

## Mutações do conceito de anistia na justiça de transição brasileira: a terceira fase luta pela anistia<sup>1</sup>

Paulo Abrão<sup>2</sup> & Marcelo D. Torelly<sup>3</sup>

### 1. Introdução

Neste estudo procuraremos sistematizar algumas teses defendidas em textos esparsos ao longo dos últimos quatro anos que, partindo de idéia de que o programa de reparações às vítimas constitui o “eixo estruturante” da justiça de transição no Brasil<sup>4</sup>, promovendo os denominados “direitos da transição<sup>5</sup>”, busca explicitar a ambigüidade da Lei de Anistia de 1979 enquanto processo social cujo legado e conseqüências seguem em disputa, ensejando um “paradoxo da vitória de todos”<sup>6</sup> que se traduz em distintas concepções sobre a anistia no Brasil: de um lado, é lida como *impunidade e esquecimento*, de outro, como *liberdade e reparação*<sup>7</sup>.

---

<sup>1</sup> As opiniões expressas neste texto são de seus autores, não necessariamente refletindo posições das instituições em que atuam. Versões preliminares desta apresentação foram apresentadas nos seguintes encontros acadêmicos: seminário internacional *Limites e Possibilidades da Justiça de Transição*, Porto Alegre: PUCRS, abril de 2012; seminário internacional *História Contemporânea: memória, trauma e reparação*, Rio de Janeiro: Instituto de História da UFRJ, maio de 2012; seminário *O direito à verdade: informação, memória e cidadania*, São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado, junho de 2012, e; seminário brasileiro-alemão *Transitional Justice: vergleichende eiblicke in transitionsprozesse aus Brasilien und Deutland*, Frankfurt: Goethe Universität, julho de 2012. Agradecemos a todos os que contribuíram para seu aprimoramento nestes distintos fóruns.

<sup>2</sup> Doutor em Direito pela PUC-Rio. Professor da Faculdade de Direito da PUCRS e do programa europeu de mestrado e doutorado em Direitos Humanos da Universidad Pablo de Olavide (Espanha). É Secretário Nacional de Justiça e Presidente da Comissão de Anistia do Ministério da Justiça.

<sup>3</sup> Mestre e Doutorando em Direito pela Universidade de Brasília. Coordenador-Geral de Memória Histórica da Comissão de Anistia do Ministério da Justiça.

<sup>4</sup> Veja-se nosso: Abrão, Paulo & Torelly, Marcelo D. “O programa de reparações como eixo estruturante da justiça de transição no Brasil”, in: Reátegui, Felix (org.). *Justiça de Transição – Manual para a América Latina*. Brasília/Nova Iorque: Ministério da Justiça/ICTJ, 2011, pp. 473-516. O termo Justiça de Transição será utilizado em sentido amplo para referir-se aos mecanismos disponíveis para lidar com o legado de violência do passado: verdade, reparação, justiça e reforma das instituições.

<sup>5</sup> Cf. Abrão, Paulo & Genro, Tarso. *Os direitos da transição e a democracia no Brasil: estudos sobre a Justiça de Transição e a Teoria da Democracia*. Belo Horizonte: Fórum, 2012. Capítulo 2.

<sup>6</sup> Cf.: Torelly, Marcelo D. *Justiça de Transição e Estado Constitucional de Direito*. Belo Horizonte: Fórum, 2012. Capítulo 04, item 4.3.

<sup>7</sup> Cf.: Abrão, Paulo & Torelly, Marcelo D. “Resistance do change: Brazil’s persistent amnesty and its alternatives for truth and justice”, in: Lessa, Francesca & Payne, Leigh (org.) *Amnesty in the Age of Human Rights Accountability*. Nova Iorque: Cambridge University Press, pp. 152-180 ou Payne, Leigh; Abrão, Paulo; Torelly, Marcelo D. (orgs.). *A Anistia na Era da Responsabilização – o Brasil em perspectiva internacional e comparada*. Brasília/Oxford: Ministério da Justiça/Universidade de Oxford, 2011. pp.212-248.

A aprovação da lei de anistia no Brasil em 1979, durante o regime militar, é o marco jurídico fundante do processo de redemocratização. De tal sorte que do conceito de anistia emana toda a concepção da Justiça de Transição no Brasil. O conceito de anistia enquanto “impunidade e esquecimento” defendido pelo regime militar e seus apoiadores seguiu estanque ao longo dos últimos anos, passando por atualizações jurisprudenciais. Já o conceito de anistia defendido pela sociedade civil na década de 1970 – anistia enquanto liberdade – seguiu desenvolvendo-se durante a democratização, consolidando-se na idéia de “anistia enquanto reparação” presente na Constituição de 1988.

Para além da exposição da síntese desta tese, o presente texto procurará analisar também o momento atual da justiça transicional brasileira, com a articulação de novos movimentos sociais, por demandas por justiça junto ao Supremo Tribunal Federal<sup>8</sup>, na Corte Interamericana de Direitos Humanos<sup>9</sup>, com a nova posição da Câmara Criminal do Ministério Público Federal<sup>10</sup>, a aprovação da Lei de Acesso à Informação<sup>11</sup> e a criação da Comissão Nacional da Verdade<sup>12</sup>.

Tais elementos factuais, de acordo com o modelo de análise aqui proposto, consolidam a perspectiva social de uma idéia de anistia como “liberdade” e da anistia como “reparação” e apontam para o surgimento de uma terceira fase de significação social da “anistia” no processo transicional brasileiro, que chamaremos de *anistia enquanto verdade e justiça*.

Estas percepções alteram concretamente os pressupostos da *anistia enquanto impunidade e esquecimento*, propagada durante o regime militar.

## **2. A centralidade da anistia de 1979 e sua ambigüidade de sentido na transição política**

<sup>8</sup> Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 153/2008.

<sup>9</sup> Caso Júlia Gomes Lund e outros vs. Brasil (caso Araguaia). Sentença disponível em: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_219\\_por.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_por.pdf), bem como em: *Revista Anistia Política e Justiça de Transição*, Brasília: Ministério da Justiça, n.º 04, jul/dez 2010, pp. 402-554.

<sup>10</sup> Cf.: 2ª Câmara de Coordenação e Revisão Criminal. Documento n.º 02/2011. *Workshop Internacional sobre Justiça de Transição: os efeitos domésticos da decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso Gomes Lund e outros vs. Brasil e as atribuições do Ministério Público Federal*. Brasília, 03 de outubro de 2011. Disponível em: <http://2ccr.pgr.mpf.gov.br/diversos/justica-de-transicao/documento%202.pdf>

<sup>11</sup> Brasil. Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011.

<sup>12</sup> Brasil. Lei 12.528 de 18 de novembro de 2011.

A compreensão do significado político e jurídico do termo “anistia” na história do Brasil remete-nos diretamente ao contexto político de disputa entre regime ditatorial e resistência política na década de 1970. Após o golpe militar de 1964, que contou com o apoio de importantes setores da sociedade civil, surgem diversos movimentos de resistência, inclusive de formas de resistência armada que não existiam antes do golpe, e que passam a ser utilizadas pelo regime militar em sua autojustificação<sup>13</sup>. Com a proclamação da medida de exceção denominada Ato Institucional n.º 05, em 13 de dezembro de 1968, a ditadura estimulada pelo ambiente da Guerra Fria passou a atuar sistematicamente na repressão de tais movimentos de resistência, gerando inclusive uma política oficial típica de Terror de Estado, pelo extermínio dos membros da resistência armada<sup>14</sup>, pelo banimento ou exílio de líderes políticos e sociais identificados com as ideologias de esquerda do país, e um incalculável número de atingidos por prisões, demissões arbitrárias no setor público e privado, perseguições políticas em sentido amplo, cassações de direitos políticos, compimento a clandestinidade, censuras, torturas, desaparecimentos forçados e execuções sumárias.

O movimento social em favor de uma anistia política aos perseguidos, é presente desde o início do Golpe, mas se fortalece entre os anos de 1974 e 1975, liderado pelas mulheres. Após o momento mais crítico da repressão, as mães de filhos mortos, as viúvas de maridos vivos, os familiares de desaparecidos, dos presos e exilados políticos, ocupam a arena pública em busca de liberdade e notícias para seus entes. O movimento pela anistia se irradia pela sociedade desde os militantes organizados que permaneceram no país, e pelo movimento estudantil e do meio cultural, que aliados ao movimento popular operário insurgente formaram uma das maiores mobilizações sociais vistas na história do Brasil.

A palavra de ordem do movimento social é pela “anistia ampla, geral e irrestrita”, referindo-se a todos os “crimes” políticos praticados na resistência contra o regime. Esta fase, que chamamos de *primeira fase da luta pela anistia* caracteriza, portanto, a anistia “enquanto liberdade”. A luta social buscou o resgate das liberdades públicas: civis e políticas. A propósito, uma das crônicas políticas mais reconhecidas sobre o período, a relatar a histórica greve de fome de 32 dias dos presos políticos em

---

<sup>13</sup> Skidmore, Thomas. *The politics of military rule in Brazil 1964-85*. Nova Iorque: Oxford University Press, 1988, p.23.

<sup>14</sup> É desta época que trata o caso Guerrilha do Araguaia, acima referida.

todo o Brasil em favor da aprovação da lei de anistia leva o simbólico título de “Fome de Liberdade”<sup>15</sup>.

A ampla mobilização popular obrigou a ditadura a rever sua posição contrária a qualquer anistia. Junto ao parlamento brasileiro bipartidário – que funcionou de forma descontinuada, sob intervenções e com parte de senadores biônicos durante o período de exceção – o MDB (Movimento Democrático Brasileiro), partido da oposição consentida, formulou projeto de lei de anistia que tinha este condão: *devolver a liberdade a todos aqueles que os Estado ditatorial criminalizou*. Não obstante, o governo apresentou outro projeto de lei, que previa uma anistia aos “crimes políticos e conexos”, ou seja, bilateral, porém restrita, excluindo os crimes violentos contra a pessoa, os ditos “crimes de sangue” praticados pela resistência<sup>16</sup>. Por apertada maioria de 201 a 206 votos a anistia proposta pelo governo foi aprovada.

Esse processo histórico enseja a ambigüidade que definimos com um “paradoxo da vitória de todos”. De um lado, o regime impôs à sociedade a anistia que lhe convinha: uma anistia parcial e restrita, que incluía dispositivos de sentido dúbio que seriam posteriormente interpretados pelos tribunais militares responsáveis pela sua aplicação<sup>17</sup> segundo a legalidade autoritária<sup>18</sup>. De outro lado, a sociedade civil obteve sua mais significativa vitória desde a decretação do AI-5, ao alterar a correlação de forças sociais que obrigou o governo militar aprovar alguma lei de anistia. A anistia, mesmo parcial, permitiu recompor direitos políticos de muitos, a liberdade para a maior parte dos presos políticos, o retorno dos exilados, a readmissão de servidores públicos expurgados aos seus postos de trabalho, a liberdade de identidade aos que haviam sido compelidos as clandestinidades etc. Estas primeiras medidas de *liberdade* que são acompanhadas das primeiras medidas *reparatórias* propiciaram o ambiente para a retomada do processo democrático e o início da abertura política. A lei de anistia de 1979, mesmo que restrita, constitui-se, assim, no marco jurídico fundante do processo de redemocratização.

<sup>15</sup> Viana, Gilney & Cipriano, Perly. *Fome de Liberdade*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2009.

<sup>16</sup> Cf.: Gonçalves, Danyelle Nilin. “Os múltiplos sentidos da Anistia”, in: *Revista Anistia Política e Justiça de Transição*. Brasília: Ministério da Justiça, Jan/Jun 2009, pp. 272-295.

<sup>17</sup> A lei de anistia de 1979 sofrerá uma mutação jurisprudencial com especial atuação do Superior Tribunal Militar, para uma lei ampla e irrestrita a todos os tipos de crimes, incluindo os crimes de Estado, e até mesmo para aqueles cometidos posteriormente à sua edição, na apreciação do caso Riocentro de 1981.

<sup>18</sup> O conceito de “legalidade autoritária” é do politólogo Anthony W. Pereira, e esta amplamente desenvolvido em: Pereira, Anthony W. *Ditadura e Repressão – o autoritarismo e o Estado de Direito no Brasil, Chile e Argentina*. São Paulo: Paz e Terra, 2010, pp. 237-255.

### 3. O contexto do “acordo político”

Deste processo se constrói a compreensão jurídica e histórica hegemônica de que aprovação da anistia de 1979 pelo Congresso Nacional constituiu-se em duplo aspecto um acordo político entre *oposição e governo*<sup>19</sup>. Em seu aspecto *jurídico*, de alcance concomitante aos crimes políticos da resistência e aos crimes de Estado “conexos”, dos agentes públicos da repressão e; em seu aspecto *político*, de condição inafastável para a reconciliação nacional. Mais recentemente, 30 anos depois, uma nova leitura declarará o afastamento de sua perspectiva de uma autoanistia<sup>20</sup>. Essa compreensão, a nosso ver, merece algumas considerações críticas.

Primeiramente, relacionadas ao *déficit de legitimidade* do acordo. Como já referido, o espectro de liberdade e de representação política do Congresso Nacional em agosto de 1979 era significativamente restrito. Nem todos os parlamentares eram efetivamente eleitos pelo voto direto do cidadão. Esse dado histórico é ainda mais relevante quando se verifica a apertada maioria que permitiu a vitória do projeto de lei do governo (apenas cinco votos). Em segundo lugar, não se pode olvidar que ao falar-se de “oposição livre” em 1979, falamos na prática de uma “oposição consentida”<sup>21</sup>. Os partidos políticos não eram livres e muitos segmentos políticos não participaram do “pacto” pois somente depois da anistia é que ocorre o retorno à legalidade de algumas agremiações, bem como de seus quadros políticos de oposição que estavam exilados, banidos ou forçados recolherem-se na clandestinidade. Em terceiro lugar, não existia relação de *igualdade* ou *equidade* entre os sujeitos do acordo. De um lado, os governantes e a força de suas armas, de outro, a população criminalizada, presas nas grades de ferro ou das leis de exceção. Por último. Quando se verbaliza que

---

<sup>19</sup> Por exemplo: Fico, Carlos. “A negociação parlamentar da anistia de 1979 e o chamado ‘perdão aos torturadores’”, in: *Revista Anistia Política e Justiça de Transição*. Brasília: Ministério da Justiça, Jul/Dez. 2010, pp. 318-332.

<sup>20</sup> Essa é a tese do Ministro Relator da ADPF 153 no Supremo Tribunal Federal, Eros Roberto Grau, vencedora por sete votos a dois, cujo argumento quanto a descaracterização da autoanistia pela bilateralidade fora apoiado de forma explícita nos votos dos ministros Gilmar Mendes, Marco Aurélio Melo e Celso de Melo.

<sup>21</sup> Diferentemente do caso espanhol, onde uma anistia similar à brasileira é aprovada em um parlamento com possibilidade de oposição mais efetiva, integrado inclusive pelo Partido Socialista. Para um excelente exposição crítica do caso espanhol, veja-se: Aguilar, Paloma. “A lei espanhola de anistia de 1977 em perspectiva comparada: de uma lei para a democracia a uma lei para impunidade”, in: Payne, Leigh; Abrão, Paulo; Torelly, Marcelo D. (org.). *A Anistia na Era da Responsabilização – o Brasil em perspectiva internacional e comparada*. Brasília/Oxford: Ministério da Justiça/Universidade de Oxford, 2011, pp. 394-427

a anistia bilateral é uma condição para a reconciliação, revela-se aí a sua face autoritária ao produzir uma efetiva “chantagem política”: não se trata de uma escolha livre, a liberdade, reitera-se: *restrita*, somente seria admitida com a condição da *impunidade*.

As dimensões residuais da validade do acordo político, no contexto da aprovação da lei de anistia, definitivamente não carregam consigo as características dos acordos firmados sob a liberdade e a democracia, e seus efeitos éticos de vinculatividade.

Quanto ao déficit de juridicidade, a questão que se apresenta é a seguinte: acordos políticos do passado autoritário podem ter o condão de afastar o exercício de direitos humanos na democracia? Existe democracia sem direitos humanos?

Estes questionamentos não pretendem, de nenhuma maneira, deslegitimar a luta política daqueles que, pelos meios institucionais disponíveis, atuaram pela aprovação da lei de anistia de 1979 em favor dos presos políticos, mas sim contextualizá-lo ao limite do possível na época. Procuram, portanto, diferenciar o momento da *contingência da transição* de seu momento de justiça, no caso, de *justiça de transição*. Eles contribuem para elucidar os contornos claros deste eventual acordo: a atuação da oposição consentida, *restrita e limitada*, não pode ser traduzida historicamente como um *abrangente acordo social*.

Finalmente, não é necessário um mais amplo esforço interpretativo e histórico para que fique explícito que a bandeira da “anistia ampla, geral e irrestrita” proposta pela sociedade civil não se referia a uma suposta “anistia aos dois lados”. Mesmo que, seguramente, negociadores políticos do acordo consideraram a anistia de 1979 como bilateral, não cabe afirmar o mesmo quanto aos movimentos políticos da sociedade civil. O argumento da ambigüidade da anistia e do paradoxo da vitória de todos faz-se outra vez aqui presente.

#### **4. A Constituinte e a insurgência da “anistia como reparação”**

Após a anistia, o movimento pela redemocratização ganha fôlego, mesmo sem afetar a manutenção do poder de controle do regime militar. Grandes manifestações clamam por eleições diretas para presidente. A ditadura mais uma vez demonstra sua força política e capacidade de controle parlamentar e impõe mais uma derrota à sociedade organizada, derrota o projeto de lei para eleições livres e diretas para

presidente e aprova eleições indiretas, via parlamento controlado, para a escolha do primeiro presidente civil pós-período ditatorial. Eleito indiretamente um presidente civil, é convocada em seguida uma Assembléia Nacional Constituinte, livre e soberana. Este será o cenário de uma nova disputa pelo conceito de anistia, tida em um ambiente efetivamente mais democrático.

A eleição indireta para presidente da República, esta sim, foi um momento de acordo político. A chapa vencedora foi composta por um líder da antiga oposição consentida com o antigo presidente do partido de sustentação da ditadura. Este acordo, é claro, representou a falta de interesse explícito de uma ruptura com o regime autoritário. Eis aqui o momento do efetivo acordo político da transição brasileira. A transição, com a eleição indireta de Tancredo Neves (1985), foi pactuada com os militares e transcorreu de forma tranqüila. Já na aprovação da Lei de Anistia, mais de cinco anos antes, não houve *acordo*. Houve *disputa* entre dois projetos.

Enquanto a ditadura Argentina terminou em ruptura, o Brasil e o Chile são exemplos de transições controladas. E a ditadura brasileira executou de forma articulada seu *plano de saída*: uma lei de autoanistia restrita para afastar posições políticas radicalizadas; eleições indiretas para assegurar uma lógica de continuidade, e; destruição de arquivos para tentar apagar vestígios e responsabilidades individuais pelas graves violações aos direitos humanos. Este plano traduz os três pilares da transição controlada no Brasil: (I) a não apuração dos crimes de Estado, sob a alegação da existência de um conflito entre duas partes que promoveram um “acordo político” recíproco de perdão; derivando numa (II) tentativa de imposição do esquecimento como melhor forma de lidar com o passado e; na defesa da (III) impunidade dos agentes da repressão.

Um fator relevante para a compreensão da mutação do conceito de anistia acontece na convocação da Assembléia Constituinte. A convocação é formalizada por uma Emenda Constitucional à Constituição outorgada pela Junta Militar de 1969. Esta Emenda trouxe a convocatória da Constituinte e reafirmou a anistia nos termos da lei de 1979, inclusive em suas ambigüidades, fazendo remissão ao perdão aos crimes políticos e conexos. A reafirmação da anistia ambígua, “bilateral”, no texto da Emenda Constitucional teve a intenção de “constitucionalizar” referido dispositivo e reiterar a dimensão da anistia enquanto “impunidade e esquecimento”.

Deve a Emenda Constitucional convocatória da Constituinte, ser compreendida como uma limitação ao Poder Constituinte<sup>22</sup>? Uma espécie de limitação apriorística à própria Constituição democrática<sup>23</sup>?

O fato é que independentemente de sua *forma* de chamamento, o Poder Constituinte brasileiro *materialmente* mostrou-se independente e não-vinculado, como sói de ser um espaço político desta natureza<sup>24</sup>. Como resultado, o processo constitucional consolidou-se como espaço de ampla discussão política e social, levando ao abandono do texto base produzido por uma comissão de especialistas e pela redação de uma efetiva constituição democrática, marcada pelas lutas e contradições que todo processo político crítico, como o é a insurgência constitucional, possui<sup>25</sup>. O debate da anistia não escapou ao alcance deste processo.

O que ocorre é que a nova Constituição resultante da Assembléia Constituinte não previu em seus dispositivos os mesmo termos da anistia ambígua e bilateral, “a anistia enquanto impunidade e esquecimento” Ao contrário, a Constituição da República de 1988, faz referência em seu Ato de Disposições Constitucionais Transitórias, a uma anistia para os que foram atingidos *por atos de exceção* prevendo inclusive um conjunto de direitos reparatórios. Portanto, a anistia constitucional dirigiu-se aos *perseguidos políticos* e não aos *perseguidores*, omitindo-se quanto a anistia a crimes políticos e conexos. Por outro lado, declarou no rol dos direitos e garantias individuais (art. 5º) que *ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante* (inc. III); bem como que a lei considerará crimes *inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anista* a prática da tortura(inc. XLIII).

Ao que tudo indica, a Constituição corroborou o sentido da anistia “enquanto liberdade” somando-a a uma dimensão de “reparação”, e determinou que todos aqueles cidadãos atingidos por atos de exceção deveriam ser reparados pelo Estado democrático.

---

<sup>22</sup> O voto do Ministro Gilmar Mendes na ADPF 153 é uma importante leitura desta tese, de que a Emenda 26 vincula e limita o Poder Constituinte.

<sup>23</sup> A esse respeito, veja-se: Torelly, Marcelo D. “A anistia e as limitações prévias à Constituição”, in: *Constituição e Democracia (UnB)*, Brasília, outubro de 2009, pp. 20-21.

<sup>24</sup> Neste sentido, veja-se: Paixão, Cristiano. “A Constituição em disputa: transição ou ruptura?”. In: Seelaender, Airton (org.) *História do Direito e construção do Estado*. São Paulo: Quartier Latin, no prelo.

<sup>25</sup> A esse respeito: Barbosa, Leonardo Augusto Andrade. *Mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964*. Universidade de Brasília, Faculdade de Direito: Tese de Doutorado, 2009.



Desta feita, o conceito de anistia defendido pela sociedade civil movimentou-se constitucionalmente para o sentido de uma *anistia enquanto liberdade e reparação*, antagônico com a anistia enquanto *impunidade e esquecimento* imposta pelo regime e seus intérpretes legais.

Temos, portanto, que dos quatro pilares da justiça de transição, quais sejam: verdade e memória; reforma das instituições, justiça e reparações<sup>26</sup>; este último foi efetivamente constitucionalizado em 1988, por meio da correlação de forças possível e pela mobilização na Constituinte de atores sociais especialmente exercido pelos sindicatos e associações de servidores públicos, civis e militares, perseguidos políticos, atingidos por atos de exceção ou afastados de suas funções durante movimentos grevistas ocorridos durante a ditadura militar insatisfeitos com a incompletude das medidas reparatórias presentes na Lei de Anistia de 1979 e na Emenda Constitucional 25/85..

### **5. A segunda fase da luta pela anistia no Brasil: a reparação como eixo estruturante da Justiça de Transição no Brasil**

A ambigüidade da anistia de 1979, somada ao discurso social construído ao longo do Estado de Exceção estrutura, desta feita, os elementos centrais da transição controlada, quais sejam: *politicamente*, a negação da existência de vítimas e a justificação da violência por meio da tese dos dois demônios, que implica na inexistência de vítima<sup>27</sup>; *culturalmente*, pela afirmação do esquecimento como melhor forma de tratamento do passado<sup>28</sup>, e; *juridicamente*, pela garantia da impunidade por meio da lei de anistia. Agrava-se este cenário ante a destruição ilegal de parte dos arquivos públicos dos centros e órgãos de repressão. Se num primeiro momento as forças sociais não foram capazes de superar esta estratégia, o desenvolvimento do programa de reparações às vítimas no Brasil gradualmente significou uma primeira ruptura. O seu resultado concreto é o de que um pilar da transição controlada, a

---

<sup>26</sup> Veja-se: ONU. “O Estado de Direito e a Justiça de Transição em sociedades em conflito ou pós conflito”. S/2004/626. Tradução disponível em: *Revista Anistia Política e Justiça de Transição*. Brasília: Ministério da Justiça, Jan/Jun. 2009, pp. 320-350.

<sup>27</sup> Confira-se, refutando tal tese em foro de estudos comparados: Pascual, Alejandra Montiel. *Terrorismo de Estado: a Argentina de 1976 a 1983*. Brasília: Ed.UnB, 2004.

<sup>28</sup> Cf.: “País deveria olhar para frente, dizem militares”, in: *Folha de S. Paulo*, 06 de novembro de 2008. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u464785.shtml>

pretensão ditatorial ao esquecimento, é rompido. Afinal, somente seria possível reparar aquilo que fosse objeto de conhecimento e conseqüente exercício da memória.

O Brasil tem duas comissões de reparação: a *Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos*, que funcionou entre 1995 e 2007, e a *Comissão de Anistia*, atuante entre 2001 e o presente. Para promover reparação o Estado necessariamente reconhece a existência de vítimas e suas narrativas, mais ainda, reconhece as graves violações contra os direitos humanos perpetradas contra a resistência à ditadura. Assim, um primeiro resultado, bastante imediato, do programa de reparações é por fim a um “estado de negação da violência de Estado” experimentado pelo país<sup>29</sup>.

De forma menos imediata, as comissões de reparação passaram a produzir *verdade e memória*, tornando-se mecanismos justransicionais transversais. Ao desfazer as narrativas oficiais sobre os crimes de Estado e reconhecer as narrativas das vítimas, as comissões efetivavam o direito à verdade ante as violações de direitos humanos mesmo antes de tal direito restar positivado no ordenamento jurídico doméstico pelo disposto na lei de criação da Comissão da Verdade. O processo de reparação resulta em um inédito acervo de testemunhos e registros de violência que compõem os arquivos das duas Comissões de reparação<sup>30</sup>.

Mais ainda, as comissões iniciaram a implantação de projetos de resgate da memória histórica das vítimas, e passaram a promover diversas ações de educação e direitos humanos em todo o Brasil. A este relevante quadrante histórico, de mais de 20 anos, de conquista e afirmação da reparação e memória contra o esquecimento; de enfrentamento ao negacionismo dos agentes de repressão; de visibilidade às vítimas e seus relatos de violência sofrida; de reconstrução de episódios históricos que vigiam sob versões oficiais deturpadoras da verdade factual; de construção crescente de um importante consenso social sobre a existência e a gravidade destas violações e do surgimento de novas mobilizações em torno da agenda da Justiça de Transição ainda pendente; damos o nome de *segunda fase da luta pela anistia*.

Ao desenvolver ao máximo o processo de reparações, transversalmente produzindo memória e verdade, a segunda fase da luta pela anistia caracteriza, portanto, um momento em que a anistia é lida como “liberdade, reparação e

---

<sup>29</sup> Para um maior desenvolvimento da idéia de “estado de negação”, veja-se: Cohen, Stanley. *Estado de Negación*. Buenos Aires: UBA/British Council, 2005.

<sup>30</sup> Um amplo panorama deste processo é apresentado no nosso já referido texto “O programa de reparações como eixo estruturante da justiça de transição no Brasil”.

memória”. Nesta fase, o conceito de anistia passou ser debatido de forma direta e aberta.

Em 2007, a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República lançou o livro relatório *Direito à Memória e à Verdade*, relatando de forma sistematizada seus 12 anos de atuação e mais de 300 casos reconhecidos de mortes e desaparecidos praticados pela ditadura. Se o significado da anistia reverberava o esquecimento ou amnésia, passava a revelar o protagonismo da memória.

No mesmo ano, a Comissão de Anistia, empreende uma particular virada hermenêutica e, em deliberada disputa pela significação deste mecanismo histórico de clemência, institui atos públicos de pedidos de desculpas oficiais em nome do Estado, a cada um dos ex-perseguidos e afetados pela violência do Estado de Exceção, por meio das chamadas *Caravanas da Anistia*<sup>31</sup>. Se o conceito de anistia significava um gesto político do Estado direcionado a perdoar os cidadãos enquadrados nos dispositivos legais da Doutrina de Segurança Nacional, com a medida, a anistia ressignificada passou a constituir-se em ato no qual o cidadão violado perdoa o Estado pelos erros cometidos contra ele no passado. A declaração de anistiado político torna-se ato oficial de reconhecimento do direito de resistência da sociedade contra o autoritarismo e a opressão.

No mesmo sentido, desta ressignificação institucional e política da idéia de anistia no Brasil e a partir de iniciativas do Ministério Público Federal em ajuizar ações civis contra agentes torturadores da ditadura militar, a Comissão de Anistia realiza uma Audiência Pública no Ministério da Justiça, apoiada por mais de 30 entidades nacionais de direitos humanos, para questionar o alcance e a interpretação da lei de anistia de 1979 como regra de impunidade para os crimes contra a humanidade<sup>32</sup>. O tema que era considerado um tabu político foi recolocado na pauta

---

<sup>31</sup> Vide: Abrão, Paulo; Carlet, Flávia *et alli*. “As Caravanas da Anistia: um mecanismo privilegiado da Justiça de Transição Brasileira”. In: *Revista Anistia Política e Justiça de Transição*. Brasília: Ministério da Justiça. N.º 02. Jul./Dez. 2009, seção especial, pp.110-149.

<sup>32</sup> Diante das reivindicações sociais 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, com a devida representação de posições jurídicas e políticas divergentes, rompeu com uma espécie de mito em torno do “tema proibido” e teve o condão de unir forças que se manifestavam de modo disperso, articulando as iniciativas da Ordem dos Advogados do Brasil, 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 Nacional Democrática

nacional. A Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 153, interposta pela Ordem dos Advogados do Brasil junto ao Supremo Tribunal Federal é um dos produtos mais imediatos desta mobilização.

Em 2009, com a ampliação do rol de atores sociais atuantes na pauta, a sociedade civil mobilizada aprova junto à Conferência Nacional de Direitos Humanos a proposta de uma “Comissão da Verdade e Justiça”. A pauta seria incorporada ao III Plano Nacional de Direitos Humanos<sup>33</sup>, e coadunaria, dois anos depois, na criação da Comissão Nacional da Verdade.

Em 2010, os familiares dos mortos e desaparecidos no episódio da Guerrilha do Araguaia, com apoio do CEJIL (Centro pela Justiça e o Direito Internacional), conquistam uma sentença junto à Corte Interamericana de Direitos Humanos declarando o dever do Estado brasileiro em suspender todos os obstáculos jurídicos impeditivos do direito à proteção judicial das vítimas, inclusive na esfera penal, e de declarar a lei de anistia brasileira como uma clara autoanistia incompatível com a jurisprudência do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, especialmente em relação as graves violações contra os direitos humanos.

Como se percebe, na segunda fase da luta pela anistia, desde o trabalho das comissões de reparação e das ações políticas de promoção da memória e da verdade, resgata-se e amplia-se o leque de atores sociais mobilizados para a agenda da justiça de transição<sup>34</sup>. Mobilizam-se os familiares dos mortos e desaparecidos, os movimentos dos presos e perseguidos políticos, o movimento dos trabalhadores civis demitidos em lutas partidárias, o movimento de outros segmentos civis e militares sociais atingidos por atos de exceção, e toda uma agenda de entidades de direitos humanos que se volta à temática com grande vitalidade.

---

Nacionalista de Militares), e, ainda, fomentou a re-articulação 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.º 153) pelo Conselho Federal da OAB. Ressalte-se que a controvérsia jurídica debatida 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 e afastou a versão oficial e inverídica de seu suicídio.

<sup>33</sup> Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/sedh/pndh3/pndh3.pdf>

<sup>34</sup> Ao colocar na agenda nacional tal questionamento, as comissões de reparação recapitalizaram o papel político dos ex-perseguidos políticos. Entidades que haviam afastando-se momentaneamente da agenda justransicional, como a Ordem dos Advogados do Brasil, a União Nacional dos Estudantes, o Movimento de Direitos Humanos, a Associação Brasileira de Imprensa e a própria Conferência Nacional dos Bispos do Brasil retornam ao tema.

A conscientização social sobre o passado recente corroeu o primeiro elemento central da estratégia de saída do regime: *é realmente possível esquecer violações tão graves quanto as que o Estado vem reconhecendo e reparando?* Do mesmo modo, o segundo sustentáculo da estratégia de saída do regime, fulcrado no “*olhar para o futuro, e não ao passado*”, igualmente erodiu-se, restando pendente apenas a dimensão da impunidade, assegurada pela persistência da leitura dada a anistia de 1979 pelos tribunais superiores brasileiros.

## **6. Impunidades e Justiça de Transição**

A dimensão da impunidade dos crimes de Estado perpetrados pela ditadura civil-militar abrange duas esferas. Uma relativa ao conhecimento histórico das graves violações aos direitos humanos e suas autorias individuais. Outra à possibilidade jurídica de aplicação de sanções penais e civis a estes autores.

Sobre o primeiro aspecto, a lei que institui a Comissão da Verdade pode representar um avanço. Enquanto que as Comissões de reparação, por competência legal, apenas puderam reconhecer *atos* e assumir a *responsabilidade abstrata* do Estado brasileiro pelas violações ocorridas, cumprindo seu dever de reparar moral e economicamente as vítimas, a Comissão da Verdade tem poderes para sistematizar, pelo menos, as graves violações aos direitos humanos (torturas sistemáticas, desaparecimentos forçados, execuções sumárias, genocídios e massacres) e identificar sua *autoria individual e institucional*.

Isso significa poderes que a Comissão da Verdade tem poderes para apurar todas as violações ocorridas, verificando uma certa de responsabilidade, uma responsabilidade individual em sentido amplo. Não uma responsabilidade estritamente jurídica ou judicial, mas sim no plano do reconhecimento do direito à verdade pertencente às vítimas e à toda a sociedade.

O próprio Supremo Tribunal Federal brasileiro negou o direito a proteção judicial das vítimas, impedindo a investigação criminal dos fatos cobertos pela lei de anistia, mas afirmou o direito à verdade da sociedade.

E, neste aspecto, o Brasil diferenciou-se da tradição latinoamericana de associar verdade e justiça. “*No hay verdad sin justicia*”, expressa o Estado argentino que, em 2005, por meio de sua suprema corte, declarou a lei local de anistia inconstitucional. Com isso, foi possível abrir processos contra cerca de mil agentes da

ditadura, sendo que 250 já foram condenados por crimes graves, entre outros, o ex-ditador Jorge Videla<sup>35</sup>. O Chile, mesmo não revogando sua lei de anistia, reconheceu e cumpriu a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos para abrir investigações e condenar casos de graves violações aos direitos humanos que, como já dito, escapam ao alcance das leis de anistia<sup>36</sup>. O Uruguai condenou Juan Bordaberry, seu último ditador, por atentado contra a democracia e por ser responsável por crimes de desaparecimento forçado, além de viver um intenso debate sobre a promoção de justiça ante a outras violações<sup>37</sup>. O Peru indiciou e sentenciou Alberto Fujimori<sup>38</sup>. A Guatemala abriu dois julgamentos por acusações de genocídio contra o ex-ditador, Efraín Ríos Montt<sup>39</sup>.

São medidas que expressam para as sociedades destes países que a lei é igual para todos, inclusive para aqueles que um dia estiveram em posição de poder para manipular o modo de produção legislativa e direcionar institutos jurídicos de clemência para seus próprios crimes. Trata-se de uma concepção na qual o Estado democrático presta contas daquilo que foi feito pelo estado de exceção e pelo estado terrorista anteriormente.

A perspectiva latinoamericana da Justiça de Transição concebe-se segundo três características: a *complementaridade*, a *circularidade* e a *contextualidade* dos seus mecanismos.

*Complementaridade* significa que verdade, memória, justiça e reparação são elementos que se entrecruzam, suas funções são superpostas e interdependentes. Por exemplo, o direito à verdade depende tanto da atuação das comissões de verdade e reparação quanto do sistema de justiça.

*Circularidade* significa que os resultados de uns destes mecanismos remetem a necessidade de aplicação dos outros. Por exemplo, o trabalho final de uma comissão

---

<sup>35</sup> A esse respeito, veja-se: CELS/ICTI. *Hacer Justicia*. Buenos Aires: Sículo XXI, 2011.

<sup>36</sup> Sobre o caso chileno, veja-se: Collins, Cath *et alli*. “Verdad, justicia y memoria: las violaciones de derechos humanos del pasado”. In: *Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile 2011*. Santiago: Universidad Diego Portales, 2011, pp 19-53.

<sup>37</sup> Veja-se: Lessa, Francesca. “Barriers to justice. The *Ley de Caducidad* and Impunity in Uruguay”. In: Lessa, Francesca; Payne, Leigh A. (Org.). *Amensty in the Age of Human Rights Accountability – comparative and international perspectives*. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2012, pp. 123-151.

<sup>38</sup> Cf.: BURT, Jo-Marie. “Culpado: o julgamento do ex-presidente peruano Alberto Fujimori por violações dos direitos humanos”. In: *Revista Anistia Política e Justiça de Transição*. Brasília: Ministério da Justiça, n.º 04, Jul./Dez. 2010, pp.108-137.

<sup>39</sup> Veja-se: Roth-Arriaza, Naomi; Braid, Emily. “De facto and de Jure amnesty laws: the Central American case”. In: Lessa, Francesca; Payne, Leigh A. (Org.). *Amensty in the Age of Human Rights Accountability – comparative and international perspectives*. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2012, pp. 182-209.

da verdade impõe novas medidas reparatorias, abre horizontes de justiça e promove novas memórias.

*Contextualidade*, por sua vez, implica que os mecanismos são aplicados conforme as características históricas, políticas e de cada transição local. Por exemplo, as ditaduras na América Latina ocorreram no contexto da guerra Fria, estimuladas por uma das potências do mundo bipolar contra a expansão do poder da outra. No caso brasileiro, lutava-se contra a expansão do pensamento socialista e das idéias de esquerda. As ditaduras do Leste Europeu são, portanto, contextualmente diferentes das do Cone Sul. As eventuais democracias que insurjam do processo da Primavera Árabe serão, igualmente, distintas. Esses padrões contextuais devem ser levados em conta tanto para a integração de políticas inter-estatais, quando para sua diferenciação.

Para a América Latina, que possui défices históricos na consolidação do Estado de Direito, é particularmente caro que o sistema de Justiça participe do processo de democratização da sociedade e das instituições, e supere um conjunto de jurisprudências autoritárias, tornando-se afirmador dos direitos humanos que antes não pode fazer evitar serem violados, enquanto no Leste Europeu o deságio residia na própria construção de sistemas de justiça vinculados ao ideário constitucionalista.<sup>40</sup>

Se estas diferenças contextuais inter-regiões são relevantes, as distinções intra-regionais também merecem atenção. A cooperação entre as justiças dos países sul-americanos, por exemplo, tem sido vital para a promoção de justiça. A posição do Brasil sobre justiça de transição tem, assim, reflexos em nível regional, vez que perpetradores de outros países latinoamericanos estão em território nacional e suas extradições dependem da compreensão jurídica que o Brasil irá tomar sobre a sua própria anistia.

## **7. Anistia como “Verdade e Justiça”?**

Atualmente emergem no Brasil novos movimentos sociais com o lema da busca de Verdade e Justiça, que são análogos a movimentos que antes surgiram na Argentina e no Chile. Questionam a validade da lei de anistia. Exigem o cumprimento da sentença da corte Interamericana de Direitos Humanos para que sejam superados

---

40

os obstáculos jurídicos para a responsabilização judicial dos agentes perpetrados de crimes contra a humanidade.

Se na primeira fase da luta pela anistia os movimentos sociais demandavam *liberdade*, e na segunda *reparação e memória*, estes novos movimentos sociais avançam ainda mais a agenda da transição, inaugurando a *terceira fase da luta pela anistia*, ao demandarem *verdade e justiça*. No período recente, após a aprovação da Comissão da Verdade e da Lei de Acesso à Informação, vemos surgirem novos atores sociais da agenda justransicional: o “movimento dos escrachos”, o “levante popular da juventude” e os “aparecidos políticos” são alguns destes novos atores. A comemoração do golpe de 1964 pelos clubes militares em 2012, no Rio de Janeiro, demonstrou a capacidade de mobilização destes grupos<sup>41</sup>.

Como os movimentos anteriores, eles não se insurgem contra a idéia de uma anistia, que mantém sua centralidade na agenda da justiça de transição brasileira desde os anos 1970, mas sim disputam seu significado, apontando para uma leitura da “anistia enquanto justiça e verdade”, que exclua dos efeitos da lei de anistia de 1979 os graves delitos de Estado, os denominados crimes contra a humanidade. Buscam uma aproximação, portanto, não com o modelo argentino, mas com o modelo chileno, onde uma anistia penal para crimes comuns convive com julgamentos por delitos contra graves violações contra os direitos humanos.<sup>42</sup>

O que explica a eficácia da lei de anistia no Brasil, distintamente dos demais países latinoamericanos é a combinação de *fatores históricos*, relacionados à transição controlada; *fatores sociais*, como a mobilização social tardia entorno do tema; *fatores políticos*, típicos dos presidencialismos de coalizão e da dificuldade de composição de maiorias estáveis e programáticas; e *fatores jurídicos*, especialmente em razão da decisão do Supremo Tribunal Federal ao validar a bilateralidade da lei de anistia de 1979.

O principal obstáculo jurídico é a interpretação dada à lei de anistia pelo judiciário da ditadura, recentemente reiterada pelo Supremo Tribunal Federal democrático por meio do julgamento da ADPF 153.

---

<sup>41</sup> Cf.: “Comemoração do golpe de 64 termina em tumulto no Rio”, disponível em: <http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/comemoracao-do-golpe-de-64-termina-em-tumulto>

<sup>42</sup> O modelo de “equilíbrio da justiça”, exemplificado pela compatibilização entre anistias e julgamentos é defendido por alguns autores como aquele que mais produz aprimoramento democráticos pós-transicionais. Confira-se: Olsen, Tricia; Payne, Leigh A.; Reiter, Andrew. *Transitional Justice in Balance*. Washington: United States Peace Institute, 2010.



Como levantado anteriormente, o poder judiciário (em especial o Superior Tribunal Militar) sucessivamente ampliou o espectro de aplicação da lei de anistia, primeiro quanto ao objeto, valendo-se da tese de que a lei fora bilateral, para anistiar membros do regime de repressão, depois no tempo, estendendo-a para fatos posteriores à 1979.

Tal decisão baseou-se em três premissas: a) Por ser bilateral, a lei de anistia não se tratou de autoanistia, como outras da região; b) Contra ela não se aplica a tipologia de crimes contra a humanidade e c) Tratando-se de uma lei de reconciliação, somente o Poder Legislativo poderia modificá-la. Coincidentemente, essas foram as mesmas fundamentações recentemente utilizadas no julgamento do magistrado espanhol Baltazar Garzón, o que permite corroborar a por muitos alegada similitude entre o processo transicional brasileiro e espanhol<sup>43</sup>.

Particularmente temos leitura crítica a esta decisão por três motivos: (I) a Suprema Corte reconheceu no regime iniciado após o golpe de Estado em 1964 os elementos essenciais de um Estado de Direito, (II) 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 e, (III) conseqüentemente, como efeito prático, negou o direito à proteção judicial aos cidadãos violados em seus direitos fundamentais pelo regime militar por meio de exercício de controle de constitucionalidade.

A decisão do Supremo, em apertada síntese, reconheceu que a lei de anistia e a emenda Constitucional convocatória da Constituinte são os pilares do Estado Democrático de Direito no Brasil, ignorou que anistiar aos “dois lados” em um mesmo ato não anula o fato de que, no ato, o regime estaria anistiando a si próprio. Ignorou também os tratados e convenções internacionais em matéria de direitos humanos, especialmente a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos que havia declarado que são inválidas autoanistias e anistia a graves violações contra os direitos humanos. Ainda, omitiu-se quanto ao tratamento consoante os precedentes do próprio tribunal constitucional, em sede da imprescritibilidade dos crimes de desaparecimento forçado, forçados nos casos de extradição de repressores argentinos. Assim, o fato é que a decisão do STF torna a lei de 1979 formalmente válida no ordenamento jurídico democrático brasileiro,

---

<sup>43</sup> Huntignton, por exemplo, define os dois casos como emblemáticos do modelo de “transição por transformação”. Cf.: Huntington, Samuel. *The third wave*. Norman: Oklahoma University Press, 1993.

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 1985.

Evidentemente é muito cedo para saber se esta *terceira fase da luta pela anistia* no Brasil tem ou terá a força necessária para alterar este estado das artes, mas o certo é que, como nos demais países da região, somente a atuação social poderá ensejar tal alteração<sup>44</sup>.

Essa possibilidade de nova ressignificação do conceito de anistia no Brasil, rumo à Verdade e a Justiça, constitui-se em momento de reflexão sobre as conexões entre a *política* e o *direito* e envolvem um conjunto de aspectos muito interessantes:

- a) A relação do direito internacional e o direito nacional no Brasil;
- b) Os fundamentos da Constituição brasileira;
- c) Os efeitos penais e civis das leis de anistia;
- d) A distinção de crimes políticos e crimes comuns;
- e) O papel do Judiciário nos processos de democratização;

O certo é que já existem resultados tangíveis que apontam ao menos para uma nova etapa de nossa justiça de transição. Primeiramente, temos hoje positivado em nosso ordenamento o direito à verdade. Depois, resta criada e em funcionamento uma Comissão Nacional da Verdade, com poderes e estrutura para promover algo nunca antes feito em nosso país: a sistematização e a identificação das autorias de um conjunto de violações contra os direitos humanos promovida pela ação ou omissão estatal, acompanhada de um conjunto de sugestões de reformas para o enfrentamento do legado de tais violações.

A Comissão da Verdade é produto de um processo histórico que deita longas raízes, chegando a disputa original pelo conceito de anistia presente nas ruas em 1979. Constitui, certamente, um momento ímpar e extraordinário para avançar. Tem poderes, estrutura e atribuições que nenhum outro mecanismo de nossa justiça transicional já teve.

---

<sup>44</sup> Como recentemente afirmado pela titular da Comissão Nacional da Verdade, Rosa Cardoso. Cf.: "Revisão da Anistia depende da opinião pública". In: *O Estado de S. Paulo*. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,revisao-da-anistia-depnde-de-opiniao-publica-diz-rosa-cardoso-cunha,873966,0.htm>.

Não obstante, certamente *não será a última etapa de nossa transição*. Somando-se aos esforços já empreendidos, a Comissão da Verdade é um *passo a frente*, pois seria um erro esperar que a Comissão da Verdade possa ou deva dar conta de todas as dívidas pendentes da transição, ou que seja sua responsabilidade fazê-lo isoladamente. Experiência como a do Chile, que teve duas comissões da verdade e uma mesa de negociação, são extremamente exemplificativas dos potenciais e limitações que tais mecanismos tem para fazer avançar a democracia.<sup>45</sup>

Finalmente, a sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso “Guerrilha do Araguaia” que é elemento determinante para a alteração da posição institucional do Ministério Público Federal que, após defender a anistia enquanto impunidade no julgamento da ADPF 153, passa agora a buscar alternativas para contornar tal interpretação e processar pelo menos as mais graves violações praticadas contra os direitos humanos, incorporando em sua atuação institucional importantes aportes da doutrina do Direito Internacional dos Direitos Humanos (outro elemento que permite-nos identificar um deslocamento gradual do modelo de impunidade espanhol rumo ao modelo de responsabilidade parcial chileno).

Aos somarem-se às forças sociais atualmente mobilizadas, os “novos movimentos pela anistia”, essas mudanças institucionais insurgem-se justamente contra o último sustentáculo da estratégica de saída dos agentes do regime militar de 1964: *a perpetuação da impunidade*. Embora ainda muito recente, esse novo cenário que se desenha é o mais favorável para a Justiça de Transição no Brasil desde a redemocratização.

## **8. Aportes finais: a anistia enquanto reparação, memória, verdade e justiça**

Este estudo buscou resumir e apresentar, de forma direta e sintética, um conjunto de argumentos que vem sendo construído coletivamente a alguns anos para não apenas explicar, mas também incidir no processo transicional brasileiro. Sua tese subjacente e central é dupla.

---

<sup>45</sup> Cf.: “Verdade e Justiça em perspectiva comparada”. José Zalaquett responde Marcelo D. Torelly. In: *Revista Anistia Política e Justiça de Transição*. Brasília: Ministério da Justiça, n.º 04, Jul./Dez. 2010, pp. 12-29.

Primeiro, de que a anistia é um elemento cuja centralidade e mutabilidade é fundamental para a devida compreensão da justiça de transição brasileira. Do conceito de anistia emana toda a concepção da Justiça de Transição no Brasil. Para nós, Verdade, Reparação e Justiça dependem do conceito de anistia. Sem compreender a amplitude, ambigüidade e a disputa em torno do conceito de “anistia” no Brasil corre-se o risco de assimilar um senso comum do discurso da “anistia enquanto impunidade e esquecimento”, desperdiçando o enorme potencial político que o conceito de anistia tem em nossa transição para a expansão das liberdades públicas.

Segundo, que o processo de reparação as vítimas foi o *eixo estruturante* da justiça de transição no Brasil. A correta compreensão deste caractere é determinante para a compreensão do “porquê” dos atuais avanços de nossa justiça de transição. Mesmo tratando-se de um processo tardio, quando comparado com o dos países vizinhos, temos que seu fluxo de seguimento nunca cessou e desenvolveu-se gradualmente, com o somatório de forças ocorrendo justamente na medida que o processo de reparação corroia dois dos pilares de sustentação da estratégia de saída do regime (a negação da existência de vítimas e a imposição do esquecimento), engendrando, inclusive, o atual questionamento do pilar da impunidade.

A luta pela anistia atravessa gerações e consolida-se como marco de formação de nossa identidade democrática. É por meio desta luta que a sociedade se mobiliza para mudar um conjunto de alegados elementos de conformação de nossa identidade nacional, como a premissa do “homem cordial”, avesso à ruptura, que é apropriada e distorcida pela estratégia de saída do regime por meio de um “acordo político”. É esta luta que nos leva a refutar a ilação de que somos um povo pacífico, somente porque temos um número de vítimas fatais menor em nossa ditadura que nas de alguns dos países vizinhos, que nos leva à falácia da “ditabranda”. E, sobretudo, a idéia de que é possível esquecer o passado e olhar para o futuro como se o mundo se iniciasse neste mesmo instante.

De tudo isso, duas conclusões se impõem, a despeito do fato de o cenário da Justiça de Transição no Brasil ainda estar indefinido:

1) O processo transicional brasileiro nos deixa claro que somente um amplo trabalho político e jurídico é capaz de superar o legado e os reflexos das culturas autoritárias advindas dos regimes de exceção, e que é função do direito das democracias do presente romper com as pretensões das transição controladas.

2) O legado de direitos que a Justiça de Transição vem consolidando, no Brasil e no mundo, é um patrimônio comum da humanidade, que deve ser cultivado e universalizado. No plano doméstico, o enfrentamento ao autoritarismo deve ser estendido a outras causas e a outros períodos. O direito à verdade e ao acesso à informação é, sem dúvida, um exemplo por excelência do que esta conclusão pretende apontar. Todos temos direito a um Estado transparente e que preste contas a população sobre seus atos. Esse é um exemplo de legado transicional que deve ser universalizado. No plano internacional, resta clara a consolidação de uma norma global de responsabilização individual. Seja no plano civil, seja no plano criminal, nenhuma pessoa pode ser considerada inalcançável pelo devido processo legal, nem ser excluída da responsabilidade por seus atos quando estes implicam em graves violações contra os direitos humanos.

As experiências de justiça de transição nos demonstram que a palavra “justiça” não existe no plural, e pode ser praticada de distintas maneiras. Não obstante, parece-nos claro que a noção de crimes contra a humanidade, impassíveis de anistia e imprescritíveis, ajuda a consolidar um padrão mínimo de justiça efetivamente capaz de promover a proteção dos direitos humanos globalmente. De alguma forma este é o legado ético de Nuremberg a ser preservado nos dias atuais.

