

AFRANIO MARCILIANO AZEVEDO * ALANIR CARDOSO * ALDO SILVA ARANTES * ALÍPIO CRISTIANO DE FREITAS * AMARO ALEXANDRINO DA ROCHA * AMÉRICA
ANA MARIA SANTOS ROCHA * ANA WILMA OLIVEIRA MORAES * ANGELA TELMA OLIVEIRA LUCENA * ANTONIA MARA VIEIRA LOGUERCIO * ANTONIO CARLOS F
APOITIA NETTO * ANTONIO RIBEIRO PENNA * APARECIDA ALVES DOS SANTOS * APOLÔNIO DE CARVALHO * ARI CÂNDIDO FERNANDES * ARMANDO BORTO
BEATRIZ ARRUDA * BELARMINO BARBOSA SIQUEIRA * BENITO PEREIRA DAMASCENO * BERGSON GURJÃO FARIAS * BOLÍVAR NASCIMENTO PRESTES * CA
EUGÊNIO SARMENTO COELHO DA PAZ * CARLOS GUILHERME DE M. PENAFIEL * CARLOS LAMARCA * CARLOS LICHTISZTEJN * CECÍLIA VIEIRA FERNANDES * CELE
CHARF * CLEY DE BARROS LOYOLA * CRISTINA MARIA BUARQUE * DANIEL AARÃO REIS FILHO * DARCI GIL DE OLIVEIRA BOSCHIERO * DARCY RODRIGUES DI
DENISE OLIVEIRA LUCENA * DENIZE FONTELLA GOULART * DENIZE PERES CRISPIM * DEUSDANTE FERREIRA DE FREITAS * DIMAS FLORIANI * DINALVA OLIVEIR
DE ALMEIDA MARTINS * EDSON MENEZES DA SILVA * EDUARDA CRISPIM LEITE * EDUARDO DIAS CAMPOS SOBRINHO * ELIA MENEZES ROLA * ELIANA BELL
CAMARGO * ELISEU GABRIEL DE PIERI * ELIZABETH TEIXEIRA * ELZA MONNERAT * EMÍLIO RUBENS CHASSEREUX * EPAMINONDAS JACOME RODRIGUES * ESTR
IVO VIEIRA * FÉLIX AUGUSTO DE ATHAYDE * FLÁVIO KOUTZII * FRANCISCO DE ASSIS LEMOS * FRANCISCO DERLI * FRANCISCO MARTINELLI * FRANCISCO
FREDERICK BIRTE MORRIS * FREI FERNANDO * FREI JOÃO * GEORGE DE BARROS CABRAL * GERMANA CORREA LIMA * GILDO SCALCO * GILNEY AM

YA MAGYTI * HAMILTON PEREIRA DA SILVA * HELDER SUAREZ BEDENDO *
MATOS SIPAHI * HONESTINO GUIMARÃES * HORÁCIO MARTINS DE
* IGOR GRABOIS OLÍMPIO * ILTO VIEIRA * INÁ MEIRELES DE SOUZA * INES
SOMMER * IVAN DE SOUZA ALVES * IVAN SEIXAS * IZABEL MARQUES
MARC VON DER WEID * JEOVÁ FERREIRA * JESUS PAREDES SOTO *
JOÃO AMAZONAS * JOÃO ARTHUR VIEIRA * JOÃO BATISTA FRANCO
CARLOS ALMEIDA GRABOIS * JOÃO CHILE * JOÃO LUIZ SILVA FERREIRA *
JOÃO VICENTE FONTELLA GOULART * JOELSON CRISPIM * JOILSON
JORGE SALDANHA DE ARAUJO * JOSAIL GABRIEL DE SALES * JOSÉ
CALISTRATO CARDOSO FILHO * JOSÉ CARLOS NOVAIS DA MATTA MACHADO * JOSÉ CELSO MARTINEZ * JOSÉ DALTRO DA SILVA * JOSÉ MACHADO * JOSÉ MI
SOUZA * JOSÉ ROGÉRIO LICKS * JOSÉ SERRA * JOSÉ TADEU CARNEIRO CUNHA * JOSÉ VELOSO * JÚLIO PRATA * JURACI MENDES DE OLIVEIRA * JURANDIR
LAURINDO MARTINS JUNQUEIRA FILHO * LENIRA MARIA DE CARVALHO * LEONEL BRIZOLA * LETA VIEIRA DE SOUZA * LINCOLN RAMOS VIANA * LUIS CARLOS
FELIPE RATTON MASCARENHAS * LUIZ GONZAGA TRAVASSOS DA ROSA * MAGNÓLIA DE FIGUEIREDO CAVALCANTI * MANOEL CYRILLO DE OLIVEIRA NETTO * M
* MARCOS JOSÉ BURLE DE AGUIAR * MARIA ALICE ALBUQUERQUE SABOYA * MARIA DALCE RICAS * MARIA DAS DORES DA SILVA * MARIA DE FÁTIMA MENDE
SOCORRO DE MAGALHÃES * MARIA EMÍLIA LISBOA PACHECO * MARIA FAUSTINO DE ALMEIDA AMARAL * MARIA IGNES DA COSTA D. E. BASTOS * MARIA
FIGUEIREDO * MARIA TERESA GOULART * MARIJANE VIEIRA LISBOA * MARILIA DE CARVALHO GUIMARÃES * MARINA VIEIRA * MARIO COVAS * MÁRIO MAGA
MARISTELA VILLAR * MAURICE POLITI * MIGUEL ARRAES * MIGUEL DARCY DE OLIVEIRA * MIGUEL PRESSBURGER * NANCY MANGABEIRA UNGER * NARCISA
NAZAREH ANTONIA OLIVEIRA * NELSON CORDEIRO * NELSON REMY GILLET * NELSON RODRIGUES * NESTOR PEREIRA DA MOTA * NILMÁRIO DE MIRANDA * NIL

revista
anistia
política e justiça de transição

APRESENTAÇÃO José Eduardo Cardozo * Paulo Abrão **ENTREVISTA** Patricia Tapattá Valdez **DOSSIÊ: NOVOS TEMAS DA JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO** Inês Virgínia Soares * Lúcia Bastos * Juan Pablo Bohoslavsky * Marcelo D. Torelly * Lorena Balardini * Ana Oberlin * Laura Sobredo * Alexandre de Albuquerque Mourão * Gelirton Almeida Siqueira * Marcos Venicius Lima Martins * Viviane Rocha **ESPECIAL** Projeto Marcas da Memória: História Oral (CA/MJ * UFPE * UFRJ * UFGRS) **ARTIGOS ACADÊMICOS** Sevane Garabian * Ramón Saez * Vera Vital Brasil * Jan-Michael Simon * Giovanna Maria Frisso * Gil de Souza von der Weid **DOCUMENTOS** Relatório sobre as violações de Direitos Humanos no Brasil (1976) * Sentença Judicial para retificação do Atestado de Óbito de João Batista Drumond **ISSN 2175-5329 N° 6 Julho/Dezembro 2011**

JOFFILY * ORLANDO MARETI SOBRINHO * OSCAVU JOSÉ COELHO * PAULO FRATESCHI * PAULO FREIRE * PAULO SARACENI * PAULO WRIGHT * PEDRO DE CA
CIPRIANO * PETER JOHN MCCARTHY * RAUL JORGE ANGLADA PONT * REGENIS BADING PROCHMANN * RENATA FERRAZ GUERRA DE ANDRADE * REYNA
ROBERTO FARIA MENDES * ROGÉRIO LUSTOSA * RÔMULO DANIEL BARRETO DE FARIAS * ROSE MARIE MURARO * ROSEMARY NOGUEIRA * RUY FRASÃO SOARES
MONTARROYOS * SÉRGIO DE MAGALHÃES GOMES JAGUARIBE * SILVIA LÚCIA VIANA MONTARROYOS * SINVAL DE ITACARAMBI LEÃO * SOLANGE LOURENÇO GO
* ULYSSES DE MENEZES FREITAS * VICENTE CARLOS Y PLA TREVAS * VITOR BORGES DE MELO * VLADIMIR HERZOG * WALMIR ANDRA DE OLIVEIRA * ZIRA

Governo Federal

Ministério da Justiça

Comissão de Anistia

REVISTA ANISTIA POLÍTICA E JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO

Presidente da República

Dilma Rousseff

Ministro da Justiça

José Eduardo Cardozo

Secretária-Executiva

Márcia Pelegrini

Presidente da Comissão de Anistia

Paulo Abrão

Vice-presidentes da Comissão de Anistia

Egmar José de Oliveira

Sueli Aparecida Bellato

Secretário Executivo da Comissão de Anistia

Muller Borges

Coordenador Geral da Revista

Marcelo D. Torelly

Nesta edição, alusiva ao segundo semestre de 2011 e editada durante o segundo semestre de 2012, trabalharam, como revisores dos textos aprovados para publicação, os seguintes colaboradores, servidores, Conselheiros Técnicos e Editoriais:

Aline Macabeu, João Guilherme Lima Granja Xavier da Silva, Juliana Carlos e Marcelo D. Torelly.

Para esta edição da Revista Anistia foram traduzidos ao português pelo Ministério da Justiça, com exclusividade, os seguintes textos:

Financial Complicity in Brazil: current implications, de Juan Pablo Bohoslavsky & Marcelo D. Torelly.

El recurso al derecho internacional para la represión de los crímenes del pasado. Una mirada cruzada sobre los casos Touvier (Francia) y Simón (Argentina), de Sévane Garibian.

Los jueces y el aprendizaje de la impunidad, a propósito de los crímenes del franquismo, de Ramón Sáez.

Posibilidades y límites de la persecución penal de las violaciones a los derechos humanos perpetrados en el pasado en la República del Haití: Entre el Derecho nacional y el Derecho Internacional, de Jan-Michel Simon.

Responsabilidad empresarial y terrorismo de estado en Argentina, de Leonardo Filippini & Agustín Cavana.

La Situación des Droits de l'Homme au Brésil, de Louis Joinet & Mario Stasi.

A Revista Anistia agradece aos autores e seus colaboradores pelas autorizações para tradução e publicação em português de seus trabalhos.

Conselho Editorial

Antônio Manuel Hespanha (Universidade Nova de Lisboa – Portugal), Boaventura de Sousa Santos (Universidade de Coimbra – Portugal), Bruna Peyrot (Consulado Geral – Itália), Carlos Cárcova (Universidade de Buenos Aires – Argentina), Cristiano Otávio Paixão Araújo Pinto (Universidade de Brasília), Dani Rudinick (Universidade Ritter dos Reis), Daniel Aarão Reis Filho (Universidade Federal Fluminense), Deisy Freitas de Lima Ventura (Universidade de São Paulo), Eduardo Carlos Bianca Bittar (Universidade de São Paulo), Edson Cláudio Pistori (Memorial da Anistia Política no Brasil), Enéa de Stutz e Almeida (Universidade de Brasília), Flávia Carlet (Projeto Educativo Comissão de Anistia), Flavia Piovesan (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo), Jaime Antunes da Silva (Arquivo Nacional), Jessie Jane Vieira de Sousa (Universidade Federal do Rio de Janeiro), Joaquin Herrera Flores (*in memoriam*), José Reinaldo de Lima Lopes (Universidade de São Paulo), José Ribas Vieira (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro), Marcelo Dalmás Torelly (Coordenador-Geral), Maria Aparecido Aquino (Universidade de São Paulo), Paulo Abrão (Presidente), Phil Clark (Universidade de Oxford – Inglaterra), Ramon Alberch Fugueras (Arquivo Geral da Cataluña – Espanha), Rodrigo Gonçalves dos Santos (Comissão de Anistia), Sandro Alex Simões (Centro Universitário do Estado do Pará), Sean O'Brien (Universidade de Notre Dame – Estados Unidos), Sueli Aparecida Bellato (Comissão de Anistia)

Conselho Técnico

Aline Sueli de Salles Santos, Ana Maria Guedes, Ana Maria Lima de Oliveira, André Amud Botelho, Carolina de Campos Melo, Cristiano Paixão, Daniela Frantz, Egmar José de Oliveira, Henrique de Almeida Cardoso, José Carlos M. Silva Filho, Juvelino José Strozake, Kelen Meregali Model Ferreira, Luciana Silva Garcia, Marcia Elayne Berbich de Moraes, Márcio Gontijo, Marina Silva Steinbruch, Mário Miranda de Albuquerque, Muller Luiz Borges, Narciso Fernandes Barbosa, Nilmário Miranda, Paulo Abrão, Prudente José Silveira Mello, Rita Maria de Miranda Sipahi, Roberta Camineiro Baggio, Roberta Vieira Alvarenga, Rodrigo Gonçalves dos Santos, Vanderlei de Oliveira, Virginius José Lianza da Franca, Vanda Davi Fernandes de Oliveira.

Esta é uma publicação científica que objetiva a difusão de idéias plurais. As opiniões e dados nela incluídos são de responsabilidade de seus autores, e não do Ministério da Justiça ou do Governo Federal, exceto quando expresso o contrário.

Projeto Gráfico

Ribamar Fonseca

Revisão ortográfica

Alessandro Mendes e Carmen da Gama

Editoração eletrônica

Supernova Design

Capa inspirada no trabalho original de AeM'Hardy'Voltz

Revista Anistia Política e Justiça de Transição / Ministério da Justiça. – N. 6 (jul. / dez. 2011). – Brasília : Ministério da Justiça, 2012.

Semestral.
Primeira edição: jan./jun. 2009.

ISSN 2175-5329

1. Anistia, Brasil. 2. Justiça de Transição, Brasil. I. Brasil. Ministério da Justiça (MJ).

CDD 341.5462

SUMÁRIO

- ▶ 10 **APRESENTAÇÃO**
O GUARDIÃO DA MEMÓRIA: AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MEMÓRIA DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA DO BRASIL
JOSÉ EDUARDO CARDOZO & PAULO ABRÃO
- ▶ 22 **ENTREVISTA**
VERDADE E MEMÓRIA NA AMÉRICA LATINA: PATRICIA TAPPATÁ VALDEZ RESPONDE
- ▶ 42 **DOSSIÊ: NOVOS TEMAS DA JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO**
- ▶ 44 **A VERDADE ILUMINA O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO? UMA ANÁLISE DA POTENCIALIDADE DOS TRABALHOS DA COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE NO CENÁRIO BRASILEIRO**
INÊS VIRGÍNIA PRADO SOARES & LUCIA ELENA ARANTES FERREIRA BASTOS
- ▶ 70 **CUMPLICIDADE FINANCEIRA NA DITADURA BRASILEIRA: IMPLICAÇÕES ATUAIS**
JUAN PABLO BOHOSLAVSKY & MARCELO D. TORELLY
- ▶ 118 **VIOLÊNCIA DE GÊNERO E ABUSOS SEXUAIS EM CENTROS CLANDESTINOS DE DETENÇÃO. UMA CONTRIBUIÇÃO PARA A COMPREENSÃO DA EXPERIÊNCIA ARGENTINA**
LORENA BALARDINI, ANA OBERLIN & LAURA SOBREDO
- ▶ 148 **OS APARECIDOS POLÍTICOS: ARTE ATIVISTA E JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO**
ALEXANDRE DE ALBUQUERQUE MOURÃO, GELIRTON ALMEIDA SIQUEIRA, MARCOS VENICIUS LIMA MARTINS & VIVIANE ROCHA
- ▶ 172 **ESPECIAL: MARCAS DA MEMÓRIA – HISTÓRIA ORAL DA ANISTIA NO BRASIL**
COMISSÃO DE ANISTIA DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

- ▶ 188 **ARTIGOS ACADÊMICOS**
- ▶ 190 **O RECURSO AO DIREITO INTERNACIONAL PARA A REPRESSÃO DOS CRIMES DO PASSADO – UMA VISÃO PERSPECTIVA SOBRE OS CASOS TOUVIER (FRANÇA) E SIMÓN (ARGENTINA)**
SEVANE GARABIAN
- ▶ 212 **OS JUÍZES E A APRENDIZAGEM DA IMPUNIDADE A RESPEITO DOS CRIMES DO FRANQUISMO**
RAMÓN SAEZ
- ▶ 246 **DANO E REPARAÇÃO NO CONTEXTO DA COMISSÃO DA VERDADE: A QUESTÃO DO TESTEMUNHO**
VERA VITAL BRASIL
- ▶ 262 **POSSIBILIDADES E LIMITES DA PERSEGUIÇÃO PENAL DAS VIOLAÇÕES AOS DIREITOS HUMANOS COMETIDOS NO PASSADO NA REPÚBLICA DO HAITI: ENTRE O DIREITO NACIONAL E O DIREITO INTERNACIONAL**
JAN-MICHEL SIMON
- ▶ 300 **ALGUMAS REFLEXÕES SOBRE O POTENCIAL RECONCILIATÓRIO DAS MEDIDAS SIMBÓLICAS DE REPARAÇÃO RECOMENDADAS PELA COMISSÃO DA VERDADE E RECONCILIAÇÃO DE SERRA LEOA**
GIOVANNA MARIA FRISSE
- ▶ 316 **RESPONSABILIDADE EMPRESARIAL E TERRORISMO DE ESTADO NA ARGENTINA**
LEONARDO FILIPPINI & AGUSTÍN CAVANA
- ▶ 352 **A FARDA E A TOGA – BREVE ANÁLISE DA RELAÇÃO ENTRE OS GOVERNOS MILITARES E O PODER JUDICIÁRIO – COMPARAÇÃO ENTRE BRASIL, CHILE E ARGENTINA**
GIL DE SOUZA VON DER WEID (INICIAÇÃO CIENTÍFICA)
- ▶ 368 **DOCUMENTOS**
- ▶ 370 **RELATÓRIO DO MOVIMENTO DE JURISTAS CATÓLICOS (*PAX ROMANA*) SOBRE AS VIOLAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS NO BRASIL**
LOUIS JOINET & MARIO STASI (MOVIMENTO INTERNACIONAL DOS JURISTAS CATÓLICOS, FRANÇA - 1976)
- ▶ 442 **SENTENÇA JUDICIAL PARA RETIFICAÇÃO DO ATESTADO DE ÓBITO DE JOÃO BATISTA DRUMOND**
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
- ▶ 448 **NORMAS EDITORIAIS**

CUMPLICIDADE FINANCEIRA NA DITADURA BRASILEIRA: IMPLICAÇÕES ATUAIS¹

Juan Pablo Bohoslavsky

Especialista em Dívida Soberana da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento em Genebra (UNCTAD) e doutor em Direito

Marcelo D. Torelly

Coordenador-geral da Memória Histórica na Comissão de Anistia do Ministério da Justiça, doutorando e mestre em Direito pela Universidade de Brasília

1. INTRODUÇÃO: CONTEXTUALIZANDO A QUESTÃO DA RESPONSABILIDADE CORPORATIVA NO BRASIL

Quando, em 17 de outubro de 2011, o secretário de Justiça do Brasil declarou que: “a Comissão da Verdade deve investigar as empresas que financiaram a ditadura”², aderindo ao movimento

1 Os autores desejam agradecer a César Augusto Baldi, Márcia Nina Bernardes, Luiz Carlos Bresser-Pereira, James N. Green, Otavio Ladeira de Medeiros, João Lima, Flavia Piovesan, Inês Virginia Prado Soares, Sérgio Salomão Shecaira, Ingo Sarlet, Rafael Valim, Marlon Alberto Weichert e Leandro Zanitelli pelos comentários sobre as minutas deste artigo e o material e pesquisa. Os pontos de vista e as conclusões refletidas neste trabalho são exclusivamente as dos autores e de nenhuma forma pretendem expressar os pontos de vista de qualquer uma das instituições com as quais estão afiliados. Esta pesquisa foi originalmente redigida em inglês e traduzida com exclusividade pela Revista Anistia Política e Justiça de Transição. Uma segunda versão desta pesquisa, enfocando os mecanismos de justiça de transição e, especialmente, as comissões da verdade, estará brevemente disponível em: Bohoslavsky, Juan Pablo; Torelly, Marcelo D. “Financial Complicity: The Brazilian Dictatorship Under The ‘Macroscope’”. In: Sharp, Dustin (Org.). *Justice and Economic Violence in Transition*. Nova Iorque: Springer, a ser publicado em 2013.

2 “Paulo Abrão: Comissão da Verdade deve investigar empresas que financiaram a ditadura,” 17 de outubro de 2011, disponível em <http://www.viomundo.com.br/politica/paulo-abraocomissao-da-verdade-deve-investigar-empresas-que-financiaram-a-ditadura.html>

de juristas que argumentam que existe base legal para algum tipo de responsabilização pelas violações dos direitos humanos que ocorreram no Brasil³, conforme já declarado por alguns procuradores federais⁴, muitas pessoas (e empresas) indagaram quais eram as implicações políticas, econômicas, institucionais e bases legais dessa ideia. Apenas alguns meses após essa declaração, o jornal *O Globo* reproduziu outra declaração desse mesmo secretário, afirmando que a responsabilidade dos atores privados deve ser o segundo principal objetivo da Comissão Nacional da Verdade, após investigar as mortes, os desaparecimentos e a prática de tortura⁵. Mais recentemente, a nova Fiscal da Corte Penal Internacional, Fatou Bensouda, afirmou que “aqueles que financiaram crimes contra a humanidade devem prestar contas”

Essas declarações se relacionam e/ou propiciam uma variedade ampla e duradoura de demandas da sociedade civil por responsabilização que foram ganhando força no Brasil nos últimos anos⁶. Esse movimento cresceu ainda mais após novembro de 2011, com a aprovação, pela presidente Dilma Rousseff, da criação de uma Comissão da Verdade para investigar crimes do regime militar, também apoiada por novas revelações de evidências do envolvimento de empresas com os militares e as violações dos direitos humanos⁷. A ideia central desse movimento é que algumas medidas de responsabilidade individual e institucional podem ser aplicadas, desafiando a interpretação de que a lei de 1979 garante anistia a graves violações praticadas contra os direitos humanos⁸.

Os quatro conjuntos de medidas mais recorrentes nos processos de justiça transicional são o esclarecimento da verdade, a reparação de vítimas, a reforma das instituições do sistema de segurança e a investigação e a punição dos perpetradores. O Brasil está muito avançado nas reparações e tem conseguido dar conta de um número significativo de violações⁹, entretanto, sem especificar os responsáveis. Esforços atuais da sociedade civil e dos líderes democráticos estão se voltando para a implementação de medidas e mecanismos capazes de esclarecer quais

3 Ver: Abrão, Paulo & Torelly, Marcelo D. “Resistance to Change: Brazil’s persistent amnesty and its alternatives for Truth and Justice” in: Lessa, Francesca & Payne, Leigh (Eds.), *Amnesty in the Age of Human Rights Accountability*, Cambridge: Cambridge University Press, 2012, pp. 152-180. Genro, Tarso, *Teoria da Democracia e Justiça de Transição*, Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009, p.11. Ventura, Deisy, “A interpretação judicial da Lei de Anistia brasileira e o Direito internacional” In: Payne, Leigh; Abrão, Paulo & Torelly, Marcelo D., *A Anistia na Era da Responsabilização*, Brasília/Oxford: Ministry of Justice/University of Oxford, 2011, pp. 308-343. Comparato, Fábio Konder, “Crime sem Castigo”, in: *Folha de S. Paulo*, 19 de setembro de 2008, p.03.

4 Como o procurador Federal de São Paulo, Marlon Weichert. Ver: Weichert, Marlon, “O financiamento de atos de violação de direitos humanos por empresas durante a ditadura brasileira”, in *Acervo* (v. 21, n.02, 2008).

5 “Prioridade da Comissão da Verdade é localizar desaparecidos,” em *O Globo*, 2 de março de 2012, Disponível em: <http://oglobo.globo.com/pais/prioridade-da-comissao-da-verdade-localizar-desaparecidos-4129759>.

6 Ver, por exemplo, o III Plano Nacional de Direitos Humanos organizado pela Secretaria dos Direitos Humanos com a sociedade civil

7 Ver “*Estudo analisa articulação de empresário pró-golpe de 64*”, disponível em: http://www.cartamaior.com.br/templates/materia-Mostrar.cfm?materia_id=19959&boletim_id=1168&componente_id=18699.

8 Mobilização da sociedade civil em torno dessa reivindicação aumentou rapidamente, como pode ser visto nos movimentos “escolacha”. Por exemplo, Coscelli, João, “Grupo ‘escolacha’ torturadores e médicos da ditadura militar,” in *O Estado de S. Paulo*, 14 de maio de 2012. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,grupo-escolacha-torturadores-e-medicos-da-ditadura-militar,8728070.htm>

9 Abrão, Paulo & Torelly, Marcelo D. “The reparations program as the lynchpin of Transitional Justice in Brazil” in Felix Reategui (ed.), *Transitional Justice: Latin American Handbook* (Brasília/New York: Ministério da Justiça /Centro Internacional para Justiça Transicional), 2011.

indivíduos e instituições, públicas ou privadas, foram responsáveis pelas violações sérias dos direitos humanos entre 1946 e 1988, promovendo uma migração da ideia da responsabilidade abstrata do Estado para uma ideia de responsabilização individual e também corporativa que fortaleça a democracia e o Estado de Direito¹⁰.

Apesar disso, uma das dimensões menos desenvolvidas da agenda da justiça transicional brasileira tem sido a cumplicidade de atores econômicos que contribuíram com o regime. Esse silêncio incluiu uma das áreas mais complexas e novas da cumplicidade: finanças. Em um contexto de violações de direitos humanos, pode ser encontrada uma microconexão entre provimento de fundos e violações aos direitos humanos, como a que envolve o custeio privado da “Operação Bandeirante” (Oban), a iniciativa militar multiagências brasileiras encarregada de reprimir pessoas durante a ditadura neste país, em cooperação com atores privados¹¹. Violações graves e massivas dos direitos humanos fornecem características de destaque quando observamos, mais holisticamente, como as finanças podem estar relacionadas aos abusos dos direitos humanos praticados em geral. Casos envolvendo grandes influxos de capital e sistemas criminais complexos que perpetuam violações graves de direitos humanos necessitam de uma interpretação mais matizada e sofisticada.

Para melhor entender se e como os fundos contribuíram para esses crimes em massa, é necessário olhar a interação entre estruturas, processos, dinâmicas de financiamento soberano e de violações dos direitos humanos. Deve ser realizada análise interdisciplinar que leve em consideração não apenas os dados micro, como também os macroeconômicos do país e dos mercados internacionais; os processos políticos e institucionais internos e externos; a situação social; as políticas monetárias, financeiras, orçamentárias, industriais e fiscais; e a situação dos direitos humanos, bem como todos os outros fatos relevantes¹².

Esse mesmo exercício analítico e interdisciplinar realizado no atual contexto brasileiro tem implicações relevantes não apenas para o desenvolvimento de seu próprio processo de justiça transicional, mas também para a região e para o campo da justiça transicional em geral. O Brasil está buscando formas de responsabilização dos indivíduos e instituições que violaram ou apoiaram as violações dos direitos humanos durante o regime militar. O esclarecimento – especificamente – das ligações entre financiamento soberano e violações dos direitos humanos pode reforçar

10 Ver, por exemplo, o discurso da presidente Dilma Rousseff durante a inauguração da Comissão da Verdade. “Dilma instala Comissão da Verdade para investigar crimes na ditadura”, em *Portal Terra*, disponível em: <http://noticias.terra.com.br/brasil/noticias/0,,O1577498-E1306,00->

11 Skidmore, Thomas, *The Politics of Military Rule in Brazil, 1964-1985*, Oxford University Press, New York, 1988, pp. 127-8; Weichert, Marlon, “O financiamento de atos de violação de direitos humanos por empresas durante a ditadura brasileira”, *Acervo*, 2008, Vol. 21, N° 2, p. 186. Já existem importantes iniciativas de judicialização em torno da Operação Bandeirante. Nesse sentido, recomendamos a leitura da Ação Civil Pública que tramita na Justiça Federal da 3ª Região, movida pelo Ministério Público Federal: Processo nº 0025470-28.2011.4.03.0000/SP

12 Bohoslavsky, Juan Pablo, “Tracking down the missing financial link in transitional justice”, *The International Human Rights Law Review*, 2012, Vol. 1, pp. 54-92. Michalowski, Sabine. “No Complicity Liability for Funding Gross Human Rights Violations?”, *Berkeley Journal of International Law*, 2012, Vol. 30, pp. 451-524.

a luta social por outros tipos de responsabilização no país, contribuindo, por exemplo, para o trabalho investigativo da recém-lançada Comissão da Verdade.

Apesar de estas serem todas implicações domésticas, é também importante levar em conta como esse desenvolvimento poderia impactar um contexto mais amplo. Em termos regionais, o Brasil é um país-chave na América Latina¹³, mas permanece isolado em algumas questões de justiça transicional. Especificamente, Argentina, Chile e Uruguai¹⁴ estão conseguindo alcançar sucesso significativo em questões de responsabilização, mas o Brasil continua resistindo a tomar medidas legais para combater a impunidade¹⁵. Novas formas de responsabilização podem ajudar a mudar esse cenário, melhorando e fortalecendo os mecanismos regionais para a proteção dos direitos humanos. Mais ainda, como cumplicidade financeira é um tópico relativamente novo no campo da justiça transicional, qualquer melhoria prática no Brasil contribuirá provavelmente para a construção do próprio campo de atuação.

Este artigo abordará, primeiramente, a partir de uma perspectiva de escolha racional, o papel do financeiro soberano no contexto dos regimes autoritários. Depois, usando uma abordagem analítico-narrativa, fragmentará e desfragmentará a ligação causal que existia entre a ajuda financeira estrangeira recebida pelo governo militar brasileiro, sua permanência política no poder e os crimes perpetrados por esse regime. Mais especificamente, o artigo estudará se e como o financiamento soberano facilitou o regime brasileiro a comprar lealdades-chave e/ou manter um aparato de repressão complexo e eficaz. Analisará, então, as atuais implicações que poderiam ser derivadas dessas ligações, explorando se e como a *caixa de ferramentas* da justiça transicional proporciona mecanismos de responsabilização capazes de lidar com a questão da responsabilidade pela cumplicidade financeira.

2. REGIMES AUTORITÁRIOS E ESCOLHAS RACIONAIS

A partir de uma perspectiva de escolha racional, a literatura econômica e política procurou racionalizar o comportamento de regimes autoritários¹⁶, apontando que existe,

13 Ver de forma geral: Rohter, Larry, *Brazil on the Rise*, London: Palgrave Macmillan, 2012; Brainard, Lael & Martinez-Diaz, Leonardo (eds.), *Brazil as an Economic Superpower?*, Washington: Brookings Institution Press, 2009; Power, Timothy & Kingston, Peter (Eds.), *Democratic Brazil Revisited*, Pittsburgh: Pittsburgh University Press, 2008;

14 Ver Sikkink, Kathryn, *The Justice Cascade: How Human Rights Prosecutions Are Changing World Politics*, 2011, W. W. Norton & Company, Nueva York.

15 Ver Inter American Court on Human Rights, *Lund, Julia Gomes and other vs. Brazil*, 24 de novembro de 2010, §§ 84, 91-100. Tradução oficial disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_ing.pdf

16 Ver Acemoglu, Daron & Robinson, James, *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*, Cambridge University Press, New York, 2006; Wintrobe, Ronald, *The Political Economy of Dictatorship*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998

“Para permanecer no poder, um regime tem que ser capaz de enfrentar situações econômicas de modo a garantir um apoio político mínimo e/ou permitir que a máquina burocrática (particularmente a militar) funcione de forma eficiente para controlar e reprimir”.

essencialmente, um *trade off* entre lealdade e repressão¹⁷. Os ditadores procurarão permanecer no poder, assegurando privilégios para as elites e/ou os militares¹⁸, dispendo de benefícios econômicos ou restringindo liberdades políticas. Para permanecer no poder, um regime tem que ser capaz de enfrentar situações econômicas de modo a garantir um apoio político mínimo e/ou permitir que a máquina burocrática (particularmente a militar) funcione de forma eficiente para controlar e reprimir. As fontes financeiras são, por conseguinte, necessárias para apoiar essa política durante um determinado período¹⁹.

A opção do regime por comprar lealdades, ao conceder benefícios econômicos (subsídios, proteções tarifárias, salários, consumo etc.), ou por reprimir a população depende de alguns fatores. Primeiro, depende da natureza do regime e de sua capacidade de incorporar demandas sociais e criar instituições²⁰. Segundo, desempenho econômico fraco, recessão, inflação e colapsos cambiais obviamente diminuem o poder de barganha dos ditadores, destruindo sua capacidade de ganhar o apoio público por meio da provisão de benefícios²¹. Um governo autoritário enfrentando um retrocesso fiscal pode procurar conceder certas liberdades políticas e civis para garantir o apoio político em curto prazo²². Poderia – em vez disso, prévia e sucessivamente – aumentar a repressão para conter os crescentes protestos sociais. E, terceiro, numa análise macroestrutural, as despesas com bem-estar e com os direitos políticos parecem diminuir enquanto ocorre um aumento na capacidade repressiva do regime (geralmente refletida nos dispêndios militares²³), sugerindo que os regimes autocráticos

17 *Bueno de Mesquita, Bruce et al., The Logic of Political Survival, MIT Press, Cambridge, Mass, 2003; Wintrobe, Ronald, The Political Economy of Dictatorship, Cambridge University Press, Cambridge, 1998.*

18 *Needler, Martin, The Problem of Democracy in Latin America, Lexington Books, Lexington, 1987, p. 59; O'Donnell, Guillermo, "Reflections on the Patterns of Change in the Bureaucratic-Authoritarian State", Latin American Research Review, 1978, Vol. 13, p. 6.*

19 *Bohoslavsky, op. cit., pp. 82-88.* Esta seção traz diversas citações desse texto.

20 *Escriba Folch, Abel & Wright, Joseph, "Dealing with Tyranny: International Sanctions and the Survival of Authoritarian Rulers", International Studies Quarterly, 2010, Vol. 54, pp. 335*

21 *Ver Haggard, Stephan & Kaufman, Robert, The Political Economy of Democratic Transitions, Princeton University Press, Princeton, 1995, pp. 7.*

22 *Ver este argumento em detalhe em O'Donnell, Guillermo & Schmitter, Philippe, Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1986*

23 *Apesar de tudo, os grupos paramilitares e os serviços secretos podem ser usados para reduzir o papel de liderança das forças militares e tornar a repressão menos evidente, Quinlivan, James, "Coup-Proofing: Its Practice and Consequences in the Middle East", International Security, 1999, Vol. 24, N° 2. Nesses casos, são necessárias mais análises orçamentárias sutis.*



com militares em grandes números se basearão menos nos benefícios econômicos ou aberturas políticas para garantir o apoio político²⁴.

É razoável se esperar que a contribuição financeira para o funcionamento, regular e eficiente, de um regime que perpetua graves violações aos direitos humanos o ajudará a alcançar aquilo que o caracterizará de modo central nas leituras futuras: cometer certos crimes alinhados com a promoção dos seus principais objetivos econômicos e políticos. Por último, o orçamento estatal deve apoiar um sistema efetivo para comprar lealdades e/ou um aparato repressivo²⁵. A partir de uma perspectiva geral, são as instituições políticas que moldam os empréstimos soberanos²⁶, pois emprestar para os Estados também ajuda a dar forma a suas instituições políticas, incluindo as criminais. Isso é válido mesmo considerando-se a natureza fungível do dinheiro, e o fato de que os recursos emprestados a um regime criminoso podem também, *prima facie*, ter um efeito benéfico para a população, não auxiliando no desenvolvimento de mecanismos repressivos. Entretanto, esse é um caso muito raro.

Primeiramente, porque nos casos em que um uso benéfico do dinheiro pode ser comprovado, isso poderia também liberar outros recursos que são, então, gastos para fins prejudiciais²⁷. Em segundo lugar, quando os recursos são efetivamente gastos em programas sociais ou outras despesas benéficas, isso pode ajudar a conter o protesto e a resistência social e política, prolongando, assim, a sobrevivência do regime²⁸. Mais recursos podem proporcionar temporariamente mais *espaço fiscal* para ditadores operarem, e, com isso, eles garantem mais compra de lealdades e menos repressão. Na realidade, quando os ditadores levam em conta as preferências de grupos externos que possuem suas próprias prioridades financeiras e orçamentárias²⁹, provavelmente obterão algum apoio social e político que, ao mesmo tempo, os ajudará a atingir sua meta principal: sobreviver no poder e executar seus planos³⁰. Essa é a

24 Desai, Raj; Olofsgård, Anders & Yousef, Tarik, "The Logic of Authoritarian Bargains: A Test of a Structural Model", *Economics & Politics*, 2009, Vol. 21, N° 1, pp. 99.

25 Ver Bueno de la Mesquita, Bruce & Smith, Alastair, *The Dictator's Handbook: Why Bad Behavior is Almost Always Good Politics*, PublicAffairs, 2011.

26 Oatley, *op. cit.*, pp. 176.

27 Feilchenfeld, Ernst, *Public Debts and State Succession*, The MacMillan Company, New York, 1931, p. 707; Howse, Robert, "The Concept of Odious Debt in International Law", document para debate da UNCTAD, 2007, N° 185, pp. 18, disponível em http://www.unctad.org/en/docs/osgdp20074_en.pdf

28 Cassese, Antonio, "Foreign Economic Assistance and Respect for Civil and Political Rights: Chile, A Case Study", *Texas International Law Journal*, 1979, Vol. 1979, pp. 261; Michalowski, Sabine, *Unconstitutional Regimes and the Validity of Sovereign Debt: A Legal Perspective*, Ashgate, Aldershot, 2007, pp. 52, 82.

29 A América do Sul tem diversos exemplos. Um muito singular é a forma como as ditaduras promovem o futebol durante o regime militar. No Brasil, o regime usou a Copa do Mundo da Fifa de 1970 para promover um sentido de unidade nacional que cooperou na legitimização do regime nos anos de repressão mais séria contra a oposição. Quando o Brasil ganhou os jogos, a popularidade do regime cresceu substancialmente, ver Magalhães, Livia Gonçalves. "Futebol em tempos de ditadura civil-militar", in: *Anais do XXVI Simpósio de Nacional de História*, São Paulo: AMPUH, 2011, disponível em http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1300850798_ARQUIVO_MagalhaesLiviaANPUH2011.pdf; Evangelista, Joelma Sampaio. "O gol da memória: ditadura militar e futebol na Argentina e no Brasil", in: *Dandarina*, Juiz de Fora: UFJR, v.01, n.01.

30 Gandhi, Jennifer, *Political Institutions Under Dictatorship*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008, pp. 73.

chamada *barganha autoritária*, um acordo autoritário entre as elites dominantes e os cidadãos pelo qual os cidadãos abrem mão da liberdade política em troca de bens públicos³¹. O problema aqui é que mais assistência financeira geralmente faz com que as ditaduras durem mais³², com todo o sofrimento que isso gera.

Como podem todas essas considerações teóricas serem aplicadas ao caso brasileiro, no qual o governo ditatorial recebeu apoio financeiro massivo? O caso brasileiro confirma essas hipóteses? Uma análise holística e empírica da situação do Brasil nessa oportunidade é necessária para melhor entendermos o papel desempenhado pelos emprestadores desse regime para ajudá-lo a permanecer no poder e, conseqüentemente, praticar abusos contra os direitos humanos.

3. A DITADURA BRASILEIRA

3.1. ESTABELECENDO A CENA POLÍTICA E INSTITUCIONAL: O GOLPE DE 1964

Desde sua independência, em 1822, até o golpe militar de 31 de março de 1964, o Brasil passou por, no mínimo, 13 tentativas, com e sem sucesso, de usar a força ou expedientes de poder excepcional para redefinir o curso da política ordinária. A análise vertical desses eventos vai além do escopo deste estudo. Mas, mencioná-la, ajuda a entender a existência, na história institucional do país, de atos, golpes e contragolpes sucessivos, momentos significantes em que o Estado foi diretamente operado pelo poder militar, desestabilizando a organização de uma estrutura institucional adequada para o desenvolvimento político da democracia³³. Se é verdade que, nesse contexto, o golpe de 1964 não representa uma grande inovação, algumas características específicas dessa interrupção da ordem legal devem ser mencionadas.

O golpe de 1964, que inaugurou uma ditadura militar de 21 anos, seguiu, originalmente, um roteiro alinhado à história passada, formando um consenso entre elites civis e militares sobre a necessidade de intervir nas direções políticas que afetaram o país³⁴. A diferença conjuntural dessa descontinuidade

31 Desai, Raj; Olofsgård, Anders & Yousef, Tarik, "The Logic of Authoritarian Bargains: A Test of a Structural Model", *Economics & Politics*, 2009, Vol. 21, N° 1, pp. 93. De forma mais ampla na racionalização dessa estrutura dinâmica de custos e benefícios que as ditaduras e a democracia implicam para as elites e os cidadãos, ver Acemoglu, Daron & Robinson, James, *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*, Cambridge University Press, New York, 2006.

32 Bohoslavsky, Juan Pablo & Escribà-Folch, "Rational Choice and Financial Complicity with Human Rights Abuses: Policy and Legal Implications". In: Bohoslavsky, Juan Pablo & Cernic, Jernej (Org.). *Making Sovereign Financing & Human Rights Work*. Oxford: Hart Publishing, no prelo.

33 Para mais informações, ver Marcelo D. Torelly, "Justiça Transicional, Memória Social e Senso Comum Democrático: notas conceituais e contextualização do caso brasileiro", in *Repressão e Memória Política no Contexto Ibero-Brasileiro*, ed. Boaventura de Sousa Santos et. ali. (Brasília/Coimbra: Ministry of Justice/Coimbra University, 2010).

34 Skidmore oferece uma boa descrição do amplo setor social da elite que apoiou a intervenção militar de 1964; Skidmore, *op.cit.*, pp. 27-29.



institucional estava especialmente ligada ao cenário internacional. O governo do presidente João Goulart promoveu uma ampla agenda de reformas agressivas nas estruturas do país, fazendo com que as elites conservadoras temessem que essas reformas pudessem tornar concreta a “ameaça comunista”. Nesse contexto, o diálogo entre a minoria civil e as forças militares levou à decisão de assaltar o poder e instalar uma ditadura focada na segurança nacional e alinhada com o Ocidente na disputa bipolar da Guerra Fria, similar às que ocorreram em outros países da região³⁵.

Entretanto, com o transcorrer do tempo, a “Revolução de 1964” estabeleceu um padrão diferente daquele adotado originalmente em outras interrupções institucionais brasileiras. O processo acionado pelo golpe militar de 1º de abril de 1964 não apenas caracterizou mais um período de descontinuidade da democracia no Brasil, mas também o início de um processo continuado, durante anos, de transferência de partes do poder civil para os militares.

Foi assumido um padrão de mudança da ação militar, em decorrência do golpe de 1964, no que diz respeito ao poder político civil: não simplesmente atuando na queda do governo civil, visando sua substituição, mas também assumindo o poder de forma permanente. Esse processo levou a uma transferência continuada do poder da esfera civil para a militar e, subsequentemente, a concentração do poder nos extratos mais elevados da hierarquia militar, algo que não havia ocorrido em descontinuidades democráticas anteriores. Essa era uma situação nova na história política do Brasil, em que os militares não apenas atuavam para desconstruir um governo, mas também buscavam um meio permanente de ocupar os principais cargos no Poder Executivo³⁶. Essa explicação política é chave para se entender a relevância estratégica do regime como uma fonte financeira, permanente e confiável para comprar lealdades e/ou reprimir a população.

Diferentemente do que aconteceu em outros episódios de rompimento da normalidade institucional no Império ou na Velha República, no caso do golpe de 1964, a participação das Forças Armadas não cessou, após a mudança da liderança do Executivo, inaugurando um modelo de gestão direta do Estado e da economia pelos militares que seria repetido, posteriormente, na Argentina (1976-1983), no Uruguai (1973-1985) e no Chile (1973-1990)³⁷. No decorrer do tempo, o regime ampliou sua capacidade governamental junto a diversos setores da sociedade.

Após o golpe de 1964, o governo militar editou seu primeiro Ato Institucional (AI-1 em 9 de abril, suspendendo os direitos políticos de opositores, inclusive do presidente eleito, João Goulart).

35 O'Donnell, Guillermo, “Reflexions on the Patterns of Change in the Bureaucratic-Authoritarian State”, in *Latin American Research Review* (13, 1978); Roninger, Luis & Szanadger, Mario, *The legacy of Human-Rights Violations in the Southern Cone - Argentina, Chile and Uruguay* (Oxford: Oxford University Press, 1999).

36 Sodré, Nelson Werneck, *Vida e Morte da Ditadura - 20 anos de autoritarismo no Brasil* (Petrópolis: Vozes, 1984), 119.

37 Stepan, Alfred, *Rethinking Military Politics* (New Jersey: Princeton University Press, 1988).





Com o segundo Ato Institucional (AI-2), em 27 de outubro de 1965, o governo ganhou o poder de fechar o Congresso a qualquer momento e de dissolver todos os partidos políticos anteriormente existentes, estabelecendo um sistema bipartidário obrigatório. O AI-3, de 5 de fevereiro de 1966, modificou o procedimento para escolha dos governadores de estado, que se tornou um processo indireto, reduzindo, drasticamente, as chances de uma vitória da oposição na eleição que se seguiu à publicação do Ato. Finalmente, houve uma reorganização de instituições políticas pelo regime e uma reforma na Constituição³⁸. O novo Congresso (bipartidário e composto apenas pelo governo e pelo partido de oposição autorizado) reuniu-se, extraordinariamente, por meio de um AI-4, em 7 de dezembro de 1966, para aprovar uma nova Constituição, cuja meta principal era “atualizar” a ordem legal. Essa constituição foi posteriormente reformada em 1969. Com o novo desenho do Estado forjado pelos Atos Institucionais e a nova Constituição, os militares não mais possuíam qualquer limite legal sobre seu uso do poder.

Entretanto, não obstante essa reorganização política, a ditadura precisava de meios mais eficientes para reprimir os dissidentes e os atores sociais que resistiam, colocando-os na clandestinidade com a dissolução de organizações políticas livres³⁹. Também exigia recursos para comprar lealdades e obter algum apoio político e social mínimo indispensável.

38 Paradoxalmente, a Constituição foi usada como poder político instrumental com quase nenhum controle legal ou institucional.

39 Seixas, Ivan Akselrud & Politi, Maurice, “A resistência armada na luta contra a opressão” in: Silva, Haiké (Ed.), *A Luta pela Anistia*, São Paulo: Unesp/Imprensa Oficial, 2009, pp.31-49.



A centralidade da violência no estabelecimento e na preservação do regime era um ingrediente essencial na reestruturação da economia e da sociedade, fundamental para fomentar o modelo de acúmulo de capital *por cima*, ou *desde fora*⁴⁰. Os principais enfoques dos atos de terror estatal eram a sociedade civil, os sindicatos e as universidades, com vistas à desmobilização dos movimentos urbanos ativos. O novo modelo de acúmulo de capital, que reconcentraria a renda no topo, dependia de financiamento externo e investimento estrangeiro, e desmantelaria a máquina nacional de bem-estar regulador e social⁴¹.

A ideia central é a da existência de um modelo econômico extremamente bem orientado: de industrialização de capital intenso, deixando de atender às exigências básicas de grande parte da população. Esse modelo tem mais probabilidade de “ter sucesso” quando as demandas da maioria puderem ser eficazmente reprimidas⁴².

3.2. ABUSOS CONTRA OS DIREITOS HUMANOS

Mostrar o volume, a gravidade, a efetividade e a natureza sistemática dos abusos dos direitos humanos perpetrados é a chave para entender a relevância do financiamento soberano na manutenção do projeto político do regime e de suas estruturas burocráticas criminosas.

O Brasil ainda não possui dados sistemáticos oficiais sobre as violações dos direitos humanos cometidas durante a ditadura, apesar de importantes avanços virem sendo efetivados na seara do acesso à informação sobre o período⁴³. A Comissão Nacional da Verdade foi criada para esse fim, em novembro de 2011⁴⁴, e começou oficialmente suas atividades em 16 de maio de 2012. Entretanto, o trabalho de três organizações permite a verificação de alguns dados. O relatório não oficial “Brasil: Nunca Mais”, produzido pela Arquidiocese de São Paulo e publicado em 1985⁴⁵, é uma coleção monumental sobre o período, alimentada por documentos oficiais de tribunais militares e por centenas de testemunhos de vítimas. Adicionalmente, duas comissões temáticas para investigação e reparação foram constituídas pelo governo brasileiro, reconhecendo um número bastante significativo de violações.

40 Petras, James, “Political Economy of State Terror: Chile, El Salvador, and Brazil,” *Crime and Social Justice*, 1987, N° 27/28, p. 103; Cohen, Youssef, “Democracy from Above: The Political Origins of Military Dictatorship in Brazil,” *World Politics*, Vol. 40, N° 1, 1987, pp. 30.

41 *Ibid.*, p. 104

42 Ball, Nicole, “Military Expenditure, Economic Growth and Socio-Economic Development in the Third World,” *Ibero-Americana – Nordic Journal of Latin American Studies*, 1983, Vol XIII, N° 1-2, p. 19.

43 Uma boa descrição desses avanços pode ser encontrada em: Soares, Inês Virginia Prado. “Acesso à documentação governamental e direito à memória e verdade: análise do projeto de lei”. In: *Revista Internacional de Direito e Cidadania*, v. 4, p. 55-61, 2009.

44 Brasil. *Lei 12.528*, 18 de novembro de 2011

45 *Ver Brasil: Nunca Mais*, Petrópolis: Vozes, 37 ed., 2009

A Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos (CEMDP) foi criada, em 1995, com o objetivo de identificar vítimas do regime em casos de assassinato e desaparecimento forçado e, também, localizar os restos mortais dos perseguidos. Posteriormente, em 2001, foi criada a Comissão de Anistia do Ministério da Justiça, cuja meta é o reconhecimento amplo de diversas formas de perseguição política e prejuízo para os direitos individuais, reparando moral e economicamente essas violações. A CEMDP tinha um foco mais estreito, enquanto que a Comissão de Anistia tem um foco mais amplo⁴⁶.

O trabalho da CEMDP foi concluído em 2007, quando o então presidente Luis Inácio Lula da Silva apresentou o relatório “O Direito à Memória e Verdade”⁴⁷. A Lei Nº 9140, que criou a comissão, reconheceu 136 pessoas mortas ou desaparecidas. Após 12 anos de trabalho, a CEMDP reconheceu 221 outros casos, permitindo o reconhecimento de um total de 356 casos⁴⁸. O mandato da CEMDP abrangeu um período ligeiramente mais longo do que o da ditadura, uma vez que a Comissão tem poderes para investigar assassinatos e desaparecimentos desde 1961, devido ao entendimento do Legislativo de que, entre 1961 e 1964, a ordem constitucional brasileira já tinha enfraquecido. Cinco casos foram reconhecidos nesse período.

O relatório categoriza os desaparecimentos por ano ou por episódio. Em sua análise, revela que os dez anos do AI-5 foram, na realidade, o período de maior violência. Nos cinco anos entre o início da ditadura e a promulgação do AI-5, 39 pessoas foram vítimas de assassinato ou de desaparecimento forçado. Aproximadamente 90% dos casos reconhecidos pela CEMDP (320 pessoas) foram concentrados durante o período da lei. O relatório também apresentou uma diversidade grande de casos em que, apesar da existência de perseguição política incontestada, não havia evidência suficiente para caracterizar a morte ou o desaparecimento como uma responsabilidade do Estado.

Por sua vez, a Comissão de Anistia tem um mandato amplo para o reconhecimento de perseguições políticas e de violações dos direitos humanos e garantias fundamentais, para além dos casos mais sérios de mortes e desaparecimentos (reconhecidos pela CEMDP), inclusive tortura, prisão ilegal, expulsão, exílio etc. Ainda, seu período de atuação é maior: de 1946 a 1988. Observa-se que “entre seus vizinhos sul-americanos, o Brasil pode ter tido os menores números de mortes e desaparecimentos, mas as violações dos direitos humanos, de forma geral, alcançaram níveis similares aos observados

46 Para mais informações comparativas, ver Torelly, Marcelo D. “De las comisiones de reparación hacia la comisión de la verdad,” in *Justiça de Transição – reparação, memória e verdade: perspectiva comparada Brasil/Espanha*, Ed. Rosário Valpuesta, Carol Proner & Abrão, Paulo (Belo Horizonte: Forum, 2012).

47 Brasil, *Direito à Memória e à Verdade* (Brasília: Secretaria de Direitos Humanos, 2007). Disponível em www.sdh.gov.br

48 Brasil, *Direito à Memória e à Verdade*, 48.

na Argentina e no Chile⁴⁹. Por conseguinte, foram necessárias ferramentas especiais para enfrentar essas violações. Assim, a Comissão de Anistia se tornou o principal mecanismo do Estado para o reconhecimento e a reparação de violações de direitos humanos e restrições de liberdades públicas praticadas em escala contra a cidadania durante a ditadura⁵⁰.

O trabalho da Comissão de Anistia ainda está em andamento, com o protocolo aberto para novos pedidos. Por isso, não existem registros sistemáticos finais com detalhes das violações já reconhecidas. O relatório de 2010 da comissão, entretanto, aponta para o recebimento, até aquela data, de 68.219 pedidos para o reconhecimento de violações, tendo sido analisados 59.163 pedidos até dezembro daquele ano, e reconhecida a prática de violações em 38.035 casos⁵¹. Infelizmente, esses dados não podem ser desdobrados em frações anuais para monitorar a concentração de violações reconhecidas

“Mais importante é detectar que não apenas um grande número de violações dos direitos humanos ocorreu durante a ditadura no Brasil. Mas, também, que sua mais alta concentração ocorreu no período do AI-5, quando as liberdades civis e os direitos e garantias individuais foram suspensos”.

por certos períodos de tempo.

Mas os dados empíricos sobre a idade dos solicitantes, juntamente com as conclusões de estudos preliminares já realizados⁵², sugerem que a grande maioria das violações foram concentradas no período do regime militar (1964-1985).

A visualização dos dados da CEMDP com a Comissão de Anistia permite uma melhor

escala de mensuração das violações dos direitos humanos realizadas durante a ditadura brasileira. Se, por um lado, os dados menores sobre morte e desaparecimento podem levar a uma leitura superficial de que a ditadura brasileira tenha sido mais “branda” do que a dos países vizinhos, por outro lado, os dados originados na Comissão de Anistia permitem uma conclusão diferente: a ditadura do Brasil apenas usou outros métodos que, se não tiveram o mesmo grau de letalidade, não deixaram de constituir graves violações contra os direitos humanos. Notadamente, a prática sistemática e disseminada de tortura, prisões ilegais e sequestros, entre outros atos, realizados por agências estatais⁵³.

49 Payne, Leigh & Lessa, Francesca, “Introduction,” in Payne, Leigh & Lessa, Francesca (Ed.), *Amnesty in the Age of Human Rights Accountability* (New York: Cambridge University Press), 2012, pp.11-12.

50 Abrão, Paulo & Torelly, Marcelo D. “The reparations program as the lynchpin of Transitional Justice in Brazil,” in Felix Reatgqui (Ed.), *Transitional Justice - Latin American Handbook* (Brasília/New York: Ministry of Justice/ICTJ, 2011).

51 Brazil, *Relatório Anual da Comissão de Anistia 2010*, (Brasília: Ministério da Justiça, 2010), 118-119.

52 Abrão, Paulo & Torelly, Marcelo D. *op. cit.* 2012.

53 *Jus cogens* includes the outlawing of torture, *Prosecutor v. Furundzija*, Case N°. IT-95-17/1-T, Judgment, ¶¶ 155-57 (Dec. 10, 1998); ver também algumas decisões dos EUA no contexto do litígio em ATCA, em particular, *Siderman de Blake v. Republic of Argentina*, 965 F2d 699, 714 (9th Cir. 1992).

Mais importante é detectar que não apenas um grande número de violações dos direitos humanos ocorreu durante a ditadura no Brasil. Mas, também, que sua mais alta concentração ocorreu no período do AI-5, quando as liberdades civis e os direitos e garantias individuais foram suspensos. Observa-se que é durante esse período de maior violência que as alegações da prática sistemática de tortura e desaparecimentos no Brasil também surgiram, especialmente a partir da mídia estrangeira⁵⁴, uma vez que a imprensa nacional estava sob censura. Essas reclamações levaram a uma mobilização ampla, no exterior, até o final da ditadura no Brasil e a anistia de políticos presos e processados⁵⁵.

Ademais, com a perda gradativa da legitimidade do regime, abalado pela crise do petróleo de 1973 e a fadiga do modelo de substituição das importações⁵⁶, começou a ocorrer uma distensão gradativa. Na medida em que o ambiente político se tornou menos hostil para a atividade pública, o Movimento Brasileiro pela Anistia floresceu, na sociedade, com comitês locais em diferentes regiões do país, solicitando anistia para crimes políticos cometidos por opositores ao regime⁵⁷.

Apesar da existência de mobilização social nacional e internacional, é importante salientar que a diplomacia brasileira conseguiu evitar a chegada de missões internacionais oficiais ao país para averiguar as circunstâncias das violações. Diferentemente do Chile e da Argentina, o Brasil conseguiu evitar ser formalmente denunciado, sendo muita a atenção internacional dispensada ao país, oriunda de relatórios não oficiais produzidos por organizações como o Conselho Mundial das Igrejas ou o Human Rights Watch⁵⁸.

Em agosto de 1979, sob pressão social, o regime militar concedeu uma anistia parcial a prisioneiros políticos, permitindo o início da retomada da democracia no país⁵⁹. Após a anistia, o número de violações graves dos direitos humanos foi drasticamente reduzido, e o país avançou a passos lentos para uma estabilidade institucional. A anistia de 1979, considerada como uma

54 Um julgamento internacional popular denominado "Tribunal Russell", ocorrido em Roma e em Bruxelas, em 1975, julgou as violações dos direitos humanos que ocorriam no Brasil e em outros países da América do Sul. Os registros e documentos desse tribunal estão sendo atualmente digitalizados. Ver Patury, Felipe, "Arquivos do II Tribunal Russell virão ao Brasil," *Revista Época*, disponível em: <http://colunas.revistaepoca.globo.com/felipeatury/2012/04/20/arquivos-do-ii-tribunal-russell-virao-ao-brasil/>, e também: Green, James N. *We Cannot Remain Silent: opposition to the Brazilian Dictatorship in the United States*, Duke University Press, Durham, 2010, p. 145.

55 O Centro de Memória da Universidade de São Paulo (CEDEM/UNESP) e a Fundação Astrogildo Pereira oferecem a coleção mais extensa de pôsteres e publicidade dessas campanhas em toda a Europa. Parte deste acervo foi publicado na seção Especial da Revista Anistia Política e Justiça de Transição n.º 05.

56 A economia durante a ditadura será mais desenvolvida na seção 04 deste documento.

57 Viana, Gilney & Cipriano, Perly, *Fome de Liberdade - a luta dos presos políticos pela anistia* (São Paulo: Perseu Abramo, 2009); Gonçalves, Daniele Nilin, "Os múltiplos sentidos da anistia", *Revista Anistia Política e Justiça de Transição* (1, 2009), 272-295; Arantes, Maria Auxiliadora de Almeida Cunha, "O Comitê Brasileiro pela Anistia de São Paulo (CBA-SP): memória e fragmentos", in *A Luta pela Anistia*, ed. Haïke Kleber da Silva (São Paulo: UNESP), 83-101.

58 Ver: Bauer, Caroline Silveira, "A produção dos relatórios Nunca Mais na Argentina e no Brasil: aspectos das transições políticas e da constituição da memória sobre a repressão", *Revista de História Comparada*, Rio de Janeiro, 2008, also available at: http://www.hcompara-da.ifcs.ufrj.br/revistahc/artigos/volume002_Num001_artigo004.pdf.

59 Abrão, Paulo & Torelly, Marcelo D. "Resistance to Change: Brazil's persistent amnesty", in *Amnesty in the Age of Human Rights Accountability*, ed. Lessa, Francesca & Payne, Leigh (Cambridge: Cambridge University Press, 2012), 152.



anistia geral e bilateral, deu fim ao ciclo de mais graves violações. É uma lei que, ao mesmo tempo, caracteriza-se como um processo histórico de “liberdade e reparação” para vítimas de perseguição política, mas, também, paradoxalmente, como uma medida de “impunidade e esquecimento” por crimes cometidos pelo regime⁶⁰.

4. POLÍTICA ECONÔMICA: BENEFICIANDO A ELITE E COMPRANDO LEALDADES

Esta seção estudará se e como o desempenho econômico da economia brasileira ajudou o regime militar a permanecer no poder e, por conseguinte, facilitou os abusos dos direitos humanos cometidos pelo Estado durante a ditadura. Conforme explicado na seção 02, para permanecer no poder, os governos autoritários procuram comprar lealdades e/ou reprimir a população. O governo militar brasileiro procurou encontrar um equilíbrio entre esses dois recursos.

Juscelino Kubitschek de Oliveira tornou-se presidente do Brasil em 1956 e, até 1961, seu governo implementou uma política voltada ao desenvolvimento (Plano de Metas), com base em projetos viários, de geração de energia, transportes e na construção da nova capital, sendo que tudo foi financiado pelo apoio financeiro dos EUA e do FMI⁶¹. Dois dos principais problemas, durante esse período, foram os índices inflacionários elevados⁶² e o déficit crônico na balança de pagamentos⁶³.

Entre 1961 e 1964, a situação econômica piorou. Resumidamente, com a presidência de Jânio Quadros e a presidência de João Goulart, a inflação anual chegou a 34,7% em 1961 e a taxa de crescimento do PIB diminuiu de 9,4% para 8,6%. A dívida externa alcançou US\$ 2,835 bilhões. Em 1961, as “Reformas de Base” – o plano econômico com perfil nacionalista – foram apresentadas, incluindo o estabelecimento de um monopólio estatal sobre as importações e tratamento de petróleo, o controle do fluxo externo de lucros e a nacionalização de algumas subsidiárias de empresas transnacionais⁶⁴.

60 Cf.: Torelly, Marcelo D. *Justiça de Transição e Estado Constitucional de Direito*. Coleção Fórum Justiça e Democracia, vol. 02, 2012, pp. 184-198.

61 Explicando como essa internacionalização da economia poderia ter sido a origem da crise econômica que deflagrou o *golpe*, ver Wallerstein, Michael, “The Collapse of Democracy in Brazil: Its Economic Determinants”, *Latin American Research Review*, 1980, Vol. 15, Nº 3, pp. 3-40.

62 Siqueira Conte, Carolina, “The Interaction of Economics and Politics in Brazil During the Military Dictatorship”, Master thesis, Ohio University, 2001 (no arquivo com o autor), p. 22.

63 Skidmore, *op. cit.*, 13.

64 Skidmore, *op. cit.*, 11.

O fraco desempenho da economia⁶⁵ e a falta de unidade dos partidos da esquerda⁶⁶ levou à perda pelo governo de seu apoio social⁶⁷. Confrontos de classe⁶⁸ representados por pressão explícita contra o presidente a partir da elite brasileira, o setor militar e o alegado envolvimento do governo dos EUA⁶⁹ culminaram com um golpe militar com uma filosofia anticomunista notável⁷⁰. Conforme descrito na seção 3.2, muitas atrocidades foram cometidas após o golpe militar, visando garantir a continuidade no poder.

Após tentar uma *abordagem gradualista* por alguns meses, o novo regime aplicou mais medidas de tratamento de choque⁷¹, com uma crença forte de que os poderes arbitrários (não constitucionais) poderiam ajudar a implementar políticas econômicas eficazes. Dessa forma, o novo governo militar visou controlar a inflação, implementar políticas salariais repressivas, eliminar a distorção de preços, dar incentivos ao investimento direto, atrair capital estrangeiro e financiar com fundos públicos projetos de infraestrutura⁷². Foi somente em 1966, que a inflação caiu (37,9%) e o PIB cresceu (6,7%)⁷³. As exportações chegaram a US\$ 1,741 bilhão e as importações, a US\$ 1,303 bilhão, enquanto que a dívida externa chegou a US\$ 4,545 bilhões⁷⁴.

Durante o período de 1968-1974, o Brasil passou por um “boom” econômico: o chamado “milagre econômico”⁷⁵. A partir de 1967, o Plano Estratégico de Desenvolvimento visou expandir as exportações primárias, a manutenção de preços de alimentos acessíveis e a redução da emigração

65 Em 1963, a taxa de inflação anual chegou a 78,4%, o PIB cresceu 0,6%, as exportações, US\$1,406, enquanto as importações, US\$1,294. A dívida externa era de US\$3,090 milhões, Baer, Werner, “On State Capitalism in Brazil: some New Issues and Questions,” *Inter-American Economic Affairs*, 1976, Vol. 30, p. 87.

66 Skidmore, *op. cit.*, 15

67 Sobre como o declínio do crescimento dos países da América Latina, causado pela dificuldade do aprofundamento da economia (de substituição das importações de bens de capital e alcançar uma integração vertical da estrutura econômica), ajuda a explicar os regimes militares da região, ver O'Donnell, Guillermo, *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics*, University of California, Berkeley, 1973; O'Donnell, Guillermo, “Tensions in the Bureaucratic-Authoritarian State and the Question of Democracy,” in Collier, David (ed.), *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton University Press, Princeton, 1979, pp. 285.

68 Ver Toledo, Caio Navarro, *O Governo Goulart e o Golpe de 64*, Brasiliense, São Paulo, 1983. See also Heinz, Wolfgang & Fruhling, Hugo, *Determinants of Gross Human Rights Violations by State and State-Sponsored Actors in Brazil, Uruguay, Chile, and Argentina (1960-1990)*, Kluwer Law International, The Hague, 1999, pp. 29.

69 Ver Toledo, Caio Navarro, *O Governo Goulart e o Golpe de 64*, Brasiliense, São Paulo, 1983. See also Heinz, Wolfgang & Fruhling, Hugo, *Determinants of Gross Human Rights Violations by State and State-Sponsored Actors in Brazil, Uruguay, Chile, and Argentina (1960-1990)*, Kluwer Law International, The Hague, 1999, pp. 29.

70 Spektor, Matias, *Kissinger e O Brasil*, Jorge Zahar, Rio de Janeiro 2009; Skidmore, Thomas, *The Politics of Military Rule in Brazil, 1964-1985*, Oxford University Press, New York, 1988, p. 4.

71 Skidmore *op. cit.*, p. 30

72 Siqueira Conte *op. cit.*, p. 22; Skidmore, *cit. op. cit.*, pp. 35, 55

73 Em 1964, tinha sido de apenas 3,4%.

74 Baer, Werner, “On State Capitalism in Brazil: some New Issues and Questions,” *Inter-American Economic Affairs*, 1976, Vol. 30, p. 75.

75 O crescimento do PIB foi de 3,7% (1962-1967) para 11,3% (1968-1974), com o setor industrial desempenhando um papel de liderança durante esses anos, Baer, *op. cit.* 75-77.



da população rural. O regime militar procuraria, até certo ponto, assegurar a continuação da estratégia de desenvolvimento nacional do período anterior⁷⁶.

Paralelamente, setores amplos da sociedade se opuseram e resistiram à repressão⁷⁷. É assim que, a partir de 1969, a ditadura demonstra um nível mais elevado de repressão (ver seção 3.2). Um aumento nas exportações resultou da política agressiva do governo de taxar e creditar incentivos para favorecer as exportações⁷⁸. A economia continuou a crescer (em 1973 apenas o PIB cresceu 14% e a balança comercial foi equalizada)⁷⁹.

Esse *milagre econômico* ajudou o governo militar a criar um senso de euforia patriótica relacionado à ideia de crescimento e ao destino do Brasil (o sucesso da seleção de futebol também ajudou), de forma que o regime conseguiu obter apoio e alguma legitimidade dos protagonistas-chaves na vida econômica e política do país, ao mesmo tempo em que ocorriam as mais graves violações aos direitos humanos. O chamado “Pacto Autoritarismo/Modernização”, de 1964⁸⁰, estava – explícita e efetivamente –, funcionando. Na realidade, particularmente durante o governo de Médici, com o grande desempenho econômico e a estabilidade durante esses anos⁸¹, a burguesia brasileira⁸² e a classe média pareciam ter se beneficiado do regime⁸³, aceitado e legitimizado o autoritarismo⁸⁴. Fica, aqui, evidente, como a *barganha autoritária* acima explicada funcionou: aceitar as liberdades políticas reduzidas em troca de benefícios públicos.

Mas o “milagre econômico” teve também outra face. Apesar de os 20% da população mais pobre do Brasil controlarem 3,8% na receita nacional do país em 1960, em 1970 esse número foi de 3,2% e, ao final dos anos 70, de apenas 2,8% da receita nacional⁸⁵. De acordo com a Comissão

76 Bresser-Pereira, Luiz Carlos, “State-Society Cycles and Political Pacts in a National-Dependent Society: Brazil”, Working Paper - Texto para Discussão, n.º 237, Fundação Getúlio Vargas-EAESP, 2012 (a).

77 Green, James N., “Restless youth: the 1968 Brazilian student movement as seen from Washington”, in: Fico, Carlos & Araújo, Marcia Paula (Eds.), *1968 – 40 anos depois*, Rio de Janeiro: 7 Letras, pp.31-61. Araújo, Maria Paulo, “Por uma história da esquerda brasileira”, in: *Topoi*, Rio de Janeiro, 2002, available at: <http://www.ppghis.historia.ufrj.br/media/topoi5a14.pdf>. Valle, Maria Ribeiro do, “As representações da violência nos episódios estudantis de 1968”, in: *Mediações*, v.13, n.º1-2, 2008, p.37.

78 Skidmore, cit. *op. cit.*, p. 140

79 Heinz & Fruhling, *op. cit.* p. 53.

80 Bresser-Pereira, Luiz Carlos, “Structuralist Macroeconomics and the New Developmentalism”, *Brazilian Journal of Political Economy*, 2012 (b), Vol. 32, N.º 3, pp. 347-366.

81 Skidmore, Thomas, *op. cit.*, p. 109.

82 Bresser Pereira, Luiz, “Six Interpretations of the Brazilian Social Formation”, *Latin American Perspectives*, 1988, Vol. 11, N.º 40, p. 61; Evans, Peter, “The Military, The Multinationals and The ‘Miracle’: The Political Economy of the ‘Brazilian Model’ of Development”, *Studies in Comparative International Development*, 1974, Vol. 9, N.º 3, pp. 31.

83 Os salários dos principais profissionais, tecnocratas e gerentes brasileiros aumentaram dramaticamente, Skidmore, *op. cit.* p. 107.

84 Lafer, Celso, *O Sistema Político Brasileiro*, (São Paulo: Perspectiva), 65-66.

85 Banco Mundial, “World Tables”, John’s Hopkins University Press, Baltimore, 1980, pp. 48, 426, 423. See also Fishlow, Albert, “Brazil’s Economic Miracle”, *The World Today*, 1973, N.º 29, pp. 474.

Econômica das Nações Unidas para a América Latina, em 1969, o Brasil tinha o mais alto grau de desigualdade na região⁸⁶. Apesar de as empresas e os bancos terem recebido superlucros, havia uma superexploração em níveis assalariados mais baixos⁸⁷. Esse sistema de marginalização precisava manter as massas reprimidas para alcançar suas metas de distribuição⁸⁸. Devido, principalmente, a salários distorcidos, esse crescimento econômico nunca se estendeu às classes inferiores da população⁸⁹. Na realidade, a concentração de renda aumentou e a qualidade de vida permaneceu inalterada para a maioria da população.

Particularmente, os custos do programa de estabilização foram arcados pelos pobres que não estavam bem organizados politicamente⁹⁰ e/ou contavam com pouco em termos de poder coletivo, devido à força do aparato da repressão. Isso está, também, alinhado ao fato de que a educação e a saúde nunca foram realmente uma prioridade política ou econômica para o governo militar: nenhuma parte significativa do dispêndio total do governo foi destinada a essas necessidades⁹¹. Em termos de estabilidade econômica, os regimes autoritários têm algumas vantagens claras sobre os governos democráticos competitivamente eleitos, porquanto podem reprimir a oposição de sindicatos, organizações partidárias populares e atividades específicas⁹².

Com a primeira crise do petróleo, em 1973-1974, e o aumento dramático dos preços do petróleo, para um país como o Brasil, que na época importava 80% de seu consumo, o superávit corrente da conta, que em 1973 era de US\$ 1,7 bilhão, passou, em 1974, para um déficit de US\$ 7,1 bilhões⁹³. A inflação ressurgiu e a dívida externa do país aumentou dramaticamente.

O governo militar acreditou que, incentivar os emprestadores internacionais a financiar o déficit da conta corrente e adiar o ajuste externo, era a política correta⁹⁴. Entretanto, o crescimento moderado desses anos (4,8% em 1978) não foi suficiente para pagar as contas mais altas provenientes do preço do petróleo e da dívida crescente. Na realidade, apesar de a dívida externa ter sido de US\$ 12,571 bilhões em 1973, em 1978 alcançou US\$ 43,510 bilhões⁹⁵.

86 "Economic Survey of Latin America, 1969", Economist Intelligence Unit, Ltd., United Nations, New York, 1970, p. 366

87 Aguiar, Marco *et al.*, "Economic Dictatorship versus Democracy in Brazil", *Latin American Perspectives*, 1984, Vol. 11, N° 1, p. 16.

88 Rosenbaum, Jon & Tyler, *Contemporary Brazil: Issues in Economic and Political Development*, Praeger, New York, 1972, p. 60.

89 Siqueira Conte, Carolina, "The Interaction of Economics and Politics in Brazil During the Military Dictatorship", Master thesis, Ohio University, 2001 (on file with author), pp. 9, 56.

90 Stepan, Alfred, *Authoritarian Brazil: Origins, Policies, and Future*, Yale University Press, New Haven, p. 70

91 (% dos dispêndios totais) 1964: 9,74% (Educação e Cultura) e 3,65% (Saúde); 1974: 4,95% (Educação e Cultura) e 0,99% (Saúde); 1984: 6,08% (Educação e Cultura) e 1,42% (Saúde); Anuário Estatístico do Brasil.

92 Kaufman, Robert, "Democratic and Authoritarian Responses to the Debt Issue: Argentina, Brazil, Mexico", *International Organization*, 1985, Vol. 39, N° 3, pp. 481-2.

93 Baer, *op. cit* p. 89

94 Criticando os fundamentos econômicos desse raciocínio, Bresser-Pereira (2012b), *op. cit.* pp. 347-366

95 Baer, *op. cit* pp. 92

Vale mencionar que, durante os anos do *boom* econômico, a única reclamação ocasional do setor empresarial foi a enorme presença do Estado na economia. Tão logo o milagre começou a se dissipar e a atmosfera política a relaxar, esse setor começou a demandar *um maior diálogo* (sem desistir de sua demanda de desnacionalização)⁹⁶.

Uma megadesvalorização, eliminação dos subsídios à exportação e incentivos fiscais, aumentos nos preços dos serviços públicos, proteção à importação e medidas para incentivar o empréstimo externo ao Brasil foram implementados a partir de 1979. Como resultado do declínio no comércio, da inflação de três dígitos, de taxas de PIB estagnadas e da dívida externa crescente e mais dispendiosa. E, ainda, com a moratória da dívida mexicana, entre 1981 e 1988, o Brasil teve a pior recessão de todos os tempos⁹⁷. O mercado financeiro se fechou para os países da América Latina.

Deve ser mencionado que, aproximando-se esse contexto, os militares brasileiros começaram a implementar sua “estratégia de saída”, aceitando a reivindicação social de anistia dos presos políticos em 1979⁹⁸, mas tornando-a “bilateral”, para também se incluírem⁹⁹. Quando a crise econômica acelerou-se e a legitimidade diminuiu-se, os militares já estavam politicamente organizando sua retirada, o que conferiu a esse setor um nível de controle que não tinha existido em outros países da região¹⁰⁰.

Em 1982, o Brasil e o FMI concordaram e implementaram um programa de austeridade que estipulava redução do déficit público, crescimento da taxa real de câmbio, demanda interna reduzida e taxas de impostos aumentadas¹⁰¹. Em troca, o FMI e os bancos comerciais renovariam suas linhas de crédito para o Brasil¹⁰². Com tudo isso, e, particularmente, com o impacto da taxa real de câmbio, a dívida externa elevou-se em 30% (em Cruzeiros)¹⁰³.

Como a própria manutenção da ditadura dependia fortemente do desempenho do governo no setor econômico¹⁰⁴, e, na realidade, a situação econômica se deteriorou (em 1984 o PIB cresceu 5,3%, a inflação anual atingiu 224% e a dívida externa chegou a US\$ 9,091 bilhões). A transição democrática se tornou irreversível.

96 Skidmore, *op. cit.*, p. 201.

97 -4,5% em 1981, 0,5% em 1982 e 3,5% em 1983, Baer, *op. cit.* pp. 91.

98 Skidmore, p.215

99 Abrão, Paulo & Torelly, Marcelo D. *op. cit.* 2012, p.172

100 Huntington, Samuel. *The Third Wave: Democratization in The Late Twentieth Century*, Norman: Oklahoma University Press, 1991, p.124-126

101 Siqueira Conte, *op. cit.*, p. 47.

102 Pang, Eul-Soo & Jarnagin, Laura, “Brazilian Democracy and the Foreign Debt”, *Current History*, February 1984, pp. 63

103 *Ibid.*, p. 63.

104 Lafer, Celso. *O sistema político brasileiro*, São Paulo: Perspectiva, 1975, p.74.

Em 1972, o regime autoritário estava no auge de seu poder. Nesse momento, 46% dos brasileiros se declararam “completamente a favor” da censura das notícias na mídia de massa e apenas 32% pensavam que “as eleições são importantes”. Como, na década de 1980, houve uma deterioração marcante na capacidade de o governo conseguir crescimento econômico, muitos brasileiros interpretaram essas dificuldades econômicas como falhas políticas do governo e houve uma demanda difundida de instituições civis mais fortes, além da receptividade do governo pela abertura do regime à responsabilização eleitoral¹⁰⁵.

As inconsistências nas políticas econômicas implementadas pelos governos militares deram centralidade a ações que garantissem sua manutenção no poder, em vez de promover a estabilidade e o crescimento econômico de longo prazo¹⁰⁶. Devido a isso, e a alguns sucessos de curto prazo, centrados nos projetos de construção e acesso a alguns bens domésticos antes não alcançáveis pela grande parte da população, o governo autoritário foi entendido, de forma geral, como a única forma eficaz de trazer o desenvolvimento para o Brasil¹⁰⁷. Conforme será considerado na seção a seguir, o *boom* econômico, um desenvolvimento de curta duração com consequências internas políticas notáveis, foi formado com base em empréstimos estrangeiros que aumentaram, não apenas o estoque da dívida do país, mas também o déficit, até um ponto absurdo.

5. ASSISTÊNCIA FINANCEIRA: APOIANDO O REGIME

Como os regimes autoritários são politicamente vulneráveis, devido aos seus problemas quase insuperáveis de legitimação¹⁰⁸, uma forma de conviver com esse déficit político é justificar o regime em termos de sucesso econômico e ser hábil ao comprar lealdades-chaves por meio de instrumentos da economia. Aqui, os recursos financeiros provenientes do endividamento externo podem ser politicamente significativos. Isso é o que aconteceu no Brasil durante a ditadura¹⁰⁹.

105 Rochon, Thomas & Mitchell, Michael, “Social Bases of the Transition to Democracy in Brazil”, *Comparative Politics*, 1989, Vol. 21, N° 3, pp. 309

106 Siqueira Conte, *op. cit.*, p. 50.

107 Siqueira Conte, *op. cit.*, p. 50.

108 Linz, Juan, “Totalitarian and Authoritarian Regimes”, in Greenstein, Fred & Polsby, Nelson (eds.), *Handbook of Political Science*, Vol. 3, Reading, Addison-Wesley, 1975, pp. 175.

109 Confira-se: Linz, Juan, “The Future of and Authoritarian Situation or the Institutionalization of an Authoritarian Regime :The Case of Brazil”, in Stepan, Alfred (ed.), *Authoritarian Brazil*, Yale University Press, New Heaven, 1973, pp. 233.

O primeiro ditador militar, Castelo Branco, já em 1964, enfrentando uma dívida de US\$ 3,5 bilhões, reescalou seus pagamentos¹¹⁰. Durante os primeiros meses do regime, os emprestadores estrangeiros estavam bastante cautelosos e não concederam assistência financeira ao Brasil até que os EUA anunciaram um empréstimo de programa em junho de 1964, logo seguido pelo Banco Mundial, o FMI e o Banco Interamericano para o Desenvolvimento. Estima-se que 80% do influxo líquido de capital de longo prazo para o país, entre 1964 e 1967, foi providenciado pela Usaid¹¹¹. A renegociação da dívida e a assistência financeira pública ajudaram o Brasil a fortalecer sua balança de pagamentos, dando aos governantes mais espaço para manobrar¹¹².

A balança de pagamentos ficou negativa em 1967. E assim permaneceu, essencialmente, devido a um encolhimento do superávit comercial e a um crescimento da saída líquida de serviços e do pagamentos de dividendos. O Brasil conseguiu financiar seu déficit de conta corrente por meio de empréstimos estrangeiros¹¹³. O influxo de capital também ajudou a financiar o déficit comercial, porquanto não apenas as exportações, mas também as importações (e seus serviços correlatos), aumentaram, mantendo o crescimento rápido.

A partir de 1968, apesar da diminuição gradativa dos empréstimos oficiais, o Brasil voltou-se para os bancos estrangeiros em busca de crédito para financiar diversas obras públicas e projetos de desenvolvimento econômico¹¹⁴. A taxa anual de aumento de empréstimos de longo e médio prazos triplicou entre 1965 e 1969. Os compromissos de curto prazo aumentaram quase oito vezes, chegando a US\$ 388 milhões em um ano¹¹⁵. O Brasil foi o quarto maior recebedor de recursos externos, entre 1964 e 1967, representando um aumento da dívida externa total de US\$ 3,2 bilhões, em 1964, para US\$ 4,4 bilhões, no final de 1969 (um aumento de 37,5% em apenas seis anos)¹¹⁶. De 1965 a 1975, a dívida externa cresceu mais de 400%, decolando de US\$ 3,9 bilhões para US\$ 21,2 bilhões¹¹⁷. Entre 1964-1974, a relação externa bruta dívida/exportações ficou estável em torno de 2-3, aumentando de 2,90, em 1975, para 4,10, em 1985¹¹⁸.

110 Skidmore, *op. cit.* pp. 29, 36.

111 Skidmore, *op. cit.*, pp. 36, 39, 55.

112 Skidmore, *op. cit.*, p. 92.

113 Skidmore, *op. cit.*, pp. 36, 39, 55, 141.

114 Essa estratégia de empréstimo soberano foi implementada graças à Lei 4131 (1970) e à Resolução 63 (1970). Na realidade, os principais empréstimos estrangeiros começaram antes: a dívida externa cresceu de \$ 3,3 bilhões em 1967 para \$ 5,3 bilhões em 1970, enquanto a dívida com bancos estrangeiros aumentou de \$ 671 milhões para \$ 2,3 bilhões, ver Carvalho Pereira, Jose, "Financiamento Externo e Crescimento Econômico no Brasil: 1966/73," IPEA/INPES, Rio de Janeiro, 1974, p. 96

115 UNECLA, "Economic Survey of Latin America, 1969," Economist Intelligence Unit, Ltd., United Nations, New York, 1970, pp. 98, 127.

116 Pedras, Guilherme Binato, "History of Public Debt in Brazil: 1964 to The Present" in Caputo Silva, Anderson *et al.*, *Public Debt: 'The Brazilian Experience'*, National Treasury, Brasília, 2010, p. 64

117 *Ibid.*

118 Caputo Silva, *op.cit.*, p. 413.

Em 1969, a dívida externa começou a crescer mais rapidamente. A dívida cresceu pesadamente de 1969 a 1973, a uma taxa média anual de 25,1%. De 1968 a 1973, mais de dois terços do aumento na dívida externa foram devidos ao crescimento das reservas cambiais externas relacionadas à necessidade de cobrir o déficit da conta corrente¹¹⁹. Para se ter uma impressão mais clara do impacto macroeconômico dessa dívida, é necessário observar a evolução da relação PIB/dívida externa: 1964: 15,75; 1965: 17,02; 1969: 12,47; 1972: 19,63; 1974: 18,25; 1976: 21; 1979: 25,10; 1982: 31,67; 1984: 54,09¹²⁰. Esse comportamento macroeconômico podia ser, também, observado em outras ditaduras latino-americanas durante os anos 70¹²¹.

O raciocínio era que uma dívida em expansão seria paga com mais exportações de um setor industrial mais moderno em crescimento aparentemente perpétuo¹²². Uma abordagem do crescimento liderado pela dívida externa funcionou na arena política a curto prazo (comprar lealdades e manter um aparato repressivo), mas falhou enquanto estratégia nacional de desenvolvimento econômico de longo prazo.

O que aconteceu, na realidade, foi que a grande maioria dos empréstimos foi feita, direta ou indiretamente, com o objetivo de incentivar a produção de produtos industriais básicos, fomentando a taxa de crescimento. Para pagar o serviço da dívida sempre crescente do Brasil, as instalações industriais foram forçadas a exportar uma parte considerável de sua produção. Durante a ditadura, o país nunca gerou receita interna suficiente para pagar por esses compromissos (em 1983, apenas 45% da receita federal era proveniente de impostos)¹²³. O milagre econômico germinou em um déficit de gastos e foi fertilizado pesadamente com fundos tomados por empréstimos do exterior, os quais aumentaram, a médio prazo, a vulnerabilidade financeira do país e, posteriormente, geraram uma crise na balança de pagamentos.

Devido ao *boom* da moeda europeia e ao superávit do petrodólar nas décadas de 1960 e 1970, o mercado financeiro internacional foi inundado de capital¹²⁴. Virtualmente, toda a parte principal da economia brasileira ficou baseada nas finanças estrangeiras, com empresas industriais estatais e bancos como maiores tomadores de crédito, seguidos dos bancos privados, das grandes firmas

119 Baer, *op. cit.*, pp. 93.

120 Caputo Silva, *op.cit.*, p. 413.

121 French Davis, Ricardo, "Deuda externa y balanza de pagos de América Latina: tendencias recientes y perspectivas", *Revista del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile*, 1983, N° 62, pp. 281; Roett, Riordan, "Latin America's Debt: Problems and Prospects", *International Journal*, 1988, N° 3, pp. 428-445.

122 Aguiar *et al.*, *op. cit.* p. 18.

123 Pang & Jarnagin, *op. cit.*, p. 64.

124 Dos US\$ 100 bilhões da dívida externa brasileira em 1983, US\$ 16,5 bilhões tinham como credores os maiores bancos dos EUA.



industriais locais e das afiliadas de empresas multinacionais¹²⁵. As finanças estrangeiras estavam sustentando o sistema econômico.

O aumento da dívida externa do Brasil teve origem em duas fontes: despesas públicas disparadas e importações de petróleo desde 1973. Após uma década dessa prática e a chegada da recessão mundial, no início dos anos 1980, a dívida acumulada era vista como um compromisso temerário, para além de qualquer avaliação séria de risco¹²⁶.

Mesmo após os choques dramáticos no preço do petróleo, o governo continuou tomando empréstimos, pois sua principal prioridade era garantir taxas decentes de crescimento por meio do aumento das importações. Podia ter sacado as reservas cambiais ou tomado empréstimo no exterior; fez ambas as coisas¹²⁷. Reduzir a taxa de crescimento da economia teria significado, aos olhos do governo (a partir de 1978), uma falha política marcante com consequências imprevisíveis. A ajuda financeira externa (tanto pública como privada) era funcional no apoio ao regime. Esses recursos ajudaram o governo a implementar políticas econômicas altamente dependentes de empréstimos que o fortalecessem politicamente:

“As consequências políticas dos empréstimos e da crise financeira subsequente tornaram-se substanciais. A integração do país em um sistema financeiro e comercial internacional consolidou a posição da coalizão autoritária que assumiu o poder em 1964. O crescimento industrial financiado pela dívida ajudou a fortificar uma aliança das elites econômicas do país e assegurar o apoio passivo de grande parte das classes média e trabalhadora impulsionada pela industrialização.”¹²⁸

Com a deterioração da balança de pagamentos e tendo procurado desvalorizações, o governo jogou no “tudo ou nada”, confiando nos empréstimos estrangeiros para manter as taxas de crescimento elevadas. Entretanto, em 1981, com o aumento das taxas de juros internacionais, a estagnação no comércio mundial e o corte de novos empréstimos, o financiamento estrangeiro secou¹²⁹. Empréstimos paraestatais massivos e fundos fáceis não estavam mais disponíveis: o milagre tinha acabado. Para reembolsar a dívida externa, o regime cortou os dispêndios públicos, apertou as políticas monetárias, elevou os juros e desvalorizou a moeda nacional.

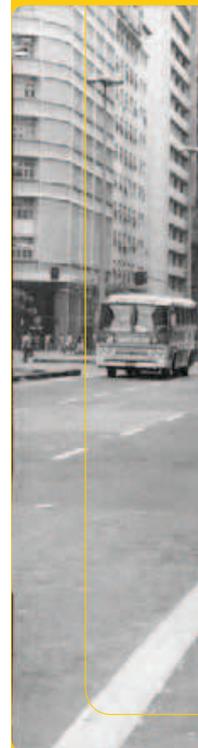
125 Frieden, *op. cit* pp. 95-6.

126 Pang & Jarnagin, *op. cit*, p. 64

127 Skidmore, *op.cit.*, p. 180.

128 Frieden, *op. cit*, p. 97.

129 Frieden, *op. cit*, p. 116.





Essas medidas foram desastrosas para o setor industrial. A economia afundou em uma recessão intensa¹³⁰. A coalizão dos interesses econômicos que tinha apoiado o governo desde 1964 desertou gradativamente para a oposição¹³¹. Mesmo quando a mudança estava apenas começando, em 1984, o descontentamento com o regime era praticamente universal¹³², o que acelerou a liberalização política.

Algumas conexões tornam-se claras, agora: por um lado, a forma que o regime militar tinha para permanecer no comando era pela forte repressão aos dissidentes, o que levou a uma série de violações dos direitos humanos. Por outro lado, a legitimidade da ditadura de 1964 estava profundamente relacionada à garantia do *status quo* desejado pelas elites econômicas e à promoção do crescimento econômico concentrado e seletivo¹³³. O regime também precisava

130 Skidmore, *op. cit.*, pp. 237

131 Ver Bresser Pereira, Luiz, *O Colapso de uma Aliança de Classes*, Editora Brasiliense, São Paulo, 1978, esp. pp. 125.

132 Frieden, *cit. op. cit.* p. 116

133 “processo de violência do Estado e intervenção forneceu a base para a criação de um novo modelo de acúmulo de capital, que re-concentrou deliberadamente a receita no topo, dependia de financiamento externo e investimento estrangeiro em larga escala [...], Petras, James, “Political Economy of State Terror: Chile, El Salvador, and Brazil”, in: *Crime and Social Justice*, nº6. 27-28, p.104.



de dinheiro para o bem-estar e para políticas clientelistas que proovessem a legitimidade entre os pobres¹³⁴. O crescimento econômico e essas políticas clientelistas eficazes na compra de lealdades estavam profundamente relacionados ao crescimento da dívida soberana. Essa dívida também estava relacionada ao financiamento de uma burocracia repressiva, ampla e complexa, conforme será explicado na próxima seção.

6. REPRESSÃO: ORGANIZAÇÃO E RECURSOS NECESSÁRIOS

6.1. REORGANIZAÇÃO DO APARATO DE SEGURANÇA

Como uma burocracia repressiva é necessária para suprimir eficazmente as liberdades civis e controlar a população sob um regime autoritário, vale a pena apontar como o regime brasileiro reformou e adaptou a arquitetura do Estado para práticas criminosas.

Após o golpe de 1964, a tortura foi amplamente usada para reprimir a resistência. Os militares “esperavam encontrar resistência armada”, mas ela “nunca se materializou”¹³⁵ durante o início da ditadura. Não obstante, a resistência não armada começou a se organizar após o golpe, e a resistência armada foi formada como uma reação ao regime autoritário, especialmente após a extinção dos partidos políticos pré-existentes¹³⁶. O ano de 1968 marca um período de intranquilidade social disseminada em diversos setores no Brasil, com demonstrações sérias clamando por um final à opressão do regime militar e com a irrupção dos movimentos de resistência armada à ditadura na cena pública¹³⁷. Em resposta, o regime promulgou o Ato Institucional Nº 5 (AI-5), em 13 de dezembro de 1968¹³⁸.

134 Um exemplo claro: “expandir o patrocínio. O papel do Estado na produção e na distribuição foi aumentado. No estado de Minas Gerais, o número de agências governamentais triplicou e o emprego público dobrou”, Addison, Tony, “The political economy of the transition from authoritarianism”, in: De Greiff, Pablo & Duthie, Roger (Eds), *Transitional Justice and Development* (New York: Social Science Research Council, 2009) p.118.

135 Skidmore, p.23.

136 Uma avaliação crítica completa desse processo (o mesmo que as transformações da esquerda durante a ditadura no Brasil) pode ser encontrada na recente apresentação do trabalho da professora Denise Rollemberg, da Universidade Federal Fluminense, “esquerdas revolucionárias e luta armada”, available at: http://www.historia.ufr.br/nec/sites/default/files/Esquerdas_Revolucionarias_e_Luta_Armada.pdf.

137 *1968 - 40 anos depois*, ed. Fico, Carlos & Araújo, Maria Paula (Rio de Janeiro: sete letras, 2010).

138 O AI-5 conferiu ao Executivo poderes para ordenar o recesso de qualquer órgão legislativo, intervir nos estados e municípios sem considerar as exigências constitucionais, revogar mandatos e direitos políticos de qualquer cidadão por dez anos sem qualquer processo legal, estabelecer a possibilidade de confisco de propriedades, suspender *habeas corpus* e remover outras garantias constitucionais, como estabilidade, segurança e estabilidade no emprego de servidores civis, inclusive juizes e promotores.

Embora o regime militar tenha reformado a lei de segurança nacional, em 1967, o AI-5 é considerado o momento efetivo do endurecimento da política repressiva. Foi, durante os dez anos do Ato (revogado pela Emenda Constitucional Nº 11, de 13 de outubro de 1978), que ocorreram as violações mais sérias contra os direitos humanos, cometidas por meio de repressão, como a campanha militar na região do Araguaia, que levou à condenação do Estado Brasileiro pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, em 2010¹³⁹.

É historicamente ilustrativo apresentar o relato de Ibrahim Abi-Ackel, ministro da Justiça (1980-1985), e de Danilo Venturini, secretário-geral do Conselho de Segurança Nacional, quando propuseram abrandar alterações à lei de segurança nacional, em 1983, após a anistia, observando que “*as leis que vêm sucessivamente tratando de tais crimes [contra a segurança nacional] no Brasil conservam o caráter de legislação especial, por isso mesmo não incorporada a um código, dada a necessidade de sua frequente alteração para atender a contingências político-sociais*”¹⁴⁰. Nessa época, após a fase mais intensa de repressão, quando ocorreram a maioria das mortes e desaparecimentos, os tipos de crimes classificados como “contra a segurança nacional” foram reduzidos de 44 para 20. A fala das autoridades do regime transparece, claramente, o uso de expedientes legais, não para a simples proteção da segurança nacional, mas para a repressão efetiva de todos os que discordavam do regime.

A ditadura brasileira pressupôs que as elites militares tivessem a responsabilidade de realizar, junto com as elites civis, um projeto político e econômico capaz de gerar progresso, o que justificava o uso da força e de medidas excepcionais contra a oposição. Esse conceito foi institucionalizado na Doutrina Básica da Escola Superior de Guerra, que abertamente restringiu a participação social para beneficiar as elites nacionais¹⁴¹.

A doutrina de segurança nacional pretendia apoiar, por meio de uma guerra interna, a realização do projeto nacional do regime militar¹⁴². Angariou apoio civil, porquanto muitas das reformas em andamento foram de interesse econômico para as elites¹⁴³. Para tanto, a política e as estruturas repressivas foram criadas, reestruturadas e expandidas, não apenas estabelecendo uma ampla rede de informações e repressão, mas também uma rede de atores e agências que operavam fora da própria regra de exceção do sistema legal (responsável, entre outros, por tortura e desaparecimento forçado de prisioneiros políticos, que nunca foram formalmente permitidos)¹⁴⁴.

139 Ver Lund, *Julia Gomes and others Vs. Brazilian Federal Republic* (2010).

140 Senado Nacional (Brasil), *Segurança Nacional - Lei 7.170* (Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado, 1983), 135.

141 *Manual de Doutrina Básica* (Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra, 1979), 41.

142 Smallman, Shawn, “The Professionalization of Military Terror in Brazil, 1945-1964”, *Luso-Brazilian Review*, 2000, Vol. 37, No. 1, pp. 117-128.

143 Skidmore, pp. 56-58.

144 Uma excelente análise desta questão está disponível em: Genro, Tarso, “Teoria da Democracia e Justiça de Transição.” In: Abrão, Paulo & Genro, Tarso. *Os Direitos da Transição e a Democracia no Brasil*. Coleção Fórum Justiça e Democracia, vol.01. Belo Horizonte: Fórum, 2012, pp. 91-108.

Para estruturar a polícia repressiva, a ditadura tirou proveito da estrutura do Departamento de Ordem Política e Social (Dops). Criado em São Paulo, em 1924, o DOPS estava originalmente ligado aos estados. Com uma crueldade crescente na política de coação, as diferentes unidades do DOPS, no país, começaram a agir repressivamente em diferentes frentes, abrangendo desde o monitoramento de atividades políticas até a intervenção nos sindicatos e uniões estudantis. A estrutura existente da Polícia Federal também foi adequada para investigar e processar crimes políticos e de subversão.

Nos primeiros meses após o golpe, o regime militar criou o Serviço Nacional de Informação (SNI), responsável pelo monitoramento dos atores políticos nas esferas nacionais e internacionais, bem como por liderar a política nacional de informações e contrainformações, complementando os esforços de agências de informações das três forças: o Centro de Informações da Marinha (Cenimar), o Centro de Informações da Aeronáutica (Cisa) e o Centro de Informações do Exército (CIE). O SNI era uma fonte de informações para diferentes agências repressivas do Brasil e da América do Sul, cooperando com a denominada “Operação Condor”¹⁴⁵. Registros históricos recentemente desclassificados pelo Arquivo Nacional brasileiro relatam que o órgão, que foi abolido em 1999 pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, monitorou políticos da oposição pelo menos até 1994, quase dez anos após a saída do último presidente general¹⁴⁶.

Finalmente, o regime criou os Destacamentos de Operações de Informações – Centro de Operações de Defesa Interna (denominado DOI-Codi). O DOI-Codi surgiu em 1969, como um desdobramento da Operação Bandeirante (Oban). A Oban era uma operação militar de diversas agências, envolvendo as Forças Armadas (Exército, Marinha e Força Aérea), assim como a polícia e colaboradores civis, que ganharam notoriedade por serem o embrião ilegal daquela organização que, posteriormente institucionalizada, seria o coração repressivo do sistema DOI-Codi¹⁴⁷. Diversas fontes indicaram que, originalmente, o custeio da Oban foi proveniente de agentes privados, que eram, na maioria empresários do estado de São Paulo¹⁴⁸ que haviam dado apoio político ao golpe em 1964, apoiando as reformas institucionais promovidas pelo regime e compartilhando seus objetivos econômicos. Assim, apoiaram diretamente as medidas repressivas contra a oposição política.

O regime criou ou apoiou a criação, em companhias públicas e privadas, de um enorme número de divisões de segurança institucional, verdadeiros órgãos de informação para fins repressivos, instalados em empresas cujas atividades não guardavam qualquer relação direta prévia com o esforço repressivo. Muitas companhias privadas também instalaram agências de controle similares. Essas divisões produziam informações sobre não apenas seus empregados, mas também seus clientes.

145 Dinges, John, *The Condor Years* (New York: The New Press, 2004).

146 Valente, Rubens & Magalhães, João Carlos, “Aeronáutica monitorou políticos após a ditadura”, em *Folha de São Paulo*, 13 de abril de 2011.

147 Jofilly, Mariana, “No Centro da Engrenagem: os interrogatórios na Operação Bandeirante e no DOI São Paulo (1969-1975)” (PhD Dissertation, Universidade de São Paulo, 2008).

148 Weichert, Marlon, *op. cit.*, p.186.

Assim, o regime militar constituiu uma extensa rede de agências militares, políticas e de inteligência, algumas institucionais e outras clandestinas, cujo objetivo era compor o aparato repressivo do Estado. As agências institucionais repressivas eram responsáveis pelo processamento de crimes políticos de forma geral e contavam com a adesão quase plena das instituições da Justiça. Tanto o Poder Judiciário, como o Ministério Público, com poucas exceções, aderiram à legalidade autoritária, sendo esta uma das características diferenciadas da ditadura brasileira quando comparada com os vizinhos Argentina e Chile¹⁴⁹. Não obstante, essas mesmas agências cooperaram com operações clandestinas, responsáveis pela morte e pelo desaparecimento de oponentes políticos. Durante os 21 anos de ditadura militar, esse aparato, legal e clandestino, promoveu um grande número de violações dos direitos humanos, mesmo após as forças de repressão terem aniquilado quase toda a resistência armada no final dos anos 1960 e início dos anos 1970¹⁵⁰.

6.2 DISPÊNDIOS MILITARES: MAIS RECURSOS PARA REPRIMIR

A assistência financeira ajudou os governos militares a permanecerem no poder por meio da compra de lealdades dos setores bancário, industrial e de alguns integrantes da classe média. É hora agora de explorar se esses mesmos recursos também contribuíram para reforçar o aparato repressivo cuja expansão e rearticulação foi descrita na subseção anterior, o que os conectaria às violações dos direitos humanos.

Os dispêndios militares são determinados por fatores exógenos (por exemplo, conflitos regionais, corridas armamentistas, alianças de superpoder e similares)¹⁵¹ e endógenos¹⁵², como a decisão e a necessidade de reprimir a população. Em termos de extração de recursos do sistema econômico, os reguladores militares são dominantes no que diz respeito à sua capacidade de tomar decisões sobre a alocação de recursos. Se necessário, o setor militar pode forçar a redução dos dispêndios sociais para liberar recursos necessários para defesa e segurança. Esse fenômeno pôde ser observado durante a ditadura brasileira¹⁵³.

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

150 Ver Skidmore, *op. cit.*, pp. 125-131.

151 Maizels, Alfred & Nissanke, Machiko, "The Causes of Military Expenditure in Developing Countries", in Denger, Saadat & West, Robert (eds.), *Defense, Security and Development*, Frances Pinter, London, 1987, pp. 129-30.

152 Looney, Robert, "Defense Budgetary Processes in The Third World: Does Regime Type Make a Difference?," *Arms Control*, 1988 Volume 9, N° 2, pp. 187, 198.

153 Hunter, Wendy, *Eroding Military Influence in Brazil: Politicians Against Soldiers*, The University of North Carolina Press, Chapel Hill, 1997, pp. 95.

As funções dos dispêndios militares evoluirão tipicamente de acordo com o papel do setor militar na sociedade¹⁵⁴. Um determinado país, no qual o setor militar concentra muito da estabilidade nacional em lugar da defesa contra ataques externos, gastará mais recursos nessa função. Isso foi observado na evolução dos dispêndios militares durante as ditaduras na Argentina¹⁵⁵, no Chile¹⁵⁶ e no Uruguai¹⁵⁷. O Brasil, após 1964, foi, também, um exemplo disso¹⁵⁸. Mais especificamente, o processo de criminalização sofrido pela sociedade brasileira implicou a reconfiguração das funções fundamentais do setor militar, que se concentrou mais na segurança interna (guerra interna) do que na defesa contra agressões externas (ver seção 6.1)¹⁵⁹.

Usando os dados do *Stockholm International Peace Research Institute* (Sipri), é observada uma tendência clara de crescimento dos dispêndios militares após o golpe. Em 1963, os dispêndios militares do Brasil representavam 1,6% do PIB, e 1,7% em 1964. De forma interessante, em 1965, essa relação cresceu dramaticamente para 2,5%, chegando ao seu ponto mais elevado em 1967: 2,9%. Essa tendência de aumento de dispêndios perdurou até 1973, excedendo consistentemente os 2%. De 1974 a 1985, ou seja, após a ocorrência das mais graves violações e da maioria das mortes e desaparecimentos, essa relação foi em torno de 1%¹⁶⁰.

Dados estatísticos sobre dispêndios militares, geralmente, não estão completos. E isso ajuda a explicar por que os dados estatísticos do Tribunal de Contas da União do Brasil são diferentes dos do Sipri; entretanto, ambos apontam similarmente para o aumento dramático dos gastos logo após o golpe e por anos seguintes¹⁶¹. O mesmo pode ser dito sobre as estatísticas da Agência Norte-Americana de Controle de Armas e Desarmamento: eles confirmam a tendência geral de os dispêndios militares brasileiros crescerem rapidamente logo após o golpe, permanecendo altos até 1973-1974, quando começaram a diminuir novamente¹⁶².

154 Soares, Samuel & Mathias, Suzeley, "Forças armadas, orçamento e autonomia militar", *Perspectiva*, 2001-2002, Vol. 24-25, pp. 85, 94.

155 Scheetz, Thomas, "Gastos militares en Chile, Perú y la Argentina", *Desarrollo Económico*, Oct.-Dec. 1985, p. 319.

156 Marshall, Jorge, "El Gasto Público en Chile 1969-1979", *Colección Estudios CIEPLAN 5*, Estudio N° 51, 1981.

157 "World Armaments and Disarmament", *SIPRI Yearbook*, 1983, p. 174; S Arms Control and Disarmament Agency, "World Military Expenditures and Arms Trade", 1969-78 (p. 155), 1972-82 (p. 91), 1985 (p. 127), 1987 (p. 123) and 1988 (p. 107).

158 Grindle, Merilee, "Civil-Military Relations and Budgetary Politics in Latin America", *Armed Forces & Society*, 1987, Vol. 13, N° 2, pp. 262.

159 Skidmore, *op. cit.*, p. 4.

160 "World Armaments and Disarmament", *SIPRI Yearbook*, diversos anos.

161 Wellington Leite de Almeida, Carlos "Transparência do orçamento de defesa. O caso brasileiro", *RESDAL*, *Papeles de investigación*, *RESDAL*. August 2005, p. 26, available at <http://www.resdal.org/presupuestos/caso-brasil.pdf>

162 "World Military Expenditures and Arms Transfers", diversos anos.

Observando os números do orçamento nacional abertos pelo órgão governamental, os três ministérios militares (à exceção do Estado Maior das Forças Armadas) receberam 16,29% de todo o valor orçamentário nacional em 1964, enquanto tal cifra alcançou os 23,41% em 1965 (aumentando mais de 7% em um ano). Essa linha orçamentária permaneceu em torno de 20%, alcançando 38,94% em 1971¹⁶³. Como a Polícia Federal estava ativamente envolvida na repressão¹⁶⁴, e este órgão estava, funcionalmente, sob a direção do Ministério da Justiça, vale mencionar que o orçamento desse ministério pulou de 1,31%, em 1964, para 3,44%, em 1965, e 2,39%, em 1966, tendo diminuído irregularmente nos anos subsequentes¹⁶⁵. Esses números não incluem os orçamentos dos estados, responsáveis pela Polícia Militar, também envolvida na campanha de violações dos direitos humanos¹⁶⁶.

A relação *per capita* de membros das Forças Armadas em relação a população nacional apresentou um aumento moderado durante os quinze anos da ditadura. Apesar de haver 3,91 militares por 1.000 pessoas em 1963, 4,08 em 1973 e 4 em 1977, em 1983, essa relação era de 3,5%¹⁶⁷. As importações de armas leves – chave para a repressão interna – também aumentaram durante esse mesmo período¹⁶⁸.

Essa política orçamentária expansiva do setor militar foi tornada possível em um contexto de endividamento público e de *déficits* comerciais. Essa lacuna financeira foi preenchida (temporariamente) pela provisão de moeda estrangeira operacionalizada por meio de empréstimos.

163 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, “Anuário estatístico do Brasil: 1963-1990”, IBGE, Rio de Janeiro, 1992.

164 Fico, Carlos, *Como eles agiam: os subterrâneos da Ditadura Militar*, Rio de Janeiro: Record, 2001, p.200.

165 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, “Anuário estatístico do Brasil: 1963-1990”, IBGE, Rio de Janeiro, 1992.

166 Por exemplo, em São Paulo, o “Departamento de Ordem Política e Social” (Deops) estava encarregado de coordenar a repressão. Ver: Aquino, Maria Aparecida: *O DEOPS/SP em busca do crime político*, São Paulo: Imprensa Oficial, 2002.

167 US Arms Control and Disarmament Agency, “World Military Expenditures and Arms Transfers”, 1963-1993, Washington, D.C., p. 23; and issue 1985, p. 55.

168 Cordero, Fernando, “Comercio Exterior e Industria de Armas Livianas en Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, República Dominicana, Perú, México y Venezuela. 1970-1980”, Ibero-Americana, *Nordic Journal of Latin American Studies*, 1983, Vol. XII, N° 1-2, p. 170.

7. IMPLEMENTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE PELA CUMPLICIDADE FINANCEIRA: MEDIDAS TOMADAS E A SEREM TOMADAS NO BRASIL

Nesta seção, serão descritas as medidas de justiça de transição tomadas no Brasil¹⁶⁹ e avaliado seu grau de aplicação e seu potencial para tratar da responsabilização pela cumplicidade financeira. Serão, também, propostas novas medidas para tratar, especificadamente, da cumplicidade financeira.

Os desenvolvimentos da justiça de transição no Brasil se concentraram em grande parte nas formas abstratas de responsabilização nas quais o Estado assume a responsabilidade por todos os atos e resultados produzidos por indivíduos e instituições em seu nome. Como ocorre na maioria das transições políticas¹⁷⁰, os fatores econômicos que fomentaram ou contribuíram para os abusos contra os direitos humanos não foram tratados prioritariamente no contexto brasileiro, mesmo com conhecimento público razoável sobre os diferentes tipos de cooperação econômica dada ao regime¹⁷¹.

Na dimensão de *reparações*, o Brasil estabeleceu um dos maiores programas no mundo¹⁷². Conforme explicado na seção 3.2, mais de 36 mil vítimas foram reconhecidas e compensadas, moral e economicamente, nos últimos 17 anos.

Quando se analisa a dimensão da *memória e da verdade*, vale observar a criação recente da Comissão Nacional da Verdade no país¹⁷³. Além disso, foram implementados diversos projetos pelos governos federal e estaduais, inclusive a criação de dois museus para a memória das vítimas: um pelo estado de São Paulo¹⁷⁴ e um nacional em Belo Horizonte¹⁷⁵.

169 Para um panorama mais amplo sobre as medidas de JT do Brasil, ver: Abrão, Paulo & Torelly, Marcelo D. *op.cit.* 2012, pp. 152-180.

170 Cavallaro, James & Albuja, Sebastian, "The Lost Agenda: Economic Crisis and Truth Commissions in Latin America and Beyond", in McEvoy, Kieran & McGregor, Lorna (eds), *Transitional Justice from Below: Grassroots Activism and the Struggle for Change*, Hart Publishing, Oxford, 2008, pp. 121-141.

171 Uma quantidade considerável de informações sobre essas violações e a dimensão da cumplicidade econômica foram coletadas durante o "II Tribunal Russell".

172 De acordo com Abrão, Paulo & Torelly, Marcelo D. *op. cit.* 2011.

173 Lei 12.528, de 18 de novembro de 2011.

174 Araújo, Marcelo Mattos & Bruno, Maria Cristina Oliveira, *Memorial da Resistência de São Paulo*, São Paulo: Pinacoteca do Estado, 2009.

175 Abrão, Paulo & Torelly, Marcelo D., "Dictatorship victims and memorialization in Brazil", in: Harju, Jari & Sarpo, Elisa, *Museums and Difficult Heritage*, Helsinki: Helsinki City Museum, forthcoming 2012.

As principais *reformas institucionais* foram na área de governança, com melhorias democráticas no sistema eleitoral após a Constituição de 1988. As forças de segurança foram pouco reformadas, à exceção da inovação importante do poder militar se submeter ao poder civil, com a instituição do Ministério da Defesa em 1999.

Com relação à *justiça*, até o presente momento, ninguém foi preso pelas violações aos direitos humanos. Em 2011, o Ministério Público Federal decidiu, por meio de um grupo de trabalho, formular uma estratégia para driblar a lei de anistia e procurar promover avanços nesta tarefa¹⁷⁶. Eles se baseiam em uma estratégia que considera alguns tipos de crimes, como os desaparecimentos forçados, raptos e ocultações de cadáver, como delito continuado, que não cessa até à descoberta do corpo, os quais não foram cobertos pela anistia de 1979¹⁷⁷. Em alguns outros casos, o Supremo Tribunal Federal também aceitou essa tese no contexto de extradição de criminosos estrangeiros¹⁷⁸. Alguns parentes dos mortos e desaparecidos apresentaram reclamações civis, solicitando justiça para declarar que diversos oficiais militares estavam envolvidos em tortura, mas apenas com implicações morais e financeiras, não criminais¹⁷⁹.

Considerando esse cenário atual, que contribuições podem ser acrescentadas à justiça transicional brasileira pela perspectiva da responsabilização por cumplicidade financeira?

Procuraremos explorar a resposta a essa pergunta, ao analisarmos as ferramentas de justiça transicional já existentes, bem como ao propor novas alternativas atinentes a cada uma das quatro dimensões da justiça de transição anteriormente mencionadas. Vale destacar que a classificação dessas possíveis medidas em categorias da justiça transicional é feita somente por motivos didáticos. Não pretendendo, em nenhuma medida, traduzir conceitos fechados ou estanques, uma vez que muitas dessas medidas aplicam-se a mais de uma das dimensões da justiça de transição.

A Tabela I ilustra o que tem sido feito e algumas alternativas complementares na área de reparações.

176 Ver Ato N.º 21/2011 da Segunda Câmara dos Promotores Federais, disponível em: http://2ccr.pgr.mpf.gov.br/docs_institucional/grupos-de-trabalho/justica-de-transicao/composicao/Portaria%2021.pdf

177 Ver Documento N.º 02/2011 da Segunda Câmara dos Promotores Federais, disponível em: <http://2ccr.pgr.mpf.gov.br/diversos/justica-de-transicao/documento%202.pdf>

178 Ver Processo de Extradição 974/2009. Relator ministro Ricardo Lewandowski

179 Ver: Godoy, Marcelo, "Ação responsabiliza 7 agentes do DOI pela morte de Fiel Filho", in: *O Estado de S. Paulo*, November 28th, 2009, available at: <http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,acao-responsabiliza-7-agentes-do-doi-pela-morte-de-fiel-filho,473428,0.htm>

Tabela I – Medidas e possibilidades: reparações

	Medidas tomadas	Situação atual	Medidas adaptadas para tratar da cumplicidade financeira (disponíveis na ordem legal corrente)	Medidas para tratar da cumplicidade financeira que exijam mudanças legais
Reparações	Reparação para as famílias dos mortos e desaparecidos	Mais de 400 vítimas reconhecidas e famílias compensadas	Promoção de ações regressivas dos valores pagos por reparação a vítimas	* * *
	Reparação a vítimas de prisão ilegal, tortura, exílio e outras violações	Mais de 36.000 vítimas reconhecidas e reparadas. Mais de 10.000 pedidos aguardando julgamento	Ações compensadoras movidas diretamente pelas vítimas contra emprestadores e administradores	
	Reparação para a sociedade	Projetos de verdade e memória patrocinados pelo Estado (ver "verdade e memória")	* * *	Fundos privados voluntários para projetos de reparação Repúdio de dívidas (dívidas odiosas)

Conforme salientado anteriormente, a dimensão de reparações é a mais desenvolvida no Brasil. Após alcançar um alto nível de eficácia na reparação dos indivíduos, a Comissão de Anistia do Ministério da Justiça – que está encarregada da implementação do programa de reparação – começou a trabalhar com reparações simbólicas por meio de políticas de verdade e memória. As reparações são todas pagas com dinheiro público, pois o Estado assume plenamente a responsabilidade por todos os abusos dos direitos humanos perpetrados por indivíduos.

Muitas das reparações foram pagas aos trabalhadores que tiveram que abandonar seus empregos devido à perseguição política ter se estendido ao ambiente laboral, especialmente após a Lei da Anistia de 1979, quando os sindicatos aderiram à luta contra a ditadura¹⁸⁰. Desde a perspectiva do Direito Internacional dos Direitos Humanos, a cumplicidade financeira permite a possibilidade de medidas compensatórias¹⁸¹. No caso do Brasil¹⁸², como de Argentina¹⁸³, Chile¹⁸⁴,

180 Abrão, Paulo & Torelly, Marcelo D. *op. cit.*, 2011, p. 446.

181 Sobre as fontes legais internacionais nas quais essa responsabilidade está fundamentada, ver Bohoslavsky, *op. cit.*, pp. 71.

182 Art. 942, Código Civil. Sobre a responsabilidade civil pela cumplicidade no Código Civil Brasileiro, ver Rodrigues, Silvio, *Direito Civil. Responsabilidade Civil*, Vol. 4, Editora Saraiva, 2002, p. 187.

183 Bohoslavsky, Juan Pablo & Opgenhaffen, Veerle, "The Past and Present of Corporate Complicity: Financing the Argentinian Dictatorship", *Harvard Human Rights Journal*, Vol. 23, pp. 166.

184 Bohoslavsky, Juan Pablo & Rulli, Mariana, "Corporate Complicity and Finance as a 'Killing Agent'. The Relevance of the Chilean Case", *Journal of International Criminal Justice*, 2010, Vol. 8, N° 3, pp. 829.

Uruguai¹⁸⁵ e muitos outros países¹⁸⁶, a legislação estabelece uma ampla responsabilidade não contratual por danos causados – de forma negligente ou deliberada – por cúmplices (e administradores, quando o cúmplice é uma entidade legal). Essa é efetivamente a trilha judicial que vem sendo seguida por vítimas da ditadura argentina, que estão processando os bancos que financiaram o terror de Estado¹⁸⁷.

A responsabilidade pela cumplicidade financeira poderia, também, permitir ações regressivas contra empresas que se envolveram na repressão¹⁸⁸. Apesar de ser, em si mesma, uma medida de justiça, serve, ainda, à finalidade utilitária de reaver parte dos recursos gastos em reparações. Dessa forma, as agências estatais encarregadas dos programas de justiça transicional teriam recursos extras para outras ações, como promoção da verdade e memória.

As discussões em torno da validade de dívidas contraídas durante o período no qual o regime criminoso esteve no poder¹⁸⁹ podem, também, contribuir para alcançar algumas das metas da justiça transicional. Enfatizar as conexões entre dívidas odiosas e malfeitos e injustiças passadas, repelindo-as judicialmente, pode proporcionar reparação moral e política¹⁹⁰. E, ainda, liberar recursos consideráveis que o Estado em transição precisa para fortalecer a nova democracia¹⁹¹ e promover o direito ao desenvolvimento¹⁹². Em um nível mais político, a elaboração desse argumento poderia ajudar a negociar com credores para reduzir ou reescalonar dívidas¹⁹³, como ocorreu no recente caso do Iraque¹⁹⁴.

185 Bohoslavsky, Juan Pablo, "Another Brick in the Uruguayan Transition: Financial Complicity," Michalowski, Sabine (ed.), *Corporate Accountability in the Context of Transitional Justice*, Routledge, 2012 (forthcoming).

186 Cernic, Jernej, *Human Rights Law and Business*, Europa Law Publishing, Amsterdam, 2010, pp.33, 179.

187 Ibañez, Manuel Leandro y otros casos/Diligencia Preliminar, Juzgado Nacional de 1º Instancia en lo Civil 34, Buenos Aires, Nº 95.019/2009; Garramone, Andrés c. Citibank NA y otros, 2010, Juzgado Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal Nº 8, Buenos Aires, Nº 47736/10. The amicus curiae submitted in this case by the University of Essex and the Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) supporting the victims' arguments is available at <http://www.essex.ac.uk/tjn/documents/Amicus%20Banks%20%28final-English%20version%29March24.pdf>

188 Elaboração sobre o papel das empresas e suas possíveis atribuições e contribuições para programas de reparações especificamente enfocados no caso colombiano: Isabel Viviana Rojas Barbosa, *El papel de actores empresariales en una política de reparaciones para víctimas del conflicto armado*, Master dissertation on law (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2011). Available at: <http://www.bdigital.unal.edu.co/64071/699823.2012.pdf>

189 Michalowski & Bohoslavsky, Juan Pablo, "Ius Cogens, Transitional Justice and other Trends of the Debate on Odious Debts. A Response to the World Bank Discussion Paper on Odious Debts," *Columbia Journal of Transnational Law*, 2010, Vol. 48, p. 95.

190 Gelpern, Anna, "Sovereign Debt Restructuring: What Iraq and Argentina Might Learn From Each Other," *Chicago Journal of International Law*, 2005, Vol. 6, p. 407.

191 Gray, David, "Devilry, Complicity, and Greed: Transitional Justice and Odious Debts," *Law & Contemporary Problems*, 2007, Vol. 70, p. 164.

192 Na ligação entre este direito e justiça transicional, ver Inês Prado Soares & Lucia Bastos, "A Verdade ilumina o Direito ao Desenvolvimento?: uma análise da potencialidade dos trabalhos da Comissão Nacional da Verdade no cenário brasileiro," In: *Revista Anistia Política e Justiça de Transição*, Brasília: Ministério da Justiça, n.º 06, Jul./Dez. 2011.

193 Sharp, Dustin, "The Significance of Human Rights for Debt of Countries in Transition," in Bohoslavsky, Juan Pablo & Cernic, Jernej (eds.), *Making Sovereign Financing and Human Rights Work*, Hart Publishing, 2013 (próximo).

194 Lienau, Odette, *Rethinking Sovereign Debt: Debt and Reputation in the Twentieth Century*, Harvard University Press, 2013 (próximo).

51ª CARAVANA DA ANISTIA, RECIFE/PE, 30 DE SETEMBRO DE 2011

FONTE: ACERVO DA COMISSÃO DE ANISTIA



Títulos de reconciliação podem ser oferecidos a cúmplices e beneficiários do antigo regime com o intuito de contribuir para fomentar o desenvolvimento do país e as compensações financeiras para as vítimas¹⁹⁵. Os emprestadores podem ser, também, solicitados a contribuir simbolicamente com fundos de reparação. Entretanto, a não ser que esses programas sejam discutidos e implementados durante um período de apoio social maciço para reconciliação e reparação, os instrumentos econômicos e estritamente voluntários parecem ser ineficazes, como mostrou a experiência sul-africana, em que essas mesmas recomendações feitas pela Comissão de Verdade e Reconciliação foram abertamente ignoradas¹⁹⁶.

195 Sobre a experiência de *Reconciliation and Development Project (R&D Bonds)* in South Africa, ver Bradlow, Daniel, "An Experiment in Creative Financing to Promote Reconciliation and Development in South Africa," in R Bardouille *et al.* (eds), *Africa's Finances: The Contribution of Remittances*, (Cambridge Scholars Publishing, 2008) 171.

196 Ver Barnard-Naude, Jaco, "For Justice and Reconciliation to Come: The TRC Archive, Big Business and the Demand for Material Reparations" in du Bois, François & du Bois-Pedain, Antje (eds), *Justice and Reconciliation in Post-Apartheid South Africa*, (Cambridge University Press, 2008), at 176.

A Tabela II representa as medidas na área da verdade e memória.

Tabela II – Medidas e possibilidades: verdade e memória

Verdade e memória	Medidas tomadas	Situação atual	Medidas adaptadas para tratar da cumplicidade financeira (disponíveis na ordem legal corrente)	Medidas para tratar da cumplicidade financeira que exijam mudanças legais
	Projetos de memória	Diversos projetos de memória estão sendo implementados pelo governo e por instituições não governamentais em todo o país	Iniciativas culturais e históricas específicas poderiam ser implementadas para lembrar o papel de instituições financeiras e atores privados na repressão	* * *
			Mudanças nos programas educacionais (especificamente em história)	
	Construção de memoriais	Foram criados dois memoriais	Informações sobre cumplicidade financeira e resistências dos sindicatos poderiam ser acrescentadas ao Museu do Trabalho e a museus <i>ad hoc</i>	* * *
	Memorialização de locais	Projetos para memorialização de locais de repressão e resistência foram realizados pelos governos federal e locais	Locais onde funcionavam fábricas e organizações que cooperaram com a repressão devem ser identificados publicamente	* * *
Comissão Nacional da Verdade	Criada em novembro de 2011 pela Lei 12.528 e instalada em 16 de maio de 2012	Investigação da cumplicidade financeira (métodos, agentes e objetivos etc.)	Derrubada do segredo fiscal de beneficiários da política de endividamento	
		Recomendações para fomentar justiça e reparação	* * *	

Projetos de memória específicos podem ser implementados para lembrar e gerar reflexão sobre o papel dos atores econômicos na repressão¹⁹⁷. Ademais, espaços públicos como o

197 Um exemplo disso é o projeto “Cinema para Verdade” implementado pelo Instituto Cultural em Movimento e patrocinado pela Comissão de Anistia do Ministério da Justiça do Brasil, que mostra filmes e promove debates em universidades, inclusive o documentário de 2009 “Cidadão Boilisen”; sobre o papel das empresas privadas no financiamento da Operação Bandeirantes no estado de São Paulo. Mais informações sobre o projeto estão disponíveis em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2012-06-02/festival-cinema-pela-verdade-leva-discussao-sobre-ditadura-para-universidades-de-todo-pais>.



Museu do Trabalho podem acrescentar informações sobre como as empresas privadas e, de forma geral, o sistema financeiro, apoiaram o regime, especialmente as políticas repressivas contra os sindicatos e líderes. O papel dos emprestadores podia ser, também, apresentado de forma apropriada em memoriais, como faz atualmente o “Museu da Dívida Externa” da Argentina¹⁹⁸, com sua exposição permanente.

Outra possível medida é identificar, publicamente, fábricas e organizações que cooperaram com a repressão, como ocorreu recentemente na Argentina¹⁹⁹. Essa medida é interessante porque não demanda um papel central do governo, na medida em que pode ser efetivamente promovida pela sociedade civil.

A recém-instalada Comissão Nacional da Verdade pode, também, contribuir especificamente para o processo da verdade e memória com relação à cumplicidade financeira²⁰⁰, ao investigar e expor oficialmente características e desempenho da economia nacional; políticas monetárias, comerciais e financeiras adotadas pelo governo; contexto financeiro internacional; volume, data, frequência, meta, monitoramento pós-desembolso e outras condições contratuais relevantes dos empréstimos; nome e natureza dos emprestadores; impacto dos empréstimos na economia nacional e no aparato burocrático; evolução geral do orçamento nacional; evolução dos dispêndios militares, particularmente aqueles relacionados à segurança nacional etc. A Comissão Nacional da Verdade pode, também, propor mudanças nos programas de ensino de aulas de história para incorporarem essa dimensão financeira do período ditatorial²⁰¹.

Diversas outras Comissões de Verdade, recentemente criadas pelos governos estaduais, Ordens dos Advogados e universidades teriam condições, ainda, de investigar a dimensão econômica da ditadura nos mais variados campos²⁰².

198 É organizado e patrocinado pela Universidade de Buenos Aires. Ver detalhes sobre o museu em <http://www.museodeladeuda.com/index2.php>.

199 Ver: “Señalizaron la planta de Ford como ex centro clandestino de detención”, *Tiempo Argentino*, 21st March 2012, available at: <http://tiempo.infonews.com/2012/03/21/argentina-70833-senalizaron-la-planta-de-ford-como-ex-centro-de-clandestino-de-detencion.php>.

200 Como o artigo 3 da Lei 12.528 estabelece em seu item VI, a Comissão Nacional da Verdade tem o poder de “recomendar a adoção de medidas e políticas públicas para impedir mais violações aos direitos humanos, assegurar sua não repetição e reconciliar efetivamente a sociedade”. Para um maior desenvolvimento deste tema ver: Bohoslavsky, Juan Pablo & Torelly, Marcelo D., “Financial Complicity: The Brazilian Dictatorship Under The ‘Macroscopic’” en Sharp, Dustin (Org.), *Justice and Economic Violence in Transition*. Nova Iorque: Springle, no prelo.

201 Cole, Elizabeth, “Transitional Justice and the Reform of History Education”, *International Journal of Transitional Justice*, 2007, Vol. 1, p. 115.

202 Ver: Comissão do Estado de São Paulo: <http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2012/02/assembleia-de-sp-cria-comissao-da-verdade-estadual.html>; Comissão do Estado de Pernambuco: <http://g1.globo.com/pernambuco/noticia/2012/06/pernambuco-cria-comissao-para-apurar-crimes-da-epoca-da-ditadura.html>; Comissão do Estado do Rio Grande do Sul: <http://www.ihu.unisinos.br/noticias/512169-tarso-genro-anuncia-integrantes-da-comissao-da-verdade-do-rs>; Comissão da Universidade de Brasília: <http://www.unb.br/noticias/unbagencia/unbagencia.php?id=6934>; Comissão da Ordem dos Advogados do Rio de Janeiro (OAB/RJ): http://www.observatoriodaimprensa.com.br/videos/videosoi/depoimentos_a_comissao_da_verdade_da_oab_rj; Comissão da Associação da Ordem dos Advogados de Minas Gerais (OAB/MG): <http://www.oabmg.org.br/Noticias.aspx?idMateria=3845>.

Considerando que a ditadura brasileira teve consequências redistributivas marcantes²⁰³, o segredo fiscal poderia ser suspenso²⁰⁴ para avaliar se e como a política de endividamento beneficiou, deliberadamente, certos grupos sociais e econômicos no país e no exterior. E, se tudo isso guarda correlações com o eventual apoio político que esses mesmos grupos proporcionaram ao regime (explicitando a compra de lealdades)²⁰⁵. Essa medida, igualmente, ajuda a evitar o esquecimento quanto àqueles que se beneficiaram ou contribuíram com o regime²⁰⁶.

A Tabela III ilustra o progresso e as perspectivas sobre reformas institucionais.

Tabela III – Medidas e possibilidades: reformas institucionais

	Medidas tomadas	Situação atual	Medidas adotadas para tratar da cumplicidade financeira (disponíveis na ordem legal corrente)	Medidas para tratar da cumplicidade financeira que exijam mudanças legais
Reformas institucionais	Reformas da administração	Criação do Ministério da Defesa (1999)	* * *	A Constituição pode ser alterada para proibir os governos brasileiros e suas agências de tomar empréstimos de ou emprestar dinheiro a violadores de direitos humanos
	Reformas na legislação	Diversas mudanças na regulamentação da imprensa e do ensino	Acesso a documentos relevantes nas ligações entre finanças, o regime e seus crimes	Estabelecimento de nulidade objetiva no Código Civil para transações financeiras que apoiaram as violações dos direitos humanos
Nova Lei de Acesso às Informações aprovada (Lei 12.527/2011)		Estabelecimento de que os bancos públicos (como o BNDES) sejam proibidos de custear projetos internacionais que sejam potencialmente prejudiciais aos direitos humanos		

(continua...)

203 Aguiar, *op. cit.*, p. 16; Bresser Pereira (1988), *op. cit.*, p. 61.

204 Filippini, Leonardo & Cavana, Agustín, "Responsabilidade empresarial e terrorismo de Estado na Argentina", *Revista Anistia Política e Justiça de Transição*, n.º 06, jul./dez. 2011.

205 O'Donnell (1978), *op. cit.*, p. 6.

206 Sobre esse risco no contexto das dívidas odiosas, veja-se: Gray, *op. cit.*, pp. 152-156.

(continuação)

Reformas institucionais	Normas internacionais	* * *	* * *	Se o Brasil ratificou tratados bilaterais de investimento que abrangem investimentos financeiros, não deve proteger empréstimos que facilitem os abusos dos direitos humanos
	Processo de veto	Nenhum	* * *	Proibir agentes implicados na cumplicidade financeira, sejam eles tomadores ou emprestadores, de assumirem cargos públicos
	Outras medidas	* * *	Financiamento de projetos específicos sobre responsabilidade financeira e corporativa no Sistema Interamericano de Direitos Humanos	* * *
			Auditar a dívida soberana (conforme regulamentado na Lei Transicional da Constituição Brasileira, artigo 26)	

As reformas mais importantes nas instituições do Brasil foram a submissão dos militares ao poder civil e a aprovação de uma lei de acesso às informações. O Ministério da Defesa foi criado no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, em 1999, e, considerando a história anterior de não submissão e intervenções militares na política, representa um marco no processo de democratização do país. A aprovação da lei 12.527, em 18 de novembro de 2011, no governo Dilma Rousseff, é outro momento importante. A nova legislação mudou a forma pela qual os arquivos públicos se tornam confidenciais e não confidenciais, estabeleceu prazos mais curtos de classificação para todo tipo de documentos, organizou um novo procedimento que torna mais fácil o acesso pelos cidadãos aos arquivos e, o mais importante, evitou a possibilidade de manter os arquivos como “eternamente secretos”. A legislação anterior sobre acesso aos arquivos autorizava as autoridades públicas a reclassificarem os arquivos quantas vezes desejassem, o que significa que alguns arquivos poderiam jamais vir a serem disponibilizados aos cidadãos. A nova legislação permite que as autoridades públicas reclassifiquem os arquivos como “secretos”, “confidenciais” e “reservados” apenas uma vez, o que limita o prazo de segredo para, no máximo, 50 anos, já inclusa a prorrogação legal. Com essa medida, diversos arquivos da ditadura tornaram-se acessíveis. No primeiro semestre, sob a nova regra, foram encontradas informações importantes devido ao acesso aos arquivos que eram sistematicamente reclassificados com

algum grau de sigilo, inclusive informações sobre cooperação militar entre o Brasil e outros países sul-americanos, a qual visava reprimir os movimentos sociais da esquerda²⁰⁷.

Ajudando a lidar com o passado, essa dimensão da justiça transicional aponta, claramente, o futuro. Considerando o papel crescente que o Brasil está desempenhando na arena internacional e, especialmente, na América do Sul, as implicações das reformas institucionais sobre o campo específico de cumplicidade financeira poderiam, possivelmente, atravessar as fronteiras do Brasil.

Por exemplo, considerando o papel do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no financiamento de investimentos em toda a região, devem ser aprovados regulamentos específicos para impedir esse banco de apoiar qualquer tipo de projeto que seja potencialmente prejudicial aos direitos humanos. Uma regulamentação – de forma ideal, em nível constitucional – também se faz necessária para impedir que o governo brasileiro e suas agências tomem empréstimo de e emprestem dinheiro a perpetradores de abusos aos direitos humanos. O papel-chave do Brasil no contexto da comunidade internacional acrescenta responsabilidades, e o discurso crítico recente, implementado tanto pelos governos de Lula²⁰⁸ como de Dilma Rousseff²⁰⁹, corroboram com a expectativa de que, nos próximos anos, o Brasil trabalhará para reformar o sistema financeiro internacional. Sendo assim, seria aconselhável que essas reformas propostas ajudassem a melhor proteger os direitos humanos de diversas formas, como parece demonstrar o recente apoio do Brasil aos Princípios da Unctad sobre Empréstimos Soberanos Responsáveis parece indicar²¹⁰.

Se investimentos financeiros forem realmente protegidos por tratados bilaterais de investimento²¹¹, essas normas deveriam incorporar uma cláusula²¹² alertando os emprestadores de que os empréstimos, fortalecendo regimes e facilitando os abusos dos direitos humanos, não serão legalmente protegidos por esses mesmos tratados²¹³.

207 Como exemplo, o jornal O Globo tornou públicos os arquivos explicando como o Brasil apoiou o golpe militar no Chile, enviando armas e financiando o regime militar. Ver “Ditadura forneceu armas para a repressão no Chile”, in *O Globo*, June 30th 2012. Available at: <http://oglobo.globo.com/pais/ditadura-forneceu-armas-para-repressao-no-chile-5361897>.

208 Watt, Nicholas, “Blue-eyed bankers’ to blame for crash, Lula tells Brown”, *The Guardian*, 26 March 2009, available at: <http://www.guardian.co.uk/world/2009/mar/26/lula-attacks-white-bankers-crash>.

209 Dyer, Geoff & Leahy, Joe “Rousseff seeks US support on ‘currency war’”, *Financial Times*, 9 April 2011, available at: <http://www.ft.com/cms/s/0/4e942712-826a-11e1-9242-00144feab49a.html#axzz1ubWiz2MN>.

210 See UNCTAD Informative Note, April 22 2012, Doha, available at <http://unctad.org/en/pages/InformationNoteDetails.aspx?OriginalVersionID=20>.

211 (admitindo essa possibilidade) *Abaclat and others v. Argentine*, ICSID Case N° ARB/07/5, 4 de agosto de 2011, disponível em <http://italaw.com/documents/AbaclatDecisiononJurisdiction.pdf>.

212 Sugerindo a incorporação das disposições de exceção nos acordos de investimento internacionais (IIA) para permitir que os Estados derroguem das obrigações dos IIA em condições específicas de direitos humanos (econômicas e sociais), ver Choudhury, Barnali, “Exception Provisions as a Gateway to Incorporating Human Rights Issues into International Investment Agreements”, *Columbia Journal of Transnational Law*, 2010-2011, Vol. 49, p. 670.

213 “(...) ninguém sugeriria que a proteção do ICSID deverá ser conferida a investimentos feitos violando as regras mais fundamentais de proteção dos direitos humanos, como investimentos feitos para tortura ou genocídio ou em apoio à escravidão ou ao tráfico de órgãos humanos” (par. 78) *Phoenix Action, Ltd. v. The Czech Republic*, ICSID ARB/06/5, Award, 15 April 2009.

É, também, possível, incorporar regras sobre nulidade das obrigações financeiras contratadas pelo Estado durante os regimes autoritários na lei civil nacional, contanto que certas características objetivas estejam presentes, mesmo sem qualquer outra evidência com relação ao estado de ânimo do prestador (responsabilidade estrita).

Outra medida importante que poderia ser tomada é auditar a dívida soberana. Conforme anteriormente mostrado (Seção 05), durante o regime militar, a dívida externa cresceu dramaticamente. Esse fato chamou a atenção da Assembleia Constituinte de 1987-1988, que incluiu um artigo no Ato Transicional da Constituição, estabelecendo que o Congresso Nacional deveria investigar os motivos do crescimento daquela dívida e determinar medidas punitivas, no caso de ser detectada qualquer irregularidade²¹⁴. Essa investigação nunca ocorreu, efetivamente, mas a sociedade continua demandando-a. Em 2004, a Ordem dos Advogados do Brasil apresentou uma reclamação no Supremo Tribunal Federal, solicitando que se criasse, imediatamente, um comitê investigativo. Essa reivindicação ainda não foi atendida²¹⁵. Em 2010, uma Comissão Especial na Câmara dos Deputados concluiu um relatório separado sobre a dívida pública, que enfatiza a importância de uma auditoria na dívida, conforme regulamentado na Constituição²¹⁶.

Finalmente, a abordagem da cumplicidade financeira reforça a importância de se estabelecer um programa de depuração para não permitir que cúmplices nos crimes de direitos humanos não ocupem cargos públicos²¹⁷.

A Tabela IV apresenta o progresso e as perspectivas em dimensões da Justiça e do Estado de Direito.



50ª CARAVANA DA ANISTIA,
PORTO ALEGRE/RS,
25 E 26 DE AGOSTO
DE 2011

FONTE: ACERVO DA COMISSÃO
DE ANISTIA

214 Ver Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, artigo 26.

215 Ver "OAB quer auditoria da dívida externa", *Portal OAB*, October 5th 2011, available at: <http://www.oab.org.br/Noticia/22800/oab-quer-auditoria-da-divida-externa-adpf-adormece-no-stf-desde-2008>

216 Ver especialmente o parágrafo 72. O relatório completo está disponível em: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/53a-legislatura-encerradas/cpdivi/relatorio-final-aprovado/relatorio-final-versao-autenticada>

217 Ver Mayer-Rieckh, Alexander & de Greiff, Pablo, *Justice as Prevention: Vetting Public Employees in Transitional Societies* (Social Science Research Council, 2007).



Tabela IV – Medidas e possibilidades: justiça e Estado de Direito

	Medidas tomadas	Situação atual	Medidas adaptadas para tratar da cumplicidade financeira (disponíveis na ordem legal corrente)	Medidas para tratar da cumplicidade financeira que exijam mudanças legais
Justiça e Estado de Direito	Ações civis	Ações declaratórias contra oficiais da repressão que praticaram tortura (algumas aceitas e outras declinadas pela Justiça)	Ações baseadas no direito à verdade, para saber os detalhes do papel desempenhado pelos emprestadores	* * *
		Ações regressivas para custos de reparação contra repressão pessoal (declinadas pela Justiça, sem nenhum veredito final)	Responsabilidade econômica dos emprestadores e administradores por cumplicidade financeira	
	Processos criminais	Poucos (somente após maio de 2012, sem nenhuma decisão final)	Responsabilidade administrativa dos emprestadores	

A implementação de medidas de justiça, quer criminais, quer civis, é certamente uma das tarefas mais desafiadoras, mas é, também, uma ferramenta enriquecedora que pode fomentar potencialmente a responsabilização pela justiça transicional de forma geral. Até agora, os mecanismos da justiça transicional no Brasil evitaram conspicuamente qualquer tipo de responsabilização individual. Mesmo considerando a sentença de *Julia Gomes Lund e outros versus Brasil*, proferida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos²¹⁸, em pouquíssimos casos foram ajuizadas causas pelas graves violações contra os direitos humanos. Sendo que boa parte sequer foi aceita pela Justiça, ante a existência da Lei de Anistia. E, nenhuma delas, até então, concluída²¹⁹.

218 Ver Inter American Court on Human Rights, *Lund, Julia Gomes and other vs. Brazil*, November 24 2010. Official translation available at: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_ing.pdf.

219 Em 2008, Carlos Brilhante Ustra foi considerado culpado de torturar três membros da família Teles; entretanto, essa decisão não teve consequências legais, econômicas ou criminais; foi uma "cível declaratória". Ver informações disponíveis em: http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=20717. Durante o tempo de escrita e revisão desse estudo, pela primeira vez, a Justiça Federal aceitou abrir um processo criminal contra um membro da repressão, mas o processo encontra-se ainda em estágio inicial. Cf.: <http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,justica-aceita-denuncia-contra-major-curio-9238670.htm>



Conforme mencionado anteriormente, o Ministério Público empreendeu, recentemente, esforços tentando driblar tanto os aspectos criminais da Lei de Anistia de 1979, como da prescrição ordinária do Código Criminal. É difícil dizer se esses esforços terão sucesso. A maioria das reivindicações civis apresentadas pelo mesmo Ministério Público foi rejeitada sem ser avaliada pelos Tribunais. Isto, devido a alegação de prescrição ou a uma extensão interpretativa da anistia de 1979 da esfera criminal para a civil²²⁰. No entanto, alguns sucessos recentes podem mudar a situação concreta.²²¹.

Perspectivas inovadoras de responsabilização pela cumplicidade financeira podem contribuir para superar os obstáculos que as reivindicações criminais ordinárias estão enfrentando, especialmente no momento atual, em que há um número rapidamente crescente de reivindicações apresentadas pelo Ministério Público. Algumas ideias sobre como avançar já foram estabelecidas dentro do próprio Ministério Público²²². E o trabalho da Comissão Nacional da Verdade pode fornecer evidência factual importante, não apenas sobre ações de indivíduos, como também sobre o envolvimento de cúmplices corporativos ou institucionais.

Finalmente, algumas questões de responsabilidade criminal corporativa podem ser analisadas. A legislação brasileira permite, explicitamente, ações criminais contra as empresas²²³, embora isso não seja um procedimento usual. A doutrina legal brasileira tende a considerar que nenhuma penalidade deve ir além da pessoa que cometeu o crime (mesmo se essa pessoa for uma entidade jurídica). Mas isso não impede os indivíduos que administram as entidades jurídicas que cometeram ou colaboraram para os crimes de assumirem responsabilidade. Mudanças recentes na lei criminal relacionada à proteção ambiental começaram a alterar esse cenário. Porquanto, a legislação específica consolidou o dispositivo constitucional para a responsabilização criminal contra empresas que tenham danificado recursos naturais do país²²⁴.

Ademais, os estudiosos da lei criminal estão defendendo o aperfeiçoamento do uso de ferramentas já disponíveis na legislação brasileira, como multas, serviços comunitários obrigatórios, perda de bens ou até mesmo o próprio fechamento da empresa para aumentar a responsabilização contra crimes perpetrados por ou com o apoio de empresas²²⁵. Em uma reforma legal, esses delitos

220 O site do grupo sobre Memória e Verdade do Ministério Público Federal oferece um panorama extenso desses casos: <http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/temas-de-atuacao/direito-a-memoria-e-a-verdade>.

221 “Justiça aceita denúncia contra Curio por crimes do Araguaia”: <http://oglobo.globo.com/pais/justica-aceita-denuncia-contra-curio-por-crimes-no-araguaia-5958868>

222 Weichert, Marlon, “O financiamento de atos de violação de direitos humanos por empresas durante a ditadura brasileira”, in *Acervo* (v. 21, n.02, 2008).

223 Ver Constituição brasileira, artigos 173, parágrafo 5 225, parágrafo 3

224 Moraes, Marcia Elayne. *A (in)eficiência do Direito Penal moderno para a tutela do meio ambiente na sociedade de risco (Lei nº 9.605/98)*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004

225 Sechaira, Sérgio Salomão. *A responsabilidade penal da pessoa jurídica*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, p.191.

poderiam ser legalmente tipificados para incorporar a noção de cumplicidade corporativa com violações de direitos humanos.

8. OBSERVAÇÕES FINAIS

Usando uma abordagem analítico-narrativa e de escolha racional, este artigo estudou se o financiamento por meio de endividamento soberano, durante a ditadura brasileira, contribuiu para esse regime permanecer no poder e, por conseguinte, para a perpetração de abusos sérios dos direitos humanos. Para tanto, foi usada uma metodologia holística, casuísta e interdisciplinar para captar as interligações entre as políticas internacionais e nacionais, economia global e nacional, finanças soberanas e a situação dos direitos humanos.

Do ponto de vista estrutural do desenvolvimento macroeconômico, o composto “restrição externa-poupança estrangeira” foi uma política infundada²²⁶.

“O crescimento dos anos 70, com déficits elevados na conta corrente financiados pela dívida externa, resultou, nos anos 80, na enorme crise da dívida externa e na elevada inflação inercial que paralisaria o desenvolvimento econômico brasileiro.”²²⁷

Entretanto, do ângulo proposto neste artigo, o regime brasileiro pareceu adotar um comportamento racional (e bem-sucedido) em termos de compra ou equilíbrio das lealdades e repressão:

“a aposta implícita dos militares era de que o crescimento econômico amorteceria a intranquilidade social (...). Assim, a repressão política foi amplamente usada contra os trabalhadores grevistas e estudantes, líderes políticos populistas e, eventualmente, guerrilhas urbanas. Ironicamente, o período de repressão mais dura foi precisamente o do milagre.”²²⁸

Do ponto de vista de credores e investidores estrangeiros, um país pode ser considerado merecedor de crédito se mostrar alguns indicadores macroeconômicos sob controle, mesmo se essa condição tiver sido alcançada graças à redistribuição de renda desfavorável para grande maioria da população, mão de obra barata e ausência de tranquilidade social. Sem supressão dos direitos civis e políticos, os governos autoritários não poderiam impor e fazer cumprir as políticas

226 Bresser-Pereira, *op. cit.*, 2012b.

227 Bresser-Pereira, *op. cit.*, 2012a.

228 Frieden, Jeffry, “The Brazilian Borrowing Experience: From Miracle to Debacle and Back”, *Latin American Research Review*, 1987, Vol. 22, N° 1, p. 100.



econômicas e sociais que colocam em desvantagem, profunda e continuamente, os interesses e necessidades da camada menos privilegiada. Assim, investidores estrangeiros puderem ser convidados a traduzir essas transgressões de direitos humanos em maior lucratividade. A assistência econômica pode contribuir para a perpetuação de abusos de direitos humanos, e esses abusos, por sua vez, podem ocasionar as condições necessárias para atrair e obter assistência econômica²²⁹. A concessão de assistência financeira a esses regimes pode fomentar esse círculo vicioso. Isso ocorreu durante a ditadura no Brasil²³⁰.

A ideia de cumplicidade financeira com violações dos direitos humanos firma-se na assunção de que os credores podem ser capazes de sabida e negligentemente “tornar possível”, “facilitar” ou “exacerbar” os abusos de direitos humanos²³¹. Mesmo considerando que a diplomacia brasileira foi bastante hábil em não permitir que as missões internacionais visitassem o país (em contraste com o que ocorreu na Argentina e no Chile)²³², a situação das violações dos direitos humanos no país ficou muito bem conhecida internacionalmente: organizações importantes como o Conselho Mundial de Igrejas, em Genebra, e o Tribunal Russell, em Roma, denunciaram os abusos, e diversas ONGs baseadas nos EUA, como a Humans Rights Watch, também alertaram sobre o que estava ocorrendo²³³.

Pelo menos desde 1969, o governo dos EUA estava ciente das denúncias públicas de violações de direitos humanos no Brasil feitas pela Anistia Internacional e pela Comissão Internacional de Juristas, enquanto que, em 1971, o senador Frank Church realizou audiências públicas sobre programas dos EUA no Brasil e suas possíveis ligações com as violações disseminadas aos direitos humanos²³⁴. O ano de 1969 é o momento exato em que a violência do regime cresceu rapidamente em volume e intensidade. É também o início do “milagre econômico”: Os emprestadores continuam emprestando ao Estado brasileiro, apesar de estarem cientes da situação de direitos humanos e da importância crucial dos empréstimos em termos da capacidade do Estado para comprar lealdades e reprimir.

Conforme mostrado na seção 3.2, a maioria das violações sérias dos direitos humanos ocorreu entre dezembro de 1968 (promulgação do AI-5) e agosto de 1979 (decretação da Lei de Anistia). Esse período de tempo compreende o “milagre econômico” e, conforme mostrado nas seções 4 e

229 Cassese, Antonio, “Foreign Economic Assistance and Respect for Civil and Political Rights: Chile, A Case Study,” *Texas International Law Journal*, 1979, Vol. 1979, pp. 257.

230 Heinz & Fruhling, *op. cit.*, pp. 57, 214.

231 Bohoslavsky & Oppenhaffen, *op. cit.*, p.162.

232 Ver: José Zalaquett responde Marcelo D. Torelly, in: *Revista Anistia Política e Justiça de Transição*, n.º 04, 2010, p.17.

233 Veja também: Green, *op. cit.*

234 Skidmore, pp.154-155.

5, também abrange o ciclo do crescimento dramático da dívida. Com uma auditoria rigorosa da dívida seria possível investigar se e como os recursos internacionais fluíram para o aparato repressivo e, se necessário, avançar com mecanismos de responsabilização institucional. Mesmo considerando a resistência histórica do Brasil a mudar sua Lei de Anistia de 1979 e promover algum tipo de responsabilização²³⁵, esse processo ainda está aberto, vivo e sujeito a abordagens inovadoras.

Em 2010, duas decisões de tribunal discutiram a validade da anistia de 1979 no Brasil. A questão central dessa discussão foi a extensão da anistia: o governo brasileiro argumenta que a lei era bilateral (buscando suprimir uma divergência interna sobre o tema)²³⁶, enquanto a sociedade civil organizada argumenta que a lei só seria válida, constitucionalmente e frente ao Direito Internacional, se excluísse violações perpetradas pelos agentes do Estado²³⁷. A Corte Suprema brasileira decidiu, por sete votos a dois, que a anistia era bilateral e se aplicava também a crimes do Estado²³⁸. A Corte Interamericana, por outro lado, considerou que a concessão de anistia a violações graves de direitos humanos é contrária à Convenção Americana sobre Direitos Humanos, determinando ao Brasil a remoção de obstáculos à investigação e à instauração de ação penal contra os responsáveis por essas violações²³⁹. Essa decisão da Corte tem, em princípio, efeitos imediatos e autossuficientes no sistema jurídico brasileiro, segundo a própria jurisprudência da Corte²⁴⁰. Atualmente, os interessados e os promotores federais estão discutindo formas de promover a justiça, superando a barreira imposta pelo reconhecimento pelo STF da anistia para crimes perpetrados por agentes do Estado²⁴¹.

Atualmente, só podemos especular sobre até onde a Comissão Nacional da Verdade recentemente criada irá. Mas, mesmo sabendo que ela mesma não terá o poder de avançar com os processos criminais, fica claro que a sociedade civil espera que mais seja feito pelo menos

235 Abrão, Paulo; Torelly, Marcelo D. *op.cit.*

236 Em 2008, a Comissão Brasileira de Anistia promoveu uma audiência pública para debater a responsabilização pelas violações dos direitos humanos durante o regime militar. O Ministério da Justiça, A Secretaria Nacional dos Direitos Humanos e a Casa Civil da Presidência apoiaram a tese de que a Lei de Anistia de 1979 só deveria ser considerada válida para os "crimes políticos" de resistência, mas não para a violência do Estado. Não obstante, a Advocacia Geral da União, o Ministério da Defesa e o Ministério das Relações Exteriores foram contra essa tese, e o governo Lula decidiu não apoiar a reivindicação da Ordem dos Advogados na Corte Suprema solicitando uma revisão interpretativa da lei. Ver Giraldi, Renata. "Comissão de Anistia quer rediscutir responsabilidade por crimes da ditadura", *Folha de S. Paulo*, August 8th 2008, available at: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u431294.shtml>; and also: "Por 7 a 2 STF rejeita revisar Lei de Anistia pra punir torturadores", *Folha de S. Paulo*, March 29th 2008, available at: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u728076.shtml>.

237 Ver: "Corte de Direitos Humanos determina que Brasil investigue mortes no Araguaia", *O Globo*, December 14th 2010, available at: <http://oglobo.globo.com/mundo/corte-de-direitos-humanos-determina-que-brasil-investigue-mortes-no-araguaia-2909935>

238 Supremo Tribunal Federal (Brasil), ADPF 153.

239 Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Lund, Julia Gomes e outros Vs. República Federativa do Brasil* (2010).

240 Binder, Christina, "The Prohibition of Amnesties by the Inter-American Court of Human Rights", *German Law Journal*, 2011, Vol. 12, N^o. 5, 1203-1229.

241 Ver: Ministério Público Federal, *Documento n.º 02/2011* (Brasília: 2^a Câmara de Controle e Revisão - matéria criminal e controle externo da atividade policial). Available at: <http://2ccr.pgr.mpf.gov.br/diversos/justica-de-transicao/documento%202.pdf>.



em duas áreas²⁴²: 1) identificação das responsabilidades individuais e institucionais/corporativas e 2) recomendações de reformas institucionais e medidas para não repetição. A comissão tem poderes legais para avançar em ambos os tópicos²⁴³.

Se o papel desempenhado pelos emprestadores durante a ditadura brasileira pode ser considerado tecnicamente como de cumplicidade com os abusos de direitos humanos realizados durante esse período²⁴⁴, é uma questão que precisa de mais análise interdisciplinar e factual. Uma das questões específicas que precisa análise adicional e mais profunda é o critério legal para estabelecer padrões *actus reus* e *mens rea*, graus de cumplicidades e suas consequências. O que pode ser feito agora para melhor entender o papel dos emprestadores durante a ditadura, conforme procuramos demonstrar, é avaliar, entre outros, os seguintes fatores: violações dos direitos humanos; volume, data, frequência, duração e condições específicas de cada empréstimo; condicionalidades dos direitos humanos referentes a contratos; e situação econômica, social e política do país. Essa tarefa cognitiva e narrativa foi realizada pelo professor Antonio Cassese em seu relatório sobre a ajuda financeira recebida pelo regime Pinochet e seu impacto em termos de abusos de direitos humanos²⁴⁵. A Comissão Nacional da Verdade poderia se beneficiar da metodologia investigativa sofisticada elaborada e aplicada por Cassese há quase 35 anos.

Esse tipo de análise está fora de quase qualquer processo transicional, incluindo o brasileiro. Entretanto, conforme mostrado neste estudo, cuidar da cumplicidade financeira no Brasil não é apenas desejável em termos de atingir metas de justiça transicional, como a responsabilização e a estabilidade democrática, como também possível a partir de uma perspectiva institucional e legal. Esse raciocínio também se aplica à cumplicidade econômica de forma geral²⁴⁶.

Uma combinação coerente de um conjunto de mecanismos consolidados e inovadores de justiça transicional, juntamente com uma abordagem macroeconômica para entender as ligações entre finanças e abusos de direitos humanos, permitiria um aumento significativo na responsabilização pelas violações passadas. E, o mais importante, permitiria reforçar os mecanismos universais para não repetição, afirmando a máxima de que contribuir com regimes criminosos não pode ser um bom negócio.

242 Ver, como exemplo: “Carta Aberta à Comissão Nacional da Verdade”, available at: http://www.correiocidadania.com.br/index.php?option=com_content&task=view&id=7266, and also: “Human Rights Watch divulga carta de apoio à Comissão Nacional da Verdade”, available at: <http://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2012/05/16/human-rights-watch-divulga-carta-apoiando-comissao-da-verdade-que-sera-instalada-hoje.htm>.

243 Lei 12.528, artigo 03, itens II, III e IV.

244 Com base legal na responsabilidade de empregador privado, bilateral e multilateral por cumplicidade, ver Bohoslavsky, pp. 71-82.

245 Cassese, Antonio, “Study of the Impact of Foreign Economic Aid and Assistance on Respect for Human Rights in Chile”, E/CN.4/Sub.2/412/Vols. I-IV, 1978, available at <http://alumnosmdag.blogspot.com/2010/12/informe-del-prof-antonio-cassese-sobre.html>

246 Ver: Michalowski, Sabine (Org.), *Corporate Accountability in the Context of Transitional Justice*, Routledge, 2012 (próximo).

Ações civis recentes na Argentina, baseadas na responsabilidade pelo financiamento de regimes criminosos²⁴⁷, desafiaram a tendência histórica de conferir pouca importância prática e legal à dimensão macro do financiamento de violações sérias dos direitos humanos. As vítimas estão exigindo saber mais sobre como financiamentos podem afetar os direitos humanos e propõem novas perspectivas para entender essa ligação. “*Quero saber quem deu o dinheiro para a junta militar que governou um país falido, mas que podia pagar os salários dos assassinos de meus pais e comprar as máquinas para torturá-los*”, declarou uma das vítimas da ditadura argentina que está processando os bancos que a financiaram. Essa mesma pergunta poderia e deveria ser feita, também, no contexto brasileiro.

247 Ver: “Los prestamistas de la muerte”, Página 12, 21 June 2009, disponível em <http://www.pagina12.com.ar/diario/el-pais/1-121607-2009-03-16.html>; “En los laberintos de la justicia”, Página 12, 24 de março de 2010, disponível em <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/142578-45899-2010-03-24.html>; “Los financistas de la represión”, Página 12, 6 de setembro de 2010, disponível em <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-152665-2010-09-06.html>



CUMPLICIDADE FINANCEIRA NA DITADURA BRASILEIRA: IMPLICAÇÕES ATUAIS

JUAN PABLO BOHOSLAVSKY

Especialista em Dívida Soberana da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento em Genebra (UNCTAD), doutor em Direito

MARCELO D. TORELLY

Coordenador-geral da Memória Histórica na Comissão de Anistia do Ministério da Justiça, doutorando e mestre em Direito pela Universidade de Brasília

Resumo: O artigo estuda o papel desempenhado pelos emprestadores que financiaram a ditadura brasileira (1964-1985) e as ferramentas da justiça de transição que poderiam ser usadas para responsabilizar os cúmplices financeiros. Primeiro, analisa teoricamente como os governos autoritários necessitam de recursos para implementar as políticas, para comprar lealdades e/ou reprimir a população. Passa, então, para uma análise casuística e cruzada relacionando o denominado milagre econômico brasileiro, o aumento dramático da dívida soberana, o papel dos emprestadores, as violações dos direitos humanos e a reorganização do aparato repressivo. Finalmente, no contexto da recém-criada Comissão Nacional da Verdade do Brasil, explora como a responsabilização pela cumplicidade financeira poderia ser canalizada por meio de mecanismos existentes na estrutura legal brasileira como ferramentas novas (a serem criadas).

Palavras-Chave: 1.Cumplicidade financeira; 2.Justiça de Transição; 3.Brasil; 4.Ditadura; 5.Desenvolvimento.

Abstract: This article studies the role played by the lenders that financed the Brazilian dictatorship (1964-1985) and the transitional justice mechanisms that could be used to make financial accomplices accountable. First, it theoretically analyzes how authoritarian governments need resources to implement policies in order to buy loyalties and/or repress the population. Then it moves to a casuistic and cross analysis linking the so-called Brazilian economic miracle, the dramatic increase of sovereign debt, the role of lenders, the human rights violations and the reorganization of the repressive apparatus. Finally, in the context of the recently created National Truth Commission of Brazil, it explores how accountability for financial complicity could be channeled through mechanisms both existing under the current legal Brazilian framework and new (to be established) tools.

Key-Words: 1. Financial Complicity; Transitional Justice; 3. Brazil; 4. Dictatorship; 5. Development.