



OFICINA DO CES

ces

Centro de Estudos Sociais
Laboratório Associado
Faculdade de Economia
Universidade de Coimbra

DANIELA MATEUS DE VASCONCELOS

**MEMÓRIA POLÍTICA, DEMOCRACIA, E
ACCOUNTABILITY: ALGUMAS REFLEXÕES
TEÓRICAS**

**Outubro de 2009
Oficina nº 330**

Daniela Mateus de Vasconcelos

**Memória política, democracia e *accountability*:
Algumas reflexões teóricas**

**Oficina do CES n.º 330
Outubro de 2009**

OFICINA DO CES
Publicação seriada do
Centro de Estudos Sociais
Praça D. Dinis
Colégio de S. Jerónimo, Coimbra

Correspondência:
Apartado 3087
3001-401 COIMBRA, Portugal

Daniela Mateus de Vasconcelos¹

Memória política, democracia e *accountability*: algumas reflexões teóricas²

Resumo: Este artigo apresenta uma discussão teórica sobre a relação entre memória política e *accountability* nas novas democracias. A partir de uma revisão da literatura, destacamos lacunas, interseções e possibilidades de diálogo entre memória política, “justiça de transição”, democracia e *accountability*. O objetivo é demonstrar, teoricamente, que as ações de “acerto de contas” com o passado autoritário, ou seja, as políticas de memória da repressão política, impulsionadas pelos governos e pela sociedade civil, podem funcionar como uma forma de *accountability* nas democracias do Cone Sul da América Latina.

Introdução

A partir da década de 80, com o fim das ditaduras militares no Cone Sul, emergem *novas* democracias após um longo período de autoritarismo na região. Argentina, Brasil, Chile e Uruguai passaram por distintas experiências de ruptura da ordem democrática durante a segunda metade do século XX, especialmente nos anos 60 e 70. Contudo, a perseguição e a repressão aos dissidentes políticos, em diferentes níveis de intensidade e alcance, estiveram presentes em todas as ditaduras da região. A “novidade” introduzida no aparato repressivo estatal, responsável por romper com a tradição autoritária precedente, foi o amplo uso do desaparecimento forçado de pessoas como estratégia de eliminação do “mal subversivo”. Outras graves violações aos direitos humanos, como as prisões arbitrárias, as execuções sumárias, o uso da tortura e o sequestro de familiares fizeram parte do rol dos crimes operacionalizados pelos órgãos de repressão dos regimes autoritários.

¹ Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e licenciada em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica (PUC-MG). É professora do Centro Universitário UNA.

² Este artigo é resultado do estágio como investigadora visitante no Centro de Estudos Sociais (CES) da Universidade de Coimbra, de março a agosto de 2009, sob a supervisão científica da Profa.Dra Cecília MacDowell Santos, a quem agradeço imensamente pela atenção e apoio durante este período e pelos pertinentes e valiosos comentários a este texto, além da imprescindível orientação em todas as fases deste trabalho.

As transições democráticas, condicionadas às especificidades de cada contexto político, não apagam as marcas deixadas pelo regime anterior. Os governos democráticos instaurados foram (e são) confrontados, por parte da sociedade civil nacional e transnacional,³ e de outros atores políticos e sociais,⁴ com o legado das violações de direitos humanos perpetradas pelo aparato policial-militar. A memória da ditadura militar, notadamente dos acontecimentos relacionados à repressão estatal e à violência política, é impressa no presente democrático como uma marca do passado recente que as jovens democracias não podem apagar ou rechaçar.⁵

Durante o processo de redemocratização, os governos civis da região encontraram diferentes estratégias de enfrentar o legado de violações de direitos humanos. No caso dos países do Cone Sul, as novas democracias defrontaram-se no período pós-ditatorial com a difícil tarefa de lidar com a herança mais polarizadora do regime antecessor sem colocar em risco, ou desestabilizar, o processo de transição política. Não obstante o período temporal que separa as atuais democracias do momento da redemocratização, o passado autoritário continua a reverberar na esfera pública e a memória deste período é objeto de disputas políticas, sociais, ideológicas e jurídicas, cuja repercussão muitas vezes ultrapassa as fronteiras nacionais.

Portanto, o tema da (*re*)construção da memória dos últimos regimes autoritários, e de todas as nuances que envolvem esse processo, é um desafio colocado às democracias do Cone Sul. É neste sentido que a relação entre memória política e democracia merece ser estudada com mais atenção, precisamente no que diz respeito ao impacto das *políticas de memória* – o que inclui as iniciativas de “justiça de transição”, tais como as comissões da

³ Aqui nos referimos, principalmente, aos movimentos sociais e Organizações Não-Governamentais (ONG's) de direitos humanos de caráter nacional (como é o caso do Movimento “Tortura Nunca Mais”, no Brasil, e das *Madres de Plaza de Mayo*, na Argentina), e transnacional (por exemplo, as ONGs internacionais de direitos humanos, como a Anistia Internacional, a *Human Rights Watch* e o Centro pela Justiça e o Direito Internacional), sendo o trabalho destas organizações fundamental na difusão e na visibilidade das denúncias e reivindicações daquelas.

⁴ Por exemplo, os setores progressistas da Igreja Católica, os sindicatos, as organizações estudantis e, em alguns casos, certos líderes e partidos políticos. Também podemos destacar a militância de jornalistas, acadêmicos, escritores e compositores que endossaram a causa dos direitos humanos nesses países.

⁵ Whitehead (2005) observa que as questões relativas à memória de um passado traumático não afetam somente as novas democracias e, eventos ocorridos há várias décadas, como os bárbaros crimes norte-americanos contra civis vietnamitas, e os massacres e uso da tortura pela França durante a guerra da Argélia, suscitam uma série de discussões nestes países.

Verdade e os julgamentos – no aprofundamento do processo democrático; seja no momento propriamente dito da transição para a democracia, seja no período pós-redemocratização .

O presente artigo tem por objetivo entender como a discussão pública da memória política do recente passado autoritário pode influenciar na qualidade das novas democracias, de modo a potencializar seu aspecto de “alta intensidade”. A hipótese de trabalho é que o “acerto de contas” com o passado de violência e repressão, realizado pelo que denominamos “políticas de memória”, poderia funcionar como uma forma de *accountability* e produzir o fortalecimento das instituições democráticas, do poder judiciário, assim como da relação entre o Estado e a sociedade civil. O enfrentamento do legado de violência política reforçaria a ruptura com o passado autoritário e promoveria a renovação da cultura política ao difundir a crença nos valores democráticos dos direitos humanos, da justiça e da ideia do “nunca mais” poder sem limites. Do ponto de vista da concepção *contra-hegemônica* de democracia, que avança com relação ao seu entendimento puramente procedimental e elitista, problematizar o passado com uma função de *accountability* no presente poderia contribuir para “democratizar a democracia” (Santos, 2008).

Para fazer esta análise, o artigo se concentrará nas contribuições teóricas sobre memória política, justiça de transição, repressão estatal e a discussão do enfrentamento deste legado pelas novas democracias dos países do Cone Sul presente nas reflexões de Brito, González e Fernández (2004), Jelin (2003) Santos (2009), Teitel (1996), Teles (2007) e Zalaquett (1996). Estes autores, tendo em vista sua filiação a diversas áreas do conhecimento, nos permite uma visão interdisciplinar do tema. Iremos recorrer, igualmente, à literatura produzida sobre teoria democrática e *accountability*, com destaque para a produção bibliográfica de Arato (2002); Avritzer (1996); Avritzer e Santos (2002); O’Donnell (1998); O’Donnell, Schmitter e Whitehead (1986); Peruzzotti e Smulovitz (2006); e Santos (2008).

Por fim, esclarecemos que o presente trabalho não tem por objetivo fazer a análise de um caso específico, apesar de, em alguns momentos, poder amparar-se empiricamente nos casos argentino e brasileiro na tentativa de corroborar a hipótese inicial de que “políticas de memória” do autoritarismo podem ser consideradas uma forma de *accountability* nas novas democracias.

1- Concepções de democracia e sua relação com a memória política

A trajetória da democracia no século XX é marcada por interrupções, desvios e vicissitudes. A emergência, neste mesmo século, de regimes políticos totalitários, fascistas e autoritários, sem falar das inúmeras catástrofes humanitárias de origens étnicas, raciais e/ou religiosas, deixaram marcas profundas e “feridas abertas” em diversas sociedades. Apesar do tortuoso caminho, ainda assim é possível afirmar que o século passado é a era de expansão das ideias e das práticas democráticas. Poder-se-ia tratar de uma assertiva refutável, tendo em vista o que foi mencionado anteriormente e por outros motivos que extrapolam o escopo deste artigo. Todavia, é possível fazer duas constatações: do ponto de vista teórico: observou-se, ao longo do século XX, uma crescente preocupação acadêmica com o tema, em vários campos do conhecimento, e o surgimento de um amplo espectro de interpretações sobre a democracia; e do ponto de vista empírico, a difusão do ‘fenômeno’ democrático atingiu, de maneira desigual, uma diversidade de nações.

Nesta seção, faremos um *tour d’horizon* pela literatura democrática no intuito de identificar a corrente teórica mais permeável à discussão da memória política de regimes autoritários, a partir de duas indagações: qual concepção democrática que mais favorece uma compreensão da relação entre memória política e democracia? Qual a que leva em consideração o papel da memória nos processos democráticos? Neste sentido, destacaremos autores do campo *hegemônico* e do campo *contra-hegemônico* da discussão democrática, a fim de ressaltar as características de cada concepção e aproximá-las do debate sobre a memória política.

1.1 Bases teóricas da concepção *hegemônica* e *contra-hegemônica* da democracia

O pensamento schumpeteriano sobre a democracia, cuja base encontra-se no seu clássico *Capitalismo, socialismo e democracia*, publicado em 1942, é o marco na fundação da vertente teórica que ficou conhecida como *elitismo democrático*. De acordo com Avritzer (1996a), Schumpeter trabalha com a ideia de democracia como método de formação de governos, constituídos a partir da competição livre de elites, e da limitação da participação política das massas ao voto, tendo em vista a irracionalidade política do cidadão comum, facilmente manipulado e guiado por impulsos e atitudes não-rationais. A soberania popular, assim, estaria restrita aos procedimentos eleitorais de disputa competitiva e

escolha de elites políticas, mais bem preparadas e em melhores condições para a tomada de decisões.

O elitismo democrático foi a teoria democrática que consolidou-se na segunda metade do século XX, tornando-se a “concepção hegemônica da democracia” (Avritzer e Santos, 2002: 41). A literatura produzida em torno do paradigma elitista, com destaque para a discussão teórica precursora de Joseph Schumpeter, caracterizou-se pelo destaque dado aos procedimentos eleitorais (leia-se eleições), à participação política senão por meio do voto e aos arranjos institucionais no funcionamento da democracia (Avritzer, 1996a; Avritzer e Santos, 2002).

Esta visão da democracia influenciou toda uma geração de teóricos políticos “hegemônicos”, cujo arcabouço teórico foi herdado e aprimorado por posteriores trabalhos. Norberto Bobbio (1988:13) adota o que ele denomina de “definição mínima de democracia”, ou seja, a democracia como um conjunto de regras processuais (a regra da maioria; peso igual dos votos, por exemplo) que estabelece, em um ambiente de vigência das liberdades individuais (de opinião, de expressão, de reunião) e dos direitos políticos sem qualquer discriminação precedente, quem está autorizado a tomar decisões coletivas e mediante quais processos.

Segundo Avritzer e Santos (2002), o tema da representação ocupa um lugar central na teoria hegemônica da democracia e é derivada da interpretação de Robert Dahl⁶ acerca da centralidade da representação em democracias de larga escala. Dahl (1999) argumenta que “o tamanho importa”, ou seja, o número de pessoas em uma unidade política e a extensão de seu território teria consequências diretas relacionadas às oportunidades de participação nas decisões políticas e à necessidade da escolha de representantes. De acordo com Avritzer e Santos (2002), a abordagem dahlsiana da relação entre representação e participação nas “grandes” democracias é incorporada à teoria hegemônica e esta adota a ideia da

⁶ Na avaliação de Avritzer (1996a: 114), este autor ocupa um lugar intermediário entre a concepção hegemônica da democracia – o elitismo democrático, e a concepção não- hegemônica – normativa e participativa da democracia. Para Avritzer (1996: 114 -115), Dahl introduz duas formulações importantes que rompem com o paradigma elitista: o rompimento da oposição entre idealismo e realismo com a introdução do princípio da maximização/ampliação dos elementos da *poliarquia*, a partir de uma avaliação de como estes se manifestam na realidade das sociedades; e a segunda formulação diz respeito à qualidade das democracias, devido à algumas de condições existência de uma *poliarquia*, como a possibilidade dos cidadãos de apresentarem alternativas políticas e de terem acesso à fontes alternativas de informações.

representação como o mecanismo mais eficaz de autorização política – em contraste ao “alto preço” que envolve as práticas de tomada de decisão típicas das democracias diretas.

No campo de uma “concepção contra-hegemônica da democracia” (Avritzer e Santos, 2002: 50), o esforço teórico tem sido feito no sentido de se ampliar o entendimento do processo democrático para além de uma visão restrita aos procedimentos eleitorais e ao funcionamento das instituições políticas. A teoria democrática contra-hegemônica é construída a partir de um conjunto de críticas feitas à concepção hegemônica, com as quais procura-se apontar as deficiências e limitações da democracia liberal-representativa e apresentar um modelo democrático alternativo.

Dentre o leque de críticas apresentadas por pensadores “contra-hegemônicos” ao campo teórico do elitismo democrático, podemos destacar o seguinte argumento: a supervalorização das regras eleitorais, dos procedimentos para escolha de elites políticas e dos mecanismos representativos em detrimento da soberania popular e da participação cidadã ampliadas tem como consequência a marginalização das formas de ação coletiva e mobilização no interior da vertente hegemônica (Avritzer e Santos, 2002).

Também questionam a abordagem do problema da representação pela teoria hegemônica por levar em conta somente o critério da escala e a tomada de decisão pelo princípio da maioria, o que não assegura a expressão adequada de identidades minoritárias no parlamento e, conseqüentemente, não incorpora no seu debate a representação de demandas e identidades específicas (raciais, de gênero, étnicas ou mesmo, a memória das vítimas da repressão política). Esta visão reduz a agenda de prestação de contas a um determinado bloco de questões “majoritárias”, no qual, no caso do Brasil, não estariam inseridas, por exemplo, as demandas de justiça relacionadas aos crimes da ditadura militar. Para a concepção contra-hegemônica, estes elementos, combinados com outros, como a ideia de igualdade formal e não real, tenderiam a diminuir a qualidade da democracia, tornando a democracia liberal-representativa limitada e de “baixa intensidade” (Santos, 2008: 2).

Para Santos (2008), a “intensidade” de uma democracia está relacionada com dois processos: o compartilhamento da autoridade, em termos de participação dos cidadãos no poder, e a reciprocidade do reconhecimento da igualdade e da diferença. O argumento deste autor é que o modelo hegemônico de democracia tende a ser de baixa intensidade ao

restringir as relações de poder que são transformadas em relações de autoridade partilhada, cuja consequência é uma democracia pouco participativa; e ao transformar a diferença em diferença dominante, seja de origem racial, sexual ou de classe, e esta em identidade dominante a partir da qual as outras diferenças são definidas, que acaba por aumentar a exclusão de certos grupos sociais na democracia (Santos, 2008).⁷

Os pensadores contra-hegemônicos alargam a definição de democracia para além de um método de formação de governos representativos e constroem a noção de democracia como uma “nova gramática histórica” (Avritzer e Santos, 2002: 51), ou seja, uma formação sócio-histórica onde a inovação social está articulada com os arranjos institucionais, o que dá origem a uma institucionalidade democrática aberta à experimentação social. Afirmam que a democracia implica uma ruptura com as tradições estabelecidas e a instituição de uma nova gramática de organização social e política como forma de aperfeiçoamento da vida em sociedade e de reconhecimento da pluralidade humana a partir da ideia de bem comum (Avritzer e Santos, 2002: 51).

A corrente contra-hegemônica também incorpora a discussão dos movimentos sociais, muito cara quando falamos de memória política nas novas democracias. A produção teórica no campo dos movimentos sociais destaca a importância desses movimentos no período da redemocratização para a ampliação do espaço político e da cidadania, nas transformações das práticas tradicionais (algumas herdadas da ditadura militar) e na inserção na agenda pública de demandas de atores sociais historicamente excluídos. Para melhor compreensão da democracia na América Latina e, mais precisamente nos países do Cone Sul, deve-se levar em conta esse aspecto de transformação e reinvenção das práticas democráticas oriundas da sociedade civil e o papel central do movimento de direitos humanos na luta pela memória do autoritarismo na região.

As diferentes concepções de democracia, assim como as teorias da transição para a democracia e suas críticas, não fazem referência explícita ao papel da memória política no aprofundamento democrático. Contudo, parece-nos que a concepção contra-hegemônica, ao

⁷ A intensidade democrática é ainda menor na presença do que o autor denomina de “fascismo societal”, ou seja, sociedades onde as desigualdades sociais e a hierarquização das diferenças atingem níveis tão elevados que as classes dominantes, legitimadas pelo Estado, são imbuídas de tal poder que se assumem no direito de marginalizar e bloquear as demandas e aspirações das classes populares. Nas palavras de Santos (2008: 2), “as sociedades em que tais assimetrias prevalecem são politicamente democráticas e socialmente fascistas”.

ampliar o campo de entendimento da democracia, estaria mais “permeável” a uma discussão sobre a relevância para a democracia dos processos de ajuste de contas com o passado no presente. Também nos permitiria fazer mais articulações com o tema da memória política, já que envolve aspectos da democracia que ultrapassam o funcionamento das instituições políticas e os procedimentos eleitorais de escolha de elites.

1.2 Um adendo importante: as teorias *hegemônicas* de transição para a democracia e a crítica *contra-hegemônica*

Pode-se destacar distintas abordagens teóricas acerca dos processos de transição do autoritarismo para a democracia nos países da terceira onda de democratização. No que tange esta literatura sobre a transição democrática, surge um conjunto de teorias que se tornaram hegemônicas na interpretação deste fenômeno e cuja influência se deu pelos trabalhos de O’Donnell, Schmitter e Whitehead (1986a). Esta leitura teórica da redemocratização, claramente influenciada pela teoria dos jogos e da escolha racional, destaca a capacidade de negociação entre os atores políticos como determinante da configuração – democrática ou autoritária – do sistema político.

A partir desta premissa teórica, o autoritarismo é entendido como um fenômeno, delimitado temporalmente, de ruptura com a ordem democrática devido à incapacidade de negociação entre os atores políticos, dentre os quais alguns teriam poder de veto⁸ no interior do sistema político (Avritzer, 1999b). Portanto, segundo esta interpretação das teorias de transição para a democracia, o *autoritarismo* é definido como um veto à livre coordenação da ação política no sistema; a *democratização* como a retomada da negociação e retirada dos atores autoritários, responsáveis pelo veto, da cena política; e a *democracia* como a ausência de constrangimentos à ação e, conseqüentemente, a sua liberdade no interior do sistema político (Avritzer, 1996b).

A *transição* é definida como “o intervalo entre um regime político e outro” e delimitada, “por um lado, pelo início do processo de dissolução do regime autoritário e, por outro, pela instalação de alguma forma de democracia, o retorno de alguma forma de regime autoritário ou a emergência de alguma alternativa revolucionária” (O’Donnell e

⁸ Segundo Avritzer (1996b: 132), “o conceito de poder de veto tem sua origem na noção de ação estratégica e na idéia de que a coordenação desse tipo de ação tem de necessariamente estar livre de constrangimento”.

Schmitter, 1986b: 6, tradução nossa).⁹ É interpretada por estes autores como um momento de incerteza, quando as regras do jogo político não estão definidas e os atores lutam não apenas pelos seus interesses imediatos, mas também pela definição das regras e procedimentos que determinarão, no futuro, os prováveis “vencedores” e “perdedores”. A *democratização* é entendida como um processo por meio do qual as regras e os procedimentos da cidadania são aplicados às instituições políticas e expandidas para incluir pessoas que não gozavam de certos direitos e obrigações, ou mesmo para cobrir questões e instituições não sujeitas anteriormente à participação cidadã devido ao veto dos atores autoritários (O’Donnell e Schmitter, 1986b: 6).

O debate sobre o enfrentamento do legado de violência política é intitulado por O’Donnell e Schmitter (1986b: 28, tradução nossa) de “ajustando as contas com o passado sem perturbar a presente transição”,¹⁰ onde reconhecem a “severa e consistente” repressão exercida pelos regimes autoritários contra segmentos da população e, de modo mais sistemático, aos indivíduos, partidos e organizações responsáveis pelo “caos e corrupção” antecedentes. Contudo, apesar de uma generalização inicial a partir de um aspecto comum às ditaduras, estes autores ressaltam que as diferenças significativas entre os casos podem condicionar o tratamento desse legado no período da transição. Assim, destacam dois fatores: o grau de envolvimento (direto ou indireto) das Forças Armadas nos atos de repressão, o que implica ou não a “responsabilidade institucional” das mesmas (nos casos latino-americanos a conexão entre as Forças Armadas e os crimes da repressão é direta e inequívoca); e a magnitude e o grau da repressão física – quanto mais brutal e disseminada tiver sido a repressão, mais os seus perpetradores e as instituições envolvidas se sentirão ameaçados e tentarão criar garantias para que o passado de violência não seja alvo de discussão pública no momento da transição e, caso não as obtenha, podem ameaçar a “nascente” democracia (O’Donnell e Schmitter 1986b: 28, grifo nosso). Todavia, a “política da clemência” (o que inclui as anistias totais ou parciais, perdões e reduções de sentenças) parece ser a solução mais viável e menos perigosa para a democratização

⁹ No original: “(...) the interval between one political regime and another. (...) are delimited, on the one side, by launching of the process of dissolution of an authoritarian regime and, on the other, by the installation of some of democracy, the return to some form of authoritarian rule, or the emergence of a revolutionary alternative”.

¹⁰ No original: “Settling a past account (without upsetting a present transition)”.

somente nos casos cujo o alcance e a brutalidade da repressão foi menor (O'Donnell e Schmitter, 1986b: 29).

Pode-se fazer uma série de ponderações ao conjunto de teorias “hegemônicas” sobre a transição democrática na América Latina. Usaremos como referência as críticas de Avritzer (1996b), considerada por nós uma abordagem “contra-hegemônica” do fenômeno de transição para a democracia. A primeira observação deste autor diz respeito à persistência de características autoritárias após a retirada do veto sobre as instituições políticas, contestando a ideia “hegemônica” de democracia como ausência de autoritarismo. Em algumas das novas democracias, percebe-se a continuidade de práticas herdadas do período autoritário devido à frágil ruptura com a cultura política do regime anterior. Avritzer (1996b: 127) cita como exemplos a persistência de um comportamento não-democrático, marcado pelo patrimonialismo e clientelismo, por parte das elites políticas no Brasil, e a dissociação entre práticas democráticas no nível das instituições e continuidade de práticas autoritárias no cotidiano. Segundo Avritzer (1996b: 128), tal aspecto sugere a democratização como um processo mais longo de transformação, não só institucional, mas também da cultura política e das relações entre o Estado e a sociedade.

No plano empírico, a dificuldade encontrada nas novas democracias de lidar com a memória da ditadura é derivada, muitas vezes, da presença ainda relevante de atores políticos de convicções não-democráticas no sistema político, ou seja, da insuficiente internalização das normas, valores e crenças democráticas por certos setores que ocupam posições-chave, como as Forças Armadas (Avritzer 1996b: 128). Um bom exemplo é a atitude do deputado federal Bolsonaro que mantém afixado, na porta de seu gabinete, um cartaz com a foto de um cachorro com um osso na boca e a frase: “desaparecidos do Araguaia: quem procura osso é cachorro”.¹¹

A interpretação hegemônica do processo de transição democrática coloca em primeiro plano o funcionamento das instituições e das regras do jogo democrático e não problematiza as relações entre Estado e sociedade civil. Tal como observou Avritzer (1996b), apesar de uma institucionalidade democrática, as heranças do autoritarismo reverberam na cultura política e nas práticas sociais das jovens democracias. A interpretação institucional e procedimental, tanto da democracia quanto do processo de

¹¹ Matéria completa disponível em <http://www.vermelho.org.br/base.asp?texto=56967>.

democratização, centrada na ação individual em detrimento da ação coletiva, acaba por marginalizar o papel da sociedade civil e dos movimentos sociais na luta de reconhecimento da memória política na democracia. A crítica de Avritzer (1996b) é que os teóricos hegemônicos da transição não abordam a “novidade”, em termos de mobilização social, introduzida pelo resurgimento da sociedade civil na redemocratização no sentido de redefinição das fronteiras entre o Estado e a sociedade e de transformação da cultura política na região, como foi o caso do movimento de direitos humanos, tratado como algo efêmero e circunscrito ao período da transição. Santos (2009) faz uma crítica semelhante aos teóricos da “justiça de transição” que será apresentada na próxima seção.

2- Memória, justiça e democracia

Esta seção visa fazer uma análise crítica das distintas literaturas que abordam o tema da memória e da justiça de transição nas novas democracias, sem perder o elo com a discussão anterior da teoria democrática e o debate posterior sobre *accountability*. Os autores aqui analisados problematizam de maneiras diferentes o tema da memória política, ora relacionando com a abordagem da *justiça de transição* (Santos, 2009; Teitel, 1996; Zalaquett, 1996a, 1996b), ora analisando os elementos que condicionam as *políticas de verdade e justiça* na transição e o vínculo destas iniciativas com o processo de democratização (Brito, González e Fernández, 2004); ora com os processos sociais, culturais, históricos e também subjetivos de apropriação do passado pelas democracias (Jelin, 2003; Teles, 2007).

O que é comum a esses autores é o reconhecimento de que a memória de um passado de violência é objeto de disputas – sociais, políticas, jurídicas e simbólicas – nas democracias. Também entendem que as lutas sociais e as iniciativas dos governos quanto ao enfrentamento do passado autoritário não se limitam ao período da transição. É uma questão *política e coletiva*, incorporada à agenda pública das democracias e condicionada às limitações derivadas destes regimes democráticos. De acordo com Teles (2007: 142 grifo nosso), “controlar a memória ou anular suas tensões é um ato da política. Memória é política e a memória dos anos de violência é, no presente, uma questão política”. E é uma questão coletiva no sentido de que esta memória pertence ao passado público de uma sociedade e não é restrita àquelas pessoas e famílias que foram diretamente afetadas pela

repressão política. Ao longo do tempo, a memória é objeto de *politização* e o resultado é estar em um processo contínuo de construção cuja dinâmica envolve sua *desconstrução* e *reconstrução*.

2.1 Justiça de transição como *política de memória*

A *transicional justice* “pode ser definida como uma concepção de justiça associada com períodos de mudança política, caracterizada pela resposta legal na confrontação das irregularidades dos regimes repressores anteriores” (Teitel, 2003: 69, tradução nossa).¹² O modelo de justiça de transição envolve empiricamente a aplicação de certas medidas pelos governos democráticos recém-instaurados, dentre as quais podemos destacar: a responsabilização penal dos envolvidos nas violações de direitos humanos com a instauração de tribunais *ad hoc*; a instituição de comissões de verdade e publicação dos relatórios; ampla divulgação da informação sobre vítimas e vitimários; políticas de indenizações, restituições ou reparações financeiras (e não só); sanções civis e administrativas; os projetos de preservação e regaste da memória histórica, como a criação de “ museus da memória”;¹³ programas de educação em direitos humanos e cidadania (Jelin, 2002; Santos, 2009; Teitel, 2003; Zalaquett, 1996). Este conjunto de iniciativas de justiça de transição oficiais e não-oficiais, oriundas do Estado ou da sociedade civil, podem ser consideradas *políticas de memória* mediante a qual as sociedades (*re*)elaboram seu passado traumático.

Teitel (2003) apresenta uma genealogia da justiça de transição dividida em três fases, relativas a períodos históricos e políticos específicos, de maneira a demonstrar a evolução da ideia e prática deste tipo de justiça a partir do final da primeira metade do século XX.

¹² No original: “Transitional justice can be defined as the conception of justice associated with periods of political change, characterized by legal responses to confront the wrongdoings of repressive predecessor regimes”.

¹³ Constitui-se em uma iniciativa, na maioria das vezes impulsionada pela sociedade civil, de recuperação de lugares que serviram de centros de detenção e tortura em regimes autoritários e a sua transformação em “centros de memória” que permitam o conhecimento e a reflexão do ocorrido no passado recente das nações. A cidade de Buenos Aires tem se destacado pela criação de uma *topografia da memória*, de maneira a sinalizar no espaço urbano locais que simbolizam a luta pela memória do Terrorismo de Estado na Argentina. Dentre os projetos se destaca a recuperação arqueológica, documental e testemunhal do edifício da *Escuela de Mecánica Armada* (ESMA), o mais emblemático centro clandestino de detenção, cuja desocupação contou com o apoio decisivo do ex-presidente Néstor Kirchner. Para fortalecer a luta de *no olvido*, as diversas ONG’s argentinas de direitos humanos uniram-se em um organismo chamado *Memória Abierta*, fundadora da *Coalición internacional de sitios de conciencia*. Sobre a organização ver: <http://www.memoriaabierta.org.ar/>

A primeira fase é identificada com o período do pós-1945, quando as bases da justiça de transição estão alicerçadas no direito internacional, com os julgamentos de Nuremberga como seu marco paradigmático. A autora destaca a influência do contexto político excepcional do pós-guerra na configuração deste cenário jurídico. O legado de Nuremberga abriu precedentes jurisprudenciais e, mesmo após o início da Guerra Fria, continuou a reverberar como parte do discurso dos direitos humanos. A segunda fase, ou a do pós-Guerra Fria, é associada com o período de colapso da União Soviética, a partir de 1989, e o desencadeamento do processo de democratização nos países do leste europeu e em outras partes do mundo sob a influência do bloco socialista. A justiça de transição desta fase emerge mais ancorada nas estruturas nacionais e nas condições locais que no direito internacional.

E, por fim, a terceira fase, no final do século XX, é associada aos conflitos contemporâneos dos Balcãs e do Ruanda, e a criação dos tribunais *ad hoc* para a investigação e punição dos crimes de genocídio, entre outras graves violações aos direitos humanos. Esta fase é caracterizada pela intensificação do fenômeno da justiça de transição, associada ao processo de globalização, na qual “a justiça de transição deixa de ser exceção à norma para tornar-se paradigma do Estado de Direito” (Teitel, 2003: 71 tradução nossa).¹⁴

Nesta genealogia, percebe-se a estreita relação entre o tipo de justiça exercida e os limites impostos pelas condições políticas. Na análise de Santos (2009: 476), Teitel propõe uma abordagem “indutiva, construtivista e contextualizada” da concepção de justiça de transição. O direito e a política aparecem interrelacionados, de maneira que o contexto político é determinante no desenho das medidas de justiça *transicional* e também influenciado por estas (Santos 2009).

Contudo, a concepção de justiça de transição apresenta limitações teóricas e analíticas (Santos, 2009: 477), tendo em vista que

(...) é difícil determinar com precisão o início e o fim de um período de transição. Além disso, o papel do direito ao serviço da construção da memória não é uma especificidade quer de momentos de *transição*, quer de lutas pela memória *política*. De referir, ainda, que os processos de democratização são mais descontínuos do que a literatura sobre justiça de transição parece indicar. O Estado é pouco problematizado nesta literatura, como se a atuação

¹⁴ No original: “Transitional justice moves from the exception to the norm to become a paradigm of rule of law”.

e a cultura dos seus diversos setores fossem orientadas para um mesmo fim – o da “justiça de transição” – nos chamados períodos de “transição política” (Santos, 2009: 477).

Ou seja, as medidas de justiça *transicional* não se restringem ao período da transição de regime político e podem se estender para além deste momento, sendo algumas iniciativas levadas a cabo antes ou após a redemocratização, como demonstra Santos com a análise dos casos de “mobilização jurídica transnacional”¹⁵ relacionados à memória da ditadura no Brasil. Além disso, Santos (2009) faz à teoria da “justiça de transição” uma crítica semelhante à de Avritzer (1996a) sobre as teorias hegemônicas de transição para a democracia, quando afirma que aquela literatura possui uma concepção de transição linear, não atenta aos conflitos no interior do Estado, tratando-o como homogêneo em sua atuação. Também não destaca o papel da sociedade civil, especialmente do movimento de direitos humanos, e o uso por parte de grupos e organizações da sociedade civil dos instrumentos de direito internacional dos direitos humanos na luta por justiça e pela memória política.

A capacidade institucional das novas democracias de julgar e punir agentes do Estado (civis e militares), envolvidos em violações de direitos humanos no passado recente, é central no trabalho da memória do autoritarismo e de suas vítimas, abusos, violência e discricionariedade. Porém, concordamos com o argumento de Santos (2009) de que o direito contribui de maneira contínua, seletiva e também com algumas limitações para a construção da memória política. A experiência pós-ditatorial das democracias do Cone Sul tem demonstrado que a impunidade dos civis e militares envolvidos na repressão política é regra e não exceção. Tendo em vista este cenário, a sociedade civil, por meio das organizações não-governamentais (ONG's) de direitos humanos, recorrem a estratégias alternativas à justiça oficial no sentido de cobrir este déficit de responsabilização legal.

Um bom exemplo são os “escraches” promovidos pela organização de direitos humanos H.I.J.O.S (*Hijos y Hijas por la Identidad y la Justicia contra el Olvido y el*

¹⁵ Entende-se como “o uso do direito para além das fronteiras do Estado-nação (...)”, com “o crescente uso, por parte de indivíduos e organizações não-governamentais (ONG's) de mecanismos jurídicos regionais e internacionais de proteção aos direitos humanos” (Santos, 2009:4). A fim de discutir o papel e os limites da justiça na construção da memória política, a autora analisa duas denúncias apresentadas contra o Brasil, em diferentes períodos, perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA, sendo os casos de Olavo Hansen, sindicalista morto pela ditadura militar, e da Guerrilha do Araguaia, encaminhados em 1970 e 1995, respectivamente.

Silencio), criada nos anos 90, e que reúne os filhos dos desaparecidos políticos na Argentina. Estas ações visam divulgar a identidade de centenas de repressores, civis e militares, beneficiados pelas leis de anistia¹⁶ e consistem em um protesto na vizinhança dessas pessoas no intuito de denunciar e tornar pública a sua participação direta ou indireta na repressão clandestina (Kaiser, 2002). Acompanhados de panfletos e cartazes e entonando slogans tais como “Alerta, Alerta, Alerta los vecinos, que al lado de su casa está viviendo un asesino” ou “si no hay justiça, hay escrache” e “hasta que no estén presos siempre vamos a volver”, promovem a estigmatização dos repressores e cúmplices do regime militar no seu meio social, constituindo-se uma forma de forma alternativa de justiça, ancorada na condenação pública (Kaiser, 2002).

Assim como as demandas da sociedade civil de compensação não se limitam à indenização monetária, as demandas por justiça acabam ultrapassando os limites da justiça formal e envolvendo dimensões mais complexas, como o “direito à verdade”. Neste sentido, os governos democráticos devem tomar medidas que procurem dar o amplo conhecimento sobre as violações de direitos humanos ocorridas no passado recente da nação. A verdade deve ser “completa”, por meio do esclarecimento *circunstancial* dos crimes cometidos: a natureza e a extensão das violações cometidas, e como foram planejadas e executadas; o destino das vítimas, individualmente, e os responsáveis por dar as ordens e por cumpri-las precisam ser esclarecidos (Zalaquett, 1996:6). Além disso, a verdade deve ser “proclamada oficialmente e exposta publicamente”, com o reconhecimento público e oficial da responsabilidade de agentes do Estado nos crimes e abusos ocorridos no regime anterior (Zalaquett, 1996:6).

A exposição pública e oficial do que aconteceu, em quais circunstâncias, da identidade dos responsáveis e dos motivos – este “o que, como, por quem e por que” – é fundamental para a humanização das vítimas, a estigmatização pública dos violadores (o que funciona como condenação moral e social) e para a disseminação do clamor de *nunca mais* em toda a sociedade. O conhecimento da verdade é uma medida de reparação

¹⁶ As leis de “Ponto Final” e “Obediência Devida”, aprovadas no governo do presidente Alfonsín (1983-1989), impediram a abertura de novos processos e absolvia todos os oficiais de baixa patente. Posteriormente, o presidente Carlos Menem (1989-99) aprova os decretos de “perdão” ao alto comando da Junta Militar. O cenário de impunidade começa a mudar com a eleição do presidente Néstor Kirchner, em 2003, com a anulação das mencionadas leis e o avanço de uma série de ações legais no exterior contra os genocidas e torturadores argentinos.

importante para os familiares dos desaparecidos políticos e uma das principais reivindicações do movimento de direitos humanos no Cone Sul.

Zalaquett (1996) refere-se às medidas de justiça de transição, como as iniciativas de justiça e verdade, como uma “política de direitos humanos” para lidar com as violações dos direitos humanos do regime anterior. O autor não faz referência direta à memória e sua relação com a democracia, mas aos direitos humanos e o enfrentamento dos abusos contra esses direitos como alicerce das novas democracias. Assim podemos concluir que a justiça de transição é uma política da memória e também uma política de direitos humanos.

2.2 A política da memória e democratização

A política da memória tem um duplo significado: estreitamente concebida refere-se às políticas de “verdade e justiça” desenhadas para lidar com o passado na transição (memória oficial ou pública) e, de forma mais ampla, refere-se a como a sociedade interpreta e se apropria de seu passado (memória social) e molda seu futuro (Brito, González e Fernández, 2004: 61 e 193). Com relação ao vínculo entre as políticas de memória e o processo democrático, as autoras Barahona de Brito, González e Fernández (2004) partem do pressuposto de que não há um efeito direto das políticas de “verdade e justiça” sobre a democratização,¹⁷ ou seja, não foi encontrada uma correlação clara e unívoca entre a aplicação dessas políticas e o funcionamento geral das democracias que permita afirmar que elas são necessárias para a consolidação de um regime democrático” (Brito, González e Fernández, 2004: 349). Contudo, reconhecem, a partir dos casos analisados, como os dos países do Cone Sul, os diversos vínculos entre democratização, democracia e políticas de memória.

A existência dessas políticas não garante, *per se*, uma democracia de melhor qualidade, pois sua influência dependerá das condições concretas nacionais, dos objetivos por trás dessas políticas e também do nível de participação e interesse popular no tema (Brito, González e Fernández, 2004). No que tange às *condições concretas nacionais* que

¹⁷ Entendida como o progresso em diversas esferas, especialmente a política, que tornam uma *poliarquia* mais democrática. Assim, além de critérios básicos das poliarquias, como eleições livres e competitivas e garantia dos direitos políticos e das liberdades individuais, os autores ressaltam a necessidade de reforma do poder judiciário e das instituições de segurança, cujos responsáveis não são eleitos democraticamente e podem constituir-se em enclaves autoritários e prejudicar a qualidade das democracias.

afetam as políticas de verdade e justiça e as estratégias de enfrentamento do legado autoritário, pode-se ressaltar: 1 - as atitudes e as crenças das novas elites políticas e seus partidos; 2 - a intensidade das preferências e os compromissos adquiridos pelos novos líderes, em especial nos sistemas presidencialistas; 3 - as leis herdadas do regime anterior, como as leis de anistia; 4 - a Constituição e o marco institucional; 5 - a natureza das forças ou partidos de oposição ao regime ditatorial; 6 - o movimento de direitos humanos; 7 - a longevidade do regime ditatorial, ou seja, a duração e o grau de institucionalização; 8 - o tipo de transição;¹⁸ 9 - a cultura política e tradição democrática;¹⁹ 10 - a presença de uma Igreja conservadora ou progressista nos países católicos e, por fim, 12 - as memórias acumuladas a partir de experiências passadas também são um fator importante (Barahona de Brito, González e Fernández, 2004). Portanto, concluem que as políticas retrospectivas são historicamente fundadas e peculiares a cada país. A influência do contexto internacional é um fator importante a ser levado em conta, mas o *contexto nacional* é a chave para entender os processos de verdade e justiça na transição.

Na análise das transições para a democracia, O'Donnell e Schmitter se deparam com o paradoxo de que nos países onde é mais fácil “enterrar” o passado são aqueles nos quais a necessidade de um “acerto de contas” é mais importante. Brito, González e Fernández (2004: 350) incorporam estes argumentos e complementam pelo que denominam o *paradoxo do provável e do desnecessário*: onde menos se observa o impacto positivo das políticas de verdade e justiça é nos países onde a sua aplicação seria mais necessária. Além disso, afirmam que os países com tradições e instituições democráticas mais débeis são os menos preparados para implementar políticas de “acerto de contas” com o passado, e são geralmente nesses onde a repressão foi maior e as vítimas são mais numerosas.

¹⁸ Para as autoras, a variável chave na análise da influência do tipo de transição nas políticas de memória é “a força relativa dos grupos favoráveis à reforma que surgem do antigo regime, os grupos moderados de oposição e os grupos intransigentes de ambos os lados, ou seja, a elite autoritária e os radicais da oposição” (2006: 42). A negociação entre esses grupos e a força de cada um no processo de transição é uma variável importante para se entender as condições nas quais são implementadas políticas de memória como a criação de comissões de verdade e justiça retrospectiva. Quando ocorre a negociação entre os grupos reformistas do regime e a oposição moderada, mais difícil será o enfrentamento do legado autoritário.

¹⁹ Segundo as autoras, as culturas políticas que favorecem as liberdades individuais e o Estado de Direito criam um ambiente mais propício para que as organizações sociais e os partidos políticos exijam políticas de verdade e justiça. Nos países onde a tolerância à arbitrariedade é menor, existem condições mais favoráveis às políticas de memória.

De acordo com Avritzer (1996: 129), O'Donnell, Schmitter e Whitehead fazem uma leitura da mobilização social na transição como uma ressurreição efêmera do “popular” e não como um “processo de renovação social e de mudança na relação entre Estado e sociedade civil”. Na mesma linha teórica, Brito, González e Fernández (2004) fazem uma abordagem puramente institucional do espaço político, com escassa referência às lutas sociais, por exemplo, do movimento de direitos humanos, como um componente importante das políticas da memória e do processo de democratização. Enfatizam a dinâmica das instituições políticas, da negociação entre as elites e dos arranjos governamentais na abordagem dos limites e condicionantes das políticas de verdade e justiça e do seu papel no processo de democratização. Além disso, concebem primordialmente como políticas da memória somente as políticas de verdade e justiça, desconsiderando formas de reivindicação da memória política oriundas da sociedade civil, em nível nacional e transnacional. Assim, na nossa visão, partem tanto de uma concepção “hegemônica” de democracia, quanto do processo de transição democrática, o que limita as demais conexões teóricas que poderiam ter sido exploradas com as “políticas da memória”.

2.3 “Trabalhos da memória” em “democracias com herança autoritária”

A análise de Jelin (2002) sobre a memória e a repressão estatal traz uma nova dimensão analítica para a compreensão da relação teórica entre memória política, no sentido mais amplo (e não restrito às políticas de verdade e justiça), e a democracia (e não a democratização). A autora direciona o seu olhar científico aos atores sociais que lutam contra o “silêncio institucional” com relação às graves violações de direitos humanos cometidas pelos regimes ditatoriais. Jelin (2002) retira de cena o protagonismo dado ao papel das instituições e políticas governamentais na elaboração da memória do autoritarismo, e ressalta os aspectos da discussão sobre a memória não explorados pelos outros autores.

Jelin (2002) faz uma análise da memória da repressão como um processo longo de significação do passado que ultrapassa as políticas de “verdade e justiça”. Como afirmamos anteriormente, estas iniciativas possuem suas limitações e são condicionadas pelo contexto político da transição. Por isso, Jelin (2002) não fala de “democratização”, mas de “democracia”. Afastada de uma leitura ancorada unicamente nos arranjos institucionais das

políticas da memória das novas democracias, esta autora acaba por privilegiar uma concepção “contra-hegemônica” da democracia em seu texto, ou pelo menos aspectos “contra-hegemônicos” da democracia, tais como a mobilização social como elemento chave na (re)construção da memória política.

Os “trabalhos da memória”, aos quais se refere Jelin (2002: xv), apresentam-se em diferentes planos, seja no político e cultural, no nível simbólico e pessoal, na compreensão histórica ou na esfera social. A autora parte de três premissas centrais ou princípios orientadores a partir dos quais as memórias devem ser entendidas: como um processo subjetivo ancorado nas experiências e nos marcos simbólicos e materiais; como objeto de disputas, conflitos e batalhas, cujos participantes do presente têm um papel ativo na produção dos “significados” do passado; e por fim, as memórias devem ser vistas “historicamente”, ou seja, levando em consideração que mudam constantemente e são parte de um complexo cenário político e social (2002: xv).

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

Teles (2007) vai no mesmo caminho de Jelin (2002) ao chamar a atenção para os significados mais amplos de um passado autoritário – suas presenças, silêncios e rupturas – e a sua relação com o presente democrático. Apesar de se concentrar nas questões filosóficas que envolvem a memória política nas “democracias com herança autoritária”, Teles (2007) dialoga com Jelin (2002) ao explorar a importância das narrativas sobre o passado para a publicidade da experiência traumática nas “democracias com herança autoritária”. Teles (2007: 109) argumenta que narrativa traria a reflexão dupla de “recuperar os acontecimentos e fatos históricos em suas particularidades e de acordo com

sua importância para o presente; e (...) elaborar os conceitos e valores políticos utilizados no manejo dos eventos cotidianos”.

Analisando a experiência da África do Sul, o autor afirma que a reflexão pública sobre o passado traumático por meio do *narrar e recordar* tem um papel central no processo de reconciliação nacional, de integração das vítimas na sociedade, de publicização do seu sofrimento, de reconhecimento das injustiças, na consumação do luto e como uma forma de reparação. O contraponto é feito com o caso do Brasil, onde as memórias da violência da ditadura militar foram alijadas do (re)conhecimento público e limitadas à esfera do privado, das lembranças individuais e das famílias afetadas pela repressão política. Para este autor, a forma como uma sociedade lida com a memória de eventos traumáticos interfere na democracia no presente, menos em termos do funcionamento de uma “poliarquia” do que na recomposição e aprimoramento dos elos sociais e de um compromisso coletivo com novo contrato social no presente. Por fim, para Jelin (2002) e Teles (2007) os significados do passado refletem-se no presente, mas também expressam o seu “horizonte de expectativas” para o futuro.

3- O “ajuste de contas” com o passado como uma forma de *accountability* e de aprofundamento democrático

O termo “ajuste de contas” é normalmente empregado na literatura sobre o tema da memória referindo-se ao conjunto de medidas de justiça de transição. Porém, no sentido utilizado neste trabalho, propomos um entendimento mais amplo do seu significado tal como uma “política de memória”, de modo que incorpore as políticas oficiais e não-oficiais de verdade e justiça, assim como os processos sociais, simbólicos e culturais de apropriação do passado autoritário. Na literatura que aborda a memória política e a “justiça de transição” nas democracias com legado de violações de direitos humanos, falta uma abordagem sobre *accountability*, um conceito recentemente introduzido na discussão democrática pela teoria hegemônica da democracia. Assim, a noção de *accountability* é apropriada neste artigo como categoria teórica e analítica importante, mas, para isso, deve ser adaptada à discussão aqui proposta. Tentaremos fazer uma relação desta noção com a memória política e, mais precisamente, a memória do legado de violência e repressão dos regimes autoritários, de maneira a deslocar o conceito de *accountability* de uma visão hegemônica de democracia e

democratização, e introduzi-lo no debate democrático contra-hegemônico. Este uso contra-hegemônico do conceito de *accountability* dará espaço para a emergência de aspectos que, seguindo o meu argumento, serviriam de aprofundamento democrático e que são excluídos do debate dominante na teoria democrática.

O termo *accountability* é de difícil tradução para o português. O seu significado está relacionado com a existência, nos regimes democráticos, de condições formais (eleições periódicas, separação de poderes, liberdade de opinião e associação) ou informais (mídia independente e sociedade civil atuante) que favoreçam a “prestação de contas” da ação pública dos representantes políticos, de modo que atuem responsabilmente e de acordo com os interesses dos representados.

A *accountability* envolve duplamente representantes e representados, governo e sociedade. Identifica-se com a capacidade dos governantes de explicarem seus atos e de serem punidos, por agências estatais, caso infrigijam as regras e com a capacidade dos eleitores, individuais ou grupais, a partir dos mecanismos disponíveis em uma democracia, de exigir que os representantes, “respondam por, sejam responsabilizados, sejam punidos ou mesmo recompensados pelo que fazem” (Arato, 2002: 91). Este papel fiscalizador é geralmente exercido pela sociedade civil e suas diversas organizações de caráter não-governamental, popular, midiático, entre outras, que acabam por influenciar a opinião do eleitorado e fazer diferença nas disputas eleitorais (Arato 2002).

A *accountability* pode ser de caráter “vertical”, “horizontal” ou social. As eleições periódicas são o principal mecanismo de *accountability* vertical e, por meio destas, as ações passadas dos representantes são avaliadas pelos eleitores, cujo voto pode “punir” ou “recompensar”. A *accountability* horizontal, ao contrário, pressupõe a existência de agências estatais com poderes legais e capacidades para monitorar, fiscalizar e, quando necessário, punir ações ou omissões delituosas por parte de funcionários públicos ou órgãos governamentais (O’Donnell, 1998:40). A *accountability* social está relacionada com o papel dos diversos grupos da sociedade civil (ONG’s, movimentos sociais, associações cívicas, mídia independente) como agentes informais de prestação de contas e de melhoria da qualidade institucional das novas democracias (Peruzzotti e Smulovitz, 2006). Segundo os autores, este último tipo de *accountability* representa um novo fenômeno de politização da sociedade civil na América Latina, cuja atuação por meio de inovadoras formas de ação

coletiva e ativismo cívico fortalece os mecanismos de controle e supervisão das instituições representativas (Peruzzotti e Smulovitz, 2006).

A contribuição teórica que o conceito de *accountability* traz para a discussão proposta neste trabalho é de que a “prestação de contas” também pode ser retrospectiva. Arato (2002) afirma que a *accountability* é sempre uma avaliação retrospectiva, visto que, por exemplo, no caso da *accountability* vertical, os governantes são avaliados *a posteriori*. Porém, ao contrário deste autor, estamos nos referindo a uma *accountability* de atos de governos do regime autoritário, e não de governos instituídos na vigência do regime democrático.

O conceito de *accountability*, da maneira que foi formulado originalmente, é utilizado para a avaliação da qualidade das democracias no presente, a partir dos critérios já mencionados, não prevendo a “prestação de contas” das ações dos agentes políticos dos regimes anteriores. Contudo, quando nos remetemos aos “atos” dos últimos regimes ditatoriais no Brasil ou na Argentina, estamos nos referindo a graves violações aos direitos humanos, considerados pela legislação penal internacional como *crimes de lesa humanidade*, imprescritíveis e não passíveis de anistia. O desaparecimento forçado, prática comum nas ditaduras militares do Cone Sul, é um crime permanente até que sua elucidação se complete. No caso argentino, as juntas militares são acusadas do *crime de genocídio* em decorrência da apropriação de cerca de 500 bebês nascidos/as nas prisões clandestinas mantidas pelo regime ditatorial. Estes crimes foram cometidos por um conjunto de indivíduos – agentes públicos, civis e militares – que usou o aparato estatal para ameaçar, perseguir, torturar, sequestrar, assassinar e fazer desaparecer dissidentes políticos, seus familiares e qualquer outro/a sob suspeita de “subversão”. Torturadores e demais repressores estão cobertos pelo manto da impunidade das leis de anistia, tão discutidas e questionadas nos dias de hoje.

As democracias com legado autoritário devem incorporar na agenda pública as políticas de memória como parte da capacidade de resposta oficial e pública ao legado do autoritarismo de violações de direitos humanos. Neste sentido, os governos democráticos contemporâneos têm o imperativo *ético e moral* de investigar, esclarecer e informar, ou seja, prestar contas de um passado de violência e repressão política mantida pelo Estado. Mas não só. Também têm o imperativo *jurídico*, visto que estamos nos referindo a

democracias que são signatárias dos principais pactos e convenções internacionais de direitos humanos cujas normas criam uma série de obrigações aos Estados-parte, como a de punir os envolvidos em violações de direitos humanos. Além disso, as novas democracias sofrem a pressão de organismos internacionais, notadamente a ONU e a OEA, por meio de seus órgãos judiciais e quasi-judiciais, e das ONG's de direitos humanos para que se responsabilizem pelos crimes contra os direitos humanos ocorridos no passado. Na vanguarda das políticas de memória não-oficiais, são essas organizações as primeiras a promoverem *accountability* das violações de direitos humanos do passado recente e a pressionarem os governos para fazerem a sua parte, ou seja, investigar, esclarecer, divulgar e punir. Perdão e esquecimento definitivamente não fazem parte do discurso destas organizações.

Investigar e punir também mantêm uma estreita relação com a qualidade das novas democracias no Cone Sul. O argumento de Teitel (1996) nos auxilia a corroborar a nossa ideia de que as políticas de memória, incluindo a crítica de Santos (2009) de que as medidas de justiça de transição não se restringem ao período da transição política, poderiam funcionar como um tipo de *accountability* nas novas democracias.

Teitel (1996: 146-147) apresenta três razões para que os crimes das ditaduras militares sejam punidos. A primeira, ancorada na “retribution theory”, justifica a punição como uma questão de justiça e a sua não aplicação como uma ausência de justiça. A segunda razão refere à “non-prosecution as complicity”, ou seja, os governos que fracassam na punição estão sendo coniventes com os crimes do regime passado. E a terceira razão é que “punishment as a duty derives from violations under International law”. Os Estados contemporâneos, por sua vontade, aceitam o arcabouço normativo de proteção internacional dos direitos humanos e os tratados, tais como o “Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos”, que prevêem obrigações aos países signatários. Em contraste com o primeiro argumento, a autora formula uma segunda tese, incluindo a variável “democracia”, cuja justificativa para a punição seria a manutenção do regime democrático a longo prazo. Teitel enumera as principais razões que justificariam a segunda tese:

- 1- proporcionar às vítimas uma forma de reparação legal;
- 2- dissuadir crimes futuros; seja uma dissuasão específica, para os mesmos

- criminosos, ou como uma dissuasão geral, para a sociedade;
- 3- proporcionar a verdade sobre o passado;
 - 4- expressar a condenação dos crimes;
 - 5- sustentar o Estado de Direito;
 - 6- restaurar a crença no judiciário;
 - 7- expressar quem é um criminoso e afastá-lo da sociedade.
 - 8- estigmatizar e afastar os militares do domínio público (...);
 - 9- permitir uma resolução judicial das feridas do passado e a reconciliação dos vários grupos de interesse. (Teitel,1996:148-149, tradução nossa)²⁰

Se, por um lado, Teitel (1996: 149) apresenta os argumentos favoráveis à relação entre punição e democracia, por outro lado, faz críticas a esta abordagem ao afirmar que se a essência da justificativa da punição na segunda tese é o “bem social futuro” (*future social good*), esta pode variar segundo o cálculo de cada sociedade da conveniência ou necessidade das conseqüências futuras da punição citada acima. Uma outra crítica de Teitel (1996: 149) é que esta teoria deixa a entender que não há outros meios de se prevenir futuras transgressões aos direitos humanos e atingir os objetivos institucionais e sociais mencionados. Para além da punição legal, aponta alternativas das novas democracias de lidar com o legado autoritário, como as políticas de reparação e indenização.

Uma outra interpretação da relação entre democracia e punição é dada por Przeworski (1995). Segundo este autor, o julgamento das juntas militares na Argentina possui um efeito dissuasório maior que qualquer outra forma de castigo. Tal abordagem, pertencente às “teorias hegemônicas da transição para a democracia”, considera que a maneira mais eficaz de evitar futuras transgressões é que os atores políticos com propensão autoritária percebam que é mais vantajoso agir de acordo com as normas democráticas que desobedecê-las, pois caso optem por esta última, terão que arcar com os custos das sanções que lhes serão aplicadas. Este conjunto de fatores diminuiria a influência de atores políticos

²⁰ No original: “1- to provide victims a form of legal redress; 2- to deter future crimes, either as a deterrent specific to the same criminals, or as a general deterrent for society; 3- to provide the truth about the past; 4- to express condemnation of the crimes; 5- to support the rule of law; 6- to restore faith in the judiciary; 7- to express who is a criminal and outsider to society. (...). 8- to stigmatize and to separate the military from the public realm. (...); 9- to allow judicial resolution of past wounds, and to enable reconciliation of the various interest groups.”

pouco ou não-democráticos sob um regime democrático, e reforçaria a legitimidade das lutas sociais por verdade e justiça.

O “dever de memória”, em seu sentido imperativo, está relacionado com o “dever de justiça”, ou seja, o “recordar” como momento e meio de realização de justiça com aqueles que se recorda (Etxeberria, 2006: 245). A partir de uma análise da memória a partir da perspectiva das *vítimas*, este dever de memória corresponde às *não-vítimas* através das categorias da justiça-reparação-reconhecimento que coloca dever como “dívida” que se herda de manter socialmente a memória das vítimas (Etxeberria, 2006: 245). O dever de memória é do Estado e também da sociedade, e apresenta-se como um dever ético-moral (Teles, 2007). É fruto de um processo de luta e não se relaciona somente com a mera recordação pública dos fatos passados, mas com as políticas concretas impulsionadas pelas democracias, seus governos e atores cívicos, no tratamento da memória política. As democracias com legado autoritário devem responsabilizar, apontar nomes, pessoas, responsáveis, cúmplices, envolvidos na violência e repressão política que precederam a sua fundação, visto que

(...) o maior paradoxo das novas democracias encontra-se na convivência da recordação, um movimento em direção ao passado, com o compromisso de criação de uma nova história no presente, um olhar para o futuro. A busca pela verdade do passado é antes uma ação de rejeição à mentira e à omissão, um valor ético de elaboração da memória, mas também uma ação política (Teles, 2007: 142).

As democracias nascidas após os regimes ditatoriais trazem a promessa do novo começo, da possibilidade de criar um espaço público onde a *condição humana* arendtiana da pluralidade seja respeitada. Porém, o futuro democrático não é construído virando-se a página do passado autoritário e relegando as memórias traumáticas de uma sociedade ao universo privado e das lembranças individuais.

Considerações finais

A partir de uma revisão bibliográfica, questionamos neste trabalho se as políticas de memória, como as medidas de justiça de transição, podem ser consideradas uma forma de *accountability* e de aprofundamento democrático. Os autores analisados neste trabalho apresentam diferentes perspectivas teóricas para explicar o papel da memória política nas

democracias com legado de violações de direitos humanos. A literatura que utiliza uma concepção ampliada ou “contra-hegemônica”, seja da democracia ou da transição para a democracia, é mais aberta à incorporação do meu argumento de que as políticas de memória da repressão serviriam para: 1 - no primeiro momento, alicerçar o processo de transição democrática em novas bases “fundacionais”, promovendo a ruptura com as práticas autoritárias no corpo político e social; 2 - no período pós-redemocratização, aprofundar a crença nos valores democráticos por meio de ações que visem dar amplo conhecimento do passado autoritário, e incluindo as políticas de memória, como as de reparação, investigação e punição, como medida de *accountability*; 3 - incorporar a discussão pública do passado às questões políticas e entendê-la como uma forma de aprendizado histórico, de catarse coletiva e de reflexão sobre o futuro.

Os pensadores que se alinham teoricamente com a concepção contra-hegemônica da democracia e da transição, (Avritzer, 1996; Jelin, 2003; Santos, 2009; Teles, 2007), enfatizam o argumento de que a herança do passado autoritário está presente na contemporaneidade democrática e pode afetar o futuro das novas democracias. Teitel (1996; 2003) também incorpora esta ideia, apesar dos problemas teóricos da concepção de justiça de transição. Portanto, estes/as autores/as ressaltam a importância da memória política e dos processos sociais, culturais e jurídicos impulsionados pela sociedade civil de “acerto de contas” para o fortalecimento dos regimes democráticos. As políticas de memória, para além do seu importante efeito dissuasório de futuras atrocidades contra os direitos humanos, estabeleceriam princípios ético-morais, padrões de justiça e limites do “tolerável” em uma sociedade democrática. Contudo, esta literatura não utiliza o conceito de *accountability* como categoria teórica e analítica na discussão sobre a memória política do autoritarismo, haja vista a sua recente introdução no debate democrático pela corrente hegemônica.

Assim, as teorias hegemônicas não tratam do tema da memória política como mecanismo de aprofundamento democrático, pelo contrário, ele é tido como dando ênfase aos aspectos relacionados à estabilidade da democracia. O arcabouço teórico baseado no cálculo individualista e estratégico não abarcaria a importância das dimensões discursiva e catártica presentes nas políticas de verdade e justiça para o aprofundamento democrático, como o reconhecimento público e oficial das violações de direitos humanos. Whitehead

(2001), em um texto mais recente, confirma a insuficiência das teorias hegemônicas para lidar com o tema da memória. Whitehead (2001: 29) afirma que “as ‘irrupções da memória’ (Wilde) servem para confirmar o poder colectivo e a transcendência destas questões discursivas, que vão para lá das estreitas margens previstas pelas teorias da eleição individual e do cálculo racional”.

Esclarecer, divulgar, narrar e publicar os acontecimentos trágicos de uma nação pode contribuir, mesmo que indiretamente, para fortalecer e aprofundar a construção democrática de sociedades que herdaram um legado de violência e repressão política. O dever de memória se coloca a estas sociedades como uma obrigação de “prestar contas” do passado autoritário. A ideia de memória como *accountability* estaria ligada a formas ampliadas de democracia, no sentido de pensar em uma nova gramática onde a memória política fosse levada em conta na sua constituição. Neste sentido, propomos um uso “contra-hegemônico” da *accountability*, a partir de uma visão *from below* não só da democracia e da democratização, mas também das políticas de memória. Tais políticas devem ser formuladas e implementadas com a participação dos vários atores da sociedade civil, tendo em vista que as demandas por justiça e verdade permaneceram, com momentos de avanços e retrocessos, na agenda pública dos países do Cone Sul no período pós-redemocratização, muito graças ao trabalho do movimento de direitos humanos e das diversas organizações de familiares de mortos e desaparecidos políticos.

Tal como proposto por Santos (2008), é preciso “radicalizar a democracia” e levá-la a todos os âmbitos da vida pública, para além do espaço tradicional do político, e incluir a democratização de outras dimensões da prática social, dentre as quais sugerimos a reflexão sobre o passado como um desafio às sociedades democráticas. Nas palavras de William Faulkner, “o passado nunca morre, nem sequer é passado”.²¹

²¹ Citado, indiretamente, por Boaventura de Sousa Santos durante sua fala no Seminário “Memória, História e Justiça”, ocorrido no Centro de Estudos Sociais (CES) da Universidade de Coimbra, no dia 15 de setembro de 2009.

Referências bibliográficas²²

- ARATO, Andrew (2002), “Representação, soberania popular e *accountability*”, *Lua Nova*, 55-56, 85-103.
- AVRITZER, Leonardo (1996), *A moralidade da democracia*. São Paulo, Belo Horizonte: Editora da UFMG, Perspectiva.
- _____ (1996a), “Teoria democrática, racionalidade e participação: uma crítica habermasiana ao elitismo democrático”, in L.A., *A moralidade da democracia*. São Paulo: Belo Horizonte: Editora da UFMG, Perspectiva, 99-123.
- _____ (1996b), “Cultura política, atores sociais e democratização: uma crítica às teorias da transição para a democracia”, in L.A., *A moralidade da democracia*. São Paulo, Belo Horizonte: Editora da UFMG, Perspectiva, 125-151.
- AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura de Sousa (2002), “Para ampliar o cânone democrático”, in SANTOS, Boaventura (org.), *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 39-82.
- BAHARONA DE BRITO, Alexandra; GONZÁLEZ, Cármen; FERNÁNDEZ, Paloma Aguillar (orgs.) (2004), *A política de memória: verdade e justiça na transição para a democracia*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais, 223-249.
- BOBBIO, Norberto (1988), *O futuro da democracia*. Lisboa: Publicações Dom Quixote.
- DAHL, Robert (1999), *La democracia: una guía para los ciudadanos*. Madrid: Grupo Santillana de Ediciones. Tradução de *On Democracy* de Fernando Vallespín.
- ETXEBERRIA, Xabier (2006), “Memoria y víctimas: una perspectiva ético-filosófica”, in ISA, Felipe Gómez (org.), *El derecho a la memoria*. Bilbao: Alberdania, 223-249.
- JELIN, Elizabeth (2003), *State Repression and the Labors of Memory*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2003.
- KAISER, Susana (2002), "Escraches: demonstrations, communication and political memory in post-dictatorial Argentina". *Media, Culture and Society*, 24, 499-516.
- O'DONNELL, Guillermo (1998), “Accountability horizontal e novas poliarquias”, *Lua Nova*, 44, 27-54.

²² O levantamento bibliográfico deste trabalho foi realizado, principalmente, a partir do acervo da biblioteca Norte/Sul do Centro de Estudos Sociais (CES). Também conta com as obras gentilmente indicadas e fornecidas pela Prof. Cecília Macdowell Santos. Agradeço aos bibliotecários do CES, Acácio Machado e Maria José, na localização de algumas das obras citadas.

- O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe C.; WHITEHEAD, Laurence (eds.) (1986a), *Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy*. Baltimore and London: Johns Hopkins University Press, part IV, 3-72.
- O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe C. "Tentative Conclusions About Uncertain Democracies" in O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe C.; WHITEHEAD, Laurence (eds.) (1986b), *Transitions from Authoritarian rule: Prospects for Democracy*. Baltimore and London: Johns Hopkins University Press, part IV, 3-72.
- PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina (2006), "Social accountability", *University of Pittsburgh Press*, 3-33.
- PRZEWORSKI, Adam. "Presentación", in: ACUÑA, Carlos H. et al. (1995). *Juicios, Castigos y Memorias: derechos humanos y justicia en la política argentina*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión, 13-18.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (2008), *Quinze teses para aprofundar a democracia*. Inédito. Disponível em: <http://www.unb.br/ih/dss/gp/site/violes/artigos/Quinze.pdf>. Acesso em: 09 Maio 2009.
- SANTOS, Cecília MacDowell (2007), "Transnational Legal Activism and the State: Reflections on Cases Against Brazil in the Inter-American Commission on Human Rights", *Sur – International Journal on Human Rights*, ed. em inglês, ano 4, 7, 29-59.
- _____ (2009), "A justiça ao serviço da memória: mobilização jurídica transnacional, direitos humanos e memória da ditadura" in SANTOS, Cecilia Macdowell; TELES, Édson; TELES, Janaína de Almeida (orgs.), *Desarquivando a ditadura: memória e justiça no Brasil*, 2. São Paulo: Hucitec, 472-493.
- TELES, Edson (2007), "Brasil e África do Sul: memória política em democracias herdeiras de regimes autoritários". Tese de doutorado em Filosofia. São Paulo: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.
- TEITEL, Ruti (1996), "How are the New Democracies of the Southern Cone Dealing with the Legacy of Past Human Rights Abuses?" in KRITZ, N. (ed.). *Transitional Justice: How Emerging Democracies Reckon with Former Regimes*. Washington, DC: United States Institute of Peace Press, 1, 146-153.

- _____ (2003). “Transitional Justice Genealogy”. *Harvard Human Rights Journal*, 16, 69-94.
- VASCONCELOS, Daniela Mateus (2005), “Verdade, Justiça e Memória: os direitos humanos na Argentina”, dissertação de mestrado em Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).
- WHITEHEAD, Laurence (2004), “Prefácio: sobre a verdade e a justiça” in BAHARONA DE BRITO, Alexandra; GONZÁLEZ, Cármen; FERNÁNDEZ, Paloma Aguillar (orgs.) (2004), *A política de memória: verdade e justiça na transição para a democracia*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais, 27-29.
- YERUSHALMI, Yosef Hayim (1989), “Reflexiones sobre el olvido” in YERUSHALMI, Y. *et al.*, *Usos del olvido*. Comunicaciones al coloquio de Royaumont. Buenos Aires: Nueva Visión.
- ZALAUQUETT, Jose (1996), “Confronting Human Rights Violations Committed by Former Governments: Principles Applicable and Political Constraints” in KRITZ, N. (ed.). *Transitional Justice: How Emerging Democracies Reckon with Former Regimes*. Washington, DC: United States Institute of Peace Press, 1, 3-81.