

ESTUDO COMPARADO DO IMPACTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DO IPPDH NO TRATAMENTO DO LEGADO DAS DITADURAS MILITARES NOS PAÍSES DO MERCOSUL

Ademar Pozzatti Junior¹
Tamara Lorenzoni Pereira²

Resumo

A cooperação internacional foi utilizada para intensa violação dos direitos humanos nas ditaduras militares na América Latina, sendo a Operação Condor a expressão máxima dessa ação sistemática e coordenada na região. Porém, a cooperação regional também pode ser utilizada para tutelar os direitos humanos, tratando o legado deixado pelas ditaduras nos países latino-americanos. É nesse sentido que o Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos do MERCOSUL (IPPDH) atua e pensa políticas públicas regionais para tratar, conjuntamente, de questões comuns à região. Neste contexto, a presente pesquisa investiga de forma comparada o impacto das normativas do IPPDH no tratamento do legado das ditaduras militares do Cone Sul e, assim, identificou o papel da cooperação regional nesse processo. A hipótese testada, através do método hipotético-dedutivo, é de que a justiça de transição só se efetiva na região se for amparada por um esquema de cooperação regional que seja capaz de tratar de forma igualmente sistemática e coordenada a memória e a verdade das ditaduras militares. Busca-se assim, compreender *se e como* a cooperação regional, além da violação de direitos humanos, pode ser utilizada para consolidar uma justiça de transição na região.

Palavras-chave: Ditadura Militar; Justiça de Transição; IPPDH; Cooperação Regional; Direitos Humanos.

Abstract

International cooperation was used for an intense violation of human rights in military dictatorships in Latin America, being Condor Operation the maximum expression of this systematic and coordinated action in the region. However, regional cooperation can also be used to protect human rights, addressing the legacy left by dictatorships in Latin American countries. It is in this sense that the Institute of Public Policies of Human Rights of MERCOSUR (IPPDH) acts and thinks about regional public policies to jointly deal with common issues to the region. In this context, this research investigate in a comparative way the impact of IPPDH regulations in the treatment of the legacy of the Cone Sul's military dictatorships and, thus, identify the role of regional cooperation in this process. The hypothesis tested, through the hypothetical-deductive method, is that transitional justice is only effective in the region if it is supported by a regional cooperation scheme that is able to treat in an equally systematic and coordinated way the memory and truth of military dictatorships. The aim is to understand if and how regional cooperation, beyond violation of human rights, can be used to consolidate transitional justice in the region.

Keywords: Military dictatorship; Transitional Justice; IPPDH; Regional Cooperation; Human rights

1 Professor Adjunto do Curso de Relações Internacionais da UFSM - pozzatti@smail.ufsm.br

2 Bacharel em Relações Internacionais pela UFSM – tamara.lorenzoni.pereira@gmail.com

1. INTRODUÇÃO

A efetividade do direito internacional relativa aos direitos humanos é constantemente colocada à prova na América Latina, uma região de instabilidade democrática e que sofreu com simultâneas ditaduras militares na segunda metade do século XX. Na região, as ditaduras que assolaram Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai foram marcadas por violências sistemáticas e coordenadas, costuradas por um vigoroso esquema de cooperação regional entre esses países, para a violação dos direitos humanos.

O foco desta pesquisa é justamente a regionalização da política pública de violação de direitos humanos, e argumenta pela necessidade de se tratar coletivamente uma chaga que tem uma dimensão regional importante. Busca-se assim, identificar semelhanças na forma em que a cooperação regional foi utilizada para violar os direitos humanos e a forma como essa mesma cooperação pode ser utilizada para tutelar os direitos humanos nesses países. O enfoque institucional aqui proposto investiga o impacto do IPPDH no estímulo do tratamento do legado das ditaduras militares nos países do MERCOSUL. Assim, a hipótese testada nesta pesquisa é de que a cooperação regional é condição de possibilidade para uma efetiva justiça de transição na região. Se, por um lado, essa cooperação foi utilizada para solapar os direitos humanos, essa mesma cooperação é condição necessária para tratar o legado conjuntamente deixado pelas ditaduras militares.

Para percorrer a estrutura argumentativa, este artigo está dividido em três partes. Na primeira parte é investigado de que forma a cooperação regional foi utilizada para a violação dos direitos humanos durante as ditaduras militares na América Latina, tendo como expoente a Operação Condor. Na segunda parte do artigo, é feito um estudo comparado da forma com que foram tratados os legados das ditaduras militares nos países envolvidos, abordando o tema de justiça de transição. Finalmente, na terceira parte do trabalho é investigada a “Cooperação regional para tutela dos direitos humanos”, o que implica explorar a forma como o tema surge na agenda do MERCOSUL e como o IPPDH desenvolveu um documento guia de políticas públicas para a preservação dos sítios da memória.

2. COOPERAÇÃO REGIONAL PARA VIOLAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS

A ideia e o conceito de cooperação, no âmbito das relações internacionais, surgem muito antes da disciplina propriamente dita e de sua conotação belicista (MACIEL, 2009). De

acordo com Ayllón (2007, p. 40), cooperar nada mais é do que “atuar conjuntamente com outros para conseguir um mesmo fim”, o que implica a ideia de uma relação de interdependência, na qual todas as partes cooperantes têm, como um fim comum, atingir interesses próprios.

De acordo com Maciel (2009), até a Primeira Guerra Mundial, o Estado era visto como um sujeito autônomo e autossuficiente das relações internacionais, porém é a partir da Segunda Guerra Mundial que o termo cooperação internacional começa a expandir-se e a ocupar, de fato, a agenda internacional. Para Sato (2010), foi também a Segunda Guerra Mundial que fez com que a cooperação internacional se tornasse uma prática entre os governos. Para o autor:

Cooperação internacional não significa apenas ajuda mútua entre governos e entre instituições pertencentes a diferentes países, muito embora ela possa existir até com frequência. Cooperação internacional tem um sentido mais amplo. Significa trabalhar junto. Significa que governos e instituições não tomam decisões e iniciativas isoladas. Cooperação internacional significa governos e instituições desenvolvendo padrões comuns e formulando programas que levam em consideração benefícios e também problemas que, potencialmente, podem ser estendidos para mais de uma sociedade e até mesmo para toda a comunidade internacional (SATO, 2010, p. 48).

Um dos pontos explorados pela agenda de cooperação internacional que se deu após a Segunda Guerra Mundial é a sua tarefa como efetivadora de direitos humanos por meio da cooperação para o desenvolvimento econômico. Com o passar dos anos, de acordo com Ayllón (2007, p. 32), os temas relacionados a cooperação sofreram expansão, assim como seus mecanismos de efetivação foram alterados, e, dessa maneira, a dinâmica internacional de cooperar passou ocorrer nos mais variados planos, como o da ajuda humanitária, estreitamente relacionada com a proteção e efetivação dos direitos humanos.

De acordo com Pozzatti (2015, p. 502), quando se trata de efetivação de direitos humanos, a cooperação internacional não é um ato de cortesia dos Estados, mas corresponde a um dever, e esse dever tem tanto um fundamento moral quanto jurídico. Ainda para o autor, o dever de cooperação internacional para efetivar direitos humanos pode ser olhado sobre duas óticas distintas: 1) *ontológica*³, pois os direitos humanos, devido a sua própria definição, exigem a cooperação internacional; e 2) *deontológica*⁴, pois, se os direitos humanos existem em todos os lugares, eles devem ser efetivados em todos os lugares.

3 “Isto se deve ao fato de que a cooperação internacional se impõe justamente para garantir o caráter indissociável e interdependente dos direitos humanos espacialmente, sendo, portanto, um instrumento para defender a própria ideia de direitos humanos. Assim, a cooperação internacional se impõe como consequência do próprio conceito dos direitos humanos, como verdadeiro componente da compreensão dos direitos humanos que ela é. Em uma frase: como os direitos humanos são universais, indissociáveis e interdependentes, a ideia de cooperação internacional faz parte da sua própria definição”. (POZZATTI, 2015, p. 74).

4 “Ora, se os direitos humanos, por serem universais, estabelecem deveres (e impõe limites) a todos os Estados, os Estados mesmos devem cooperar para a persecução desses direitos, que em última ratio, são direitos humanos”. (POZZATTI, 2015, p. 74, grifos do autor).

A criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e da União das Nações Sul-Americanas (Unasul) institucionalizam a cooperação para a integração. Entretanto, a cooperação em setores específicos transcende os blocos de integração regional propriamente ditos, se configurado em um emaranhado de acordos e práticas, não necessariamente institucionalizadas, que traduzem a articulação de atores regionais com interesses comuns. Nesse sentido, a política externa brasileira sempre possuiu um papel fundamental na construção de estratégias para que isso ocorresse, permitindo que uma cooperação regional latino-americana fosse orientada por questões de infraestrutura e questões comerciais, mas também para a violação de direitos humanos no Cone Sul.

O período marcado por ditaduras militares no Cone Sul foi marcado por abusos por parte das autoridades, nas formas de exílio, sequestros, mortes e desaparecimentos de intelectuais, sindicalizados e estudantes opositores ao regime da época. Desse modo, os sistemas repressivos, na América Latina, transformaram o entorno político, econômico e cultural da região (MCSHERRY, 2009, p. 30). Dessa maneira, dos anos 1976 a 1983 o Cone Sul esteve em poder das ditaduras militares, todas guiadas por uma doutrina comum, que possibilitou as cooperações de formas distintas: primeiramente, por meio de acordos de cooperação internacional e, posteriormente, uma cooperação regional ilícita, que foi responsável por uma série de violações aos direitos humanos nos territórios do Cone Sul (MCSHERRY, 2009, p. 30).

Com a instalação de estados de segurança, nos anos 1960⁵, países como Brasil, Argentina, Peru, Bolívia, Chile e Uruguai foram aderindo, de maneira crescente, ao Estado repressivo e terrorista, representado pela Doutrina de Segurança Nacional (DSN). Essa doutrina contribuiu para impedir que se desenvolvessem experiências comunistas na América Latina, no contexto da Guerra Fria. Um documento da *Central Intelligence Agency* (CIA) datado de 27 de agosto de 1975 afirma que o então diretor da agência foi até Caracas, movido pela discussão com os funcionários da *Dirección General Sectorial de los Servicios de Inteligencia y Prevención* (DISIP), acerca de um plano de contenção regional ao avanço do comunismo, que se tornou a Operação Condor (MCSHERRY, 2009, p. 33).

A Operação Condor, consolidou-se como um forte esquema de cooperação regional e internacional para a violação dos direitos humanos na região (MCSHERRY, 2009, p. 34). A complexidade desta operação é acentuada por esta dupla dimensão: ela é internacional devido à interferência extra-regional, dos Estados Unidos da América, nesta

5 Exceto no Paraguai, que teve sua ditadura instaurada por Stroessner, em 1954, e foi resultado de um histórico caudilhista, que não teve, inicialmente, origem na DSN, como os regimes brasileiro, boliviano, argentino, chileno e uruguaio, a partir dos anos 1960 (MARMONTEL, 2014).

repressão na América do Sul, e ela é regional, pois envolvia uma cooperação dentro da região a fim de executar as políticas orientadas por Washington. De acordo com Marmotel (2014, p. 121), foi a primeira vez que casos de terrorismo de Estado ocorreram na região de forma articulada. Devido às repressões e à violência contra os “subversivos”, por meio de troca de informações em diversos níveis, troca de prisioneiros entre as fronteiras, torturas, sequestros e assassinatos, a Condor foi uma força que desrespeitou, de forma incisiva, as normas do direito internacional dos direitos humanos.

De acordo com Souza (2011, p. 161), o conjunto de evidências do sistema repressivo Condor, possui evidências monumentais da atuação dos Estados no processo de coordenação repressiva. Inicialmente, as evidências dessa operação foram descobertas de forma não intencional, no Paraguai. Após, os arquivos descobertos foram batizados como “*Archivo del Horror*”, os quais continham de forma explícita como essa operação ocorreu nos países do Cone Sul. Dessa forma, a Condor representou um regime baseado no terrorismo de Estado, no qual a imposição de forças coercitivas e punitivas por parte do Estado, teriam como objetivo provocar um medo dissuasivo.

3. JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO NO CONE SUL

O Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas definiu, em 2004, o termo justiça de transição como “um conjunto de medidas e mecanismos associados à tentativa de uma sociedade de lidar com um legado de abusos em larga escala no passado”. Nesse relatório, a organização destaca a importância de um trabalho integrado de cooperação internacional para que a paz, a justiça e a democracia sejam garantidas nas sociedades acometidas por ditaduras e governos autoritários, por crimes de lesa-humanidade, as quais passam por esse processo de transição jurisdicional. A justiça de transição é uma medida a longo prazo e não se caracteriza como uma justiça retroativa ou redistributiva; não é considerada uma *soft justice*, mas visa reparar, de uma forma justa, danos causados em um determinado contexto.

De acordo com Silva Filho (2010), o termo justiça de transição surge nas últimas décadas do século XX, época em que governos autoritários estavam presentes em diferentes países e contextos. De acordo com Quinalha (2012, p. 82), “esse conceito refere-se, basicamente, aos desafios da recuperação de direitos e da instauração de regimes democráticos em momentos de excepcionalidade política”. O autor afirma que, na América

Latina, por exemplo, um mero retorno ao *status quo* estabelecido previamente aos regimes autoritários não pode ser consolidado de maneira plena, de modo que esses regimes se caracterizaram por uma forte repressão, que afronta diretamente os direitos humanos.

No contexto latino-americano do início da década de 1960 até o fim da década de 1980, consolidaram-se ditaduras militares caracterizadas pela constante violação de direitos humanos, períodos estes que podem ser superados através da justiça de transição. Para Quinalha (2012, p. 83), “o desafio de uma transição nunca se resume à mera restauração de uma ordem antiga temporariamente suspensa, como se se tratasse de recolocar nos trilhos a evolução de uma determinada comunidade”. De acordo com Abrão e Torelly (2011), a justiça de transição tem um caráter normativo e é composta por quatro pilares: a reparação; o fornecimento da verdade e a construção da memória; a regularização da justiça e o restabelecimento da igualdade perante a lei; e a reforma das instituições perpetradores de violações contra os direitos humanos.

Para Teitel (2003), existem quatro eixos da justiça de transição. O primeiro eixo é o direito à reparação, e se dá por meio de oferta de reparação para perseguidos políticos ou para suas famílias, podendo ser uma reparação individual ou coletiva (de grupos específicos e da sociedade como um todo) (QUINALHA, 2012, p. 82). Para Van Zyl (2009, p. 45), essas reparações também assumem diferentes formas, como, por exemplo, a feita por meio de ajuda material ou assistência psicológica.

Como segundo eixo, têm-se as questões ligadas à memória. Estas devem ser preservadas por meio de políticas públicas, sendo que são fundamentais na medida em que a construção coletiva da memória enaltece o poder de resistência da sociedade civil na época das violações. É justamente neste aspecto – a construção de uma política pública regional de tratamento da memória – que se dedica a iniciativa do IPPDH que será abordado a seguir.

O terceiro eixo é representado pela busca da verdade. Isso significa que é fundamental uma abertura irrestrita de arquivos da época, bem como uma divulgação dos dados oficiais dos regimes de forma que a sociedade como um todo reconheça os abusos e as injustiças do período, para, então, “sensibilizar as futuras gerações contra o revisionismo e dar poder aos cidadãos para que reconheçam e oponham resistência a um retorno às práticas abusivas” (VAN ZYL, 2009, p. 45).

Para Teitel (2003), o quarto aspecto seria o direito à justiça em sentido estrito. Dessa forma, a investigação dos acontecimentos, para uma possível responsabilização jurídica referente a violações de direitos humanos, é fundamental (QUINALHA, 2012, p. 125). Para confrontar, portanto, um legado de abuso, os julgamentos servem para além de si mesmos.

Eles também são consolo às vítimas e podem gerar um impulso para a reforma das instituições governamentais, de modo que uma maior confiança pode ser gerada na sociedade (VAN ZYL, 2005, p. 47). Nesse sentido a justiça de transição trata menos de punir, mas mais de lembrar.

Em muitos casos, observava-se um movimento menos participativo da sociedade no que se refere à justiça de transição. Isso pode ser notado quando se analisa a visão dominante da justiça de transição, em que a justiça viria de cima. De acordo com Rettberg (2005, p. 10), “existem demasiados exemplos em que os acordos de justiça transicional se negociam de portas fechadas e entre os atores que preferiram ocultar muitas práticas que utilizaram durante o período da guerra ou de repressão”. Atualmente, há uma convergência de que a sociedade civil e as instituições atuem unidas nesse processo.

Assim, esse ponto pode ser ressaltado como uma crítica ao modelo tradicional de justiça de transição. Nesse sentido, destaca-se a importância da reconciliação, a qual muitas vezes encontra oposição, pois é entendida de maneira errônea como uma espécie de perdão. A reconciliação é vista por Van Zyl (2005, p.47) como fundamental para que divisões entre ressentimento e inimizades não estejam presentes na etapa pós-conflito, pois, se essas características estiverem presentes, podem gerar um retorno ao conflito e, por consequência, uma maior violação de direitos humanos.

Diferentes mecanismos são utilizados para que a justiça de transição consiga ser efetiva, como: processos criminais, busca pela verdade de violação dos direitos humanos por meios não judiciais, reparação dessas violações de maneira individual, coletiva, material e simbólica e reforma nas leis e instituições, de forma que essas diferentes maneiras não devem substituir umas às outras, mas devem complementar-se. Além disso, meios de estabelecer uma justiça de transição devem ser pensados, como, por exemplo, a análise do contexto político-social, a intervenção de maneira correta, com o tempo e recursos necessários, a participação e o engajamento social e, por fim, a inovação na maneira de estabelecer essa justiça.

Dessa forma, atualmente, o que se considera a definição do termo justiça de transição, inicialmente cunhado por Teitel (2000), sofreu modificações e continuará sofrendo, pois depende, principalmente, de seu contexto histórico e social. Sendo assim, um processo de transição política pode ocorrer de várias maneiras. Para Quinalha (2012, p. 142), “na medida em que os processos de transição foram se consumando, começaram a aparecer no horizonte [...] discussão relativa à consolidação dessas democracias recém-nascidas”. O autor ainda destaca que essa discussão ocorre, sobretudo, nos países do Cone Sul. Como é o mote deste

trabalho investigar os aspectos regionais da justiça de transição, importante verificar como ela ocorreu em cada país da América do Sul.

Após um período de 21 anos sob regime ditatorial, em 1985 o Brasil restabelece os presidentes civis, o que marca o apogeu de uma abertura política lenta e gradual. Em 1968, foi criado o Comitê Brasileiro de Anistia, que, desde a época, lutou contra as violações de direitos humanos e pelo fim das leis repressivas. Assim, para que a abertura fosse iniciada, foram balanceados os interesses civis e militares. Dessa forma, a justiça de transição no Brasil adotou uma série de medidas, onde a Lei de Anistia (Lei nº 6.683/79) marca apenas o início deste processo.

Essa lei tinha como objetivo reinserir na vida política pessoas que haviam sido torturadas, violentadas, presas políticas ou exiladas e que clamavam por ser anistiadas do período ditatorial. Porém, na prática, essa lei colocou sob o mesmo guarda chuva atos diferentes, pois também previu a não punição dos agentes governamentais envolvidos em crime de lesa-humanidade. Assim, o Projeto de Lei nº 14, de 1979, possuía duas frentes: o lapso temporal de incidência da lei e o esquecimento da história (SCHINKE, 2009, p. 15).

Ao explorar-se a lei, que foi publicada no Diário Oficial da União, em agosto de 1979, observa-se em seu primeiro artigo a sua compreensão temporal, visto que anistiava os atos cometidos de 2 de setembro de 1961 a 15 de agosto de 1979. O artigo primeiro ainda especifica os beneficiados pela anistia: os que cometeram crimes políticos ou relacionados a estes, crimes eleitorais, os que tiveram direitos públicos suspensos, servidores da administração direta ou indireta, servidores de fundações vinculadas ao poder público, servidores do Legislativo e Judiciário, além de militares e dirigentes sindicais (PEIXOTO, 2015, p. 30). Além disso, o artigo terceiro estipulou que os servidores públicos, tanto civis quanto militares, iriam ocupar o mesmo cargo que ocupavam antes da dispensa, com a ressalva de que existisse vaga e que fosse interesse da Administração Pública (PEIXOTO, 2015, p. 32). Um outro passo importante na implementação da justiça transicional no Brasil foi a Lei nº 9.140/95, a qual reconhece como mortas as pessoas associadas a atividades políticas desaparecidas na época do regime (de 2 de setembro de 1961 a 15 de agosto de 1979).

Cerca de 30 anos após a Lei de Anistia ser aprovada, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) ingressou com uma Arguição de Descumprimento a Preceito Fundamental (ADPF nº 153/2008) pedindo que fosse revisada a interpretação da Lei de Anistia, de forma que fossem julgados “os crimes comuns praticados por agentes da repressão contra opositores políticos durante o regime militar” (CONSELHO FEDERAL DA OAB, 2007, p. 3). Esse

movimento ocorreu devido à reabertura das discussões em relação ao paradeiro dos corpos desaparecidos na Guerrilha do Araguaia, de forma que os familiares das vítimas e a sociedade civil acreditavam que a Lei de Anistia garantia a impunidade dos repressores e torturadores (GABRIELE, [s.d.], p. 3). Em 29/04/2010, o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou a ação improcedente, com sete votos contra e dois a favor. De acordo com o STF, a lei não teria perdido seu caráter jurídico.

Outro importante movimento aconteceu em 24/11 2010, quando a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) condenou o Brasil pelo desaparecimento forçado de 62 pessoas pertencentes à Guerrilha do Araguaia, no contexto da ditadura militar, e considerou a Lei de Anistia brasileira como um obstáculo à investigação, ao julgamento e à punição desses crimes. (GABRIELE, [s.d.], p. 3). Esta decisão da Corte Interamericana marca o ápice da discussão sobre a justiça de transição no Brasil.

Em oposição à ótica do STF, a CIDH atesta que o Brasil permaneceu por longos anos isolado do movimento transicional dos outros países latino-americanos. De acordo com Gabriele ([s.d.], p. 12), “o Brasil foi e ainda é, atualmente, o único país sul-americano que deixou de investigar, julgar e punir os responsáveis pelos crimes comuns, considerados como lesa-humanidade, ocorridos durante a ditadura militar”. Por fim, de acordo com a OAB, o Brasil fere os princípios da justiça de transição na medida em que viola obrigações assumidas pelo país em tratados internacionais, como a Convenção Americana de Direitos Humanos (GABRIELE, [s.d.], p. 10).

Por meio desse exemplo, pode-se observar que o Brasil não arquitetou um projeto de transição do regime autoritário para o democrático. No que se refere a reformas institucionais, o Serviço Nacional de Informações (SNI), o Departamento de Operações de Informações – Centro de Operações de Defesa Interna (DOI-CODI), o Departamento de Ordem Política e Social (DOPS) e o Departamento de Segurança e Informação (DSI) foram extintos, e outros órgãos foram reformados, como o Ministério da Defesa e o Ministério Público. Houve, também, a revogação da Lei de Imprensa, a criação da Defensoria Pública e a criação da Secretaria Especial de Direitos Humanos, além de tribunais eleitorais independentes. O ressarcimento econômico foi feito por iniciativa do próprio Estado (PINHEIRO; CARDOSO, [s.d.]).

No que se refere à reparação moral, a Lei da Anistia, como citado anteriormente, beneficiou, além dos acometidos pelas violações de direitos humanos, os violadores desses direitos, pois os eximiram de qualquer crime. Para que essa reparação moral fosse facilitada, foram criadas a Comissão Especial de Mortos e Desaparecidos e a Comissão da Anistia. A

primeira visa valorizar a memória dos desaparecidos e, por meio da Lei 9.140/95, que reconhece a responsabilidade do Estado pelos desaparecidos, publicou e oficializou as identidades de algumas vítimas. A segunda foi criada pela Lei 10.559/02 e teve como objetivo o recolhimento de provas e materiais referentes às vítimas da época. Essa lei, de forma que utilizou uma das possibilidades de Van Zyl (já citadas na primeira parte deste capítulo), estabeleceu duas categorias de perseguidos políticos: os que tiveram a restrição de suas liberdades públicas e sofreram violência física e os que foram impedidos de exercer a sua atividade profissional. Para a primeira categoria, foi estabelecida uma indenização de R\$ 100.000,00, e, para a segunda, uma indenização vitalícia proporcional ao posto e cargo que teria ocupado e desempenhado (PINHEIRO; CARDOSO, [s.d.]).

Outras realizações importantes, embora mais atuais, são as Caravanas da Anistia, que, desde 2008, permitem que a Comissão da Anistia realize sessões públicas de pedidos de desculpa às vítimas perseguidas no período em questão. Assim, esse pilar preocupa-se em evitar que a violação dos direitos humanos ocorra e permaneça impune. Também importante foi a criação da Comissão Nacional da Verdade, em 2012, por meio de um projeto de lei elaborado pelo Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3). De acordo com Hollanda (2018):

A CNV deu um passo decisivo no tratamento das agendas de memória e verdade como questões de interesse público: ela descolou a verdade do propósito de reparação financeira e postulou-a como objetivo em si, de responsabilidade do Estado (e não de suas vítimas).

Essa Comissão foi instituída pela Lei nº 12.528/12 e objetiva coletar depoimentos de vítimas de violações de direitos humanos e acessar arquivos governamentais do período. Assim, por mais que a Comissão Nacional da Verdade não tenha o poder de punir os violadores de direitos humanos, ela pode elaborar recomendações ao poder público que ajudem no reconhecimento e na identificação de restos mortais dos desaparecidos (PINHEIRO; CARDOSO, [s.d.]). No ano de 2018, em reportagem vinculada pelo Senado Federal, os membros da Comissão Nacional da Verdade, pedem para que o STF reveja a Lei da Anistia, pois documentos revelados pela Agência Central de Inteligência (CIA) dos Estados Unidos, comprovam o conhecimento do alto escalão dos governos militares em relação aos crimes de tortura praticados em seus governos.

Os exemplos de experiências transicionais na América Latina exemplificam que a “convivência democrática” não consegue ser retomada de forma plena depois de interrompida. Assim, fica evidente que a Lei de Anistia não possuiu, em nenhum momento,

um caráter reparador para vítimas de violação de direitos humanos e para suas famílias. Ela possuiu, sim, um caráter de conciliação, entrando em um paradigma: “através da justiça de transição, como é possível que exija reconciliação sem antes haver uma reparação?” (QUINALHA, 2012, p. 83). Após um conturbado período que perdurou por vinte anos e povoou a América Latina com ditaduras autoritárias, a população de vários países latino-americanos começa a cobrar resposta dos governantes em meados dos anos 1980, data das redemocratizações nesses países. O processo transicional deu-se de maneira distinta nos países do Cone Sul, sendo importante apontar as suas semelhanças e diferenças a fim de apontar os desafios da cooperação regional para o aperfeiçoamento da justiça transicional.

Na Argentina, duas leis foram promulgadas, sendo que a segunda delas visou corrigir possíveis entraves relativos à primeira. Em 2001, as duas leis existentes foram consideradas nulas. Assim, além de ações no campo social, no ponto de vista de reparação econômica, em 2015, a Lei 27.143 faz com que os benefícios estipulados em leis reparatórias tenham validade permanente, tornando possível a solicitação desses benefícios a qualquer momento. No Uruguai, além da constituição de comissões para investigar os crimes ditatoriais, a *Lei da Calducidad* é revisada, e alguns de seus artigos são declarados inconstitucionais. Por fim, o Paraguai, que não teve espécie alguma de lei de anistia, enfrentou, inicialmente, uma barreira no julgamento dos crimes, devido à falta de provas dos ocorridos.

4. COOPERAÇÃO REGIONAL PARA TUTELA DOS DIREITOS HUMANOS: O DESAFIO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA PÓS-NACIONAL

Pelo verificado acima, a cooperação regional foi utilizada para a violação dos direitos humanos durante as ditaduras militares na América Latina, mas a mesma cooperação não aconteceu para a implementação de uma justiça de transição na região. Ao contrário, os processos transicionais foram desenvolvidos dentro das estruturas institucionais de cada Estado, sendo que o desafio agora é pensar uma política pública transicional regional.

De acordo com Santillán (apud Vega, 2017), os governos ditatoriais que se instauraram na América Latina foram substituídos por democracias frágeis, com estruturas institucionais precárias que, ao mesmo tempo que se democratizavam, ensaiavam a integração. Nos primórdios da década de 1990, temas comerciais eram comuns às agendas de diversos países latino-americanos, de forma que a consolidação dessas agendas se deu com a criação do Mercosul, em 26 de março de 1991. À época, propôs-se a criação de um espaço de

livre comércio e uma união aduaneira entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, e, de acordo com Ventura e Rolim (2004 apud OLIVEIRA, 2016, p. 5), com o passar dos anos, o enfoque comercial do bloco não sofreu tantas modificações. Porém, a ascensão ao poder de governos progressistas, nos diversos países do bloco, fez com que a agenda do Mercosul passasse por um alargamento. Assim, a integração política e a mobilização social tornaram-se presentes como nunca na região.

Dessa maneira, de acordo com Quental ([s.d.]), além de questões referentes à economia, houve uma mudança no cenário mundial em termos políticos e comerciais, os quais corroboram para a substituição desse primeiro modelo de regionalismo - o regionalismo aberto, elaborado nos anos 1990, época de inserção latino-americana no processo de globalização mundial (CORAZZA, 2006, p. 147). A segunda fase é caracterizada por reformas de cunho estrutural, políticas que desregulamentariam os mercados e a abertura de economias. Pode-se dizer, assim, que o processo de políticas econômicas recomendadas aos países de terceiro mundo tinham relação com o fortalecimento da ideologia norte-americana nos territórios latinos (BRESSER-PEREIRA, 2009).

A segunda onda do regionalismo é chamada de regionalismo pós-hegemônico. Nela, ocorre um alargamento na agenda do regionalismo liberal, que, agora, passa a preocupar-se também com questões de desenvolvimento social, cultural e político (KORT, 2014). Assim, em 2000, os Estados Partes subscreveram a Declaração do Milênio, derivada dos Objetivos do Milênio, desenvolvidos pela ONU⁶. Essa declaração resume pontos que haviam ocupado espaço de discussão na agenda do bloco. Entre eles, pode-se destacar três: (1) a “centralidade da dimensão social na integração que pretenda promover um desenvolvimento humano e social integral”; (2) “o indissociável do social e o econômico na formulação, desenho, implementação e avaliação das políticas regionais”; e, (3) “a proteção e promoção social desde uma perspectiva de direitos, superando a visão meramente compensatória do social” (INSTITUTO SOCIAL DEL MERCOSUR, 2017, [s.p.]).

Como forma de alargamento da agenda do Mercosul pode-se destacar a Carta de Buenos Aires sobre Compromisso Social., que deixa clara a necessidade da promoção, do desenvolvimento e da implementação de políticas públicas; e o Compromisso de Gramado para coordenar as políticas de desenvolvimento (INSTITUTO SOCIAL DEL MERCOSUR, 2017, [s.p.]). Dessa forma, essas medidas refletem uma mudança de cunho social, foi

⁶ “Em setembro de 2000, refletindo e baseando-se na década das grandes conferências e encontros das Nações Unidas, os líderes mundiais se reuniram na sede das Nações Unidas, em Nova York, para adotar a Declaração do Milênio da ONU. Com a Declaração, as Nações se comprometeram a uma nova parceria global para reduzir a pobreza extrema, em uma série de oito objetivos – com um prazo para o seu alcance em 2015 – que se tornaram conhecidos como os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)”. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/tema/odm/>>. Acesso em: 16 out. 2018.

assinado, em 2002, o Acordo sobre Resistência para Nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul e Associados. Isso representou o fato de o Mercosul ter estendido a sua atuação para o campo político e gerou uma integração que iria além das mercadorias. Nesse momento, então, o bloco passava também a ser um território para livre circulação de pessoas (FLORIANO, 2014).

Pode-se destacar, também, a criação do Instituto Social do Mercosul, em 2007, e a aprovação da Declaração de Princípios do Mercosul Social. Para atender de forma mais específica a essa nova demanda social, durante a Cúpula Presidencial do Mercosul, em 2004, é criada a Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos e Chancelarias do Mercosul - RAADH, que, de acordo com Oliveira (2016, p. 6) surge como um espaço transnacional e institucional para discussão dos direitos humanos. Nesse contexto, o “Protocolo sobre o Compromisso com a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos do Mercosul”⁷ demonstra o comprometimento por parte dos Estados Partes em cooperar de forma mútua para que a proteção efetiva e promoção dos direitos humanos, bem como das liberdades fundamentais, ocorram por meio dos mecanismos estabelecidos pelo bloco. Sendo assim, esse comprometimento englobaria também a troca de informações acerca da preservação dos arquivos imprescindíveis à preservação da memória, como, por exemplo, documentos referentes a crimes de lesa-humanidade ocorridos nas ditaduras conosurenhas, por meio de cooperação técnica (OLIVEIRA, 2016).

O IPPDH tem, portanto, como objetivo a cooperação técnica para que as iniciativas de direitos humanos abordadas nas reuniões possam ser aprofundadas e desenvolvidas (MERCOSUL, 2010). Ainda, o IPPDH tem o intuito de “contribuir no desenvolvimento, implementação e consolidação de políticas públicas em direitos humanos, como eixo fundamental da identidade, do desenvolvimento e da integração dos países do Mercosul” (IPPDH, 2014, p. 9). Em 2012, a RAADH começa a desenvolver um plano de ação de prioridades de trabalho. Nessa primeira etapa, portanto, a agenda referente aos direitos humanos está vinculada com a coordenação regional e também com a troca de experiências nacionais nos processos referentes à memória, à justiça e à verdade. Dessa forma, objetiva-se estabelecer mecanismos institucionais que possam garantir o exercício dos direitos humanos na região. Além disso, políticas que defendem a melhoria da inclusão social e a igualação de níveis sociais fazem parte dos eixos de trabalho e pesquisa do IPPDH. Dessa maneira, é importante ressaltar que o IPPDH, em cada um de seus eixos temáticos, apoia a “coordenação

⁷ Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/7365/1/declaracionddhh_pt.pdf>. Acesso em: 23 out. 2018.

de políticas públicas em direitos humanos a nível regional, cooperando e brindando assessoramento dos órgãos de instâncias do Mercosul na matéria (de direitos humanos)” (IPPDH, 2014, p. 6).

Ainda, em setembro de 2012, o instituto lança o documento *Princípios Fundamentais para las Políticas Públicas sobre Sitios de Memoria – IPPDH/Mercosur*, visando contribuir com o processo de integração regional por meio do processo de desenvolvimento de políticas públicas. No documento, o IPPDH realizou um estudo sobre os princípios para a preservação da memória, no que se refere às ditaduras militares, no Cone Sul. Assim, o IPPDH visa trabalhar com a memória advinda dos períodos de violações de direitos humanos na América Latina, por meio da preservação dos sítios da memória (lugares onde ocorreram violações aos direitos humanos ou que têm vínculo com esses acontecimentos).

Ao tratar de políticas públicas para tutelar os direitos humanos, o IPPDH entende que elas são normas, decisões e práticas. Sendo assim, os Estados têm obrigações advindas do direito internacional dos direitos humanos, e estas servem como um “trampolim” de modificação social. Para delimitar a atuação das políticas públicas, o instituto propõe um marco conceitual para políticas públicas sobre sítios da memória. Primeiramente, identifica a obrigação moral dos Estados em investigar e sancionar os sítios onde houve violações de direitos humanos, ou seja, o Estado deve adotar medidas judiciais, legais e administrativas para preservação desses sítios, bem como criar equipes interdisciplinares (IPPDH, 2012).

Outra delimitação defendida pelo IPPDH é o direito à verdade. Os sítios da memória servem como um meio de entender e conhecer o ocorrido, garantindo, assim, o direito das vítimas e de seus familiares de conhecer as causas e circunstâncias do fato. Esse conhecimento dá-se pelas ações do Estado, visto como um meio que deve prover mecanismos adequados para tal. Além disso, o Estado deve cumprir o ordenamento da Corte Interamericana, que determina a construção de monumentos como um ato simbólico de reparação. Os sítios da memória também servem para a preservação da memória coletiva, ou seja, a tentativa de implementação de políticas deve contar com a participação das vítimas e de seus familiares, além da comunidade local (IPPDH, 2012).

Por último, outro direito defendido é a reparação, a garantia de que os sítios da memória sejam uma medida de reparação simbólica e de uma não repetição dos fatos. O reconhecimento do dever do Estado é fundamental nesse processo, que deve contar com a participação da comunidade e das vítimas, com o intuito de elaborar propostas e conduzir reformas para a democratização das instituições envolvidas. Desse modo, portanto, ao tratar

da questão de memória, justiça e verdade, por meio da preservação dos sítios da memória – lugares de relevância social, que contem sínteses de processos históricos (SILVA, 2016, p. 12).

Para um maior entendimento em relação aos processos de memorialização, será analisada a criação de Sítios da Memória no Brasil. Primeiramente, é importante ressaltar que, diferentemente dos outros países do Cone Sul, não se tem, no Brasil, a consolidação de uma política de Estado para que esses sítios sejam preservados (SILVA, 2016).

Um dos poucos exemplos de sítios da memória localizados no Brasil está na cidade de São Paulo. O chamado “Memorial da Resistência” que, anteriormente, abrigou o Departamento de Ordem Política e Social (DEOPS). Esse departamento foi, de acordo com Silva (2016, p. 4), “um dos principais órgãos repressivos da Ditadura. Funcionava como uma das etapas do processo repressivo, em que se incluíam também o DOI-CODI e o Presídio Tiradentes, principalmente”.

Tratar as memórias é parte de um conjunto de elementos decisivos quando o pensamento volta-se para a aceitação de um processo grave e violento de violação de direitos humanos. Por meio de iniciativas públicas, portanto, o Mercosul avança na temática referente às políticas públicas de preservação da memória, de verdade e de justiça.

Quando se aborda o tema referente à busca pela memória, verdade e justiça, pode-se perceber que, em cada país, há um diferente ajuste para tratar do tema. Sendo assim, a compreensão do processo histórico, no caso, os períodos de ditaduras civis-militares instauradas no Cone Sul, é de fundamental importância. Dessa forma, com uma compreensão focada nas particularidades de cada país ou região, o processo da busca pela memória, verdade e justiça torna-se mais palpável, podendo ser transferido em ações mais assertivas (BRITO, 2016).

Assim, a região conosurena apresentou, durante muitos anos, modos distintos de tratar o legado deixado pelas ditaduras. No Brasil, por exemplo, a Lei de Anistia (6.683/79) não possibilitou um processo efetivo de justiça, perdendo a todos por meio de uma característica de “perdão institucionalizado” (BRITO, 2016, p. 6). Por outro lado, na Argentina, vítimas de crimes do período e suas famílias puderam buscar a justiça nos juízos militares.

Por conseguinte, embora a região conosurena possua muitas características distintas, o desenvolvimento do tema referente à memorialização foi adequando-se a elas. De acordo com Brito (2016), uma das estratégias para que esse processo ocorra é a preservação

dos lugares da memória, os quais se caracterizam pela grave ocorrência de violação de direitos humanos por meio de crimes, como, por exemplo, torturas, detenções e assassinatos.

Como ponto em comum entre os países, há a criação de comissões da verdade, as quais, nesses países, representaram grande evolução no que se refere à investigação dos crimes ocorridos nos períodos ditatoriais.

Portanto, os locais identificados por essas comissões são, oficialmente, lugares onde ocorreram crimes de lesa-humanidade, e, assim, a criação de instituições da memória, nesses lugares, representa uma reparação simbólica às vítimas (BRITO, 2016, p. 6). Desse modo, de acordo com Meneses (1992, p. 20), a preservação dos lugares de memória tem importância na medida em que estes possuem um grande alcance no que se refere à articulação de práticas, agentes, referenciais e conteúdos sobre essas memórias. De acordo com Ferreira (2008, p. 6), “a memória é requisitada pelos movimentos sociais como forma de libertação do horror e tomada simbólica do controle sobre esse passado”.

Como já analisado, de acordo com Jelin e Langland (2003, p. 3), as sociedades latino-americanas enfrentam o passado traumático, referente às ditaduras na região, de forma distinta. Porém, apesar dessas distinções, pode-se perceber as semelhanças na busca por respostas referentes à memória, à justiça e à verdade nesses países. Assim, são defendidas as denúncias públicas dos crimes cometidos, com o objetivo de preservar a memória.

No âmbito do IPPDH, além do documento *Princípios Fundamentales para las Políticas Públicas sobre Sitios de Memoria – IPPDH/Mercosur*, referente aos sítios da memória, o chamado Acervo Documental Condor (ADOC) foi outra iniciativa do IPPDH. O ADOC objetivou acompanhar os processos de verdade e justiças desenvolvidos na região, partindo da organização para, após, publicação de documentos referentes ao período de coordenação repressiva. Dessa maneira, o IPPDH crê que o acervo permitiria uma reconstrução da memória e da história da região. Esse documento, portanto, é de fundamental importância para os sítios da memória, servindo de base para consulta de dados, como, por exemplo, de arquivos confidenciais, que podem servir para descobrir e preservar outros sítios.

Ao tratar da questão das tutelas para os direitos humanos, deve-se tratar, também, da questão referente a políticas públicas. De acordo com Vásquez e Delaplace (2011), na perspectiva de direitos humanos, as políticas públicas possuem duas principais características guiadas pela dignidade humana. São elas: o empoderamento das pessoas e o cumprimento dos padrões internacionais no que se refere a direitos humanos. Assim, existem princípios transversais das políticas públicas, na perspectiva dos direitos humanos, que devem ser

analisados para a elaboração e implementação dessas políticas. Dentre eles, pode-se destacar: a igualdade e a não discriminação (VÁSQUEZ; DELAPLACE, 2011).

Assim, quando se trata da proteção e tutela dos direitos humanos, o Mercosul tem avançado nesse tema. Há cerca de quase duas décadas, urgiram no bloco novos órgãos (como a já citada RAADH) com o objetivo de discutir e aprofundar a temática de direitos humanos. Como já tratado anteriormente, o IPPDH tem como fim a promoção de políticas públicas associadas aos direitos humanos, por meio da cooperação regional com os países latino-americanos (INSTITUTO SOCIAL DEL MERCOSUR, 2017). Em relação à normatividade do bloco, embora o consenso entre os Estados Partes seja exigido, não há prejuízo se as ações não forem aplicadas imediatamente, ou seja, a norma é apenas de ordem burocrática (CARDOSO; VASCONCELOS, 2016).

De acordo com Piovesan (2003), quando a temática dos direitos humanos é abordada no Mercosul, a proteção destes é desenvolvida pelo bloco por meio da cooperação, tanto na atuação internacional como na internacionalização de medidas. Assim, a proteção aos direitos fundamentais é desenvolvida de duas maneiras: primeiramente, por meio de parâmetros mínimos que visam proteger esses direitos, os quais os Estados devem observar; e, em segundo lugar, por meio da instância de proteção dos direitos humanos, quando as instituições mostram-se falhas.

Em relação aos parâmetros normativos do Mercosul, eles são vistos como base de atuação dos países do bloco. Para ilustrar, a política externa brasileira para o MERCOSUL “sempre prezou pela autonomia e desenvolvimento” (SANTOS apud AMORIM NETO; MALAMUD, 2015; MARIANO; RAMANZINI JR., 2012), “ao mesmo tempo em que defendia o universalismo, a não-intervenção e a autodeterminação, de modo mais amplo” (SANTOS apud PECEQUILO; CARMO, 2013; VIGEVANI; RAMANZINI JR., 2011; VIGEVANI *et al.*, 2008). Dessa forma, pelos parâmetros consultivos e deliberativos, o Mercosul “prescreve decisões’, ‘recomendações’ e ‘dispositivos’ destinados a dirimir impasses, e em última instância tutelar o respeito dos direitos fundamentais pelos Estados-partes” (CARDOSO; VASCONCELOS, 2016, p. 149).

Ainda de acordo com Cardoso e Vasconcelos (2016), devido ao modelo intergovernamental do bloco, existem barreiras para que as normas sejam difundidas no Mercosul. Esse fato ocorre devido, primeiramente:

[à] ausência de recepção imediata pelos sistemas nacionais; [à] ausência de um arcabouço jurisprudencial que seja capaz de uniformizar as jurisprudências existentes nos tribunais nacionais, no que diz respeito à aplicação dessas normas e principalmente, ao caráter hierárquico das referidas normas frente às nacionais. (CARDOSO; VASCONCELOS, 2016, p. 149).

Podendo em decorrência da Cláusula Democrática, estabelecida via Protocolo de Montevidéu, em 2011, o art. 6º define a probabilidade de o bloco suspender o Estado Parte que forneça limitações referentes a comércio, comunicações e fornecimento de energia (INSTITUTO SOCIAL DEL MERCOSUR, 2017).

Pode-se verificar várias frentes utilizadas pelo Mercosul para a proteção e a promoção dos direitos humanos. Dentre elas, destaca-se o Parlamento do Mercosul (PARLASUL), que, de acordo com Marques (2000), é um instrumento internacional de efetivação de direitos humanos, na medida em que garante ao indivíduo uma proteção referente aos limites judiciais do seu país.

Além disso, outra frente de atuação a ser destacada é o IPPDH, que concatena com o Mercosul no que se refere aos direitos humanos, na medida em que promove e fomenta as políticas públicas referentes ao tema. Como órgão técnico, fornece relatórios e também atua protegendo os direitos humanos, por meio do encaminhamento de demandas para o Sistema Regional Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos (IPPDH, 2016).

Assim, o IPPDH desenvolve seus projetos com base nas necessidades identificadas. Ainda em 2015, o IPPDH preocupou-se em reunir fontes e lançou o livro *A 40 años del Condor*, o qual é caracterizado como o “Anti-Condor”, pois, se de uma forma a cooperação regional foi utilizada para solapar os direitos humanos, hoje o IPPDH reorienta a cooperação para a preservação e promoção destes (IPPDH, 2015).

Ao tratar-se da eficácia dessas normativas e ações promovidas pelo IPPDH e pela RAADH, existem fatos que apontam para um processo lento dessas ações. Assim, de acordo com Oliveira (2016, p. 9), as “evidências sugerem que Estados latino-americanos diretamente interessados lhe teriam dado pouca atenção, para além de ter havido reduzida participação de sociedades civis junto ao órgão”. Dessa maneira, as iniciativas desenvolvidas não impactaram de forma efetiva no âmbito dos direitos humanos, de modo que, segundo a autora, os próprios membros das comissões da verdade, por exemplo, não possuíam conhecimento do trabalho da RAADH.

Além dos mecanismos de pesquisa técnica do IPPDH, este ainda realiza diversas atividades para a promoção dos direitos humanos. O IPPDH “desenvolve ações voltadas aos atores estatais, por meio da Escola Internacional de Política Pública em Direitos Humanos, presta assistência técnica na área” (BECKERS; WINTER, 2016, p. 113). Assim, destacam-se atividades como palestras e debates.

Dessa forma, foram identificadas as causas desses problemas citados

anteriormente (como barreiras que podem advir de um modelo de intergovernamentalidade), e Oliveira (2016) destaca três possíveis questões: (1) a presença um tanto quanto esporádica de alguns países membros nas reuniões da RAADH, o que dificultaria o diálogo dos temas da agenda; (2) “a inserção institucional de representantes dos Estados no tema memória, verdade e justiça em âmbito nacional teria influenciado a irradiação de decisões e iniciativas da RAADH para demais órgãos de direitos humanos”; e (3) afirma que a comunicação entre os países foi ineficiente e que ainda há a inexistência de órgãos de direitos humanos nos países (OLIVEIRA, 2016, p. 9). Pode-se dizer, assim, que a RAADH espelha dificuldades semelhantes a outros organismos de direitos humanos e que as dificuldades financeiras, administrativas e burocráticas do bloco interferem em sua *performance*.

Assim, o Mercosul avançou de forma concreta na expansão da sua agenda e nos mecanismos de promoção e proteção dos direitos humanos. É possível notar, também, que as ações referentes aos direitos humanos transcendem questões de cunho político. Em matéria de cooperação para tutela dos direitos humanos, o IPPDH, embora incipiente quando analisada a data da sua criação, apresenta um trabalho técnico concreto na área em questão (CARDOSO; VASCONCELOS, 2016).

Porém, embora o trabalho do IPPDH possua uma importância de grande extensão, quando se analisa a aplicabilidade das normativas definidas por ele, depara-se com um processo lento e menos efetivo do que ele aparenta (CARDOSO; VASCONCELOS, 2016). Com isso, o trabalho executado no âmbito das normativas do IPPDH e da RAADH, apesar das dificuldades de projeto, implementação e execução, é de fundamental importância para que uma efetiva justiça de transição ocorra. O documento criado no âmbito do IPPDH, citado anteriormente, foi destacado pela RAADH como um “guia orientador de políticas públicas dos governos do MERCOSUL” (MERCOSUL, 2012). Sendo assim, de acordo com Mascolo (2015, p. 144), “o IPPDH dá provas da sua existência, diferentemente de outros órgãos, e progride a passos largos na sua missão”.

Não há dúvida de que a cooperação regional seria condição necessária para uma efetiva justiça de transição na região. Entretanto, no âmbito da IPPDH, a implementação de uma cooperação efetiva nesse aspecto esbarra, por exemplo, no minimalismo institucional do bloco e no fato de que o Mercosul tem uma agenda essencialmente comercialista. Dessa forma, existem elementos para pensar que uma efetiva justiça de transição deveria ser uma política pública regional, a implementação dessa agenda cooperacional demandaria um esforço político que parece não encontrar eco atualmente, quando se verifica um ambiente pós-convergência política progressista na região.

De acordo com uma fala do professor Ricardo Seitenfus (2006), o Mercosul possui “sete pecados capitais”, que se caracterizam por seu caráter político. Esses pecados estão diretamente ligados à limitação do IPPDH, para que a cooperação no tratamento do legado das ditaduras militares ocorra. O primeiro deles é o monopólio da diplomacia, pois a integração deve ser um processo de Estado e não estar ligada, diretamente, a uma política de governo. Em segundo lugar, ainda que o Mercosul tenha alargado sua agenda, os objetivos do bloco ainda são puramente comerciais, o que afeta, de forma direta, o trabalho do IPPDH. O dogmatismo da soberania e a ausência de capacidade social também fazem parte dos pecados, além da fragilidade institucional pelo fato de o bloco não possuir caráter vinculante em suas resoluções. O quinto e sexto pecados do Mercosul, que impactam diretamente o trabalho referente às políticas sociais do bloco, são a tomada de decisões por consenso, pois isso deixa em aberto inúmeras frentes de ação. O sétimo pecado é a ideologia presidencialista, a qual não permite que os trabalhos realizados sejam políticas de Estado.

Sendo assim, fica demonstrado que, por um lado, a cooperação internacional foi utilizada para solapar os direitos humanos em território latino-americano. Como visto no primeiro capítulo deste trabalho, nos anos em que o Cone Sul foi assolado por ditaduras militares, essa cooperação foi utilizada de forma negatizada para a violação dos direitos humanos, por meio da Operação Condor. Assim, após a abordagem de como se deu a justiça de transição na Argentina, no Brasil, no Uruguai e no Paraguai, fica evidente a fragilidade das tentativas de reparo aos crimes da época. Com isso, por outro lado, só um trabalho comprometido e efetivo no âmbito de políticas públicas pode tutelar os direitos humanos.

Portanto, um elemento deve ser valorizado para tornar efetiva tal justiça de transição: o caráter transversal da violação. Assim, fica evidenciada a potencialidade da cooperação internacional, no âmbito do Mercosul, da RAADH e do IPPDH, para o tratamento do legado das ditaduras no Cone Sul. Da mesma forma, deve-se considerar que a implementação dessa agenda cooperacional demanda esforços políticos difíceis de serem levados a cabo atualmente.

5. CONCLUSÃO

Pode-se concluir que nos períodos de ditaduras civis-militares que acometeram o Cone Sul, houve sucessivas violações de direitos humanos. O expoente dessas violações é traduzido pela Operação Condor, na qual países cooperaram regionalmente para troca de

informações, prisões e assassinatos transfronteiriços. Tanto os governos autoritários quanto a Condor, foram baseados na Doutrina de Segurança Nacional (DSN), desenvolvida pelos Estados Unidos e adaptado a região latino-americana. Assim, a cooperação regional executada pelos países membros da Condor, tem sentido negativado do ponto de vista das Relações Internacionais, pela violação de direitos humanos que ela engendrou.

Nesse contexto, a pesquisa foi construída a fim de investigar de que forma a cooperação regional foi usada para violação e para tutela dos direitos humanos entre os países do Mercosul. Além disso, quis-se responder qual o impacto do IPPDH no estímulo da cooperação regional para tratamento do legado das ditaduras militares nos países do Mercosul. Para entender de forma mais precisa esse impacto, foi realizado um estudo comparado sobre o tratamento do legado da ditadura militar no Brasil, na Argentina, no Uruguai e no Paraguai. No Brasil, a normativa representada pela Lei de Anistia perdoou não só militantes de esquerda, mas também os militares que, na época, cometeram crimes que violaram os direitos humanos. Pôde-se notar esse fato, de forma mais específica, quando foi analisado o caso da Guerrilha do Araguaia.

Para que fossem entendidas as semelhanças e diferenças no processo justransicional dos diferentes países, foram investigados os processos na Argentina, no Uruguai e no Paraguai. Os dois primeiros países também possuíram um processo normativo de justiça de transição, porém, tanto na Argentina quanto no Uruguai, houve duas leis referentes a esse processo, o que demonstra o comprometimento desses países com o tratamento do legado dessas ditaduras militares. O Paraguai, por sua vez, pôde ser considerado um caso distinto: nele, não houve lei que tratasse de anistia. Dessa forma, a inexistência dessa lei possibilitou um julgamento imediato dos crimes que violaram os direitos humanos. Porém, a limitação ocorrente no Paraguai é justamente a de que, como não houve lei que autorizasse a abertura dos arquivos da época, o julgamento dos crimes carecia de provas e evidências.

A pesquisa constatou a inexistência de uma política pública regional de tratamento dos legados das ditaduras militares. Ora, as legislações dos países não guardam semelhança alguma, sendo que, no caso do Paraguai, sequer existe. Isso é especialmente interessante quando se percebe que existe no âmbito do Mercosul toda uma normativa que se “preocupa” com a tutela dos direitos humanos, a exemplo do Protocolo de Ushuaia (1998) e do Protocolo de Direitos Humanos (MERCOSUL, 2015). Após a realização da investigação, só resta concluir que essa “preocupação” é mais retórica do que efetiva.

Assim, foi criado o IPPDH, órgão técnico para realizar políticas públicas a fim de tutelar os direitos humanos no Mercosul. Quanto à justiça de transição, o IPPDH lançou um documento que dá diretrizes para que o tratamento da memória das ditaduras militares fosse realizado pelos países latino-americanos. Dessa maneira, pôde-se concluir que, embora existam limitações referentes ao caráter vinculante dessas diretrizes, o que causa um impacto menor do que o desejado, é apenas por meio de políticas públicas que os direitos humanos podem ser tutelados.

Dessa maneira, esta pesquisa confirmou a hipótese de que a cooperação regional é uma condição necessária para uma justiça de transição na região. Porém, é somente por meio de políticas públicas regionais que essa tutela será realmente efetivada, possibilitando uma cooperação regional para tutelar os direitos humanos no Cone Sul. Além disso, conclui-se que o IPPDH, como vetor dessa tutela, tem reduzido potencial efetivo, pelo fato de que suas recomendações – como tudo no Mercosul – não são vinculantes. Fico evidente que os limites do próprio Mercosul, em última instância, são os limites do IPPDH.

6. REFERÊNCIAS

ABRÃO, P.; TORELLY, M. D. As dimensões da Justiça de Transição no Brasil, a eficácia da Lei da Anistia e as alternativas para a verdade e a justiça. In: A anistia na era da responsabilização: o Brasil em perspectiva nacional e comparada. Brasília: Ministério da Justiça, Comissão da Anistia; Oxford University, Latin America Centre, 2011. p. 212-248.

AYLLÓN, B. La cooperación internacional para el desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales. Carta Internacional, São Paulo, v. 2, n. 2, p. 32-47, 2007.

BECKERS, A.; WINTER, L. Desenvolvimento e integração regional: a atuação do MERCOSUL em políticas públicas de direitos humanos. Revista de direitos humanos em perspectiva, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 112-117, 2016.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 27 jul. 2017.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Globalização e competição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

BRITO, A. A recuperação dos lugares de memória da ditadura no Cone Sul: um estudo de caso. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL PENSAR E REPENSAR A AMÉRICA LATINA, 2., 2016, São Paulo/SP. Anais... São Paulo/SP, 2016.

BURT, J. Desafiando a impunidade nas cortes domésticas: processos judiciais pelas violações de direitos humanos na América Latina. In: REÁTEGUI, F. (Org.). Justiça de Transição: manual para a América Latina. Brasília: MJ; Nova Iorque: ICT, 2011. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/verdade/resistencia/a_pdf/manual_justica_transicao_america_latina.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2017.

CARDOSO, H.; VASCONCELOS, A. A cooperação do MERCOSUL para a concretização dos direitos humanos. Revista Jurídica, Curitiba, v. 3, n. 44, p. 141-159, 2016.

CASAGRANDE, L. B. Análise da Sentença do Caso Araguaia frente aos critérios da Justiça de Transição no Brasil. 2011. 46 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais) – Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, SC, 2011. Disponível em: <http://centrodireitointernacional.com.br/static/revistaeletronica/volume8/arquivos_pdf/sumario/Lorenzo%20Casagrande.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2017.

CATELA, L da S. Lo que merece ser recordado... Conflictos y tensiones en torno a los proyectos públicos sobre los usos del pasado en los sitios de memoria. Clepsidra – Revista Interdisciplinaria de Estudios sobre Memoria, Buenos Aires, n. 2, p. 28-47, oct. 2014. Disponível em: <<http://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/11066/4322-28052-1-PB.pdf?sequence=2>>. Acesso em: 7 jul. 2017.

CORAZZA, G. O “regionalismo aberto” da CEPAL e a inserção da América Latina na globalização. Ensaios FEE, Porto alegre, v. 27, n. 1, p. 135-152, maio/jun. 2006. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/viewFile/2114/2496>>. Acesso em: 22 out. 2017.

DUQUE, A. P. del V.; CARVALHO, C. P. Argentina: panorama da justiça de transição em 2015. In: CARVALHO, C. P.; GUIMARÃES, J. O. N.; GUERRA, M. P. (Orgs.). Justiça de transição na América Latina: Panorama 2015. Brasília: RLAJT, 2015. p. 15-31.

FERNANDES, A. S. Quando o inimigo ultrapassa a fronteira: as conexões repressivas entre a ditadura civil-militar brasileira e o Uruguai (1964-1973). 2009. 275 p. Dissertação (Mestrado em História)–Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

FERREIRA, M. Guerra nos Museus. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL “A DEMOCRATIZAÇÃO DA MEMÓRIA: A FUNÇÃO SOCIAL DOS MUSEUS IBERO-AMERICANOS”, 2008, Rio de Janeiro/RJ. Anais... Rio de Janeiro/RJ: MNH, 2008.

FLORIANO, F. Operação Paloma: os direitos humanos no Mercosul. In: CARTA Capital. Porto Alegre, 9 dez. 2014. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/blogs/blog-dogri/operacao-paloma-os-direitos-humanos-no-mercosul-1342.html>>. Acesso em: 11 out. 2014.

HAYNER, P. B. Unspeakable Truths: transitional justice and the challenge of truth commissions. New York City: Routledge, 2011.

HOLLANDA, C. Direitos humanos e democracia: a experiência das comissões da verdade no Brasil. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 33 n. 96. São Paulo, 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010269092018000100510&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>.

INSTITUTO SOCIAL DEL MERCOSUR. MERCOSUL Social – Linha do tempo. Asunción: ISM, 2017. Disponível em: <<http://ismercotur.org/mercosul-social/?lang=pt-br>>. Acesso em: 5 set. 2017.

IPPDH. Memória Institucional. Buenos Aires: IPPDH, 2014. Disponível em: <<http://www.ippdh.mercotur.int/wpcontent/uploads/2015/05/MemoriainstitucionalVersionDigital.pdf>>. Acesso em: 6 out. 2017.

_____. Memória institucional. Buenos Aires: IPPDH, 2015. Disponível em: <<http://www.ippdh.mercotur.int/pt-br/>>. Acesso em: 7 out. 2017.

_____. Principios Fundamentales para las Políticas Públicas sobre Sítios de Memoria. Buenos Aires: IPPDH, 2012.

_____. Quiénes somos. Buenos Aires, 2016. Disponível em: <<http://www.ippdh.mercotur.int/organizacion/>>. Acesso em: 6 jul. 2017.

JELIN, E.; LANGLAND, V. Monumentos, memoriales y marcas territoriales. Madrid e Buenos Aires: Siglo XXI, 2003.

KORT, M. G. Regionalismo post hegemónico en América del Sur: la construcción de la UNASUR. In: CONGRESO DEL IRI, 2014, São Paulo/SP. Anais... São Paulo/SP: Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, 2014. Disponível em: <http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/44715/Documento_completo.pdf?sequence=1>. Acesso em: 22 out. 2017.

LUIZ, D. Integração Jurídico-Social do Mercosul: a necessidade do estudo da “saúde pública” como um dos segmentos dos direitos sociais. 3. reimp. Curitiba: Editora Juruá, 2012.

MACIEL, M. T. (2009). As teorias das relações internacionais pensando cooperação. Revista ponto-e-vírgula, n. 5, pg 215-229, 2009.

MARMONTEL, L. Operação Condor: a internacionalização do terror. Estudios Avanzados, Santiago, v. 21, p. 111-136, jun. 2014.

MARQUES, E. Direitos humanos no Mercosul. In: CASELLA, P. B. Mercosul, integração regional e globalização. Rio de Janeiro; São Paulo: Renovar, 2000. p. 71-81.

MASCOLO, T. A América Latina, uma justaposição de dois sistemas de proteção de direitos humanos?. Revista da Secretaria do Tribunal Permanente de Revisão, Asunción, Año 3, n. 6, p. 140-160, ago. 2015. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.16890/rstpr.a3.n6.140>>. Acesso em: 3 mar. 2017.

MCSHERRY. J.P. Los estados depredadores: la Operación Condor y la guerra encubierta em América Latina. LOM Ediciones. Santiago de Chile, Chile. Banda Oriental, 2009.

MENESES, U. T. B. de. A História, cativa da memória? Para um mapeamento da memória no campo das Ciências Sociais. Revista do Instituto de Estudos Brasileiros, São Paulo, v. 3, p. 9-24, 1992.

NASCIMENTO, C. O dilema da incorporação das normas do Mercosul no ordenamento jurídico brasileiro. *Revista de informação legislativa*, Brasília, v. 43, n. 172, p. 175-184, out./dez. 2006. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/93272/Nascimento%20C1%C3%A1ludia.pdf?sequence=5>>. Acesso em: 2 jul. 2016.

NORA, P. Entre mémoire et histoire: la problématique des lieux. In: _____ (Org.). *Les lieux de mémoire*. Paris: Gallimard, 1984. (Vol. 1).

OLIVEIRA, F. A eficácia das ações transnacionais de justiça de transição sobre a Operação Condor. In: SEMINÁRIO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 2016, Florianópolis/SC. Anais... Florianópolis/SC, 29 e 30 de setembro de 2016.

PEIXOTO, D. E. Ditaduras militares e leis de anistia: uma análise comparativa dos casos brasileiro e argentino e dos julgamentos da ADPF n. 153 e do “Fallo Simón”. 2015. 79 f. Monografia (Bacharelado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

PINHEIRO, A. L. G.; CARDOSO, V. da S. Justiça de transição no Brasil: a transição política e a consolidação da democracia. In: PUBLICA Direito, [s.d]. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=8d98ea3926141565>>. Acesso em: 5 ago. 2017.

PIOVESAN, F. Pobreza como violação de direitos. In: WERTHEIN, J.; NOLETO, M. J. (Orgs.). *Pobreza e desigualdade no Brasil: traçando caminhos para a inclusão social*. Brasília: UNESCO, 2003. p. 133-158. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001339/133974por.pdf>>. Acesso em: 21 ago. 2017.

POZZATTI, A. Cooperação Internacional como acesso à justiça nas relações internacionais: os desafios do direito brasileiro para a implementação de uma cultura cosmopolita. 2015. 529 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.

PREBISCH, R. *Desarrollo económico en América Latina y sus principales problemas*. Chile: CEPAL, 1948.

QUENTAL, P. de. A. A latinidade do conceito de América Latina. [s.d.]. Disponível em: <<http://www.geographia.uff.br/index.php/geographia/article/viewFile/520/338>>. Acesso em: 4 jul. 2017.

QUINALHA, H. R. *Justiça de transição: contornos e conceitos*. 2012. 174 p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 2012.

RETTBERG, A. *Entre el perdón y el paredón: preguntas y dilemas de la justicia transicional*. Bogotá: Corcas Editores, 2005.

SANTOS JÚNIOR, S. V. dos. *A Integração Amazônica ao Capitalismo Global: do regionalismo fechado ao aberto*. 2012. 116 p. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

SANTOS, T. Integração regional como política pública para a América do Sul: uma análise à luz da faixa de fronteira brasileira. *Revista de Relações Internacionais Monções*. V. 6, n.12. Santos, 2018. Disponível em: <<http://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/6340/4080>>

SATO, E. RECIIS. R. *Eletr. de Com. Inf. Inov. Saúde*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 46-57, mar. 2010.

SCHINKE, V. D. Anistia Política no Brasil: os indícios e as deturpações do discurso do esquecimento à luz da Teoria Discursiva do Direito e da Democracia. 2009. 108 p. Dissertação (Mestrado em Direito)—Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

SEITENFUS, R. Perspectivas políticas do conflito no contexto da América Latina e do mundo. In: 15 ANOS DO MERCOSUL: CUSTOS SISTÊMICOS DOS CONFLITOS REGIONAIS, 2006, Santa Maria/RS. Anais... Santa Maria/RS: UFSM, FADISMA, 2006.

SILVA FILHO, J. C. M. da. O Julgamento da ADPF 153 pelo Supremo Tribunal Federal e a incabada transição democrática brasileira. In: IDEJUST, São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://idejust.files.wordpress.com/2010/07/zk-adpf-153.pdf>>. Acesso em: 2 jan. 2017.

SISUL. Sistema de Información sobre Institucionalidad en Derechos Humanos del MERCOSUR. 2016. Disponível em: <<http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2015/05/Memoria-institucionalVersionDigital.pdf>>. Acesso em: 9 out. 2017.

SON, B. Latin American democratisation and currency crises (1975-2008). *Journal of International Relations and Delopment*. V. 21, Issue 2. Abril, 2018. Disponível em: <<https://link.springer.com/article/10.1057%2Fjird.2016.11>>

SOUZA, A. F.; Operação Condor: terrorismo de Estado no Cone Sul das Américas. *Revista Aedos*. Vol. 3, n. 8 Jan/jun 2011. Disponível em: <<http://www.seer.ufrgs/aedos>>. Acesso em 15 dez. 2018.

STABILI, M. R. Opareí: la justicia de transición en Paraguay. *América Latina Hoy*, v. 61, p. 137-162, 2012.

TEITEL, R. G. Transitional Justice Genealogy. *Harvard Human Rights Journal*, Cambridge, v. 16, p. 69-94, 2003. Disponível em: <<http://www.impo.com.uy/bases/leyes/15737-1985>>. Acesso em: 20 mai. 2017.

_____. *Transitional Justice*. Oxford: Oxford University Press, 2000. Disponível em: <http://books.google.com/books?id=irSiMmUQXKEC&pg=PR3&hl=ptBR&source=gbs_selected_pages&cad=3#v=onepage&q&f=false>. Acesso em: 22 mar. 2017.

TORRONTGUY, M. A. O direito humano à saúde no direito internacional: efetivação por meio da cooperação sanitária. 2010. 174 f. Tese (Doutorado em Direito)—Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

VAN ZYL, P. Promovendo a justiça transicional em sociedades pós-conflito. *Revista Anistia Política e Justiça de Transição*, Brasília, n. 1, p. 32-55, jan./jun. 2009.

VÁZQUEZ, D.; DELAPLACE, D. Políticas públicas na perspectiva de direitos humanos: um campo em construção. *Revista Internacional de Direitos Humanos*, São Paulo, v. 8, n. 14, p. 35-65, jun. 2011. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/handle/2011/44454>>. Acesso em: 22 mar. 2017.

VÁZQUES, F. *La memoria como acción social: relaciones, significados e imaginário*. Barcelona: Paidós, 2001.

VEGA, M. Restrições sutis à Liberdade de associação: resposta da sociedade civil organizada no México. *Revista Sur*. Ed. 26. Out 2017. Disponível em: <<http://sur.conectas.org/restricoes-sutis-a-liberdade-de-associacao/>>

VEIGA, P. da M.; RIOS, S. P. *O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*. RBCE, Santiago de Chile, v. 93, n. 82, 48p., out./dez. 2007. Disponível em: <<http://repositorio.cepal.org/handle/11362/44284>>. Acesso em: 22 out. 2017.