em boa parte dos Estados brasileiros. O projeto consistiu em uma política pública que procurou meios de reparar moral e simbolicamente os indivíduos vítimas de violações por agentes do Estado, além de desenvolver atividades culturais, a fim de formar uma memória e educação coletiva acerca da brutalidade promovida principalmente pela Ditadura Militar Brasileira<sup>5</sup>, que funcionou formalmente entre 1964 a 1985. Mas qual foi o seu legado? Ou colocando a questão de forma mais elaborada, quais as contribuições trazidas pelas Caravanas da Anistia para a busca da

<sup>4</sup> Tais dados abrangem apenas ao âmbito das Caravanas da Anistia, pois há também os processos fora dela, mas ainda dentro da Comissão de Anistia e ainda os processos fora desta última.

<sup>5</sup> Principalmente, pois, no projeto da Comissão de Anistia, as reparações poderiam remontar a 1946, ou seja, os requerimentos de reparação sobre violações aos direitos humanos podiam estar entre 1946 a 1988.

verdade e possível revisão da história oficial com vistas a formação de uma memória coletiva brasileira mais crítica do seu passado?

A primeira (1) crítica que precisa ser feita é em relação a demora para se buscar a verdade e a reparação no Brasil, como apontam Bernardi, Teles e Schallenmueller (2021), o país levou 24 anos para instalar uma comissão da verdade, e isso só se tornou possível devido as pressões e esforços de familiares de mortos e desaparecidos em torno do caso Gomes Lund. O raio de eficácia da própria comissão de anistia era limitado em razão da interpretação dada pelo Supremo Tribunal Federal sobre a constitucionalidade da Lei de Anistia de 1979, uma vez que, embora anistias fossem promulgadas, os violadores que eram a causa central da ação movida não haviam sido punidos efetivamente.

A segunda (2) diz respeito ao círculo restrito no qual as reparações ocorreram, e estas movidas não só pelas Caravanas, mas também por outros mecanismos da justiça de transição brasileira. Tomando como exemplo o caso das Caravanas da Anistia, apesar da sua capacidade itinerante, suas sessões por fim se tornavam restritas aos círculos intelectuais da academia, ou de associações e órgãos civis e políticos. Apesar de haver atividades como oficinas para alunos de ensino básico em algumas delas, o fato é que sua significância não era levada a uma parcela maior da população, trocando em miúdos, dificilmente as Caravanas se tornavam tema central dos grandes meios de comunicação, nem conseguiam se tornar “assuntos de esquina”.

Respondendo diretamente à questão elaborada um pouco mais acima, as Caravanas da Anistia não conseguiram contribuir, significativamente — e essa análise é possível de estender a todo o processo de reparações ocorridos no Brasil —, com a formação de uma memória coletiva acerca do passado autoritário enfrentado pelo país. Embora buscasse revelar a verdade, um dos mecanismos básicos da justiça de transição, os acessos a documentos oficiais da época eram sempre muito difíceis e muitos corpos de desaparecidos durante o período repressivo nunca chegou a serem de fato encontrados. O que deveria se tornar uma política de Estado mostrou-se uma política de Governo, uma vez que a mudança no poder trazida pelo impeachment da Presidenta Dilma Rousseff (PT), confirmou o esvaziamento das políticas de reparação<sup>6</sup>, e agora no Governo Jair Bolsonaro se reclama seu fim<sup>7</sup>.

A ausência de uma política pública de memória de Estado, no caso brasileiro, pode ser vista como causa e consequência dos momentos difíceis que o país vem atravessando. Movimentos antissistemas pedem o fechamento do Congresso Nacional e do Supremo tribunal Federal, além de pedirem a volta da Ditadura Militar brasileira, uma numa mistura de saudosismo (Santos, 2010; Gallo, 2018) ou mesmo nostalgia (Bittencourt, 2020), é uma novidade do período democrático brasileiro e não deixam de revelar o caráter autoritário que atravessa a cultura política brasileira ao longo do tempo.

---

<sup>6</sup> No Governo Temer, por exemplo, apenas 13% dos pedidos de anistia eram concedidos. Acesso em: <https://glo.bo/3ILtTyJ>, em 14 de out. de 2022.

<sup>7</sup> O Governo Bolsonaro já havia indicado, em diversas ocasiões, não reconhecer qualquer violação causada pelo Regime Militar brasileiro. Acesso em: <https://bit.ly/3j3Bf5y>, em 15 de out. de 2022.

#### **4. Ressurgimento autoritário e o futuro incerto quanto a garantia de não repetição**

Uma nação que não acerta contas com seu passado é muito provável que pode voltar a repetir os erros cometidos anteriormente. O caso brasileiro pode ser analisado como um exemplo dessa assertiva, uma vez que voltou a dar protagonismo político e poder àqueles que justificam, defendem e até mesmo veneram o regime repressivo trazido pela Ditadura Militar. Nesse sentido, grande parte do esforço feito no passado recente para que a verdade fosse revelada e que uma memória coletiva fosse erguida como educação social para que o país não voltasse a incorrer no autoritarismo, parece haver sido, senão em vão, então de impacto social com alcance limitado.

Movimentos antissistemas e pedidos de intervenção militar se tornaram recorrentes na cena política brasileira, principalmente após a eleição de Jair Bolsonaro em 2018, um aberto defensor do regime militar e saudosista de um dos seus mais emblemáticos violadores, Carlos Alberto Brilhante Ustra. Metade da sociedade brasileira ou prefere um regime militar ou se mostra indiferente quanto ao regime político do país (Santos, Hoffmann e Duarte, 2020). E embora tenha perdido prestígio nos últimos anos, as Forças Armadas ainda seguem como uma das instituições nas quais os brasileiros mais depositam confiança.

Os últimos dois governos reduziram o alcance e a efetividade de atuação da Comissão de Anistia, com apenas 13% e 10% de deferimentos nos pedidos de anistia nos governos de Michel Temer (MDB) e Jair Bolsonaro (PL). Nomes de rodovias em homenagem a lideranças perseguidas pela Ditadura Militar, como o caso da BR 153 entre Marabá (PA) e Cachoeira do Sul (RS) que levaria o nome de João Goulart, foram vetados pelo presidente<sup>8</sup> e até o cancelamento dos benefícios dos anistiados está ocorrendo<sup>9</sup>, além do enfrentamento a disseminação de notícias falsas sobre benefícios vultosos a mais de 25 mil anistiados que supostamente receberiam mais de 40 mil mensais<sup>10</sup>.

A demora na instalação da Comissão de Anistia e mais ainda na instalação de uma Comissão da Verdade constitui apenas um dos fatores que resultaram nesse legado abortado. O julgamento do STF sobre a constitucionalidade da Lei de Anistia ocorrido em 2010, sem dúvida alguma, é central para entender os limites impostos que ainda existem para que punições efetivas realmente ocorram. Outro entrave é a cultura política autoritária que atravessa a história do Brasil. Na sétima onda da Pesquisa Mundial de Valores 2017–2020 (World Values Survey – WVS<sup>11</sup>) que abrangeu o Brasil, os entrevistados foram sondados sobre a questão de ter um líder forte que não precise se preocupar com o parlamento, e 57% responderam que seria bom ou muito bom. Na onda 1994–1998 eram 58%, na onda 2005–2009, 62% e na onda 2010–2014, 65%. Os dados revelam um autoritarismo muito bem estruturado na sociedade brasileira, uma forma genuína de

---

<sup>8</sup> O projeto é de 2011 e foi enviado para a sanção presidencial em outubro de 2021, sendo vetado pelo presidente Bolsonaro que justificou alegando “práticas dissonantes das ambições de um Estado democrático”. Acesso em: <https://bit.ly/2XmV00g>, em 16 de fev. de 2023.

<sup>9</sup> Portarias publicadas no Diário Oficial da União confirmam o cancelamento. Acesso em: <https://bit.ly/3BYRw2M>, em 16 de out. de 2021.

<sup>10</sup> Toda a confusão gerada pela disseminação de notícias falsas em relação aos benefícios dos anistiados e seus altos valores corrobora com a prática de deslegitimar a busca pela verdade e memória do passado autoritário. O que não deixa de ser fato é que ações assim encontram acolhimento em parte da sociedade. Acesso em: <https://bit.ly/3aJfDX>, em 16 de out. de 2022.

<sup>11</sup> A pesquisa mundial de Valores (World Values Survey – WVS) é uma pesquisa global realizada em ondas por uma rede de cientistas e que hoje abrange mais de 90% da população do planeta. Seus dados podem ser acessados pelo site: <https://www.worldvaluessurvey.org/wvs.jsp>.

ver o poder, acrescentando certa legitimidade para lideranças ignorarem o controle exercido pelos demais poderes.

O Brasil recebe o futuro sem nunca abandonar o passado, ou ainda, sem revisitá-lo de maneira crítica. Nessas condições, não há nenhuma garantia quanto a não repetição de que os eventos que ocorreram no passo seja algo superado. Diariamente há um grupo social que tem seus direitos violados de forma rotineira, eles são formados por negros, semi-escolarizados, de baixa renda e que vivem nos subúrbios, bem à margem do estado de bem estar social que deveria existir. Nas favelas, dos grandes centros urbanos eles são violados pelo Estado constantemente, seja pelo choque e pela brutalidade de sua presença ostensiva através das polícias militares — também um legado do regime militar —, seja pela sua ausência em levar políticas públicas de bem estar e dignidade às famílias.

Se o futuro imaginado para o Brasil, após a tentativa de revistar seu passado através da Comissão de Anistia e da Comissão da Verdade, tendo as Caravanas da Anistia como um mecanismo privilegiado da justiça de transição brasileira como apontou Abrão *et al* (2011), seria algo redentor para o país, a frustração não pode ter sido maior. Diante de um futuro que não veio, resta pensar em novas maneiras de conseguir alterar paulatinamente a natureza autoritária que atravessa o país desde a sua fundação. Este é um desafio que não abandona quem procura pensar num país no qual os cidadãos não sejam violados pelo Estado e que respeite a garantia aos direitos humanos.

## Conclusões

A transição vigiada que o Brasil enfrentou, marcada pela verticalidade vinda de cima, controlada em múltiplos aspectos, deixou como herança uma reconciliação que nunca existiu. Ao não punir os agentes do Estado responsáveis por violações, a Lei de Anistia de 1979 também deixou um legado de feridas abertas e não cicatrizadas que ainda atormentam a jovem democracia eleitoral brasileira. Apesar do medo à regressão autoritária não ser totalmente justificável, sua existência não deixa de refletir a sombra dos agentes da caserna sempre presente na cena política do país.

Mesmo com um ambicioso projeto de reparações, o Brasil não foi capaz de transformar em política de Estado todo esse complexo mecanismo que construiu para a sua justiça de transição. Assim que os ventos de governo se alteraram, eles estão sendo esvaziados e desmanchados. Nesse sentido se construiu mecanismos de reparação que não se completaram, ou seja, que não foram capazes de deixar um legado substancial. Figuras símbolos da resistência à Ditadura como Vladimir Herzog, Osvaldo Orlando da Costa e Carlos Marighella são desconhecidas do público mais amplo. Outros como Luiz Carlos Prestes e, principalmente, Paulo Freire, são utilizados como instrumentos de construção do posicionamento ideológico antagonista àqueles que hoje se encontram no poder.

Os desafios futuros são substanciais, tanto do ponto de vista da construção teórica e conceitual sobre a justiça de transição e os mecanismos usados como instrumentos de reparação, como práticos, uma

vez que a urgência significa confrontar o ressurgimento de um forte autoritarismo social e político brasileiro. Transições inacabadas, como a brasileira, é cair no risco de ver o futuro repetir o passado, como naquela música de protesto de Agenor de Miranda Araújo Neto, o Cazuza.

## Referências

- ABRÃO, Paulo; CARLET, Flávia; FRANZ, Daniela; MEREGALI, Kelen; OLIVEIRA, Vanda Davi. As Caravanas da Anistia: um mecanismo privilegiado da justiça de transição brasileira. **Revista Anistia Política e Justiça de Transição**, n. 2, jul-dez, p. 110-138, 2009.
- ABRÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo D. O programa de reparações como eixo estruturante da justiça de transição no Brasil. In: REÁTEGUI, Felix (Org.) **Justiça de Transição: manual para a América Latina**. Brasília: Comissão de Anistia, Ministério da Justiça. Nova York: Centro Internacional para a Justiça de Transição, 2011, p. 473-516.
- BERNARDI, Bruno Boti; TELES, Janaína de Almeida; SCHALLENMUELLER, Christian Jecov. Memória, verdade e justiça: desdobramentos do sistema interamericano de direitos humanos no Brasil. In: GALLO, Carlos Arthur. **Nas trincheiras da memória**. Rio de Janeiro: Editora Oficial Raquel, 2021, p. 156-186.
- BITTENCOURT, Marielli. **A “Nostalgia da Ditadura” e as eleições de 2018 no Brasil**: uma proposta de explicação. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2020.
- CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019.
- DIAMOND, Larry. **Para entender a democracia**. Curitiba: Instituto Atuação, 2017.
- DI PALMA, Giuseppe. **To craft democracies**: an essay on democratic transitions. Berkeley: University of California Press, 1990.
- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Miniaurélio**: o minidicionário da língua portuguesa. Curitiba: Positivo, 2004.
- GALLO, Carlos Arhur. **Um acerto de contas com o passado**: crimes da ditadura, “Leis de Impunidade” e decisões das Supremas Cortes no Brasil e na Argentina. Curitiba: Appris, 2018.
- GALLO, Carlos Arhur. As lutas pelo passado em âmbito local: reflexões a partir do caso de Porto Alegre. **Revista Debates**, v. 15, n. 2, p. 212-229, 2021.
- GREIFF, Pablo de. Justiça e Reparações. **Revista Anistia Política e Justiça de Transição**, n. 3, p. 42-72, jan-jun, 2010.
- GREIFF, Pablo de. Theorizing transitional justice. In: WILLIAMS, Melissa S.; NAGY, Rosemary; ELSTER, John (eds.) **Transitional Justice**. New York and London: New York University Press, 2012.
- HUNTINGTON, Samuel P.. **A ordem política nas sociedades em mudança**. Rio de Janeiro: Forense-Universitária. São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo, 1975.
- HUNTINGTON, Samuel P.. **A Terceira Onda**: A Democratização no Final do Século XX. São Paulo: Ática, 1994.

LINZ, Juan; STEPAN, Alfred. **A transição e consolidação da democracia**: a experiência do sul da Europa e da América do Sul. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe; WHITEHEAD, Laurence. **Transições do regime autoritário**. São Paulo: Vértice, 1988.

PRZEWORSKI, Adam. Como e onde se bloqueiam as transições para a democracia. In: MOISÉS, José Álvares; ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (Orgs.). **Dilemas da consolidação da democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

ROSITO, João Baptista Alvares. **O Estado Pede perdão**: a reparação por perseguição e os sentidos da anistia no Brasil. Dissertação (Mestrado em Antropologia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2010.

SANTOS, Everton Rodrigo. **Poder e dominação no Brasil**: a Escola Superior de Guerra (1974–1989). Porto Alegre: Sulina; Novo Hamburgo: Feevale, 2010.

SANTOS, E. R.; HOFFMANN, F.; DUARTE, S. 2020. “A (des) confiança dos brasileiros na democracia”. *Revista de Opinião Jurídica*, v. 28, n. 27, pp. 170-191.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SCHALLENMUELLER, Christian Jecov. Da relação entre constitucionalismo e democracia: um estudo da decisão do STF sobre a constitucionalidade da anistia brasileira a partir de uma ótica habermasiana da justiça. In: PINZANI, Alessandro; SCHMIDT Rainer (Orgs.). *Ensaio sobre Habermas: um pensamento interdisciplinar*. Florianópolis: Nefionline, 2016, p. 111-137.

SCHALLENMUELLER, Christian Jecov.; NEVES, Raphael Cezar da Silva; QUINALHA, Renan Honório. A tensão entre soberania popular e direitos humanos: estudo de caso da justiça de transição uruguaia. In: PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês P. V.. (Org.) **Direitos Humanos Atual**. Rio de Janeiro: Campus Editora-RJ/Elsevier, 2014, p. 467-483.

SHUMPETER, Joseph Alois. **Capitalismo, socialismo e democracia**. São Paulo: UNESP, 2017.

SIKKINK, Kathrin. **The justice cascade**. How human rights prosecutions are changing world politics. New York: W.W. Norton & Company, 2011.

TEITEL, Ruti G. **Transitional justice**. Oxford / New York: Oxford University Press, 2000.

VENTURA, Zuenir. **1968: o ano que não terminou**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2006.