

25 ANOS DE ANISTIA: UM PROCESSO INCONCLUSO¹

GLEND A MEZAROBBA

RESUMO

O artigo reconstitui os principais momentos do processo político-institucional da anistia promulgada em 1979 e o examina sob a perspectiva da teoria contemporânea de democracia e do conceito de direitos humanos. Ao analisar o contexto em que foram estabelecidas as sucessivas leis federais relacionadas à anistia, a autora conclui que constituíram em si um avanço na conquista de direitos e no fortalecimento da democracia, mas ainda estão longe de cumprir os requisitos e princípios do Estado de Direito, notadamente ao manterem a impunidade dos atos de violência praticados por agentes do Estado durante o regime militar.

PALAVRAS-CHAVE: *anistia; regime militar; democratização; Estado de Direito.*

SUMMARY

The article reconstitutes the main events of the 1979 amnesty political-institutional process, and investigates it under the perspective of the contemporary theory of democracy and the concept of human rights. Analyzing the context in which successive amnesty related federal laws were established, the author concludes that they constituted an improvement in terms of achieving rights and strengthening democracy, but they were still far from answering the rule of law's demands and principles, particularly when guaranteeing impunity for the violence perpetrated by the State's agents throughout the military regime.

KEYWORDS: *amnesty; military regime; democratization; rule of law.*

[1] Este texto, apresentado no 4º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Ciência Política, traz parte das conclusões apresentadas em Mezarobba, Glenda. *Um acerto de contas com o futuro: a anistia e suas conseqüências — um estudo do caso brasileiro*. São Paulo: dissertação de mestrado, Departamento de Ciência Política da FFLCH-USP, 2003. Nesse trabalho encontra-se reconstituído em detalhe o processo da anistia.

A anistia sancionada em 1979 pelo general João Baptista Figueiredo, então presidente da República, não foi apenas a entrada em vigor de um ato aprovado pelo Legislativo por meio do qual foram extintas as conseqüências de fatos puníveis e, por conseguinte, de quaisquer processos sobre eles. Vinte e cinco anos depois da adoção da medida que se tornaria um marco na história da redemocratização do país, este artigo pretende demonstrar que a promulgação da Lei nº 6.683 assinala o início de um processo de acerto de contas do Estado com a sociedade acerca das arbitrariedades cometidas durante o regime militar-autoritário. Tal processo orienta-se por legislação federal e compõe-se de três momentos fundamentais: a aprovação da Lei da Anistia propriamente dita, a sanção da Lei dos Desaparecidos, em 1995, e a entrada em vigor da Lei nº 10.559 de 2002. A partir de sua reconstituição e à luz da teoria contemporânea de democracia e do desenvolvimento do conceito de direitos humanos, o que se conclui é que as sucessivas leis vêm redefinindo esse processo e promovendo mudanças em seu significado político.

Para apreender a dimensão do processo em análise é preciso voltar no tempo e relembrar que à questão da anistia relacionava-se intrinsecamente, desde o princípio do regime militar-autoritário, a utilização de instrumentos excepcionais que reduziram ou suprimiram o direito de defesa dos acusados de crimes cometidos contra a segurança nacional. Constituído para eliminar a subversão interna da esquerda e restabelecer a "ordem" no país, o regime instalado em 1964 classificava como inimigos do Estado todos aqueles que se opunham às suas diretrizes. Para reprimi-los, não economizou em punições e extrapolou na violência. Entre as penas adotadas com mais frequência estavam o exílio — nas modalidades de confinamento, banimento ou mesmo asilo e refúgio —, a suspensão de direitos políticos, a perda de mandato político, de cargo público e de mandato sindical, a perda de vaga em escola pública ou a expulsão de escola particular e a prisão. Embora formalmente não pudesse ser considerada punição, a inclusão dos nomes de opositores do regime nos arquivos dos órgãos de repressão funcionava na prática como tal². Havia também a pena de morte, estabelecida pelo Ato Institucional nº 14 mas que oficialmente nunca foi utilizada. Para eliminar seus adversários, o governo optou por execuções sumárias ou no decorrer de sessões de tortura, sempre às escuras³.

Marcada pela inexistência de Estado de Direito, e portanto pelo constante desrespeito a princípios jurídicos fundamentais e pela ampla margem de arbítrio de que dispunham as autoridades policiais, a realidade imposta pela doutrina de segurança nacional contava com a ajuda da Justiça Militar para manter-se. Como "fundamento legal" para os abusos praticados havia o Código Penal Militar, o Código de Processo Penal Militar e a Lei de Organização Judiciária Militar. Decretados em 1969, "regularizavam" os chamados órgãos de segurança, convertendo-os em autoridade competente para ordenar e executar a prisão de qualquer pessoa, redefiniam os crimes contra a segurança nacional e atribuíam à Justiça Militar o julgamento de crimes a ela relacionados, tais como o assalto a bancos⁴. Promulgada no mesmo ano, a Lei de Segurança Nacional era outro instrumento do arbítrio, propiciando a aplicação prática dos postulados da doutrina de segurança nacional. Para controlar e/ou reprimir a sociedade, o governo valia-se do aparato formado pelo Serviço Nacional de Informações (SNI), dos Centros de Informação do Exército (Ciex), Marinha (Cenimar) e Aeronáutica (Cisa) e dos Destacamentos de Operações e Informações e Centros de Operações de Defesa Interna (DOI-Codis). Em São Paulo havia ainda a Operação Bandeirantes (Oban), vinculada ao II Exército. Somente no final do governo Figueiredo, com uma portaria reservada do ministro do Exército, as atividades dos DOI-Codis seriam absorvidas pelas 2^{as} Seções do Exército e destinadas a informações de cunho militar⁵.

Retomada a estrutura jurídica e de repressão que deu sustentação ao regime militar e seus abusos, examina-se a seguir a trajetória

[2] Cf. Dallari, Dalmo de A. *Anistia e restauração de direitos*. São Paulo: Comitê Brasileiro pela Anistia, s/d.

[3] Cf. Fausto, Boris. *História do Brasil*. 8ª ed. São Paulo: Edusp, 2000, p. 481.

[4] Cf. Brasil, Congresso Nacional. *Anistia*. Brasília, 1982, vol. 2, p. 524; D'Araújo, Maria Celina, Soares, Gláucio Ary D. e Castro, Celso. *Os anos de chumbo: a memória militar sobre a repressão*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994, p. 19.

[5] Cf. Costa Couto, Ronaldo. *História indiscreta da Ditadura e da Abertura: Brasil 1964-85*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Record, 1999, p. 287.

do processo da anistia conforme seus três marcos político-institucionais.

A LEI DA ANISTIA

A luta pela anistia começou logo após o golpe militar — portanto quinze anos antes da promulgação da lei —, conduzida por uns poucos expoentes do meio político e intelectual, e teve uma trajetória ascendente no interior da sociedade, ao final do processo envolvendo boa parte dos brasileiros. Reivindicada num contexto de retomada da democracia e de reconhecimento e defesa dos direitos humanos, contou com o apoio indireto de personalidades e grupos internacionais. Essa pressão junto ao governo não repercutiu porém da forma esperada, embora tenha conseguido resultados expressivos na divulgação internacional dos horrores do arbítrio. Naquele que parece ser o momento de máximo descontentamento com esse tipo de "interferência externa", os militares, que nunca desmontariam completamente o aparato de repressão, responderam com o rompimento de acordos de cooperação internacional. Obviamente não se pode dizer que o regime militar estivesse alheio à pressão externa. A prática de "desaparecimentos" pode ser vista, em última instância, como um desdobramento da preocupação internacional com as violações de direitos humanos: das execuções em praça pública, promovidas por tiranos para desencorajar possíveis dissidentes (em especial na América do Sul), passou-se aos assassinatos camuflados e sempre negados, a fim de evitar a condenação internacional.

Assim, num contexto de abertura política, quando já pesava sobre o Estado brasileiro a responsabilização pela morte de Vladimir Herzog e o pluripartidarismo interessava ao regime militar, o governo começou efetivamente a pensar em anistia. Se o momento era de alguma forma "propício à pacificação", como sugeriu Figueiredo ao enviar seu projeto ao Congresso, não parecia verdadeiro que o desarmamento dos espíritos se daria "pela convicção da indispensabilidade da coexistência democrática". Como reza a tradição autoritária, praticamente não houve troca de idéias com a sociedade nem tampouco com os potenciais beneficiários da legislação. Enquanto os Comitês Brasileiros pela Anistia (CBAs) pediam o fim das torturas e a elucidação dos casos de desaparecimento, não admitindo a hipótese de que a lei pudesse beneficiar os "algozes" das vítimas do regime, presos políticos faziam greve de fome por uma anistia "ampla, geral e irrestrita". Alheio a isso tudo, para não criar um "foco de debate", o governo se recusava a aceitar até mesmo a revisão de casos de punições administrativas. Usurpando o discurso da oposição em defesa dos direitos humanos, avisava que os "terroristas" não seriam anistiados porque haviam praticado crimes contra a humanidade. Sua escassa disposição para o diálogo se tornaria evidente quando da apreciação das emendas ao

projeto no Congresso Nacional e no dia da votação da lei, com a ocupação das galerias por centenas de recrutas da Aeronáutica.

Ninguém, nem mesmo o presidente da República, sabia quantas pessoas seriam beneficiadas pela lei, mas meses antes de sua aprovação o líder da oposição já tinha certeza de que ela seria parcial, convicção compartilhada por CBAs dispostos a seguir em defesa das reivindicações não atendidas. Embora de grande significado no processo de redemocratização do país, a Lei nº 6.683 foi estabelecida basicamente nos termos almejados pelo governo, de modo que se mostrou mais eficaz aos integrantes do aparato de repressão do que aos perseguidos políticos. Em outras palavras, a Lei da Anistia ficou restrita aos limites estabelecidos pelo regime militar e às circunstâncias do momento político. À oposição restou adaptar-se à dimensão da lei e trabalhar pela volta da democracia, uma vez que até o final do governo Figueiredo nenhuma tentativa de ampliar a legislação seria aceita pelos militares.

Pode-se dizer portanto que naquele primeiro momento, em 1979, a anistia significou uma tentativa de restabelecimento das relações entre militares e opositores do regime que haviam sido cassados ou que estavam presos ou exilados. Ao permitir a superação de um impasse, a legislação acabou por adquirir um significado de harmonização de divergências e de conciliação pragmática, contribuindo com a transição democrática. Conquanto se mostrasse capaz de possibilitar a convivência entre diferentes e de propiciar alguma perspectiva de justiça — ao prever, por exemplo, a hipótese de retorno ou reversão ao serviço ativo de servidores civis e militares afastados pelo arbítrio —, a Lei da Anistia não se prestou de forma alguma ao estabelecimento da verdade. Nenhum de seus quinze artigos previu qualquer iniciativa nesse sentido, ao passo que a sociedade de um modo geral parece não ter se importado com a idéia de esquecimento que a legislação implicava.

A primeira — e até hoje mais importante — tentativa de revelar as atrocidades cometidas pelo aparato de repressão durante o regime militar se daria após a morte de Tancredo Neves e a assunção de José Sarney à Presidência da República, em 1985, com o lançamento do livro *Brasil: nunca mais*, coordenado pela Arquidiocese de São Paulo. Esta acabaria por se tornar a única versão "oficial" dos fatos, embora tenha sido elaborada à revelia do governo e tratasse apenas de episódios registrados em processos do Superior Tribunal Militar. No rastro dessas revelações, a divulgação dos nomes de 444 torturadores que agiram nos porões do poder chocou a sociedade, mas não despertou nenhuma reação em grande escala pelo fim da impunidade aos violadores de direitos humanos. A exceção, mais uma vez, ficaria por conta de ex-perseguidos políticos e familiares de mortos e desaparecidos, que defendiam a responsabilização dos envolvidos nos excessos praticados pelo regime.

Quando o Executivo pela primeira vez tomou a iniciativa de introduzir avanços na anistia, naquele mesmo ano de 1985, a conjuntura era

de governo civil — o primeiro depois de 21 anos —, mas as alterações encaminhadas à emenda constitucional proposta por Sarney, mal começaram a ser apreciadas no Congresso Nacional, provocaram uma crise com os ex-mandatários da nação, o que atesta o alto grau de poder que os militares ainda mantinham. Incapaz de solucionar as pendências da maioria dos ex-perseguidos políticos, que pressionavam por mudanças, a Lei da Anistia pouco se alteraria naquele momento. Seus limites se manteriam muito próximos aos originais mesmo após a Assembléia Nacional Constituinte de 1988, em virtude do forte *lobby* organizado pelas Forças Armadas.

A LEI DOS DESAPARECIDOS

Ao longo de todo o período em foco, vítimas do arbítrio e familiares de desaparecidos ou mortos durante o regime militar permaneceram empenhados na luta por alterações na anistia, pleiteando direitos e pressionando governantes, mas a situação só começaria a mudar com a gradual perda de poder dos militares, o fortalecimento da democracia e a crescente incorporação dos direitos humanos na agenda nacional. Assim, a mobilização dos grupos interessados passaria a obter resultados a partir de 1995, com a promulgação da Lei dos Desaparecidos. Vários fatores contribuíram para o atendimento da demanda que se arrastava desde os primeiros sumiços registrados no país. O fato de o então presidente Fernando Henrique Cardoso ser ele próprio um anistiado e um político comprometido com o aprimoramento dos mecanismos de promoção dos direitos humanos fortaleceria aquelas reivindicações. Sem dúvida alguma a pressão internacional foi de grande importância para que se concretizassem avanços na primeira gestão de Cardoso. Constrangido pelas críticas a ele dirigidas pelo secretário geral da Anistia Internacional, Pierre Sane, o presidente também não resistiu aos apelos públicos que lhe foram feitos por personalidades como o escritor Marcelo Rubens Paiva, filho do ex-deputado Rubens Paiva, desaparecido desde 1971 e que fora amigo pessoal de Cardoso.

Elaborada pelo governo e aprovada (sem emendas do Congresso, conforme queria o Executivo) dez anos depois de encerrado o último dos governos de exceção, a Lei nº 9.140 de 1995 provocou reações isoladas de alguns militares, que temiam a possibilidade de ver seu passado remexido, mas Fernando Henrique Cardoso conseguiu moderar os descontentamentos com a promessa de que seriam mantidos os limites da Lei da Anistia. Dessa forma, naquele que pode ser considerado o segundo momento da anistia o Estado brasileiro reconheceu sua responsabilidade pelas mais graves violações de direitos humanos ocorridas durante o regime militar e, em alguma medida, procedeu ao resgate moral das vítimas do arbítrio. Reforçou assim o caráter de conciliação da legislação de anistia e avançou na

busca por justiça, posteriormente explicitada no pagamento de indenizações, ainda que de valores simbólicos, aos familiares de 284 mortos e desaparecidos.

De certa forma indicativa do grau de democracia alcançado pelo país, além de significar um compromisso com a norma violada, a Lei acabou por reiterar princípios como o da continuidade do Estado, segundo o qual novos governantes herdariam a responsabilidade legal de seus antecessores desde a época em que determinada violação ocorrera e até que fosse declarada ilegal, embora não tenha propiciado ao Estado cumprir outra de suas obrigações internacionais: levar à Justiça perpetradores de crimes contra a humanidade⁶. Foi criada pela Lei uma comissão especial para analisar denúncias de mortes ocorridas por motivação política que não haviam sido contempladas de imediato pela legislação, e ao término dos seus trabalhos muitas versões antigas foram derrubadas e fatos novos revelados. Não obstante, permaneceu de fora dessa segunda etapa do processo de acerto de contas uma das primeiras reivindicações de ex-perseguidos políticos e familiares das vítimas: o conhecimento da verdade, necessidade tão mais importante quanto mais clandestinas foram as práticas do arbítrio, e que em muitos casos incluía a localização dos corpos dos desaparecidos.

[6] Cf. Robertson, Geoffrey. *Crimes against humanity: the struggle for global justice*. Nova York: The New Press, 2000, pp. 259-60.

A LEI Nº 10.559 DE 2002

O terceiro momento da anistia começou a ser definido em 1996, quando ex-perseguidos políticos reunidos em entidades diversas e em diferentes localidades decidiram juntar suas forças e unificar seu discurso. Graças a um empenho contínuo e concentrado, em 2001 eles conseguiram que o governo enviasse ao Congresso Nacional medida provisória tratando da reparação econômica daqueles que haviam sido impedidos de exercer suas atividades em razão do arbítrio do regime militar. A exemplo do que ocorrera com a Lei dos Desaparecidos, a promulgação da Lei nº 10.559 não foi uma resposta do Estado a uma demanda da sociedade. Na verdade, a despeito da continuidade do processo e dos desdobramentos da legislação a questão da anistia jamais conseguiria sensibilizar os brasileiros como no final dos anos 1970. De toda forma, a reivindicação era legítima e sua acolhida pelo Estado permitiu avanços significativos. Assim, com a instalação da Comissão da Anistia no Ministério da Justiça e a entrada em vigor daquela lei, em novembro de 2002, a dimensão da anistia seria ampliada com a possibilidade de o Estado prover reparação econômica a ex-perseguidos políticos, que a Lei nº 6.683 não conseguira estabelecer.

Cerca de 45 mil processos foram encaminhados à Comissão da Anistia desde a sua instalação, em ritmo crescente: ao passo que apenas 93 casos foram analisados em 2001, 2.491 o foram no ano seguinte, 5.857 em 2003 e 6.025 nos primeiros oito meses de 2004. Dados

divulgados em agosto deste ano estimam em R\$ 3 bilhões os valores das indenizações concedidas pelo Ministério da Justiça desde 2001 e cujo pagamento ainda não foi efetivado pela área econômica do governo. A expectativa do presidente da Comissão, Marcelo Lavanère, é de que até o final de 2006, portanto ao término do governo Lula, todos os processos encaminhados à Comissão tenham sido julgados (os processos pendentes somariam hoje cerca de treze mil)⁷. O orçamento da União prevê para o pagamento dessas indenizações R\$ 300 milhões em 2005 e R\$ 400 milhões em 2006.

[7] Cf. "Meta é julgar indenizações até 2006". *Folha de S. Paulo*, 22/08/2004, p. A-12.

Nesse processo de reparação econômica a imprensa tem destacado decisões que envolvem o desembolso de pensões mensais em torno de R\$ 20 mil e incluem o pagamento de retroativos que podem chegar a R\$ 6 milhões⁸. Na avaliação de alguns jornalistas, tal prática constituiria uma verdadeira "indústria de indenizações", opinião não compartilhada pelo ministro da Justiça Márcio Thomaz Bastos, para quem a Comissão atua em estrita observância da lei e utiliza "critérios rigorosos" para analisar os pedidos de indenização, já tendo recusado dezesseis mil casos "na porta da entrada"⁹.

[8] Cf. "Como funciona a anistia". *Folha de S. Paulo*, 22/08/2004, p. A-12.

[9] Catanhêde, Eliane. "Lei foi o 'meio-termo possível', diz ministro". *Folha de S. Paulo*, 22/08/2004, p. A-12.

Resultado exclusivo da atuação de entidades de anistiados e anistiáveis (com o apoio de deputados e senadores) e desta feita amplamente elaborada nos termos desejados pelas vítimas do regime militar, a nova legislação acabou por reafirmar o caráter de conciliação presente na Lei da Anistia e conferiu novo significado político ao processo. Em seu aspecto mais relevante, o Estado se mostra empenhado em compensar os prejuízos causados a milhares de pessoas pelo uso discricionário do poder. Ao esforçar-se em corrigir erros do passado, o Estado brasileiro reitera princípios de *accountability* e assim reafirma sua convicção na democracia.

A AMPLIAÇÃO DOS LIMITES LEGAIS

Assim, de seu caráter inicial de conciliação pragmática a anistia viu seu significado evoluir para o reconhecimento da responsabilidade do Estado por graves violações de direitos humanos e depois para a reparação econômica das perdas sofridas por ex-perseguidos políticos. A trajetória percorrida pelo Estado até o momento não deixa dúvidas de que o investimento principal na questão foi feito no terreno da justiça administrativa, especialmente na forma da compensação financeira, buscando reparar atos desarrazoados e efetuar mudanças corretivas no registro dos fatos, nas relações entre o Estado e a sociedade (representada pelas vítimas) e no comportamento futuro¹⁰. O empenho não se deu portanto no sentido de se estabelecer a verdade e aplicar as punições cabíveis.

[10] Cf. Minow, Martha. *Between vengeance and forgiveness: facing history after genocide and mass violence*. Boston: Beacon Press, 1998.

Em relação à idéia de esquecimento preconizada pela lei de 1979, a realidade indica que, por motivos bem distintos, os desdobramentos do processo da anistia se deram de forma muito parecida entre os atores

que se confrontaram diretamente durante o regime militar. Permanentemente assombrados pela possibilidade de reconstituição do passado, os militares continuam se mostrando os mais interessados em não lembrar os excessos cometidos a partir de 1964, evidenciando que ainda hoje não lhes foi possível esquecer. Já para as vítimas do arbítrio e seus familiares a impossibilidade de olvidar se deve à persistente necessidade de recordar, movida por reivindicações nunca atendidas e verdades não reveladas. Desprezada do debate, a sociedade segue alheia ao processo: parece ser a única que de fato conseguiu construir o esquecimento¹¹.

Ao longo desse processo de ressignificação política, as fronteiras legais da anistia vêm sendo ampliadas. Embora a Lei dos Desaparecidos enuncie que a aplicação e os efeitos de suas disposições serão orientados pelo princípio de reconciliação e pacificação nacional expresso na Lei nº 6.683, e ainda que o governo Fernando Henrique Cardoso tenha insistido na manutenção das balizas originais, parece incontestável que os limites jurídicos da Lei da Anistia há muito foram excedidos. Senão, vejamos dois exemplos.

A legislação inicial explicitava em seu artigo nº 11 que nenhum outro direito além daqueles nela expressos seriam gerados, o que compreendia direitos relativos a salários, indenizações, promoções ou ressarcimentos, limite que começou a ceder com as promoções previstas na Emenda Constitucional nº 26 de 1985 e ruiu de vez com a promulgação da Lei nº 10.559 de 2002, que expressamente revogou os artigos nºs 2, 4 e 5 e o quinto parágrafo do artigo nº 3 da Lei da Anistia. Na questão dos desaparecimentos de pessoas envolvidas "em atividades políticas", essa lei estabelecia apenas a possibilidade de concessão de uma declaração de ausência, mas com a aprovação da Lei dos Desaparecidos essas vítimas do regime militar passaram a ter direito a atestados de óbito e seus familiares puderam receber indenizações de um Estado que admitiu não apenas sua responsabilidade pelas mortes, mas também, num visível movimento de expansão das fronteiras legais originais, o aspecto civil de sua obrigação jurídica perante os excessos cometidos.

Até agora, entretanto, não foram ultrapassados dois limites da anistia de 1979. Um deles, aquele que tem impossibilitado que se avance na busca da verdade, sequer é enunciado na primeira lei, embora estivesse implícito no acordo de então. O outro diz respeito aos crimes conexos, basicamente a tortura. Reconhecidos juristas brasileiros há muito defendem a idéia de que é preciso reconsiderar a validade e o alcance da anistia em relação àqueles que violaram direitos humanos durante o regime militar. Dalmo Dallari já argumentava em 1992 que "os torturadores homicidas, aqueles que mataram suas vítimas, nunca foram anistiados, não podendo se esconder atrás da Lei da Anistia para fugir à punição"¹², uma vez que o artigo nº 153 da Constituição de 1967, a qual vigorava na época da concessão desse benefício, estabelecia

[11] Cf. Reis Filho, Daniel Aarão. *Ditadura militar, esquerdas e sociedade*. Rio de Janeiro: Zahar, 2000, pp. 70-71.

[12] In: Teles, Janaína (org.). *Mortos e desaparecidos políticos: reparação ou impunidade?* 2ª ed. São Paulo: Humanitas/FFLCH-USP, 2001, p. 32.

expressamente que os crimes dolosos contra a vida seriam julgados pelo tribunal do júri. Dessa forma, a anistia de 1979, concedida por meio de legislação ordinária, não teria validade jurídica por contrariar a Constituição.

Em 1995, durante os debates que antecederam a promulgação da Lei dos Desaparecidos, Fábio Konder Comparato voltaria ao tema. Ao tratar da definição de crimes políticos, o jurista lembrou que à época da anistia eles diziam respeito aos crimes cometidos contra a segurança nacional, definidos e apenados por uma lei de 1953 e dois decretos-leis, um de 1967 e outro de 1969, sendo que "nenhum desses diplomas legais incluiu entre os crimes contra a segurança nacional o homicídio praticado por agentes policiais ou militares, a tortura de presos ou desaparecimento forçado de pessoas"¹³. Assim, também para ele estariam excluídos do benefício da anistia esses violadores de direitos humanos. Citando o jurista Goffredo Telles Jr., Comparato lembrou ainda que não pode ser considerado anistiado de determinado crime quem nunca foi oficialmente acusado de sua prática, como é o caso dos agentes estatais do regime militar¹⁴.

[13] In: Teles (org.), loc. cit., p. 61.

[14] Ibidem, p. 67.

Por sua vez, Geoffrey Robertson insiste no princípio de que o Estado pode conceder anistia para os indivíduos que violaram suas leis, mas nunca quando estes tenham agido em nome do próprio Estado: "O Estado, como vítima, pode perdoar, mas quando é cúmplice do perpetrador não pode ser perdoado"¹⁵. Dessa forma, agentes da repressão que torturaram e mataram não apenas estariam excluídos da anistia como deveriam responder criminalmente pela violência cometida. No entanto, como bem observa Robertson e fica evidente na análise do caso brasileiro, muitas vezes o real propósito de uma lei de anistia não é exatamente promover a "reconciliação nacional" ou diminuir o desejo de vingança em uma sociedade em processo de democratização, mas possibilitar que representantes do governo, militares e policiais escapem da responsabilidade pelos crimes que cometeram contra a humanidade:

[15] Robertson, op. cit, p. 259.

*O que emerge da recente história legal e política da América Latina é que o período de transição de uma ditadura militar para um governo democrático não é o tempo de punir crimes contra a humanidade. Uma justiça de transição é contraditória em seus próprios termos. A democracia pode ser necessária, mas certamente não é condição suficiente de punição*¹⁶.

[16] Ibidem, pp. 270-71.

Há muito considerados atos políticos de fundação e reconhecidamente capazes de estabelecer uma linha divisória entre regimes, nem sempre os julgamentos são desejáveis ou ocorrem na fase inicial de um novo regime. No Brasil, por exemplo, eles nunca aconteceram. Não contribuíram, portanto, para a deslegitimação do regime militar, para o descrédito da ideologia que lhe deu sustentação e para o reconhecimento de que o novo regime pudesse não representar uma

continuidade. Tampouco colaboraram para uma inequívoca constatação dos excessos do passado, o que certamente teria ajudado no estabelecimento do legado político do regime militar e da memória do período¹⁷. Da mesma forma, não concorreram para separar a responsabilidade coletiva da responsabilidade individual e, com isso, possibilitar o rompimento do interminável ciclo de recriminações entre grupos¹⁸. Ao optar por não levar a julgamento agentes do Estado acusados de violar direitos humanos, o país acabou por desperdiçar uma oportunidade de criar registros duradouros da tirania do Estado — lacuna parcialmente suprida por iniciativas como a do projeto "Brasil: nunca mais".

Sabe-se que processos de *accountability* estão intimamente relacionados ao tipo de transição política vivida pelas nações, ao legado deixado pelo regime autoritário, ao grau de tradição democrática das instituições nacionais e à pressão desenvolvida por grupos específicos ou pela maioria da sociedade. Estudiosos do tema sustentam que quanto mais uma transição implica derrota da antiga elite autoritária e repressiva, mais amplo será o seu escopo para a adoção de políticas de verdade e justiça¹⁹. Para Adam Przeworski, é particularmente difícil lidar com legados de ditaduras cuja transição foi conduzida mediante negociações entre grupos autoritários pró-reforma e uma oposição moderada²⁰. O exemplo brasileiro, em que a antiga elite do regime militar logrou manter boa parte de seu poder até pelo menos o final do governo Sarney, evidencia essa dificuldade. Aqui, além de a anistia ter sido concedida muito antes do término do regime autoritário, não houve uma forte pressão social por verdade ou punição, o que contribuiu para que fossem evitadas políticas de *accountability* que pudessem pôr em risco a transição²¹.

A despeito da existência de instrumentos legais, da jurisprudência firmada pela Comissão e a Corte Interamericanas de Direitos Humanos da OEA²² e do fato de o Brasil ter ratificado, ainda em 1951, a Convenção sobre a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio, por aqui não se tem notícia da condenação de nenhum agente da repressão, fosse um civil ou um militar. É verdade que em 1980 tramitava no Superior Tribunal Militar um pedido de punição aos três torturadores que em fevereiro de 1976 cegaram o preso político Milton Coelho de Carvalho num presídio de Aracaju, mas o processo foi julgado impropriedade pelo juiz-auditor da VI Circunscrição Militar. Esse se tornaria o primeiro caso de aplicação da Lei da Anistia para impedir a punição de violadores de direitos humanos do regime militar, embora a violência praticada contra Carvalho estivesse comprovada nos autos e fosse reconhecida nas sentenças da auditoria militar e do próprio Superior Tribunal Militar²³.

Ao contrário da Argentina e do Chile pós-ditatoriais, onde o uso sistemático da tortura e de outras práticas de violência tem levado à prisão ex-agentes do terror, no Brasil o aprofundamento da democracia

[17] Cf. Teitel, Ruti G. *Transitional justice*. Nova York: Oxford University Press, 2000.

[18] Cf. Hesse, Carla e Post, Robert. "Introduction". In: idem (orgs.)- *Human rights in political transitions: Gettysburg to Bosnia*. Nova York: Zone Books, 1999.

[19] Brito, Alexandra B. de, González-Enríquez, Carmen e Aguilar, Paloma. *The politics of memory: transitional justice in democratizing societies*. Nova York: Oxford University Press, 2001.

[20] Przeworski, Adam. *Democracy and the market: political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*. Nova York: Cambridge University Press, 1991, p. 67.

[21] Cf. Brito, González-Enríquez e Aguilar, op. cit.

[22] Desde o final dos anos 1980 a validade de leis de anistia vem sendo questionada em diversas instâncias internacionais, tendo a Comissão Interamericana alertado que as anistias concedidas em países como El Salvador, Chile, Uruguai e Argentina violam as condições da Convenção Americana de Direitos Humanos ao impedir a punição dos responsáveis por crimes como tortura, desaparecimento e assassinato político.

[23] Cf. José, Otto. "Os torturadores anistiados: como está sendo aplicada a Lei da Anistia". *Movimento* (São Paulo), 14-20/04/1980.

[24] Reis Filho, Daniel A. "Os muitos véus da impunidade: sociedade, tortura e ditadura no Brasil". <www.artnet.com.br/gramsci/arquiv94htm>.

[25] Brito, González-Enríquez e Aguilar, op. cit.

não propiciou, até agora, nenhuma mudança no quadro de não-punição que garantiu a liberdade a torturadores e assassinos. Para Daniel Reis Filho, isso se deveria ao fato de que as bases sociais que ao fim do regime militar asseguraram a impunidade estariam "mais firmes do que nunca" — bem como ao desinteresse dos revolucionários dos anos 1960 pelo assunto²⁴. A verdade é que, à exceção de um pequeno mas ativo grupo, composto basicamente por familiares de mortos e desaparecidos políticos, a punição dos responsáveis pelo arbítrio deixou de figurar entre as principais reivindicações das vítimas do regime, em apatia semelhante àquela que tem imobilizado a sociedade em geral desde a promulgação da Lei da Anistia. Tamanha indiferença parece estar relacionada ao fato de que a sociedade brasileira está historicamente acostumada a altos níveis de violência e impunidade, e conseqüentemente não dimensiona a importância da punição de agentes estatais envolvidos no arbítrio²⁵.

CONCLUSÃO

Embora os aspectos de verdade e punição ainda permaneçam latentes no processo da anistia e a reconciliação propiciada pelo momento inicial, ao incorrer no desrespeito a direitos individuais e coletivos, tenha soado pouco verdadeira, opondo interesses imediatos e possibilidades de futuro, não há dúvida de que a anistia concorreu para o restabelecimento do Estado de Direito e de que só a partir daí foi possível avançar mais. É nesse sentido que argumentam Hesse e Post:

A anistia pode às vezes ser necessária para a criação de uma ordem legal legítima, e por essa razão não pode ser vista simplesmente como ausência de punição. Punição e anistia permanecem como caminhos alternativos ao que deveria constituir o objetivo fundamental, que é a transição para o Estado democrático, que governa pela lei e por seu intermédio salvaguarda os direitos humanos²⁶.

[26] Hesse e Post, op. cit., p. 21.

Ao substituir o reinado da força pelo Estado de Direito, quando as relações sociais passam a ser mediadas não mais por privilégios ou pelo arbítrio de quem ocupa o poder, mas justamente pela noção de direitos, regimes democráticos esforçam-se em implementar princípios como o de *accountability*, em que todos, inclusive o Estado e especialmente seus governantes, respondem por seus atos. Como destaca Michel Feher, só princípios como esse são capazes de assegurar que nenhum grupo de cidadãos será responsabilizado com base em determinada identidade ou beneficiado com a vantagem da impunidade²⁷. Não se pode esquecer, contudo, que o fim do arbítrio não representa condição suficiente para que se instale um Estado de Direito plenamente democrático, tal como é demonstrado por inúmeros estudos acerca de diversos países latino-americanos.

[27] Feher, Michel. "Terms of reconciliation". In: Hesse e Post (orgs.), loc. cit., p. 325.

País que tem entre seus fundamentos a cidadania e a dignidade da pessoa humana, conforme expressa a Constituição Federal, e nutre a perspectiva da construção de uma sociedade livre, justa e solidária, o Brasil — ao contrário do que se chegou a imaginar durante a transição, quando se pensava que um governo civil e uma sociedade civil vigorosa bastariam para mudar radicalmente a realidade — tem falhado em promover *accountability* e ainda não possui um Estado de Direito consistente²⁸. Afinal, não se pode esquecer que a Lei de Segurança Nacional permanece em vigor e que cidadãos anistiados continuam a aparecer como foragidos em arquivos policiais de todo o país. Aqui, um alto grau de ilegalidade permeia as relações entre o Estado e os cidadãos e a exclusão parece ser a regra, o que torna ainda mais saliente a necessidade de ações capazes de invocar e reforçar o Estado de Direito.

Dessa forma, assim como não se pode ignorar o papel desempenhado pela anistia em 1979, não se pode ficar indiferente à relevância de iniciativas como a Lei dos Desaparecidos e a Lei nº 10.559 de 2002 para a reafirmação dos princípios do Estado de Direito. Pode-se mesmo dizer que a adoção de tais medidas tem contribuído para expressar a mensagem normativa de transformação política do Estado, voltada à promoção da democracia, e para formar uma cultura legal de respeito aos direitos humanos. Com a nova legislação, e no âmbito de um contexto mais amplo, que inclui o Plano Nacional de Direitos Humanos, o Estado brasileiro denota o início de um processo de inversão de sinais, passando, em alguns aspectos, de transgressor a promotor de direitos humanos, como exige a práxis das democracias modernas e nos cobram tratados e convenções internacionais, a exemplo do Pacto Internacional dos Direitos, ratificado pelo país em janeiro de 1992.

GLENDIA MEZAROBBA é doutoranda em Ciência Política pela FFLCH-USP.

[28] Pinheiro, Paulo Sérgio. "Democratic governance, violence, and the (un)rule of law". *Journal of the American Academy of Arts and Science* (Cambridge), vol. 129, nº 2, 2000, pp. 119-43.

Recebido para publicação
em 30 de setembro de 2004.

NOVOS ESTUDOS

CEBRAP

nº 70, novembro 2004

pp. 19-30
