



# REVISTA ELETRÔNICA DISCENTE HISTÓRIA.COM UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA CENTRO DE ARTES, HUMANIDADES E LETRAS

## LUTA POR DEMOCRACIA NO BRASIL: ANISTIA, JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO E A GARANTIA DOS DIREITOS HUMANOS

Denise Nunes De Sordi<sup>1</sup>

Pedro do Prado Möller<sup>2</sup>

### Resumo

Os processos de luta pela democracia que marcam os anos finais da ditadura civil militar no Brasil implicaram na construção de conceitos e políticas de justiça de transição. Nesse cenário, a luta pela anistia em fins da década de 1970 e o processo de aprovação da Lei 6.683, de 28 de agosto de 1979 – Lei de Anistia passam a compor, institucionalmente, possibilidades para a abertura do regime militar. Nesse sentido, diante das inquietações, violações e transformações nas dimensões de um regime ditatorial, tratamos as ações que legitimaram os projetos em disputa e suas intenções.

**Palavras-chave:** Anistia. Justiça de Transição. Ditadura Civil Militar.

### ANISTIA E JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO

Em meio aos limites e pressões políticas que marcaram e percorreram todo o período de seu governo, em 13 de março de 1964, João Goulart discursa para mais de 200 mil pessoas em frente à estação da Estrada de Ferro Central do Brasil afirmando as Reformas de Base. Em 19 de março, realiza-se no Rio de Janeiro a Marcha da Família com Deus pela Liberdade, organizada pela Campanha da Mulher pela Democracia (CAMDE) e Sociedade Rural Brasileira (SBR) com o objetivo de mobilizar a opinião pública contra a política desenvolvida pelo governo federal, que de acordo com seus opositores, era o viés de implantação do comunismo no Brasil. No dia 25 de março ocorre um levante de marinheiros e fuzileiros navais. Em meio a essas tensões, no dia 1º de abril de 1964, o Comandante da 4ª Região Militar, sediada em Juiz de

---

<sup>1</sup> Doutoranda pelo Programa de Pós-graduação em História Social da Universidade Federal de Uberlândia. E-mail: denisends@gmail.com.

<sup>2</sup> Advogado. Especialização pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários. E-mail: moller.pedro@gmail.com.

Fora, Minas Gerais, inicia a marcha de suas tropas para o Rio de Janeiro. O golpe é consolidado e poucas horas depois o novo governo era reconhecido pelo presidente estadunidense, Lyndon Johnson.

O regime se consolida pela subjugação dos Poderes Legislativo e Judiciário ao Poder Executivo, então inflado pelo comando militar, que passa a governar o país por meio de Atos Institucionais<sup>3</sup>, amparado pela Lei de Segurança Nacional<sup>4</sup>. Estes Atos se sobrepunham às diretrizes constitucionais vigentes, mitigam a Constituição de 1946 para conferir legitimidade ao golpe e no decorrer do processo desfiguram a Constituição de 1967, fruto do regime ditatorial, com o Ato Institucional nº 5 e a Emenda Constitucional nº 1 de 17 de outubro de 1969.

Esse período é configurado por profundas transformações sociais e econômicas nas dimensões da vida social, estas, passam a ser delineadas pela institucionalização de violações; a prática deliberada da tortura, que se torna meio inquisitorial de punição e obtenção de informações; a negativa e o desrespeito aos direitos humanos; a perseguição ideológica, moral e política; a criação de grupos de extermínio<sup>5</sup> e medidas de caráter econômico a partir da “desnacionalização do capital, pela facilitação da remessa de lucros, incentivo à implantação de multinacionais, permissão de compra de terras por grupos estrangeiros, que gerou entre outras, uma concentração de renda e um forte achatamento dos salários”<sup>6</sup>.

O final dos anos 60 e início dos anos 70 foram os mais marcantes quanto as violações e o cometimento de crimes contra sujeitos considerados, por exemplo, suspeitos, membros de movimentos sociais, operários grevistas e grupos contrários à lógica dominante. Foi um período desenhado pela oposição crescente nas ruas, escolas e sindicatos, manifestações públicas e a articulação de grupos de resistência e oposição. Frente a esse cenário, o regime é endurecido e reage com a “baixa” do Ato Institucional nº 5, que

---

<sup>3</sup> Durante o regime militar, foi editado um total de 17 Atos Institucionais, extintos posteriormente com a Emenda Constitucional nº 11 de 1º de janeiro de 1979.

<sup>4</sup> A Lei de Segurança Nacional em vigor no país (Lei 1.802 de 5 de janeiro de 1953) foi alterada diversas vezes no decorrer do regime ditatorial, sendo primeiramente modificada pelo Decreto-lei nº 314 (13 de março de 1967), alterado pelo Decreto-lei nº 510 (20 de março de 1969) e por fim pelo Decreto-lei nº 898 (29 de setembro de 1969) num sentido de aprimoramento dos dispositivos que autorizavam expressas violações à direitos humanos, até ser abrandada pela Lei 6.620 de 17 de dezembro de 1978 e posteriormente ganhar a conformação atual pela Lei 7.170 de 14 de dezembro de 1983.

<sup>5</sup> Neste aspecto, a Operação Bandeirantes (OBAN), com características paramilitar, era formada por civis e policiais que atuavam em práticas de tortura e extermínio à militantes políticos. Foi financiada por vários empresários como Henning Albert Boilesen, diretor do grupo Ultragás, morto em 1971.

<sup>6</sup> ARNS, Paulo Evaristo. BRASIL: nunca mais. Petrópolis: Vozes, 2011. p.58.

"[...] representava a mais exacerbada manifestação de poder autoritário na República, introduzia, paralelamente à ordem constitucional – e acima dela – as seguintes medidas: competência do Executivo para legislar quando do recesso dos órgãos legislativos de qualquer dos três níveis de governo (art. 2º, § 1º); possibilidade de intervenção federal nos estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição (art. 3º); poder do presidente da República de suspender direitos políticos e cassar mandatos eletivos de todos os níveis (art. 4º); suspensão das garantias de *habeas corpus* nos casos de crimes políticos, contra a segurança nacional, a ordem econômica e social e a economia popular (art. 10); exclusão da apreciação judicial dos atos praticados com base no Ato Institucional que se editava, bem como de seus Atos Complementares (art. 11 – o que também se verificara em atos anteriores). [...] Em suma, o AI-5 sufocou de vez quaisquer resquícios de direitos e liberdades democráticas e eliminou qualquer forma política de resistência ao regime, inaugurando o período mais sombrio da ditadura militar [...]"<sup>7</sup>

Nesse sentido, por força do Ato Institucional nº 14, foram estabelecidas a pena de morte, de prisão perpétua, de banimento e de confisco para os casos de "guerra extrema, psicológica adversa, revolucionária ou subversiva", o que teve reflexos diretos no Decreto-lei 898/69, a então Lei de Segurança Nacional em vigor.<sup>8</sup> Com tais medidas a prática da tortura se concretiza, militantes de esquerda e de organizações da luta armada são executados, a Guerrilha do Araguaia e os camponeses da região do Bico do Papagaio são exterminados, restando uma única forma de oposição: a clandestina.<sup>9</sup> Durante os anos da década de 1970, quase todos os militantes que não haviam sido executados estavam exilados ou cumpriam pena sob acusações de cometimento de crimes contra a segurança nacional. Da vivência dessas relações emergem ao espaço público<sup>10</sup> movimentos sociais organizados que reivindicavam a anistia política a todos os perseguidos do regime como uma das formas de pautar o fim da ditadura de modo que,

"A partir de fevereiro de 1978, começam a proliferar, em todo o país, Comitês Brasileiros pela Anistia (CBAs) que lançam uma campanha por Anistia ampla geral e irrestrita, defendem os presos políticos que reagem às duras condições carcerárias com repetidas greves de fome, e ainda sistematizam denúncias sobre torturas, assassinatos e desaparecimentos políticos."<sup>11</sup>

<sup>7</sup> MOREIRA, Fernanda Machado. O arcabouço normativo no período da ditadura militar no Brasil: Do golpe de 1964 à Constituição de 1988. In: SÁ, Fernando; MUNTEAL, Oswaldo; MARTINS, Paulo Emilio (Org.). Os advogados e a ditadura de 1964: a defesa dos perseguidos políticos no Brasil. Petrópolis: Vozes, 2010. p. 276

<sup>8</sup> Ibidem, p. 276.

<sup>9</sup> ARNS, op. cit., p.60.

<sup>10</sup> Essa cena foi marcada por forte pressão internacional, que pedia ao Estado brasileiro revisão de suas políticas sobre respeito aos direitos humanos e reestabelecimento das liberdades democráticas. Foi um período caracterizado por várias manifestações populares que pediam anistia "ampla geral e irrestrita", greves de fome realizadas por presos políticos e mobilização de entidades como a ABI, a OAB e a CNBB.

<sup>11</sup> ARNS, op. cit., p. 65

Tal mobilização de determinados setores da sociedade em relação com o desgaste interno do regime militar no âmbito de suas políticas econômicas, forçou a partir de múltiplos interesses, um complexo processo de abertura e distensão a partir da promulgação da Lei Anistia que objetivou reverter punições aos cidadãos brasileiros que, entre os anos de 1961 e 1979, haviam sido considerados criminosos políticos pelo regime militar.

“Não obstante, no ano de 1979, a conjuntura desfavorável ao regime, desenhada sobretudo a partir de 1978 com o surgimento dos CBAs e o fortalecimento do movimento sindical, acentuou-se, de forma que os militares não tinha mais como negar a anistia. A partir de então, os próprios partidários da ditadura passaram a falar em anistia e, em 23 de janeiro, o senador Dinarte Mariz (Arena) apresentava na Câmara um projeto de anistia restrita.

O debate passaria, assim, a girar em torno da sua amplitude: embora o regime passasse a declarar que a anistia poderia ser decretada, dizia também que não atingiria a todos os punidos. Porém, para os “Movimentos de Anistia”, essa só podia ser “ampla, geral e irrestrita” por ser a única que devolveria a todos os cidadãos todos os seus direitos [...]”<sup>12</sup>

Os Movimentos pela Anistia atingem a universalidade com o surgimento dos Comitês brasileiros pela Anistia, tendo o primeiro sido organizado no Rio de Janeiro no início de 1978 em torno do qual se reuniam esforços mobilizados desde 1973 em evidenciar à opinião pública a condição de diversos profissionais e familiares de mortos e perseguidos políticos. No mesmo período foi organizado o Comitê em São Paulo que teve como tarefa, dentre outras, a mobilização no repúdio à ditadura expressa na “Carta de Princípios e Programa Mínimo de Ação” exigindo, dentre outros, a libertação imediata dos presos políticos e a revogação da Lei Segurança Nacional. Essa ação permitiu a articulação em torno da pauta da Anistia Ampla, Geral e Irrestrita de praticamente a totalidade das agendas de organizações, entidades e movimentos de oposição e resistência, no Brasil e no exterior.<sup>13</sup> Nessa perspectiva, o movimento pela Anistia foi protagonista ao pressionar pelo processo de construção de um regime democrático, sendo que a Lei é considerada marco normativo para a transição em curso.

<sup>12</sup> DEL PORTO, Fabiola Brigante. A luta por anistia no regime militar brasileiro e a construção dos direitos de cidadania. In: SILVA, Haiké R. Kleber da (Org.). A luta pela anistia. São Paulo: Editora UNESP; Arquivo Público do Estado de São Paulo; Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2009, p. 64.

<sup>13</sup> ARANTES, Maria Auxiliadora de Almeida Cunha. O Comitê Brasileiro pela Anistia de São Paulo (CBA-SP): memória e fragmentos. In: SILVA, Haiké R. Kleber da (Org.). A luta pela anistia. São Paulo: Editora UNESP; Arquivo Público do Estado de São Paulo; Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2009, p. 83-99 ; GRECO, Heloísa Amélia. Memória vs. Esquecimento, Instituinte vs. Instituído: a luta pela Anistia Ampla Geral e Irrestrita. In: SILVA, Haiké R. Kleber da (Org.). A luta pela anistia. Arquivo Público do Estado de São Paulo; Imprensa Oficial do Estado de São Paulo. São Paulo: Editora UNESP, 2009, p. 200.

Acerca do contexto político quando da aprovação da Lei, é importante ressaltar que não houve um acordo entre lados ou mesmo no âmbito do Governo, uma vez que havia uma disputa entre dois projetos para uma Lei de Anistia, que restou decidida na Câmara de Deputados (vale lembrar que nem todos os parlamentares eram eleitos pelo voto direto) por uma pequena diferença. Não há que se falar em uma oposição consentida com o projeto aprovado, já que em 1979 não ocorria a pluralidade de partidos e quase toda a oposição política encontrava-se exilada ou na clandestinidade. Por fim, não havia uma relação de igualdade ou equidade entre os pretensos sujeitos do acordo; de um lado os governantes e a força de suas armas e de outro, a sociedade civil criminalizada, presa: ou pelas grades de ferro ou pelas leis ilegítimas de exceção.<sup>14</sup>

Importante se faz algumas das colocações críticas trazidas por Carlos Fico sobre a disputa parlamentar pela aprovação da Lei de Anistia:

“A ideia de uma “anistia recíproca” não era alheia à campanha pela anistia. A dirigente da seção gaúcha do Movimento Feminino pela Anistia, por exemplo, defendia uma anistia “de parte em parte”, tanto quanto Pedro Simon – que em 1978 era deputado estadual (MDB-RS) – falava em “esquecimento recíproco dos que agiram e dos que sofreram”. Pery Bevilaqua também defendia a “anistia recíproca”, diferentemente da presidente do Comitê Brasileiro pela Anistia, que considerava impossível anistiar a prática da tortura “porque tais crimes nunca foram punidos e não se pode anistiar quem não chegou a ser punido”.<sup>15</sup>

A edição da Lei de Anistia (Lei 6.683 de 28 de agosto de 1979, regulamentada pelo Decreto 84.143 de 31 de outubro de 1979) não congregou os anseios e o conjunto de pautas dos movimentos que ambicionava uma anistia efetivamente *ampla, geral e irrestrita*, ou seja, que em um plano imediato permitisse o retorno ao país de todos os exilados por motivos políticos e a consequente extinção das ações judiciais de competência da Lei de Segurança Nacional; e a soltura imediata de todos os presos políticos. Em seu aspecto formal, a Lei de Anistia contemplou tanto os militares e agentes de Estado perpetradores das violações, quanto os perseguidos políticos e vítimas dessas violações. Essa é a característica mais evidente do fato de a Lei de Anistia ter sido uma verdadeira “autoanistia”.

<sup>14</sup> ABRÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo. Mutações do Conceito de Anistia na Justiça de Transição Brasileira: a terceira fase da luta pela anistia. In: MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Revista anistia política e justiça de transição. n.º 7 jan./jun. Brasília: Ministério da Justiça, 2012, p. 21.

<sup>15</sup> FICO, Carlos. A Ditadura Documentada: Acervos desclassificados do Regime Militar Brasileiro. In: ACERVO: Revista do Arquivo Nacional – v. 21 n. 2 (jul./dez. 2008). Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2008, p. 320.

Neste contexto é fundamental ressaltarmos o entendimento da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre as Leis de Anistia adotadas pelos países sul-americanos como forma legal para a concretização da transição política:

“A Corte Interamericana realçou que, ao estabelecer excludentes de responsabilidade e impedir investigações e punições de violações de direitos humanos como tortura, execuções extrajudiciais e desaparecimentos forçados, leis de anistia são incompatíveis com a Convenção Americana de Direitos Humanos. [...] Conclui a Corte que as leis de “autoanistia” perpetuam a impunidade, propiciam uma injustiça continuada, impedem às vítimas e aos seus familiares o acesso à justiça e o direito de conhecer a verdade e de receber a reparação correspondente, o que constituiria uma manifesta afronta à Convenção Americana. As leis de anistia configurariam, assim, um ilícito internacional e sua revogação uma forma de reparação não pecuniária.”<sup>16</sup>

A problemática em torno do conceito da “autoanistia” se encerra principalmente no fato de que permitiu a introdução de dispositivos jurídicos que impedem, se não impossibilitam, a persecução dos crimes e violações a direitos humanos cometidos no período, pois:

“Ainda que fizéssemos hoje uma releitura da Lei de Anistia e chegássemos à conclusão de que efetivamente seu caráter bilateral foi um equívoco, ainda assim nos depararíamos com duas posições acerca da possibilidade ou não de punição (no âmbito criminal) dos militares: uma delas entende que todos esses crimes estão prescritos, de modo que não há mais que se cogitar de qualquer medida no âmbito criminal. A outra, com base em convenções internacionais, interpreta que tais crimes lesam a humanidade e tem caráter imprescritível. Reforçando essa corrente, um outro argumento é juridicamente relevante: o de que os crimes relativos ao desaparecimento de pessoas sequer se consumaram (pois o desaparecimento é um delito permanente). Se não houve consumação, o prazo prescricional sequer teria iniciado.”<sup>17</sup>

Nesse sentido Jean Rodrigues Sales argumenta que,

“A aprovação da Lei 6.683, no dia 28 de agosto de 1979, que oficializou a anistia brasileira para os crimes praticados durante o período ditatorial, não significou o final das lutas de setores da sociedade civil pela redemocratização. Aprovada sob forte crítica do principal movimento organizado em prol da anistia, os Comitês Brasileiros pela Anistia (CBAs), essa lei nunca conseguiu aplacar as divergências em torno da forma como deveria ser o acerto de contas da sociedade com o seu passado ditatorial.

<sup>16</sup> PIOVESAN, Flávia. Direitos humanos e o direito constitucional internacional. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 16.

<sup>17</sup> PRADO, Larissa Brisola Brito. A Anistia de 1979: uma análise sobre seus reflexos jurídicos, políticos e históricos. In: SILVA, Haiké R. Kleber da (Org.). A luta pela anistia. São Paulo: Editora UNESP; Arquivo Público do Estado de São Paulo; Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2009, p. 188.

Ao anistiar, ao mesmo tempo, torturadores e torturados, a lei abriu fissuras na sociedade que até hoje não foram fechadas.”<sup>18</sup>

Quanto a dimensão da impunidade ou absolvição que a Lei de Anistia proporcionou aos torturadores e perpetradores de violações aos direitos humanos, Lenio Streck, questionado em entrevista realizada pelo Instituto Humanitas Unisinos (IHU), aponta que:

“IHU – A Lei de Anistia, no que concerne à absolvição de torturadores, pode ser considerada legítima? LS – Penso que nenhuma lei poderia considerar a tortura como crime político, implícita ou explicitamente. A Lei 6.683/79 concedeu anistia apenas aos crimes políticos; a tortura ficou efetivamente fora do seu alcance; o art. 8 do ADCT (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias) não concede anistia a qualquer atitude violadora dos direitos humanos; as leis 9.140 e 10.559 não dizem respeito ao “apagamento” de crimes que não os de índole política. Ou seja: como a tortura não é crime político, não poderia ser alcançada por qualquer lei ou Constituição. Mas, mais do que isso, nenhuma lei pode proteger de forma deficiente ou insuficiente os direitos humanos fundamentais. O Estado Democrático de Direito tem o direito de proteger os direitos dos cidadãos, tanto contra os ataques do Estado como dos ataques dos demais cidadãos. [...] a Lei de Anistia, se interpretada no sentido de que poderia englobar a tortura, violaria o princípio da proibição de proteção deficiente, que os alemães chamam de *Untermassverbot*. [...] Mas veja-se o caso sob discussão: a Lei de Anistia sequer necessita ser declarada nula, porque, afinal, ela jamais englobou os torturadores. O que é nulo, defeituoso em termos jurídicos, é a sua interpretação e o alargamento de seus efeitos, é dizer que a eficácia da lei foi para além de seu conteúdo semântico aceito pela tradição (no sentido gadameriano da palavra). Fizeram com a Lei de Anistia e as lei subsequentes o que estas não previam.”<sup>19</sup>

Ainda sobre o aludido efeito da Lei de Anistia no que tange sua abrangência àqueles que praticaram tortura no período ditatorial, vale ressaltar que o crime de tortura é incontestemente insuscetível de anistia ou prescrição, em face de sua extrema gravidade e por violar essencialmente o direito internacional dos direitos humanos. A tortura é crime de lesa-humanidade, considerado imprescritível pela ordem internacional. Demanda do estado o dever de investigar, processar, punir e reparar a violação perpetrada, assegurando à vítima o direito à justiça e o direito à prestação jurisdicional efetiva.<sup>20</sup> A tática jurídica utilizada na composição do texto da Lei de Anistia para excluir a punição dos torturadores consistiu no acréscimo ao art. 1º da

<sup>18</sup> SALES, Jean Rodrigues. Ditadura militar, anistia e a construção da memória social. In: SILVA, Haike R. Kleber da (Org.). A luta pela anistia. São Paulo: Editora UNESP; Arquivo Público do Estado de São Paulo; Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2009, p. 26.

<sup>19</sup> STRECK, Lenio. A Lei de Anistia, a Constituição e os Direitos Humanos no Brasil: Lenio Streck responde. In: MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Revista anistia política e justiça de transição. Brasília, n.º 2, p. 25-26, jul./dez., 2009.

<sup>20</sup> PIOVESAN, Flávia. Direito Internacional dos Direitos Humanos e Lei de Anistia: o caso brasileiro. In: MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Revista anistia política e justiça de transição. Brasília, n.º 2, p. 181, jul./dez., 2009.

menção aos crimes conexos, que permitiu e permite até os dias atuais, o entendimento de que qualquer crime, cometido por quem quer que seja no período da ditadura civil militar por motivação política está automaticamente anistiado. Importante consideração nesse sentido nos traz Carlos Fico:

“A menção aos crimes conexos realmente demandava uma extraordinária capacidade de tergiversação, dada a esdrúxula circunstância de o projeto anistiar pessoas desconhecidas e não condenadas. A fórmula obscura foi adotada porque o governo não estava apenas preocupado com torturadores. Ao anistiar os “crimes políticos ou praticados por motivação política”, o projeto garantia que, no futuro, nenhum militar seria punido em função das ilegalidades praticadas durante a ditadura. Conforme registrou Ana Lagôa, a propósito do atentado à bomba que integrantes da linha dura perpetraram contra uma comemoração pelo Dia do Trabalho, em 1981, no pavilhão do Riocentro, no Rio de Janeiro “(...) em função da anistia (...), nenhum militar se sentará no banco dos réus. O desagrado que isso possa provocar no meio civil é irrelevante, do ponto de vista da segurança, e passageiro, do ponto de vista da estratégia de gradual e lenta democratização do país (...).”<sup>21</sup>

É possível afirmar que os movimentos mobilizados em torno da luta por anistia contribuíram para disseminar os significados e a afirmação dos direitos sociais como categoria mediadora de relações de classe e ainda o sentido de que é, em certa medida, definidora e legitimadora nas disputas por projetos de interesse público no país.

A transição brasileira é apontada por Paulo Abrão e Marcelo D. Torelly<sup>22</sup> como uma “transição sob controle” na qual os militares aceitam um processo de abertura lenta, gradual e segura, mediante a imposição institucional de um conceito de perdão pelo qual os ofensores perdoariam os ofendidos, o que limitou a adesão subjetiva à reconciliação, tentando transformar a anistia em processo de esquecimento. Os pilares desta “transição controlada” são localizados em três âmbitos: politicamente, pela negação da existência de vítimas e a justificação da violência por meio da tese dos dois demônios, que implica na inexistência de vítimas; culturalmente, pela afirmação do esquecimento como melhor forma de tratamento do passado; e juridicamente, pela garantia da impunidade por meio da Lei de

<sup>21</sup> FICO, Carlos. A Negociação Parlamentar da Anistia de 1979 e o Chamado “Perdão aos Torturadores”. In: MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Revista anistia política e justiça de transição. Brasília, nº 4, p. 321jul./dez., 2010.

<sup>22</sup> ABRÃO, Paulo, TORELLY, Marcelo D. As dimensões da Justiça de Transição no Brasil, a eficácia da Lei de Anistia e as alternativas para a verdade e a justiça. In: COMISSÃO DE ANISTIA, MINISTÉRIO DA JUSTIÇA; OXFORD UNIVERSITY, LATIN AMERICA CENTRE. A anistia na era da responsabilização: O Brasil em perspectiva internacional e comparada. Brasília e Oxford, 2011, p. 232.

Anistia.<sup>23</sup> Esse controle ganha contorno quando observamos que mesmo após a aprovação de uma Lei de Anistia, as forças políticas do regime conseguem impedir no ano de 1984 a aprovação no Congresso Nacional de uma Emenda à Constituição vigente que permitiria as eleições diretas para presidente, mesmo sob forte pressão e mobilização popular em todo o país. Essa agitação pela restituição das eleições presidenciais diretas tomou praticamente todas as cidades do país através de gigantescas passeatas, caracterizando o movimento reconhecido por “Diretas Já”.

Sobre a marcante característica do controle exercido no processo de transição política, destacamos que:

“A ditadura brasileira valeu-se de dois mecanismos-chave para garantir um nível de legitimidade suficiente para manter esse controle sobre a transição: (i) os dividendos políticos da realização de um projeto de nação desenvolvimentista que, por um longo período (o chamado “milagre econômico”), alçou o país a níveis de desenvolvimento relevantes e, ainda, (ii) a construção semântica de um discurso do medo, qualificando como “terroristas” os membros da resistência armada e “colaboradores do terror” e “comunistas” os opositores em geral. Será graças a adesão social a esse discurso fundado no medo do caos e na necessidade de progresso econômico que se desenvolverá o argumento dos opositores como inimigos e, posteriormente, da anistia como necessário pacto político de reconciliação recíproca, sob a cultura do medo e ameaça de uma nova instabilidade institucional ou retorno autoritário.”<sup>24</sup>

Ainda sobre as arestas do processo de transição brasileiro, devemos ressaltar a caracterização trazida por Fabiana Godinho McArthur:

“A transição democrática brasileira caracteriza-se por dois fatores importantes: em primeiro lugar, trata-se de uma transição negociada, ou seja, não houve ruptura com o regime, e seus atores negociaram a manutenção de poder dentre as forças predominantes, sem envolver o debate mais amplo com a sociedade, esta transição é considerada portanto “endógena”, ou seja, por um lado, articulada com o próprio governo e, por outro, sem imposição de modelos específicos por atores internacionais.”<sup>25</sup>

Uma das dimensões que contemplam o complexo conjunto das pautas que estruturaram o processo de redemocratização é conceito do esquecimento. O

---

<sup>23</sup> ABRÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo. Mutações do Conceito de Anistia na Justiça de Transição Brasileira: a terceira fase da luta pela anistia. In: MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Revista anistia política e justiça de transição. Brasília, nº 7, pp.25-26, jan./jun. 2012.

<sup>24</sup> ABRÃO, Paulo, TORELLY, Marcelo D. As dimensões da Justiça de Transição no Brasil, a eficácia da Lei de Anistia e as alternativas para a verdade e a justiça. In: COMISSÃO DE ANISTIA, MINISTÉRIO DA JUSTIÇA; OXFORD UNIVERSITY, LATIN AMERICA CENTRE. A anistia na era da responsabilização: O Brasil em perspectiva internacional e comparada. Brasília e Oxford, 2011. p. 233.

<sup>25</sup> MCARTHUR, Fabiana Godinho. Justiça de Transição: o caso brasileiro. In: MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Revista anistia política e justiça de transição. Brasília, nº 7, p. 85, jan./jun., 2012.

argumento constituído em torno de determinado “esquecimento” deve ser problematizado, pois, em tal contexto, é a memória institucionalizada que cumpre o papel de silenciar atuando na seleção e validação de práticas e discursos que, em última instância, colocam em movimento projetos de sociedade que se fazem centrais. Jean Rodrigues Sales, aponta que no processo de construção da memória social, são várias as tentativas de se deixar esquecer acontecimentos para que certas interpretações possam ganhar legitimidade. Para tanto, argumenta em torno de quatro ideias gerais que permitem compreender esse processo de distorção e imputação de uma verdade construída:

“Em primeiro lugar, há uma tendência à aceitação do discurso dos militares de que o golpe de abril foi uma reação à iminente quebra de duas dimensões de legalidade: a do país, ameaçada pelo avanço dos movimentos sociais infiltrados pelas ideias comunistas; e a das forças armadas que sofriam com a insubordinação dos militares de baixa patente. [...]

Uma segunda ideia, coerente com o exposto acima, é a de que o Ato Institucional nº 5 (AI-5), de 13 de dezembro de 1968, foi uma reação dos militares à radicalização de setores de esquerdas brasileiras que pegaram em armas. [...]

A terceira ideia diz respeito [...] a corrente que apresenta os militantes das organizações que participaram das ações armadas como bem intencionados, mas ingênuos protagonistas de uma luta esvaziada de projeto político e baseada em aspirações pessoais adolescentes. [...]

Por fim [...] a noção de equivalência entre a violência dos militares e a praticada pelos militantes de esquerda, chamados de “terroristas”. [...]”<sup>26</sup>

A experiência transicional iniciada em âmbito institucional pela edição da Lei de Anistia, foi caracterizada desde então pela eleição prioritária da reparação como forma de cauterização das violações cometidas pelo Estado brasileiro. Nesse sentido, preliminarmente, a própria Lei de Anistia previu, mesmo que de maneira deficitária, a reintegração de servidores públicos afastados por motivo de perseguição política aos seus cargos e a restituição de direitos políticos aos perseguidos.

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 por força do conteúdo do art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, foi compelido ao Estado a obrigação da reparação àqueles atingidos por algum ato de natureza arbitrária ou com caráter de perseguição política no período compreendido entre os anos de 1946 a 1988, assegurando a reparação a amplos setores atingidos, como o de trabalhadores da iniciativa privada<sup>27</sup>. Desta maneira, o direito a reparação por

<sup>26</sup> SALES, op. cit., p. 22.

<sup>27</sup> O art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias possui a seguinte redação: É concedida anistia aos que, no período de 18 de setembro de 1946 até a data da promulgação da Constituição, foram atingidos, em decorrência de motivação exclusivamente política, por atos de exceção, institucionais ou complementares, aos que foram abrangidos pelo Decreto Legislativo nº 18, de 15 de

impedimentos sofridos ou por qualquer ato de violação cometido pelo Estado erigiu-se como direito constitucional. Esta previsão constitucional permitiu que inicialmente o Ministério do Trabalho por meio do Decreto nº 1.500, de 24 de maio de 1995, criasse uma Comissão Especial de Anistia com a finalidade de apreciar os requerimentos de anistia de empregados do setor privado, ex-dirigentes e ex-representantes sindicais. O efeito da declaração de anistiado político por esta Comissão buscava apenas o reconhecimento da condição daquele que sofreu algum tipo de perseguição e em consequência foi impedido de continuar o desenvolvimento normal de suas atividades laborais, provocando contagem no tempo de serviço para fins previdenciários, do período em que o trabalhador esteve afastado de sua atividade profissional. Não havia, ainda, nenhum tipo de reparação econômica aos que sofreram as mais variadas formas de perseguições; como a tortura; as detenções arbitrárias e; processos judiciais militares.

Ainda no ano de 1995 por força da Lei 9.140/95, foi implantada a primeira comissão de reparação no âmbito federal, a Comissão Especial de Mortos e Desaparecidos Políticos, que objetivava o reconhecimento da responsabilidade do Estado por mortes e desaparecimento forçados e a localização de restos mortais, contribuindo para a elucidação da verdade histórica sobre tais atos durante a ditadura civil militar. Posteriormente, a Lei 10.536/2002 ampliou o período de tempo a ser considerado para a declaração de desaparecimento. E por força da Lei 10.875/2004 foi ampliado o rol de causas consideradas como motivo das mortes.

Em uma perspectiva crítica a respeito da atuação dessa Comissão,

---

dezembro de 1961, e aos atingidos pelo Decreto-Lei nº 864, de 12 de setembro de 1969, asseguradas as promoções, na inatividade, ao cargo, emprego, posto ou graduação a que teriam direito se estivessem em serviço ativo, obedecidos os prazos de permanência em atividade previstos nas leis e regulamentos vigentes, respeitadas as características e peculiaridades das carreiras dos servidores públicos civis e militares e observados os respectivos regimes jurídicos. § 1º - O disposto neste artigo somente gerará efeitos financeiros a partir da promulgação da Constituição, vedada a remuneração de qualquer espécie em caráter retroativo. § 2º - Ficam assegurados os benefícios estabelecidos neste artigo aos trabalhadores do setor privado, dirigentes e representantes sindicais que, por motivos exclusivamente políticos, tenham sido punidos, demitidos ou compelidos ao afastamento das atividades remuneradas que exerciam, bem como aos que foram impedidos de exercer atividades profissionais em virtude de pressões ostensivas ou expedientes oficiais sigilosos. § 3º - Aos cidadãos que foram impedidos de exercer, na vida civil, atividade profissional específica, em decorrência das Portarias Reservadas do Ministério da Aeronáutica nº S-50-GM5, de 19 de junho de 1964, e nº S-285-GM5 será concedida reparação de natureza econômica, na forma que dispuser lei de iniciativa do Congresso Nacional e a entrar em vigor no prazo de doze meses a contar da promulgação da Constituição. § 4º - Aos que, por força de atos institucionais, tenham exercido gratuitamente mandato eletivo de vereador serão computados, para efeito de aposentadoria no serviço público e previdência social, os respectivos períodos. § 5º - A anistia concedida nos termos deste artigo aplica-se aos servidores públicos civis e aos empregados em todos os níveis de governo ou em suas fundações, empresas públicas ou empresas mistas sob controle estatal, exceto nos Ministérios militares, que tenham sido punidos ou demitidos por atividades profissionais interrompidas em virtude de decisão de seus trabalhadores, bem como em decorrência do Decreto-Lei nº 1.632, de 4 de agosto de 1978, ou por motivos exclusivamente políticos, assegurada a readmissão dos que foram atingidos a partir de 1979, observado o disposto no § 1º.

“Todavia, a Lei 9.140/95 não previu a possibilidade de investigações sobre as circunstâncias em que se deram as mortes, o que parecia demonstrar que tal instrumento legal era o resultado de pressões sociais, mas também de uma política capaz de garantir continuidade do controle da situação nas mãos do Estado, a exemplo do que vinha ocorrendo desde o período distensionista do Regime Militar [...]”<sup>28</sup>

No mesmo sentido, Glenda Mezarobba aponta que os familiares de mortos e desaparecidos políticos, não concordavam com a argumentação do governo de atribuir aos limites impostos pela Lei da Anistia, a impossibilidade de se examinar as circunstâncias das mortes e de se identificar e responsabilizar os que estiveram diretamente envolvidos na prática de tortura, com as mortes e os desaparecimentos.<sup>29</sup>

## GARANTIA DOS DIREITOS HUMANOS

No decorrer da década de 1990 alguns estados chegaram a criar Comissões Especiais de Anistia, aplicando e dando efetividade ao art. 8º do ADCT, concedendo reparação econômica àqueles declarados perseguidos políticos em qualquer natureza. Começa a ser articulada uma nova forma de compreender a responsabilidade do Estado para os perseguidos políticos: a necessidade de uma reparação econômica àqueles danos perpetrados direta ou indiretamente pelo Estado. Nesse movimento que também se soma à reivindicação dos familiares de mortos e desaparecidos políticos, bem como daqueles que até o presente sofrem das arbitrariedades que foram vítimas no passado, o Governo Federal editou a Medida Provisória nº 2.151 de 2001, posteriormente aprovada como a Lei 10.559/2002, criando a Comissão de Anistia no âmbito do Ministério da Justiça e regulamentando o art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que objetivou

“[...] ampliar os direitos dos anistiados. Ela vale para pessoas que, no período de 18 de setembro de 1946 até 5 de outubro de 1988, foram punidas e impedidas de exercerem atividades políticas. Além de receber indenizações, em prestação única ou mensal, que varia de acordo com cada caso, os beneficiados passaram a ter como garantia: 1. A contagem do tempo em que o anistiado esteve forçado ao afastamento de suas

<sup>28</sup> PRADO, op. cit., p. 182.

<sup>29</sup> MEZAROBBA, Glenda. Anistia e reparação: uma combinação imprópria. In: SILVA, Haike R. Kleber da (Org.). A luta pela anistia. Arquivo Público do Estado de São Paulo; Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, São Paulo: Editora UNESP: 2009, p. 164.

atividades profissionais (ameaçado de punição, por exemplo) sem que se exija o recolhimento de nenhuma contribuição previdenciária; 2. A conclusão de curso, em escola pública ou com prioridade para bolsa de estudo em escola particular, a partir do período letivo que foi interrompido ou o registro de diploma no caso de cidadão que concluiu curso em instituição de ensino no exterior; 3. A reintegração de servidores públicos civis e de empregados públicos punidos, por interrupção de atividade profissional em decorrência de decisão dos trabalhadores, por adesão à greve em serviço público e em atividades essenciais de interesse da segurança nacional por motivo político.”<sup>30</sup>

A Comissão de Anistia, portanto, tornou-se órgão do Ministério da Justiça e de assessoramento direto do Ministro, composta por 24 conselheiros, em sua maioria agentes da sociedade civil ou professores universitários, sendo um deles indicado pelas vítimas e outro pelo Ministério da Defesa<sup>31</sup>. É órgão competente para declarar a condição de anistiado político àqueles que no período de 18 de setembro de 1946 até 05 de outubro de 1988, sofreram qualquer tipo de perseguição política entre as situações previstas no art. 2º da referida Lei, conceder reparação econômica de caráter indenizatório às vítimas, contagem do tempo de serviço para aqueles que por motivos políticos se afastaram da atividade profissional, conclusão de curso para os estudantes punidos e reintegração de servidores e empregados públicos. O direcionamento das atividades da Comissão se perfaz pela reparação de atos de exceção como constrangimentos, torturas, detenções arbitrárias, banimentos, clandestinidades, demissões por razões políticas; por meio do reconhecimento da condição de anistiado político e concessão de reparação econômica de caráter indenizatório aos requerentes que cumprem os requisitos previstos na Lei. A declaração de anistiado político é ato de reconhecimento do direito de resistência exercido no período ditatorial e compõe requisito obrigatório para a concessão da reparação de caráter econômico.

Pelo modelo de reparação adotado pela Comissão de Anistia, observamos que foi definido o objetivo preliminar de restituição da condição anterior a violação, mas no impedimento desta, aplica-se compensações pecuniárias. É importante ponderar também que o sistema reparatório brasileiro não se limita ou restringe-se ao âmbito econômico, uma vez que os direitos concernentes ao anistiado político pela Lei 10.559/02 inclui contagem do tempo de serviço para fins previdenciários àqueles que por motivos políticos se afastaram da atividade profissional, conclusão de curso

<sup>30</sup> BRASIL. Cidadania. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/sobre/cidadania/direitos-do-cidadao/anistia-politica>. Acesso em: 31 de ago. de 2013.

<sup>31</sup> COMISSÃO DE ANISTIA; MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Livro dos Votos da Comissão de Anistia: verdade e reparação aos perseguidos políticos no Brasil. Florianópolis: Instituto Primeiro Plano, 2013, não paginado.

para os estudantes punidos, validação de diplomas universitários obtidos no exterior e reintegração de servidores e empregados públicos. Atualmente, com cerca de 75 mil pedidos de anistia política entre julgados e ainda em tramitação, a Comissão executa projetos voltados para a consecução de uma reparação coletiva. E nesse sentido é fundamental notarmos a importância de ações coletivas como a criação do Memorial da Anistia (previsto para 2014 em Belo Horizonte/MG), o projeto Marcas da Memória<sup>32</sup> e as Caravanas da Anistia, incorporando outros pilares e dimensões da justiça transicional.

“O acervo da Comissão de Anistia é o mais completo fundo documental sobre a ditadura brasileira (1964-1985), conjugando documentos oficiais com inúmeros depoimentos e acervos agregados pelas vítimas. Esse acervo será disponibilizado ao público por meio do memorial da Anistia Política do Brasil, sítio de memória e homenagem às vítimas em construção na cidade de Belo Horizonte. Desde 2007, a Comissão passou a promover diversos projetos de educação, cidadania e memória, levando as sessões de apreciação aos locais onde ocorreram as violações por meio das Caravanas da Anistia, que já superaram 60 edições; promovendo chamadas públicas para financiamento a iniciativas sociais de memória, como a que presentemente contempla este projeto; e fomentando a cooperação internacional para o intercâmbio de práticas e conhecimentos, com ênfase nos países do Hemisfério Sul.”<sup>33</sup>

Nota-se que a constituição dos acervos da Comissão da Anistia é caracterizada não apenas por materiais produzidos institucionalmente, há o sentido de evidenciar dimensões não possíveis à época, com os acervos e depoimentos dos sujeitos ampliando as possibilidades de abordagens sobre o tema relacionadas aos significados, sentidos e interpretações vividos.

Essas ações, sob o ponto de vista da necessidade de construção da memória, como condição para a consolidação de uma democracia, bem como a elucidação de fatos e a responsabilização dos perpetradores de crimes contra a humanidade, se apresentam como pilares para a construção coletiva de princípios basilares de uma sociedade que tenha em pauta a promoção dos Direitos Humanos.

Em razão de a reparação ser a principal medida transicional aplicada pelo Estado; após o surgimento da Comissão de Anistia, o conceito de anistia passou a ter

---

<sup>32</sup> Sobre o projeto Marcas da Memória, este: “reúne depoimentos, sistematiza informações e fomenta iniciativas culturais que permitam a toda a sociedade conhecer o passado e dele extrair lições para o futuro. Reitera, portanto, a premissa que apenas conhecendo o passado podemos evitar sua repetição no futuro, fazendo da Anistia um caminho para a reflexão crítica e o aprimoramento das instituições democráticas. Mais ainda: o projeto investe em olhares plurais, selecionando iniciativas por meio de edital público, garantindo igual possibilidade de acesso a todos e evitando que uma única visão de mundo imponha-se como hegemônica ante aos demais”. (COMISSÃO DE ANISTIA; MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2013, não paginado)

<sup>33</sup> COMISSÃO DE ANISTIA; MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Livro dos Votos da Comissão de Anistia: verdade e reparação aos perseguidos políticos no Brasil. Florianópolis: Instituto Primeiro Plano, 2013, não paginado.

significado claramente vinculado à ideia de reparação, em sua mais diversa forma conceitual, seja material, simbólica, individual ou coletiva. Devemos ressaltar que as dimensões fundamentais da justiça de transição não são excludentes, sendo indispensável que a todas seja proporcionado, mediante políticas públicas direcionadas, a sua efetividade.

O 3º Plano Nacional de Direitos Humanos, lançado em 2009, previu entre suas metas a criação de uma Comissão Nacional da Verdade com o objetivo de resgatar informações e memórias dos períodos de repressão militar. Com essa clara disposição, em 18 de novembro de 2011, foram promulgadas a Lei 12.527 que regula o acesso à informação e a Lei 12.528 que regula a criação da Comissão Nacional da Verdade que deve ser entendida como fruto de um processo de decisão política, gerida sob procedimentos eminentemente políticos e, portanto, como uma resposta institucional frente aos questionamentos acerca do ditatorial Estado brasileiro.<sup>34</sup>

Observamos um elemento muito importante da Comissão de Anistia no que se refere a transmutação conceitual provocada para o complexo conceito de anistia. Se em um primeiro momento, quando da edição da Lei de Anistia, havia uma vinculação do seu conceito à ideia de perdão, reconciliação nacional, após, passou a ser identificada verdadeiramente como medida de justiça de transição, pois passou a englobar os conceitos principais de reparação e memória. Essa transmutação deve ser vista como uma das peculiares características do processo transicional brasileiro e de maneira salutar, pois a sua expansão, superação e transmutação de significado implicam diretamente em um amadurecimento e desenvolvimento dessas medidas.

Nesse sentido, apreender tais dimensões desse processo implica reconhecê-las enquanto múltiplas visões, projetos, limites e pressões que estavam colocados em disputa. O movimento da esfera institucional, entre normas, violações e reparações oferece indícios para que as experiências presentes nas relações de classe estas, por sua vez, dinâmicas e dialéticas, vividas por sujeitos que se colocaram em movimento nas várias dimensões do social sejam reconhecidas e indiquem os caminhos pelos quais os processos foram constituídos, suas permanências e rupturas.

---

<sup>34</sup> DUDENA, Regis. A Comissão da Verdade do Sistema Político. In: MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Revista anistia política e justiça de transição. Brasília, nº 7, p. 332, jan./jun. 2012.