

**Paulo Abrão**

Especialista em Direitos Humanos e Processos de Democratização  
pela Universidade do Chile. Doutor em Direito pela PUC-Rio.  
Presidente da Comissão de Anistia do Ministério da Justiça do Brasil.

# A Lei de Anistia no Brasil

## As alternativas para a verdade e a justiça

### 1. BREVÍSSIMO PANORAMA SOBRE A JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO NO BRASIL

O processo de Justiça de transição após experiências autoritárias compõe-se de pelo menos *quatro dimensões fundamentais*: a reparação; o fornecimento da verdade e construção da memória; a regularização da justiça e o restabelecimento da igualdade perante a lei; e a reforma das instituições perpetradoras de violações contra os direitos humanos.<sup>1</sup>

O Brasil possui estágios diferenciados na implementação de cada uma destas dimensões e muitas medidas têm sido tardias em relação a outros países da América Latina.<sup>2</sup>

A principal característica do processo de Justiça de transição no Brasil é a de que as medidas de reparação têm sido o eixo estruturante da agenda que procura tratar do legado de violência da ditadura militar de 1964-1985.<sup>3</sup> Com implantação gradativa, a gênese do processo de reparação brasileiro ocorreu ainda durante o regime autoritário. A reparação aos perseguidos políticos é uma conquista jurídica presente desde a promulgação da Lei de Anistia brasileira (lei n. 6.683, de 1979) – marco legal fundante da transição política brasileira –, que previu, para além do perdão aos crimes políticos e conexos, medidas de reparação como, por exemplo, a restituição de direitos políticos e o direito de

reintegração ao trabalho para servidores públicos afastados arbitrariamente. É fundamental compreender que a Lei de Anistia no Brasil é fruto de uma reivindicação popular<sup>4</sup> e constitui-se também em um ato de reparação.

A reparação não se limitou à dimensão econômica.<sup>5</sup> As leis prevêm outros direitos como a declaração de “anistiado político”,<sup>6</sup> a contagem de tempo para fins de aposentadoria, o retorno a curso em escola pública, o registro de diplomas universitários obtidos no exterior, a localização dos restos mortais dos desaparecidos políticos, dentre outros direitos.<sup>7</sup> Desde 2007, a Comissão de Anistia realiza atos públicos de Pedidos de Desculpas aos ex-perseguidos políticos.

A par disso, podem-se identificar pelo menos três vantagens no processo transicional brasileiro, a partir da pedra angular da reparação: (a) o fato de que o trabalho das Comissões de Reparação<sup>8</sup> tem revelado histórias e aprofundado a consciência da necessidade de que as violações sejam conhecidas, com impacto positivo para a promoção do *direito à verdade*; (b) ainda, os próprios atos oficiais por parte do Estado de reconhecimento de lesões graves aos direitos humanos, produzidos por essas comissões, somados à instrução probatória que os sustentam, têm servido de fundamento fático para as (poucas) iniciativas judiciais no plano interno; e no plano externo a ação junto à Corte Interamericana de Direitos Humanos,<sup>9</sup> incentivando, portanto, o *direito à justiça* num

contexto em que as evidências da enorme maioria dos crimes já foram destruídas; (c) finalmente, temos que o processo de reparação está dando uma contribuição significativa para o avanço sustentado das políticas de memória, seja pela edição de obras basilares, como o livro-relatório *Direito à verdade e à memória*, que consolida oficialmente a assunção dos crimes de Estado, seja por ações como as Caravanas da Anistia,<sup>10</sup> o projeto Marcas da Memória e o projeto do Memorial da Anistia,<sup>11</sup> que, além de funcionarem como políticas de *reparação individual e coletiva*, possuem uma bem definida dimensão de *formação de memória*.

As reformas das instituições têm sido uma tarefa constante e são levadas a cabo por um conjunto de mudanças estruturais implantadas em mais de 25 anos de governos democráticos.<sup>12</sup> Vale registrar que há inegável institucionalização da participação política e da competência política com efetiva alternância no poder de grupos políticos diferenciados brasileiros, crescentes mecanismos de controle da administração pública e transparência, além de reformas significativas no sistema da Justiça. Ainda aguarda-se, por exemplo, uma ampla reforma das Forças Armadas e dos sistemas de segurança pública.

Já na *dimensão do fornecimento da verdade e construção da memória* percebem-se avanços,<sup>13</sup> mas ainda são sonogados da sociedade os arquivos específicos dos centros de investigação e repressão ligados diretamente às Forças Armadas.<sup>14</sup> Até hoje

não se pode identificar e tornar públicas as estruturas utilizadas para a prática de violações aos direitos humanos, suas ramificações nos diversos aparelhos de Estado e em outras instâncias da sociedade. Também não foram discriminadas as práticas de tortura, morte e desaparecimento, para encaminhamento das informações aos órgãos competentes, além de os familiares estarem sem informações sobre os restos mortais dos desaparecidos políticos.

De todo modo, algo marcante do caso brasileiro é, sem dúvida, o não desenvolvimento da dimensão *da regularização da justiça e restabelecimento da igualdade perante a lei*, entendida como restabelecimento substancial do Estado de direito, com a devida proteção judicial às vítimas e a consecução da obrigação do Estado em investigar e punir crimes, sobretudo as violações graves aos direitos humanos. Tudo isso acompanhado da formulação de uma narrativa oficial dos fatos coerente com os acontecimentos para a desfeita de falsificações ou revisionismos históricos.<sup>15</sup>

## 2. A EFICÁCIA DA LEI DE ANISTIA NO BRASIL: UMA ANÁLISE DAS RAZÕES DA NÃO RESPONSABILIZAÇÃO JUDICIAL DOS PERPETRADORES DE GRAVES VIOLAÇÕES AOS DIREITOS HUMANOS DURANTE A DITADURA MILITAR (1964-1985)

Quais poderiam ser as razões que levam a Lei de Anistia no Brasil a ser eficaz ao longo do tempo e impedir os processamentos judiciais dos crimes cometidos pelo Estado?

Para fazer esta análise, importam sobremaneira dois conjuntos de fatores: os de *natureza jurídica* e os de *natureza política*, sabendo que, como bem assevera Teitel, “sempre houve um contexto político para a tomada de decisões sobre justiça de transição”.<sup>16</sup> Por isso, cabe verificar como determinadas pretensões políticas e culturas jurídicas operam fora do marco constitucional que estabelece a relação entre direito e política,<sup>17</sup> criando espaços de “vazios de legalidades”, onde a impunidade do autoritarismo se mantém enfeza ao novo Estado de direito.

Fazer a análise do desenvolvimento da justiça transicional em um contexto concreto nada mais é do que verificar as estratégias de mobilização pró-justiça empregadas por um conjunto de atores e o êxito que estas estratégias tiveram para vencer obstáculos postos, tanto na esfera política quanto na jurídica, por outros atores ligados ao antigo regime, que pretendem conservar em alguma medida sua base de legitimidade social e, para tanto, obstaculizam as medidas de justiça. É nesse sentido que Filipinni e Margarrell afirmam que “o êxito de uma adequada transição depende do correto planejamento das ações, observando todos os componentes do processo”.<sup>18</sup>

O restabelecimento do Estado de direito dá-se de forma combinada: pelo estabelecimento de garantias jurídicas mínimas para o futuro e, ainda, pela reparação e justiça em relação às violações passadas. Zalaquett destaca que “Los objetivos éticos y medidas (...) deben cumplirse enfren-

tando las realidades políticas de distintas transiciones. Estas imponen diferentes grados de restricción a la acción de las nuevas autoridades".<sup>19</sup> No caso brasileiro, como se pode verificar, as medidas de abrangência temporal retroativa, como a investigação de crimes passados, enfrentaram de forma mais marcada as restrições políticas do antigo regime por atingirem diretamente a seus membros, enquanto as medidas de reparação às vítimas e garantia de direitos futuros se mostraram mais eficientes em romper o cerco político, na medida em que não afetavam de forma direta os membros do antigo *status quo* e as limitações que estes impuseram à transição quando ainda estavam no poder.

## 2.1 Razões de ordem política

Podemos identificar pelo menos três causas estruturantes que veremos a seguir.

### 2.1.1 O contexto histórico da transição: o controle do regime e a luta pela anistia

O processo transicional brasileiro caracteriza-se, primeiramente, por um forte controle do regime, a tal ponto que Samuel Huntington classifica a transição brasileira, conjuntamente com a espanhola, como uma "transição por transformação"<sup>20</sup> e afirma que "a genialidade da transformação brasileira é o fato de ser virtualmente impossível dizer até que ponto o Brasil deixou de ser ditadura para tornar-se democracia".<sup>21</sup> Esse forte controle do regime sobre a democracia insurgente nasce juntamente com o próprio movimento de abertura, simbolicamente aludido com a

aprovação da Lei de Anistia em 1979, e se estende pelo menos até 1985, quando as forças políticas que sustentaram a ditadura, mesmo sob forte pressão popular, impedem a aprovação da emenda constitucional em favor da realização de eleições diretas para presidente. Nas eleições indiretas de 1985, o candidato das oposições democráticas, Tancredo Neves (PMDB), alia-se a um quadro histórico do antigo partido de sustentação da ditadura para ser seu vice-presidente, José Sarney (ex-ARENA, deixa o PDS para se filiar ao PMDB), o que resultou em uma chapa vitoriosa na eleição indireta e representou um espaço de conciliação entre a oposição institucionalizada e antigos setores de sustentação do regime.

No Brasil, ocorreu uma "transição sob controle",<sup>22</sup> em que os militares apenas aceitaram a "transição lenta, gradual e segura" a partir de uma posição de retaguarda no regime, delegando aos políticos que os defendiam a legitimação da transição em aliança com a elite burocrática e política que emergiu do regime e orientou a conciliação com a maior parte da oposição legal. Em decorrência, procurou-se impor burocraticamente um conceito de perdão por meio do qual os ofensores perdoariam os ofendidos, o que limitou a adesão subjetiva à reconciliação, tentando-se transformar a anistia em processo de esquecimento, como se isso fosse possível.

A ditadura brasileira valeu-se de dois mecanismos-chave para garantir um nível de legitimidade suficiente a fim de manter

este controle sobre a transição: os divididos políticos da realização de um projeto de nação desenvolvimentista que, por um longo período (o chamado “milagre econômico”) alçou o país a níveis de desenvolvimento relevantes<sup>23</sup> e, ainda, a construção semântica de um discurso do medo, qualificando como “terroristas” os membros da resistência armada, e de “colaboradores do terror” e “comunistas” os opositores em geral. Será graças à adesão social a esse discurso fundado no medo do caos e na necessidade de progresso econômico que se desenvolverá o argumento dos opositores como inimigos e, posteriormente, da anistia como necessário pacto político de reconciliação recíproca, sob a cultura do medo e ameaça de uma nova instabilidade institucional ou retorno autoritário.

Durante a luta pela anistia, a sociedade mobilizou-se fortemente pela aprovação de uma lei de anistia “ampla, geral e irrestrita”, ou seja: “para todos os presos políticos, inclusive os envolvidos na luta armada e crimes de sangue”.<sup>24</sup> O movimento pela anistia passa a significar a volta à cena pública das manifestações, passeatas e reivindicação de direitos, funcionando como meio de induzir o despertar de uma sociedade oprimida, que volta lentamente a naturalizar a participação cívica.

Inobstante esta luta, a proposta da sociedade foi derrotada no Congresso Nacional restando aprovado o projeto de lei de anistia “restrita” oriundo do governo militar.<sup>25</sup> O elemento do controle do regime volta a se fazer presente nesse momento, uma

vez que um terço do Congresso Nacional era composto pelos chamados “senadores biônicos”, parlamentares indicados pelo próprio Poder Executivo. É nesse período de abertura que se passa a construir, por meio de um Judiciário tutelado pelo controle do Poder Executivo, a tese da “anistia bilateral”.

Com a crescente evidenciação de que muitos desaparecimentos e mortes eram produto da ação estatal, cresceu a pressão social pelas investigações dos delitos, o que levou o Judiciário – ressalte-se: controlado pelo regime – a sistematicamente ampliar interpretativamente o espectro de abrangência da lei, passando a considerar “conexos aos políticos” os crimes dos agentes de Estado e, ainda, a aplicar a lei até para crimes ocorridos pós-1979, fora da validade temporal da lei (como para os responsáveis pelo caso Riocentro em 1980), sob o manto do princípio da “pacificação nacional”.

Com o passar dos anos, o lema da anistia “ampla, geral e irrestrita” para os perseguidos políticos, clamada pela sociedade organizada e negada pelo regime, passou a ser lido como uma anistia “ampla, geral e irrestrita” para “os dois lados”, demonstrando a força de controle do regime, capaz de apropriar-se do bordão social para convertê-lo em fiador público de um suposto “acordo político” entre subversivos e regime, a fim de iniciar a abertura democrática. É insurgindo-se contra o falseamento histórico de se afirmar que a anistia defendida pela sociedade abarcaria os crimes de agentes de Estado que Greco assevera que:

Na luta pela anistia ampla, geral e irrestrita, a iniciativa política está com a sociedade civil organizada, não com o Estado ou com a institucionalidade – os sujeitos ou atores principais são os militantes das entidades de anistia, os exilados e os presos políticos. O *locus* dessa iniciativa, o lugar de ação e do discurso ou, melhor ainda, o lugar da história, é a esfera instituinte do marco de recuperação da cidade enquanto espaço político – é esse o ponto de fuga a partir do qual essa história deve ser lida, em contraposição ao espaço instituído ou à esfera do institucional.<sup>26</sup>

A tese da anistia recíproca, construída pelo regime militar e fiada por sua legitimidade e poder ao longo da lenta distensão do regime, viria a ser convalidada, ainda, de forma expressa pelo Judiciário democrático e de forma tática pela própria militância política, que acabou, ao longo dos anos que seguiram a democratização, deixando de acionar o Judiciário para que este tomasse providências em relação aos crimes do passado.<sup>27</sup>

### 2.1.2 A atuação do Poder Judiciário: a ditadura “legalizada”

Como visto, é o Judiciário que aceita a tese de que todos os crimes do regime seriam conexos aos crimes da resistência (como se estas precedesse àqueles), e consagra formalmente a tese jamais expressa no texto legal de que um entendimento entre “os dois lados” havia gerado o consenso necessário para a tran-

sição política brasileira. Essa constatação permite vislumbrar outra característica político-institucional importante da ditadura e da transição brasileira: o Judiciário aderiu ao regime.

A tabela comparativa, na próxima página, produzida por Anthony Pereira para seu estudo comparado entre Brasil, Argentina e Chile é ilustrativa de como cada um dos três regimes procurou “legalizar” sua ditadura através de atos ilegítimos de Estado.

Percebe-se que, embora as medidas de exceção sejam muito próximas nos três países comparados, é no Brasil que existe a maior participação de civis no processo, verificando-se a presença destes nas cortes militares, bem como a adesão dos juízes à legalidade do regime, o que fica expresso no número de expurgos do Judiciário brasileiro, infinitamente inferior ao do Judiciário argentino.

Comparando especificamente Brasil e Chile, Pereira verifica outra importante questão: enquanto no Chile os promotores eram membros das Forças Armadas, no Brasil eram civis nomeados pelo regime.<sup>28</sup> A adesão dos civis ao regime militar brasileiro, sobremaneira em função do projeto econômico por eles apresentado, mas também pela ideologia defendida, tem uma faceta especial no Judiciário e nas carreiras jurídicas, haja vista que este espaço institucional, por suas características singulares, poderia ser um último anteparo de resistência da sociedade à opressão e de defesa da legalidade,

porém, na prática, verificou-se serem raros os magistrados que enfrentaram o regime.<sup>29</sup>

A ausência de um processo de depuração do Poder Judiciário pós-ditadura permitiu que ali se mantivesse viva uma mentalidade elitista e autoritária, uma vez que as alterações culturais passaram a ocorrer de modo muito lento, com o acesso de novos membros à carreira por via de concursos públicos, como previsto na Constituição democrática. Apenas ilustrativamente, insta referir que o último ministro da Suprema Corte indicado pela ditadura militar afastou-se do cargo apenas em 2003, passados quinze anos da saída do poder do último ditador, em função não de um afas-

tamento, mas sim de sua aposentadoria. Isso permitiu que, nas carreiras jurídicas brasileiras, sobrevivesse uma mentalidade conservadora que, parcialmente, se mantém transgeracionalmente.

Como se verá adiante nas razões jurídicas para a não apuração dos crimes de Estado, a percepção do Judiciário sobre o que foi a ditadura, a anistia e como estas se relacionam com o Estado de direito será fundamental para a tomada de uma decisão política pela não implementação da justiça por meio dos tribunais, sendo suficiente para este momento apenas a alusão a esta característica política relevante da formação do Judiciário brasileiro pré-1988.

#### Características da legalidade autoritária no Brasil, Chile e Argentina

Características	Brasil (1964-1985)	Chile (1973-1990)	Argentina (1976-1983)
Declaração de estado de sítio à época do golpe	não	sim	sim
Suspensão de partes da antiga Constituição	sim	sim	sim
Promulgação de nova Constituição	sim	sim	não
Tribunais militares usados para processar civis	sim	sim	não
Tribunais militares totalmente segregados dos civis	não	sim	sim
<i>Habeas corpus</i> para casos políticos	1964-1968 1979-1985	não	não
Expurgos da Suprema Corte	algumas remoções e aumento do número de juizes	não	sim
Expurgos no restante do Judiciário	limitado	limitado	sim
Revogação da inamovibilidade dos juizes	sim	não	sim

Fonte: PEREIRA, Anthony. *Repressão e ditadura: o autoritarismo e o Estado de direito no Brasil, Chile e Argentina*. São Paulo: Paz e Terra, 2010, p. 58.

### 2.1.3 Os movimentos sociais pós-1988 e o efeito do tempo na Justiça transicional

Um último fator relevante para o entendimento das raízes políticas do estado de impunidade no Brasil diz respeito à própria atuação da sociedade civil, ao longo dos anos pós-democratização. Como visto, foi a sociedade civil quem mobilizou as forças necessárias para impor ao governo a concessão de anistia aos perseguidos políticos (mesmo não tendo sido a anistia por eles desejada). Ocorre que, especialmente após a aprovação da Constituição, as pautas tradicionais dos movimentos de direitos humanos, relacionadas à luta por liberdade política, são substituídas pelos “movimentos sociais de novo tipo”, caracterizados mais por criticar déficits estruturais dos arranjos institucionais e menos por propor alternativas de natureza política global.<sup>30</sup>

A arena política pós-1988, com a entrada em vigor da nova Constituição democrática, caracterizou-se fortemente pelo surgimento de novos movimentos sociais atuantes em pautas antes não priorizadas ou sufocadas, como a reforma agrária, os direitos de gênero, o direito a não discriminação em função de etnia, os direitos das crianças e dos adolescentes, o movimento ambiental, os direitos dos aposentados e idosos, deficientes físicos e assim por diante. Desta feita, a pauta da sociedade civil fragmentou-se amplamente, considerando tanto o “atraso reivindicatório” produzido pelos anos de repressão, quanto por um realinhamento desses movimen-

tos com os atores internacionais em suas temáticas.

A luta por Justiça de transição no Brasil não consta da pauta desses novos movimentos sociais, ficando adstrita ao movimento dos familiares de mortos e desaparecidos políticos, sempre atuante e relevante, porém restrito a um pequeno número de famílias, e ao movimento por reparação, capitaneado sobremaneira pelo movimento dos trabalhadores demitidos ou impedidos de trabalhar durante a ditadura, em função do exercício de seu direito de associação. Da luta do primeiro movimento surge a lei n. 9.140/1995 que reconhece as mortes e desaparecimentos de opositores do regime, reparando as famílias, e da luta do segundo grupo, a lei n. 10.559/2002, que estabelece as medidas reparatórias para os demais atos de exceção.

Sem dúvida nenhuma, a pressão social é o pilar central para a implementação de medidas transicionais, especialmente em um contexto como o brasileiro, em que uma transição por transformação ocorre dentro de uma agenda que tende a focar-se na reconquista das eleições livres. Avaliando essa questão, Teitel afirma que “a sociedade civil joga um grande papel em manter esse debate (da Justiça de transição) vivo, em seguir dizendo que é necessário mais do que simplesmente eleições para que uma transição seja completa”.<sup>31</sup>

No Brasil, em função do controle da agenda da transição pelo regime, articulada com a insurgência de novas pautas sociais e o pouco êxito do movimento de vítimas em

agregar apoios mais amplos na sociedade, a questão da responsabilização acabou secundarizando-se em relação a outras reivindicações sociais que passaram a ser assumidas institucionalmente por órgãos como o Ministério Público.

Agrega-se ainda a este fato outra variante, destacada por Zalaquett: “após um processo gradual de abertura política, as piores violações tornam-se parte de um passado relativamente distante e existe certa medida de perdão popular”.<sup>52</sup> A soma do fator tempo com a baixa articulação social criam um obstáculo político de grande relevância para o não avançar da dimensão da justiça no Brasil.

É similar o diagnóstico de Catalina Smulovitz, que comparando o caso brasileiro ao caso argentino destaca pelo menos três distinções-chave que importam em diferentes conformações políticas para a realização de julgamentos por violações aos direitos humanos durante os regimes de exceção. Iniciando pelo já referido fato do regime brasileiro ter controle da agenda política da transição, diferentemente do que ocorreu na Argentina, com a derrota militar dos ditadores na Guerra das Malvinas/Falkland; somando-se a questão da maior densidade de reivindicação social sobre o tema na Argentina que no Brasil e, por fim, do maior lapso de tempo transcorrido entre as violações mais graves e o restabelecimento democrático no Brasil.<sup>53</sup> Os ditadores brasileiros conseguiram construir uma “estratégia de saída” que lhes garantisse a impunidade por vias

políticas, diferentemente do que ocorreu na Argentina:

A intensificação dos conflitos intramilitares, que se produziu como consequência da derrota das Malvinas, impôs às Forças Armadas grandes dificuldades para um consenso interno acerca de um plano de saída global. Contudo, os obstáculos que o Poder Executivo encontrou para impor sua autoridade perante a sociedade e as próprias Forças Armadas não impediu que ele mesmo intentasse administrar politicamente a retirada do poder.<sup>54</sup>

De toda forma, vale registrar que mesmo diante da baixa intensidade dos níveis de mobilização, comparativamente aos similares casos argentino ou chileno, deve-se ao movimento social dos familiares dos mortos e desaparecidos e aos movimentos dos demitidos por perseguição política os existentes avanços no rumo à responsabilização por meio das próprias comissões de reparação, mesmo que de forma difusa. Essa mobilização alcançou o nível de obrigar as Forças Armadas a saírem da posição que Cohen define como de “negação literal”, em que o perpetrador da violação defende-se da imputação de responsabilidade desde uma “desmentida lacônica de que ‘nada ha sucedido’”.<sup>55</sup>

## **2.2 O estágio atual da mobilização social**

O cenário da baixa amplitude de demandas por justiça transicional começa a se alterar com a aprovação da lei n. 10.559/2002 prevendo a responsabilidade

do Estado por todos os demais atos de exceção que não “morte ou desaparecimento”. A partir desse momento, para além da atuação intensa e histórica do movimento de familiares mortos e desaparecidos e dos Grupos Tortura Nunca Mais, especialmente do Rio de Janeiro e de São Paulo, e do Movimento de Justiça e Direitos Humanos do Rio Grande do Sul (em especial nas perseguições no Cone Sul e Operação Condor), emergem novas frentes de mobilização segundo pautas amplas da Justiça de transição. Entre esses grupos, estão aqueles vocacionados para a militância pelo direito à reparação, como a Associação 64/68 do Estado do Ceará, a Associação dos Anistiados do Estado de Goiás, o Fórum dos Ex-Presos Políticos do Estado de São Paulo, a ABAP (Associação Brasileira de Anistiados Políticos), a ADNAM (Associação Democrática Nacionalista de Militares), a CONAP (Coordenação Nacional de Anistiados Políticos) e dezenas de outras entidades vinculadas aos sindicatos de trabalhadores perseguidos políticos durante as grandes greves das décadas de 1980.

Em momento mais recente, a novidade é a incorporação das pautas mais amplas nos marcos do conceito de “Justiça de transição” – a defesa da responsabilização dos agentes torturadores, a defesa da instituição de uma Comissão da Verdade, a defesa da preservação do direito à memória e do direito à reparação integral –, inclusive por diferentes organizações como os Grupos Tortura Nunca Mais da Bahia, Paraná e Goi-

ás e novas organizações e grupos sociais, tais como os Amigos de 68, os Inquietos, o Comitê Contra a Anistia dos Torturadores ou a Associação dos Torturados na Guerrilha do Araguaia. Um destaque especial deve ser concedido à perspectiva ampliada e sistematizada do trabalho do Núcleo de Memória Política do Fórum dos Ex-Presos Políticos de São Paulo que vem desenvolvendo muitas iniciativas não oficiais de preservação da memória e de busca da verdade (seminários, exposições, publicações, homenagens públicas, atividades culturais e reuniões de mobilização em torno da Justiça de transição).<sup>56</sup>

É este novo cenário que leva ao ressurgimento da pauta transicional na agenda política brasileira, apresentada agora como um assunto de interesse coletivo da democracia, e não como um interesse visto apenas como privado por parte daqueles lesados diretamente pelo aparelho da repressão. Com o reaquecimento desta pauta, as limitações jurídicas voltam a ser objeto de amplo questionamento social, como se demonstrará a seguir.

### **2.3 Razões de ordem jurídica: a cultura jurídica prevalecente e a decisão do Supremo Tribunal Federal sobre o alcance da Lei de Anistia**

Atualmente, o principal obstáculo jurídico é a interpretação dada à Lei de Anistia pelo Judiciário da ditadura, recentemente reiterada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) democrático por meio do julgamento da Ação de Descumprimento de Preceito

Fundamental n. 153 (ADPF n. 153),<sup>37</sup> num fato que corrobora a tese da sucessão intergeracional de leituras não democráticas sobre o Estado de direito no Brasil.

Como levantado anteriormente, o Poder Judiciário sucessivamente ampliou o espectro de aplicação da Lei de Anistia, primeiro quanto ao objeto, usando a tese de que a lei fora bilateral para também anistiar membros do regime, depois no tempo, estendendo-a para fatos posteriores a 1979.

No caso da ADPF n. 153, a decisão do STF, em apertada síntese, reconheceu como legítima a interpretação dada à lei, fundamentando-se na ideia de que a anistia surgiu de um pacto bilateral e, ainda, constituiu-se em pilar da democratização e do Estado de direito no Brasil. Desta feita, a Suprema Corte reconheceu no regime iniciado após o golpe de Estado em 1964 os elementos essenciais de um Estado de direito e considerou legítimo o suposto pacto político contido na Lei de Anistia, que mesmo sendo medida política teria o condão de subtrair um conjunto de atividades delitivas da esfera de atuação do Poder Judiciário, cujo efeito prático é a negação do direito à proteção judicial aos cidadãos violados em seus direitos fundamentais pelo regime militar.

Nesse sentido, manifestou-se o ministro relator do caso na Corte, Eros Roberto Grau, ao afirmar que “toda a gente que conhece a nossa história sabe que o acordo político existiu, resultando no texto da lei n. 6.683/1979”, aclamando a tese da pacifi-

cação nacional por meio do esquecimento, reiterando a semântica autoritária de equiparar resistência e terrorismo e considerando as supostas “partes” em conflito como simétricas e dotadas de igual legitimidade. O ministro ainda indaga: “o que se deseja agora em uma tentativa, mais do que de reescrever, de reconstruir a história? Que a transição tivesse sido feita, um dia, posteriormente ao momento daquele acordo, com sangue e lágrimas? Com violência?”.<sup>38</sup>

Um conjunto de ministros entendeu que a lei positiva, mesmo que abominável por encobrir a tortura, teria sido útil à reconciliação nacional e, ainda, teria esgotado seus efeitos, sendo um ato jurídico agora perfeito. Apenas dois ministros da Corte, Ricardo Lewandowski e Carlos Ayres Brito, votaram pela procedência da ação da OAB, por entender que a anistia à tortura e a crimes de lesa-humanidade seria não apenas inconstitucional como também contrária ao direito internacional, e que a tese da anistia bilateral seria falha, haja vista que anistias aos “dois lados” num mesmo ato não anularia o fato de no ato o regime estar anistiando a si próprio.

Inobstante, o grande fato é que a decisão do STF torna a lei de 1979 formalmente válida no ordenamento jurídico brasileiro, estabelecendo uma continuidade direta e objetiva entre o sistema jurídico da ditadura e o da democracia, vedando de forma peremptória a investigação de ilícitos penais que tenham ocorrido e se esgotado entre 1961 e 1979. Se até a decisão da Corte ainda se tratava a Lei de

Anistia como um obstáculo jurídico a se superar para a obtenção de responsabilização penal de determinados delitos, da decisão em diante tal possibilidade restou muito restrita, de modo que hoje a decisão da Suprema Corte é, sem dúvida, o maior obstáculo jurídico para o avanço da Justiça de transição no país.

### 3. ALTERNATIVAS PARA A VERDADE E A JUSTIÇA NO BRASIL

Por todo o exposto, ao buscar conclusões sobre a Justiça de transição no Brasil partimos da convicção de que a reparação é o eixo estruturante das estratégias sociais para obtenção de avanços, e de onde se construíram importantes processos de elucidação histórica. É o processo de reparação que tem possibilitado a revelação da verdade histórica, o acesso aos documentos, o registro dos testemunhos dos perseguidos políticos e a realização dos debates públicos sobre o tema.

Não obstante, é flagrante que os dois grandes desafios por enfrentar na transição brasileira são a verdade e a justiça. Do ponto de vista ético, a revelação do passado e o processamento dos crimes mostram uma sinalização ao futuro de não repetição do ocorrido, enquanto do ponto de vista estratégico entende-se que a combinação entre anistias a um determinado conjunto de condutas, cumulada com julgamento seletivo para determinadas outras (os crimes de lesa-humanidade), permite um maior avanço democrático e dos direitos

humanos, aplicando-se prescritivamente aquilo que Payne e outros identificaram empiricamente e descreveram como o modelo do “equilíbrio da justiça”.<sup>39</sup>

No sentido de promover a verdade, a maior possibilidade atualmente concentra-se na instituição de uma Comissão da Verdade. Após recente debate público, em processo de conferência nacional com delegados de todo o país, a proposta de criação de uma Comissão da Verdade foi incluída no Plano Nacional de Direitos Humanos e um grupo de trabalho, especialmente designado pelo presidente da República, formulou o projeto encaminhado pelo governo ao Congresso Nacional. Se aprovado, o projeto criará uma Comissão com as características do quadro na página seguinte.

As alternativas de justiça hoje concentram-se em duas possibilidades: o acionamento dos tribunais internacionais e a utilização da justiça nacional para aquilo que foge à decisão do STF.

No cenário internacional, a Corte Interamericana de Direitos Humanos é, certamente, o *locus* a ser acionado como forma de “driblar” a Lei de Anistia de 1979. Inobstante, importa pontuar que a Corte não possui meios para promover punições efetivas, apenas recomendando ao Estado condenado que investigue, puna e repare a violação, coisa que poderá novamente esbarrar na Justiça brasileira, inserindo a decisão internacional no círculo vicioso da cultura de nosso Judiciário. De toda sorte, a condenação em cortes internacionais, como ocorreu

no caso Gomes Lund x Brasil junto à Corte Interamericana de Direitos Humanos, cumpre o papel de mobilizar a sociedade e, ainda, de pressionar o Judiciário para que corrija seus próprios erros, notoriamente no que diz respeito à concessão de anistia a violações graves contra os direitos humanos. O Estado brasileiro

tem o dever de implementar na íntegra a decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso Araguaia.

No plano nacional, resta a possibilidade de buscar justiça para além das bordas da decisão do STF. A priori, seguem abertas as seguintes possibilidades após a decisão da Corte: (a) a apuração de

<b>Comissão da Verdade (PL n. 7.376/2010)</b>	
Objetivos da Comissão	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Examinar e esclarecer as graves violações de direitos humanos praticadas entre 1946 e 1988.</li> <li>• Produzir relatório final.</li> </ul>
Número de membros	Sete (7), designados pelo presidente da República.
Duração do mandato dos membros	Para todo o processo, que termina com a publicação do relatório.
Mandato da Comissão	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Esclarecer os fatos e as circunstâncias dos casos de graves violações de direitos humanos ocorridas no Brasil entre 1946 e 1988.</li> <li>• Promover o esclarecimento circunstanciado dos casos de torturas, mortes, desaparecimentos forçados, ocultação de cadáveres e sua autoria, ainda que ocorridos no exterior.</li> <li>• Identificar e tornar público as estruturas, os locais, as instituições e as circunstâncias relacionados à prática de violações de direitos humanos, suas eventuais ramificações nos diversos aparelhos estatais e na sociedade.</li> <li>• Encaminhar aos órgãos públicos competentes toda e qualquer informação obtida que possa auxiliar na localização e identificação de corpos e restos mortais de desaparecidos políticos.</li> <li>• Colaborar com todas as instâncias do poder público para apuração de violação de direitos humanos.</li> <li>• Recomendar a adoção de medidas e políticas públicas para prevenir violação de direitos humanos, assegurar sua não repetição e promover a efetiva reconciliação nacional.</li> <li>• Promover, com base nos informes obtidos, a reconstrução da história dos casos de grave violação de direitos humanos, bem como colaborar para que seja prestada assistência às vítimas de tais violações.</li> </ul>
Poderes e faculdades da Comissão	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Receber testemunhos, informações, dados e documentos que lhe forem encaminhados voluntariamente, assegurada a não identificação do detentor ou depoente, quando solicitado.</li> <li>• Requisitar informações, dados e documentos de órgãos e entidades do poder público, ainda que classificados em qualquer grau de sigilo.</li> <li>• Convocar, para entrevistas ou testemunho, pessoas que guardem qualquer relação com os fatos e circunstância examinados.</li> <li>• Determinar a realização de perícias e diligências para coleta ou recuperação de informações, documentos e dados.</li> <li>• Promover audiências públicas.</li> <li>• Requisitar proteção aos órgãos públicos para qualquer pessoa que se encontre em situação de ameaça, em razão de sua colaboração com a Comissão Nacional da Verdade.</li> <li>• Promover parcerias com órgãos e entidades, públicos ou privados, nacionais ou internacionais, para o intercâmbio de informações, dados e documentos.</li> <li>• Requisitar o auxílio de entidades e órgãos públicos.</li> </ul>
Duração da Comissão	Dois (2) anos.

delitos cometidos após agosto de 1979, haja vista terem sido praticadas torturas, mortes e desaparecimentos mesmo após esta data; (b) o acionamento na esfera civil dos responsáveis por graves violações aos direitos humanos, especialmente em ações declaratórias; (c) a implementação de ações similares aos “juízos da verdade”, com o acionamento do Judiciário para o esclarecimento de fatos históricos obscuros; (d) na interpelação ao STF relativa aos crimes de desaparecimento forçado sobremaneira em razão de jurisprudência anterior da própria Corte que os consideraram como crimes continuados. Resta lembrar que existem embargos declaratórios interpostos pela OAB sobre a decisão da ADPF n. 153, o que forçará nova manifestação do STF.

O que há de se destacar é que, em todos os casos, o fundamental é a articulação social em torno da questão. É a pressão social que alimenta a agenda da justiça transicional, especialmente em contextos de transição por transformação, em que o regime segue com parcelas substanciais de poder. Qualquer das estratégias antes descritas, tanto no que toca à Comissão da Verdade, quanto no que diz respeito ao acionamento da justiça nacional e internacional, dependem, sobremaneira, da capacidade dos movimentos pró-direitos humanos e pró-democracia de ativarem instituições de Estado, como o Ministério Público, ou mesmo de acionarem individualmente a Justiça, como forma de gerar novas decisões que, gradualmente, revertam o quadro de impunidade que se tenta impor.

## N O T A S

1. Cf. TEITEL, Ruti. *Transitional Justice*. Oxford, New York: Oxford University Press, 2000, bem como ZALAUQUETT, José. La reconstrucción de la unidad nacional y el legado de violaciones de los derechos humanos. *Revista Perspectivas*, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Universidad de Chile, v. 2, n. especial, 20 p., e GENRO, Tarso. *Teoría da democracia e justiça de transição*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2009.
2. O fato é que as experiências internacionais têm demonstrado que não é possível formular um “escalonamento de benefícios” estabelecendo uma ordem sobre quais ações justas devem ser adotadas primeiramente, ou sobre que modelos devem ajustar-se a realidade de cada país, existindo variadas experiências de combinações exitosas. Cf. CIURLIZZA, Javier. Para um panorama global sobre a justiça de transição: Javier Ciurlizza responde Marcelo Torelly. *Revista Anistia Política e Justiça de Transição*, Brasília, Ministério da Justiça, n. 1, p. 22-29, jan.-jun. 2009.
3. Algumas destas reflexões sobre a reparação no Brasil estão mais bem desenvolvidas em: ABRÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo D. Justiça de transição no Brasil: a dimensão da reparação. *Revista Anistia Política e Justiça de Transição*, Brasília, Ministério da Justiça, n. 3, p. 108-139, jan.-jun. 2010.

4. Nesse sentido, confira GRECO, Heloisa Amélia. *Dimensões fundacionais da luta pela anistia*. 2003. Tese (Doutorado em História), Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2v. Exemplificando: enquanto na Argentina a anistia foi uma imposição do regime contra a sociedade, ou seja, uma *explícita* autoanistia do regime visando o perdão aos crimes perpetrados pelo Estado; no Brasil a anistia foi amplamente reivindicada por meio de manifestações sociais significativas e históricas, pois se referia originalmente ao perdão dos crimes de resistência cometidos pelos perseguidos políticos, que foram banidos, exilados e presos. A luta pela anistia foi tamanha que mesmo sem a aprovação no Parlamento do projeto de lei de anistia demandado pela sociedade civil, que propunha uma anistia ampla, geral e irrestrita para os perseguidos políticos, e diante da aprovação do projeto de anistia restrito originário do Poder Executivo militar, a cidadania brasileira reivindica legitimamente sua conquista para si e até a atualidade reverbera a memória de seu vitorioso processo de conquista nas ruas em torno dos trabalhos realizados pelos Comitês Brasileiros pela Anistia e também pelas pressões internacionais, como relata GREEN, James. *Apesar de vocês*. São Paulo: Companhia das Letras, 2009, sobre a mobilização internacional nos EUA.
5. A lei n. 10.559/02 prevê como critério geral de indenização, a fixação de uma prestação mensal, permanente e continuada, em valor correspondente ou ao padrão remuneratório que a pessoa ocuparia se na ativa estivesse, caso não houvesse sido afastada do seu vínculo laboral, ou a outro valor arbitrado com base em pesquisa de mercado. O outro critério fixado, para quem foi perseguido, mas não teve perda de vínculo laboral, é o da indenização em prestação única em até trinta salários mínimos por ano de perseguição política reconhecida com um teto legal de cem mil reais. A lei n. 9.140/95 prevê também uma prestação única que atingiu um máximo de 152 mil reais para os familiares de mortos e desaparecidos. A crítica que se faz ao modelo é a da possibilidade de pessoas submetidas à tortura ou desaparecimento ou morte e que não tenham em sua história de repressão a perda de vínculos laborais poderem acabar sendo indenizadas com valores menores que as pessoas que tenham em seu histórico a perda de emprego. Uma conclusão ligeira daria a entender que o direito ao projeto de vida interrompido foi mais valorizado que o direito à integridade física, o direito à liberdade ou o direito à vida. Esta conclusão deve ser relativizada pelo dado objetivo de que a legislação prevê que os familiares dos mortos e desaparecidos podem pleitear uma dupla indenização (na Comissão de Anistia e na Comissão de Mortos e Desaparecidos) no que se refere à perda de vínculos laborais ocorridos previamente às suas mortes e desaparecimentos (no caso da prestação mensal) ou a anos de perseguições em vida (no caso da prestação única). Além disso, a maioria dos presos e torturados que sobreviveram concomitantemente também perderam seus empregos ou foram compelidos ao afastamento de suas atividades profissionais formais (de forma imediata ou não) em virtude das prisões ou de terem que se entregar ao exílio ou à clandestinidade. Estes casos de duplicidade de situações persecutórias são a maioria na Comissão de Anistia e, para eles, não cabe sustentar a tese de subvalorização dos direitos da pessoa humana frente aos direitos trabalhistas em termos efetivos. Em outro campo, a situação é flagrantemente injusta para um rol específico de perseguidos políticos: aqueles que não chegaram a sequer inserir-se no mercado de trabalho em razão das perseguições, como é o caso clássico de estudantes expulsos que tiveram que se exilar ou entrar na clandestinidade e o das crianças que foram presas e torturadas com os pais ou familiares. Para reflexões específicas sobre as assimetrias das reparações econômicas no Brasil e o critério indenizatório especial, destacado pela clássica divisão entre dano material e dano moral do Código Civil brasileiro, confira-se: ABRÃO, Paulo et al. Justiça de transição no Brasil: o papel da Comissão de Anistia do Ministério da Justiça. *Revista Anistia Política e Justiça de Transição*, Brasília, Ministério da Justiça, n. 1, p. 12-21, jan.-jun. 2009.
6. A lei n. 10.559/02 prevê, portanto, duas fases procedimentais para o cumprimento do mandato constitucional de reparação: a primeira, a *declaração da condição de anistiado político* pela verificação dos fatos previstos nas situações persecutórias discriminadas no diploma legal. A “declaração de anistiado político” é ato de reconhecimento ao direito de resistência dos perseguidos políticos e também de reconhecimento dos erros cometidos pelo Estado contra seus concidadãos. A segunda fase é a *concessão da reparação econômica*. O conceito de reconhecimento que aqui trabalho remete à obra de HONNETH, Axel. *Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais*. São Paulo: Ed. 34, 2003. Para um aprofundamento teórico da ideia de anistia enquanto reconhecimento, confira BAGGIO, Roberta. Justiça de transição como reconhecimento: limites e possibilidades do processo brasileiro. In: SANTOS, Boaventura; ABRÃO, Paulo; MACDOWELL, Cecília; TORELLY, Marcelo (org.). *Repressão e memória política no contexto ibero-americano*. Brasília; Coimbra: Ministério da Justiça; Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, 2010. A tradição do “direito à resistência” remonta aos primeiros estudos contratualistas e acompanha-nos até a atualidade. Bobbio afirma a existência de duas grandes linhas de sustentação da questão, uma vinculada à obediência irrestrita ao soberano, outra que defende o direito de resistência a este em nome de uma causa maior – como a República ou a democracia –, filiando-se a segunda: “O primeiro ponto de vista é o de quem se posiciona como conselheiro do príncipe, presume ou finge ser o porta-voz dos interesses nacionais, fala em nome do Estado presente; o segundo ponto de vista é o de quem fala em nome do antiestado ou do

Estado que será. Toda a história do pensamento político pode ser distinguida conforme se tenha posto o acento, como os primeiros, no dever da obediência, ou, como os segundos, no direito à resistência (ou à revolução). Essa premissa serve apenas para situar nosso discurso: o ponto de vista no qual colocamos, quando abordamos o tema da resistência à opressão, não é o primeiro, mas o segundo”. BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2004, p. 151.

7. O que se pode depreender da legislação vigente no Brasil, tomando-se em conta o universo de possíveis medidas de reparação sistematizadas por Pablo de Greiff (DE GREIFF, Pablo. *Justice and reparations*. In: DE GREIFF, Pablo (ed.). *The handbook of reparations*. New York, Oxford: Oxford University Press, 2006, p. 451-477), quais sejam: medidas de restituição, compensação, reabilitação e satisfação e garantias de não repetição. Há a implantação de uma rica variedade de medidas de reparação, individuais e coletivas, materiais e simbólicas, em especial após o governo Lula, que inovou na política de reparação agregando uma gama de mecanismos de reparação simbólica e ações para aperfeiçoar a busca pela verdade.
8. Coube ao governo Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) implantar as Comissões de Reparação. A primeira, a Comissão Especial de Mortos e Desaparecidos Políticos, limitada ao reconhecimento da responsabilidade do Estado por mortes e desaparecimentos (lei n. 9.140/95). A segunda, a Comissão de Anistia, direcionada para reparar os atos de exceção, incluindo as torturas, prisões arbitrárias, demissões e transferências por razões políticas, sequestros, coação à clandestinidade e ao exílio, banimentos, expurgos estudantis e monitoramentos ilícitos (lei n. 10.559/02).
9. ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *Caso Gomes Lund e outros x Brasil*. Em uma primeira ação, por iniciativa do Centro Internacional para a Justiça e o Direito Internacional (CEJIL), representando familiares de mortos e desaparecidos durante o episódio da Guerrilha do Araguaia, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) interpelou o Estado brasileiro perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos pela detenção arbitrária, tortura e desaparecimento durante a ditadura militar (1964-1985) de setenta pessoas ligadas à Guerrilha do Araguaia e camponeses que viviam na região. É a primeira vez que o Brasil é levado à Corte em razão de violações ocorridas durante o seu regime militar.
10. A partir de 2007, a Comissão de Anistia passou a formalmente “pedir desculpas oficiais” pelos erros cometidos pelo Estado, consubstanciado no ato declaratório de anistia política. Corrigiu-se, dentro das balizas legais existentes, o desvirtuamento interpretativo que dava ao texto legal uma leitura economicista, uma vez que a anistia não poderia ser vista como a imposição da amnésia ou como ato de esquecimento, ou de suposto e ilógico perdão do Estado a quem ele mesmo perseguiu e estigmatizou como subversivo ou criminoso. Para um panorama mais amplo deste processo, confira: ABRÃO, Paulo et al. *As caravanas da anistia: um instrumento privilegiado da Justiça de transição brasileira*. In: SANTOS, Boaventura de Sousa; ABRÃO, Paulo; MACDOWELL, Cecília; TORELLY, Marcelo. *Repressão e memória política no contexto ibero-americano: estudos sobre o Brasil, Guatemala, Moçambique, Peru e Portugal*. Coimbra; Brasília: Universidade de Coimbra; Ministério da Justiça, 2010, p. 185-227.
11. Para um maior aprofundamento sobre o Memorial da Anistia, sugerimos a leitura de SILVA FILHO, José Carlos Moreira; PISTORI, Edson. *Memorial da anistia política do Brasil*. *Revista Anistia Política e Justiça de Transição*, Brasília, Ministério da Justiça, n. 1, p. 113-133, jan.-dez. 2009.
12. Vide, por exemplo, a extinção do Serviço Nacional de Informações (SNI); a criação do Ministério da Defesa submetendo os comandos militares ao poder civil; a criação do Ministério Público com missão constitucional que envolve a proteção do regime democrático, da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis; a criação da Defensoria Pública da União; a criação de programas de educação em direitos humanos para as corporações da polícia promovidos pelo Ministério da Educação; a extinção dos DOI-CODI e DOPS; a revogação da Lei de Imprensa criada na ditadura; a extinção das DSI’s (divisões de segurança institucional) ligadas aos órgãos da administração pública direta e indireta; a criação da Secretaria Especial de Direitos Humanos; as mais variadas e amplas reformas no arcabouço legislativo advindo do regime ditatorial; a criação dos tribunais eleitorais independentes com autonomia funcional e administrativa.
13. Além do livro *Direito à verdade e à memória*, a Secretaria Especial de Direitos Humanos mantém uma exposição fotográfica denominada *Direito à memória e à verdade: a ditadura no Brasil 1964-1985* e recentemente lançou mais duas publicações: *História de meninas e meninos marcados pela ditadura* e *Memórias do feminino*. O Centro de Referência das Lutas Políticas no Brasil (1964-1985) – Memórias Reveladas – foi criado em 13 de maio de 2009 e é coordenado pelo Arquivo Nacional. O fato é que alguns dos mais ricos acervos de arquivos da repressão encontram-se sob posse das comissões de reparação, que têm colaborado para a construção da verdade histórica pelo ponto de vista dos perseguidos políticos. O governo Lula enviou ao Congresso um projeto de lei (PL n. 7.376/2010) para a criação de uma Comissão Nacional da

Verdade, ainda em tramitação. A Comissão de Anistia mantém o projeto Marcas da Memória, com publicações, registros de história oral, audiências públicas e chamadas públicas para financiar projetos de memória da sociedade civil. O Memorial da Anistia está em construção na cidade de Belo Horizonte.

14. Os centros da estrutura de repressão dos comandos militares: o CISA (Centro de Informações de Segurança da Aeronáutica); o CIE (Centro de Informações do Exército) e o CENIMAR (Centro de Informações da Marinha).
15. Para maiores informações confira: FÁVERO, Eugênia Augusta Gonzaga. Crimes da ditadura: iniciativas do Ministério Público Federal em São Paulo. In: SOARES, Inês Virgínia Prado; KISHI, Sandra Akemi Shimada. *Memória e verdade: a Justiça de transição no Estado democrático brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 213-234, e, também, WEICHERT, Marlon Alberto. Responsabilidade internacional do Estado brasileiro na promoção da justiça transicional. In: SOARES, Inês Virgínia Prado; KISHI, Sandra Akemi Shimada, op. cit., p. 153-168. Diante dessa constatação e das obrigações assumidas pelo Brasil em compromissos internacionais, a Comissão de Anistia do Ministério da Justiça promoveu a audiência pública "Limites e possibilidades para a responsabilização jurídica dos agentes violadores de direitos humanos durante o Estado de exceção no Brasil", ocorrida em 31 de julho de 2008. Foi a primeira vez que o Estado brasileiro tratou oficialmente do tema após quase trinta anos da Lei de Anistia. A audiência pública promovida pelo Poder Executivo rompeu com o "tema proibido" e teve o condão de unir forças que se manifestavam de modo disperso, articulando as iniciativas da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), do Ministério Público Federal de São Paulo, das diversas entidades civis, como a Associação dos Juizes pela Democracia, o Centro Internacional para a Justiça e o Direito Internacional (CEJIL), a Associação Brasileira de Anistiados Políticos (ABAP), a ADNAM (Associação Democrática Nacionalista de Militares), e, ainda, fomentando a rearticulação de iniciativas nacionais pró-anistia. A audiência pública resultou em um questionamento junto ao Supremo Tribunal Federal, por meio de uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF n. 153).
16. TEITEL, Ruti. Ruti Teitel responde (entrevista a Marcelo D. Torelly). *Revista Anistia Política e Justiça de Transição*, Brasília, Ministério da Justiça, n. 3, p. 28, jan.-jun. 2010.
17. A esse respeito, confira-se o conceito de "Constituição como acoplamento estrutural entre direito e política". NEVES, Marcelo. *Entre Têmis e Leviatã*. São Paulo: Martins Fontes, 2006.
18. FILIPPINI, Leonardo; MAGARRELL, Lisa. Instituciones de la Justicia de Transición y contexto político. In: RETTBERG, Angelika (org.). *Entre el perdón y el paredón*. Bogotá: Universidade de los Andes, 2005, p. 151. N. Ed.: no original, "el éxito de una adecuada transición depende de la correcta planificación de las acciones, observando todos los componentes del proceso".
19. ZALAQUETT, José. La reconstrucción de la unidad nacional y el legado de violaciones de los derechos humanos. *Revista Perspectivas*, Universidade do Chile, Faculdade de Ciências Físicas e Matemáticas, v. 2, número especial, p. 10.
20. Numa transição por transformação "(...) those in power in the authoritarian regime take the lead and play the decisive role in ending that regime and changing into a democratic system. (...) it occurred in well-established military regimes where governments clearly controlled the ultimate means of coercion vis-à-vis authoritarian systems that had been successful economically, such as Spain, Brazil, Taiwan, Mexico, and, compared to other communist states, Hungary." (...) "In Brazil, (...) President Geisel determined that political change was to be 'gradual, slow, and sure'. (...) In effect, Presidents Geisel and Figueiredo followed a two-step forward, one-step backward policy. The result was a creeping democratization in which the control of the government over the process was never seriously challenged". HUNTINGTON, Samuel. *The third wave*. Oklahoma: Oklahoma University Press, 1993, p. 124-126.  
N. Ed.: Em tradução livre, "(...) aqueles com poder no regime autoritário assumem a liderança e desempenham um papel decisivo no encerramento daquele regime e na transformação em um sistema democrático. (...) ocorreu em regimes militares bem estruturados onde os governos claramente controlavam os meios finais de coerção de sistemas assumidamente autoritários bem-sucedidos economicamente, como o da Espanha, Brasil, Taiwan, México, e, comprado a outros Estados comunistas, Hungria." (...) "No Brasil, (...), o presidente Geisel determinou que a mudança política era para ser 'gradual, lenta e segura'. (...) Com efeito, os presidentes Geisel e Figueiredo deram dois passos à frente, e um para atrás da política. O resultado foi uma arastada democratização, na qual o controle do governo sobre o processo nunca foi seriamente ameaçado".
21. Cf. HUNTINGTON, Samuel, op. cit., p. 126. N. Ed.: no original, "the genius of the Brazilian transformation is that it is virtually impossible to say at what point Brazil stop being a dictatorship and became a democracy".

22. Sobre este raciocínio, ver GENRO, Tarso. *Teoria da democracia e justiça de transição*. Belo Horizonte: UFMG, 2009, p. 30-31.
23. O projeto econômico desenvolvimentista da ditadura foi, certamente, um de seus maiores aliados na conquista de legitimação social e garantiu ampla adesão civil ao regime. Ainda em 1978, antes da anistia, Celso Lafer fazia a seguinte avaliação: “A que título, portanto, os que governam hoje o Brasil exercem o poder? Consoante se verifica pelas exposições dos atos institucionais que fundamentam o uso da moeda da coerção organizada, uma legitimidade de negação ao caos, ao comunismo e à corrupção, vistos como características principais da República populista dos anos 60. Esse fundamento negativo deseja ver-se assegurado, num processo de legitimação positiva face aos governados, pela racionalidade da administração econômica, na presidência Castello Branco (gestão econômica dos ministros Roberto Campos e Octavio Gouveia de Bulhões), e pela eficácia econômica, isto é, pelo desenvolvimento, nas presidências Costa e Silva e Médici (gestão econômica do ministro Delfim Netto)”. LAFER, Celso. *O sistema político brasileiro*. São Paulo: Perspectiva, 1978, p. 74.
24. Cf. VIANA, Gilney; CIPRIANO, Perly. *Fome de liberdade: a luta dos presos políticos pela anistia*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2009. Bem como: BRASIL. Ministério da Justiça. *30 anos da luta pela anistia no Brasil*: catálogo. Brasília: Ministério da Justiça, 2009.
25. Para uma mais ampla descrição deste processo, confira: GONÇALVES, Danyelle Nilin. Os múltiplos sentidos da anistia. *Revista Anistia Política e Justiça de Transição*, Brasília, Ministério da Justiça, n. 1, p. 272-295, jan./jun. 2009.
26. GREGO, Heloísa Amélia. Memória vs. esquecimento, instituinte vs. instituído: a luta pela anistia ampla, geral e irrestrita. In: SILVA, Haike (Org.). *A luta pela anistia*. São Paulo: UNESP; Arquivo Público; Imprensa Oficial, 2009, p. 203.
27. Ressalta-se que algumas famílias de perseguidos tiveram, sim, importantes iniciativas, mas constituem-se casos isolados dentro do amplo conjunto de perseguidos que poderiam ter acionado a Justiça e não o fizeram.
28. PEREIRA, Anthony. *Repressão e ditadura: o autoritarismo e o Estado de direito no Brasil, Chile e Argentina*. São Paulo: Paz e Terra, 2010, p. 59.
29. Foram cassados os seguintes ministros do STF: Victor Nunes Leal, Hermes Lima e Evandro Lins e Silva.
30. RUCHT, Dieter. Sociedade como projeto – projetos na sociedade: sobre o papel dos movimentos sociais. *Civitas – Revista de Ciências Social*, Porto Alegre, PUC-RS, ano 2, n. 1, p. 19, jun. 2002.
31. TEITEL, Ruti, op cit., p. 36.
32. ZALAQUETT, José, op. cit., p. 11. N. Ed.: citação no original: “luego de un proceso gradual de apertura política, las peores violaciones han llegado a ser parte del pasado relativamente lejano y existe cierta medida de perdón popular”. A única pesquisa de opinião realizada no país sobre os crimes da ditadura foi realizada após a decisão do STF contrariamente à responsabilização dos agentes de Estado perpetradores de violações aos direitos humanos na ditadura militar. O Instituto Datafolha, mantido pelo jornal *A Folha de São Paulo*, revela que 40% dos brasileiros defendem a punição, enquanto 45% se declaram contrários. Outros 4% são indiferentes, e 11% não sabem opinar. O Datafolha também ouviu os brasileiros sobre o tratamento a pessoas que praticaram atos “terroristas” (sic) contra o governo militar no período. Neste caso, o apoio ao perdão é maior: 49% se dizem contra qualquer tipo de punição, e 37% a favor. Outros 3% são indiferentes, e 11% não sabem opinar. O levantamento foi feito em 20 e 21 de maio de 2010, com 2.660 eleitores, e a margem de erro é de dois pontos percentuais para mais ou para menos.
33. SMULOVITZ, Catalina. *Represión y política de derechos humanos en Argentina*. Apresentação de PowerPoint. Santiago: Universidad de Chile, Centro de Derechos Humanos, mar. 2010.
34. ACUÑA, Carlos; SMULOVITZ, Catalina. Militares en la transición argentina: del gobierno a la subordinación constitucional. In: PÉROTIN-DUMON, Anne (org.). *Historizar el pasado vivo en América Latina*. Buenos Aires, s. ed., s.d., p. 83. N. Ed.: citação no original: “la intensificación de los conflictos intramilitares, que se produjo como consecuencia de la derrota de Malvinas, les impuso a las Fuerzas Armadas grandes dificultades para acordar internamente un plan de salida global. Sin embargo, las trabas que el Poder Ejecutivo encontró para imponer su autoridad ante la sociedad y en las propias Fuerzas Armadas no impidió que el mismo intentara administrar políticamente la retirada del poder”.
35. COHEN, Stanley. *Estado de negación: ensayo sobre atrocidades y sufrimientos*. Buenos Aires: Faculdade de Direito da Universidade de Buenos Aires; British Council Argentina, 2005, p. 124.

36. Com a atuação desses novos grupos somada a dos grupos históricos, a temática da Justiça de transição passou a fazer parte da agenda de associações mais amplas de defesa de direitos humanos, como a Associação Nacional de Direitos Humanos – Pesquisa e Pós-Graduação (ANDHEP), a Associação Brasileira de Imprensa (ABI), a Associação Juizes pela Democracia (AJD), a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e mesmo de movimentos com pautas absolutamente setorizadas, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST). Além disso, o tema da verdade e da memória ganhou um capítulo próprio no Plano Nacional de Direitos Humanos do Estado brasileiro.
37. A Comissão de Anistia do Ministério da Justiça promoveu a audiência pública “Limites e possibilidades para a responsabilização jurídica dos agentes violadores de direitos humanos durante o Estado de exceção no Brasil”, ocorrida em 31 de julho de 2008, já citada anteriormente na nota 15. Esta audiência pública resultou em um questionamento junto ao STF, por meio da ADPF n. 153. Ressalte-se que a controvérsia jurídica debatida pelo Ministério da Justiça e levada ao STF pela Ordem dos Advogados do Brasil advinha, inclusive, do trabalho do Ministério Público Federal de São Paulo ao ajuizar ações civis públicas em favor da responsabilização jurídica dos agentes torturadores do DOI-CODI, além das iniciativas judiciais interpostas por familiares de mortos e desaparecidos, a exemplo do pioneirismo da família do jornalista Vladimir Herzog que, ainda em 1978, saiu vitoriosa de uma ação judicial que declarou a responsabilidade do Estado por sua morte.
38. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Voto do ministro relator Eros Roberto Grau, em abril de 2010, na ADPF n. 153.
39. Cf. OLSEN, Tricia; PAYNE, Leigh; REITER, Andre G. *Transitional justice in balance*. Washington: United States Peace Institute, 2010.

## R E S U M O

A Lei de Anistia no Brasil e as dimensões do processo de Justiça de transição. As ações de reparação por meio da Comissão Especial de Mortos e Desaparecidos Políticos e da Comissão de Anistia. Responsabilização judicial dos violadores de direitos humanos durante a ditadura militar (1964-1985). A atuação do Judiciário e a mobilização social. O direito à verdade e à memória.

*Palavras-chave: Lei de Anistia; Justiça de transição no Brasil; Comissão Especial de Mortos e Desaparecidos Políticos; Comissão de Anistia; Comissão da Verdade.*

## A B S T R A C T

The amnesty law and the dimensions of the process of transitional justice in Brazil. The actions of redress through the Comissão Especial de Mortos e Desaparecidos Políticos and the Comissão de Anistia. Judicial accountability of human rights violators during the military dictatorship (1964-1985). The role of the tribunals and social mobilization. The right to truth and to memory.

*Keywords: Amnesty Law; Transitional justice in Brazil; Comissão Especial de Mortos e Desaparecidos Políticos; Comissão de Anistia; Truth commission.*

## R E S U M É N

La ley de amnistía en Brasil y las dimensiones del proceso de justicia de transición. Las acciones de reparación por medio de la Comissão Especial de Mortos e Desaparecidos Políticos y la Comisión de Amnistía. Responsabilidad de los que han violado los derechos humanos durante la dictadura militar (1964-1985). El papel del poder judicial y la movilización social. El derecho a la verdad y a la memoria.

*Palabras claves: Ley de amnistía; Justicia de transición en Brasil; Comissão Especial de Mortos e Desaparecidos Políticos; Comissão de Anistia; Comisión de Verdad.*

---

Recebido em 26/4/2011

Aprovado em 24/5/2011