

# O impacto dos processos de revisão das leis de anistia na qualidade da democracia na América Latina\*

The impact of the processes of revision of the amnesty laws on the quality of democracy in Latin America

Bruno Konder Comparato\*

**RESUMO:** Este texto se inscreve na ótica da justiça de transição (retribuição e reparação após uma mudança de regime político). Como virar certas páginas da história e ao mesmo tempo assegurar a melhor transição possível para a democracia, o estado de direito e a paz civil quando as violências e a repressão deixaram marcas profundas nos corpos e nas almas? A anistia é uma solução que tem certas vantagens, mas que pode ter custos consideráveis. A página é virada sem ter sido lida, o que não impede que os mesmos horrores sejam reescritos. Esta questão adquire contornos dramáticos no Brasil atual. Enquanto nossos vizinhos da América do Sul já reviram suas leis de Anistia, reafirmam a importância do direito à verdade e à memória, e até levam alguns dos violadores dos direitos humanos durante os regimes de exceção ao banco dos réus, no Brasil o debate sobre a Lei da Anistia está apenas começando. Esta demora em reavaliar os abusos ocorridos durante o regime militar tem consequências para o processo de consolidação da democracia.

**Palavras-chave:** Direitos Humanos; Anistia; Consolidação da Democracia; Justiça de Transição; Comissão de Verdade.

## I ntrodução

No dia 5 de abril de 2011, teve início uma nova novela veiculada pelo canal de televisão SBT. A trama de *Amor e Revolução* se passa nos primeiros anos do regime militar iniciado em 1964 e permite levantar a discussão dos acontecimentos políticos daquele período. Uma característica inovadora

(\*) Uma versão preliminar deste texto foi apresentada no XXVIII Congresso Internacional da ALAS, realizado em setembro de 2011, em Recife.

chama a atenção: pela primeira vez, numa novela de televisão, são mostradas cenas de tortura inspiradas na nossa história recente. O autor recorreu a ex-torturados para reconstituir, nos mínimos detalhes, os cenários, os métodos e as circunstâncias dos episódios de tortura por eles presenciados. São mostradas técnicas como o afogamento, a cadeira do dragão, o pau-de-arara. Ao final de cada episódio, é exibido um depoimento de personagens que testemunharam acontecimentos semelhantes aos mostrados pela trama da novela. No primeiro deles, a ex-presença política Maria Amélia Teles (mais conhecida entre os militantes de direitos humanos pelo apelido de Amelinha) afirma: “Não se consolida uma democracia com cadáveres insepultos, e nós temos muitos.” Este é justamente o tema deste texto: relacionar a polêmica atual levantada em torno do processo de discussão e revisão da Lei de Anistia com a qualidade da nossa democracia.

Trata-se de uma discussão já adiantada nos demais países da América do Sul. Com efeito, se na década de oitenta os países sul-americanos assistiram à transição de regimes autoritários para a democracia, nos últimos anos tem-se questionado cada vez mais a maneira de acordo com a qual estas transições foram feitas. Em especial, a anistia dos crimes e atrocidades cometidos durante o período de exceção é hoje recolocada na ordem do dia e, enquanto nossos vizinhos já iniciaram um processo de revisão da anistia que enfatiza a importância do papel da memória nacional, no Brasil este processo está apenas começando e já divide os atores políticos decisivos. Neste texto, argumento que esta lentidão em reavaliar o período do regime militar está relacionada com a qualidade da nossa democracia.

## A Justiça de Transição

Nas últimas duas décadas fortaleceu-se um campo teórico chamado de justiça de transição (retribuição e reparação após uma mudança de regime político). Como virar certas páginas da história e ao mesmo tempo restabelecer a coesão no seio de comunidades feridas e divididas? Como assegurar a melhor transição possível para a democracia, o estado de direito e a paz civil quando as violências e a repressão deixaram marcas profundas nos corpos e nas almas? A anistia é uma solução que tem certas vantagens, como encerrar guerras civis cujo desfecho é incerto, negociar o retorno dos militares aos quartéis e assegurar a paz social. Seus custos, contudo, podem ser consideráveis, pois há um imenso rancor acumulado nas vítimas e a sociedade abre mão de tirar as conclusões do passado de maneira a evitar o seu retorno. A página é virada sem ter sido lida, o que não impede que os mesmos horrores sejam reescritos. Este problema antigo da ciência política, pois já se colocava para os gregos antigos, adquire contornos dramáticos no

Brasil atual. Enquanto nossos vizinhos da América do Sul já reviram suas leis de Anistia, reafirmam a importância do direito à verdade e à memória, e até levam alguns dos violadores dos direitos humanos durante os regimes de exceção ao banco dos réus, no Brasil o debate sobre a Lei da Anistia está apenas começando. Faz-se necessário relacionar a questão com o processo de transição do autoritarismo para a democracia que, no Brasil, foi o mais longo do continente sul-americano.

No último quarto de século, a visão a respeito da anistia mudou significativamente, como pode ser comprovada nas experiências da América Latina, da África do Sul, da Iugoslávia, de Ruanda, de Serra Leoa, do Timor Leste, do Camboja, e do Tribunal Penal Internacional inaugurado em 1998. Na origem desta evolução, está a afirmação progressiva do direito internacional e a ideia de imprescritibilidade de certos crimes. A partir de uma matriz dupla, formada de um lado pelo direito humanitário cujos marcos são a instituição da Cruz Vermelha em 1863, as Convenções de Genebra de 1864 e 1949, e o Tribunal de Nuremberg que distinguiu os crimes contra a humanidade dos crimes de guerra; e de outro lado pelos direitos humanos afirmados pela Declaração dos Direitos Humanos da ONU de 1948 e pelos pactos regionais ou textos específicos; as duas tradições convergiram no final do século vinte. O consenso atual é que uma anistia pode ser apenas limitada, pois não pode acobertar crimes mais graves como os crimes de guerra e os crimes contra a humanidade.

Aí é que se percebe a importância da justiça de transição que, de acordo com a definição proposta por John Elster, “é constituída dos processos de julgamento, purgamento e reparação que se realizam após a transição de um regime político para outro” (ELSTER, 2004, p. 1). A busca por uma justiça retrospectiva é uma tarefa urgente para a redemocratização, pois é o que estabelece o caráter fundamental da nova ordem a ser estabelecida, que se espera baseada no império da lei e no respeito à dignidade de cada ser humano. Trata-se também de uma das escolhas mais difíceis de serem feitas por qualquer regime, pois o esforço de restaurar a verdade e a justiça onde antes reinaram a negação e a impunidade é frequentemente identificado a uma ação desestabilizadora e vingativa. Em tal contexto, a tentação é grande de promover uma política de esquecimento e perdão com vistas a alcançar a reconciliação. Os defensores dos direitos humanos, contudo, não se cansam de afirmar que certos crimes são tão graves que as feridas que deixam para a sociedade não podem simplesmente serem varridas para baixo do tapete. Os exemplos mais recentes mostram que há muitas opções entre a indefensável escolha do esquecimento total e a improvável realização de uma justiça completa (MÉNDEZ, 1997, p. 1).

A dificuldade, e ao mesmo tempo a riqueza, do tema da justiça de transição é que se trata de promover uma difícil conciliação entre interesses diversos:

- o imperativo da verdade (direito à memória);
- a justiça e a reparação (direito das vítimas);
- a não repetição e a reconciliação (democracia).

No que diz respeito ao imperativo da verdade, é significativa uma anedota sobre o general de Gaulle que, quando presidente da França, em 1969, vetou a divulgação de um filme retratando a colaboração dos franceses com as forças alemãs de ocupação durante a segunda guerra mundial. “Não se reconstrói uma nação com verdades, mas com mitos”, teria afirmado de Gaulle na ocasião (SIEFERT; WALLING, 2008). O problema do esquecimento oficial, que é aquele patrocinado pelas autoridades estatais, é que se trata de uma hipoteca difícil de resgatar. Simula-se uma amnésia coletiva em nome do entendimento do presente voltado para o futuro. Os psicanalistas sabem, contudo, que esconder a verdade e fingir ignorá-la compromete qualquer tentativa de reconstruir uma sociedade com base na paz e na concórdia. A longo prazo, sacrificar a memória em nome do presente e de supostos mitos pode resultar em custos altos.

Torna-se necessário, portanto, dizer claramente o que aconteceu. “A cada um sua verdade”, como defendem alguns? É possível. Mas o que está em jogo quando se fala em verdade é a reconciliação das memórias, dos diferentes imaginários do passado. A tortura, por exemplo, é um crime contra um corpo, mas é também um crime contra a imaginação (DORFMAN, 2004; LIPIETZ, 2008). Reconstituir a verdade, e isto vale também para a revisão das leis de anistia, consiste num diálogo entre várias gerações, entre as que viram os crimes acontecerem, que puderam adivinhar suas razões, os mecanismos, seu funcionamento, e as que, tendo nascido depois, não têm como se lembrar. A importância da memória está relacionada com a luta contra a impunidade. Estudos recentes têm mostrado que a não revisão das leis de anistia e a não preservação da memória estão relacionadas com altos índices de violência e impunidade (SIKKINK; WALLING, 2007).

De acordo com este ponto de vista, a sanção dos carrascos e sua condenação vêm confirmar, de certa maneira, o reconhecimento dos abusos sofridos pelas vítimas. A anistia só pode intervir após a condenação, o debate público, o arrependimento. É aqui que entra a questão da impunidade. A impunidade não fere tanto as almas e a sociedade pela recusa em punir, mas pela recusa em condenar, em dizer quem foi culpado e o “quanto custa” o crime. E o debate deve ser público. Somente depois é que pode vir a anistia.

Faz-se necessário, portanto, passar pelos temas da justiça e da reparação, que estão relacionados com o direito das vítimas. Entramos aqui nos domínios do real, do material, dos danos psicológicos ou físicos. Quem deve pagar? Os criminosos, e, na ausência destes, o Estado que deve dizer: “enquanto representante de toda a sociedade, falhei em proteger meus cidadãos e assumo a responsabilidade de reparar”<sup>1</sup>.

A justiça se opõe à impunidade. Quando é preciso fazer justiça, o processo serve primeiro para dizer quem foi vítima. Muitos torturados e perseguidos pela ditadura dizem que se sentem ao mesmo tempo vítimas e culpados. Pois bem, a justiça começa por dizer que houve vítimas e que houve culpados. E aqueles que foram apresentados como “culpados” quando foram presos, sequestrados ou executados, na verdade eram as vítimas. Enquanto um terceiro ator, por meio do seu papel simbólico e de sua missão de se pronunciar diante da sociedade não disser claramente: “estes cidadãos foram vítimas de uma barbárie e houve pessoas e organizações que as cometeram”, não há reconciliação possível (LIPIETZ, 2008).

O que está em jogo aqui é, fundamentalmente, o conceito de cidadania que talvez, não por acaso, é bastante problemático no Brasil. Como afirma Pablo de Greiff, um dos objetivos principais da justiça de transição é devolver – ou até, em alguns casos, começar por reconhecer – o status de cidadãos aos indivíduos (DE GREIFF, 2006, p. 460). Somente neste ponto, quando tiver sido restabelecido um Estado de direito mínimo com a garantia do direito das vítimas, com o restabelecimento da justiça e eventuais reparações, é que é possível pensar na etapa seguinte que vem a ser a anistia e a reconciliação muito necessárias para que se possa reconstruir a democracia. Trata-se, evidentemente, de um processo muito doloroso, mas decisivo. O depoimento de um funcionário do governo de Ruanda que perdeu 17 familiares durante o genocídio que vitimou 500 mil pessoas naquele país e que vem transcrito a seguir é bastante esclarecedor a este respeito:

A cada dia que passa, conseguimos esquecer mais. Precisamos lembrar o que aconteceu para evitar que isto se repita. Mas é necessário esquecer os sentimentos, as emoções que vêm junto. Apenas pelo esquecimento é que conseguiremos seguir adiante (HAYNER, 2011).

Por lidar com um passado de violências e abusos de poder de todo tipo, a justiça de transição é um processo doloroso, mas muito necessário para que possa ser reconstruída uma verdadeira democracia. Com efeito, apesar das inúmeras divergências que podem existir entre as várias definições de

(1) Neste sentido é que deve ser percebida a importância da declaração do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, em viagem oficial ao Senegal, na Ilha de Gorée, na Porta do Não Retorno, que era o local de onde os africanos eram embarcados para uma vida de escravidão e sofrimentos: “Eu queria dizer, presidente Wade, ao povo do Senegal e ao povo da África, que não tenho nenhuma responsabilidade pelo que aconteceu no século XVIII, no século XVI, XVII, mas eu penso que é uma boa política dizer ao povo do Senegal e ao povo da África: Perdão pelo que fizemos aos negros” [Presidência da República, PR741, 2005].

democracia existentes, é possível estabelecer um consenso mínimo em torno da afirmação de que “a democracia é um sistema que permite lidar com as diferenças sem o recurso à violência” (BLOOMFIELD, BARNES, HUYSE, 2003). Trata-se, além disso, de um processo único, de maneira que não há um modelo de anistia e reconciliação que possa ser recomendado para todos os casos. Enquanto o compromisso democrático produz soluções para os mais diversos tipos de conflitos, e pode, portanto, ser considerado numa discussão teórica, a reconciliação diz respeito aos relacionamentos entre os diversos atores que terão que implementar aquelas mesmas soluções, o que obriga a considerar as peculiaridades de cada caso. Outro aspecto que não pode ser esquecido é o fato de que a reconciliação se aplica a todos, e não apenas às vítimas e aos carrascos. Quando isto não é levado em conta, o debate a respeito da reconciliação permanece localizado e limitado aos segmentos da sociedade diretamente envolvidos com as violações ocorridas durante os períodos de exceção. Não importa quando é iniciado, seja logo após os conflitos, ou um longo período mais tarde, a reconciliação é um processo demorado que pode levar décadas ou até gerações. Mas, mesmo que o desfecho pareça não chegar nunca, alguns resultados importantes terão sido alcançados, pois a reconciliação é ao mesmo tempo um objetivo e um processo. Em suma, é preciso que o passado seja considerado para que seja possível olhar para o futuro, pois uma democracia de qualidade não se constrói apenas com o pensamento no presente e nas expectativas com relação ao futuro, mas também com a maneira de lidar com o passado.

## A Qualidade da Democracia

Um diagnóstico recorrente a respeito dos sistemas políticos da América Latina é que se trata de democracias ainda não consolidadas. Faltariam alguns componentes fundamentais das democracias mais avançadas, o que explicaria por que a crença na democracia como melhor regime de governo é tão baixa nos países latino-americanos quando comparada com a Europa Ocidental ou o Leste Europeu (CALLEROS, 2009). Whitehead argumenta até que, após o fracasso de experiências autoritárias, reacionárias, socialistas ou populistas, a opção democrática foi escolhida por eliminação, o que explicaria porque o consenso a respeito dos seus benefícios é tão deficiente (WHITEHEAD, 1992).

Uma democracia de “boa qualidade” garante aos cidadãos um alto grau de liberdade, igualdade política e controle da sociedade civil sobre as políticas públicas e os gestores públicos por meio de instituições legítimas, legais e estáveis. De acordo com a formulação de Larry Diamond, a consolidação da democracia é “o resultado de um processo que desemboca numa legitimação ampla e aprofundada, de maneira que todos os atores políticos

significativos, tanto ao nível das elites quanto das massas, acreditam que o regime democrático é o mais acertado e apropriado para a sua sociedade, melhor do que qualquer outra alternativa realista que possam imaginar. Os competidores políticos devem considerar a democracia (assim como as leis, os procedimentos, e as instituições que ela especifica) como o único jogo possível, o único esquema viável para governar a sociedade e defender os seus próprios interesses” (DIAMOND, 1999).

Quando, após uma transição de um regime autoritário para a democracia, esta se consolida, ocorre uma mudança na cultura política que faz com que as regras, procedimentos e expectativas da democracia sejam de tal maneira internalizadas que os vários atores se conformem instintivamente e de modo rotineiro às regras do jogo, sejam elas formais ou não, mesmo quando há sérios conflitos de interesse. Como argumenta ainda Larry Diamond, a consolidação requer mais do que apenas um comprometimento formal e abstrato com a democracia, de acordo com o qual a democracia é “em princípio” a melhor forma de governo. De acordo com este raciocínio, para que uma democracia seja consolidada, as elites, as organizações e a massa da população devem todos acreditar que vale a pena obedecer e defender o sistema político que vigora de fato no seu país (DIAMOND, 1999). Esta legitimidade diz respeito a um compromisso tanto normativo quanto comportamental com relação às regras e práticas do sistema constitucional que Juan Linz resume com a expressão “lealdade ao regime democrático”. (LINZ, 1978)

Originados dos estudos sobre transições políticas de um regime autoritário para um regime democrático, os trabalhos sobre o tema da consolidação democrática visam um período posterior. Com efeito, os estudos sobre transições políticas remetem ao momento das escolhas iniciais realizadas por uma elite restrita, enquanto que os trabalhos sobre a consolidação remetem a um período posterior de difusão da norma democrática e de estabilização do contexto institucional. Por esta razão é que Guillermo O’Donnell distingue duas transições nos processos de democratização: a primeira transição de um **regime autoritário** para a instalação de um **governo democrático**; e a segunda transição que vai da instalação deste governo à **consolidação da democracia**, ou seja, ao funcionamento efetivo de um **regime democrático**. Os caminhos que levam um governo democrático instalado após a primeira transição a um regime efetivamente democrático são variados e incertos, pois é muito mais fácil e consensual fazer a crítica do regime autoritário do que criticar o governo democrático. Por esta razão, este autor insiste no fato de que a única maneira de aprofundar o processo de construção da democracia é praticar a democracia na esfera política e, pelo menos, combater padrões despóticos de autoridade em todos os níveis da sociedade.

Com base em vários estudos sobre transição do autoritarismo para a democracia e o processo de consolidação da democracia, Larry Diamond e Guillermo O'Donnell estabeleceram uma lista dos critérios mais utilizados para avaliar as democracias pela qualidade. Estes critérios foram reagrupados em duas categorias: os procedimentais e os substantivos (DIAMOND, MORLINO, 2005).

Os **critérios procedimentais** estão relacionados com o desenho institucional dos regimes em questão, e dizem respeito, portanto, às regras do jogo democrático e ao seu bom funcionamento. Os autores incluem nos critérios procedimentais o Estado de direito, a participação, a competição, e a accountability vertical e horizontal.

O **Estado de direito** existe quando as regras e as leis valem para todos, sem exceções, e só podem ser modificadas de acordo com procedimentos previamente acordados. Todos os indivíduos são iguais perante a lei, e as leis são claras, conhecidas de todos, universais, estáveis, não-retroativas, e aplicadas de maneira justa e consistente a todos os cidadãos por um judiciário independente. Quando o Estado de direito prevalece numa determinada sociedade, é possível planejar e organizar ações de longo prazo, pois há garantia e estabilidade jurídica e previsibilidade das decisões judiciais. Além disso, os militares devem se subordinar às autoridades civis e o Estado Legal exerce sua supremacia sobre todo o território nacional, não havendo áreas dominadas pelo crime organizado, as oligarquias locais ou chefes políticos que se consideram acima das leis. A corrupção é minimizada, detectada e punida com medidas políticas, administrativas e judiciais.

A **participação** e a **competição**, por sua vez, são necessárias para que a disputa dos diversos grupos políticos que almejam o poder seja livre e justa, como argumentam os pluralistas na esteira do conceito de poliarquia criado por Robert Dahl.

A **accountability vertical** diz respeito à capacidade que a sociedade tem de fiscalizar as agências governamentais de baixo para cima. É aquela pela qual cidadãos e eleitores podem obrigar as autoridades governamentais a prestar contas das suas ações durante as campanhas eleitorais ou em momentos de controvérsia política. Sem uma participação livre e uma competição política equilibrada, é muito difícil realizar a accountability vertical.

A **accountability horizontal** é definida por O'Donnell como “a capacidade efetiva institucional ou democrática de cada setor do governo e dos cidadãos

de se contrapor a leis ou medidas inconstitucionais protagonizadas por qualquer outra agência governamental” (O’DONNELL, 1984). Para que uma democracia seja de boa qualidade, é necessário que os ocupantes de cargos públicos prestem contas a outros atores institucionais que tenham o conhecimento e a autoridade legal para fiscalizar e sancionar o seu comportamento, como por exemplo a oposição legislativa, as comissões parlamentares de inquérito, o sistema de justiça, a corte constitucional, as auditorias internas, as ouvidorias.

Os **critérios substantivos**, por sua vez, estão relacionados com o respeito pelos direitos civis e políticos e com a implementação progressiva de uma maior igualdade política, social e econômica. Trata-se, aqui, da garantia e da efetividade dos direitos humanos, sejam eles individuais ou coletivos.

Além disso, a qualidade da democracia depende da responsividade que é definida como a adequação das políticas públicas às preferências dos cidadãos. Para que a responsividade seja alta, é necessário combinar os critérios procedimentais com os substantivos. Este ponto é importante porque as violações dos direitos humanos são particularmente graves nas democracias em transição que passam por transformações profundas nos terrenos político, social e econômico (HOROWITZ; SCHNABEL, 2003).

## A revisão da Lei de Anistia no Brasil

Pode-se, neste ponto, perceber o quanto o discurso a respeito da justiça de transição está relacionado com o debate sobre a qualidade da democracia. Temas polêmicos como a subordinação dos comandantes militares às autoridades civis ou o julgamento de militares acusados de cometerem crimes comuns por tribunais civis e não militares só não foram ainda resolvidos em países que ainda não processaram adequadamente o seu passado autoritário, o que contribui para a degradação da qualidade da sua democracia.

Não é um acaso, portanto, se o lançamento do Terceiro Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3) pelo governo Lula, no final de 2009, causou tanto mal-estar junto a alguns setores militares no Brasil, a ponto de transformar o tema dos direitos humanos e o referido PNDH-3 num dos assuntos mais debatidos durante a campanha presidencial de 2010. A polêmica toda se iniciou porque o PNDH-3, que de resto não contém muitas novidades com relação aos dois planos anteriores, inclui uma proposta de “criar um grupo de trabalho para acompanhar, discutir e articular, junto com o Congresso Nacional, iniciativas de leis que proponham revogar as leis remanescentes do período 1964-1985 que sejam contrárias aos direitos humanos ou

tenham dado apoio a violações sérias”. Imediatamente, setores da cúpula militar acusaram o governo federal de pretender revogar a Lei de Anistia Nº 6.683 de 1979 e iniciaram uma ofensiva nos meios de comunicação. Num julgamento realizado no dia 29 de abril de 2010, relativo a um pedido de esclarecimento da interpretação que deve ser dada à Lei de Anistia, os juízes do Supremo Tribunal Federal decidiram que a referida lei se aplica também aos torturadores e não pode ser questionada. Significativamente, exatamente um ano antes, em outro julgamento realizado no dia 30 de abril de 2009, a mesma corte decidiu que a Lei de Imprensa de 1967 é incompatível com a atual Constituição Federal, pois esta entrou em vigor em 1988 e lhe é, portanto, posterior. Em consequência, na data de 24 de novembro de 2010, o governo brasileiro foi denunciado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos após a Corte ter analisado a compatibilidade da Lei de Anistia com as obrigações internacionais assumidas pelo Brasil quando da assinatura da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Baseada nas leis internacionais e na sua jurisprudência, a Corte Interamericana concluiu que as disposições da Lei de Anistia que impedem a investigação e a punição de violações dos direitos humanos são incompatíveis com a Convenção Americana e carecem de efeito legal, e, enquanto tal, não podem continuar a representar um obstáculo para a investigação dos fatos daquele período ou para a identificação e punição dos responsáveis. Esta decisão histórica representa um sério ônus para o governo brasileiro, pois a Corte decidiu que o Estado brasileiro tem a obrigação de processar os torturadores e que o tempo decorrido desde a realização dos fatos não pode ser invocado em seu favor. Entre outras coisas, a Corte também determinou que o Congresso Nacional elabore uma lei tipificando o crime de desaparecimento forçado de pessoas e instale uma Comissão de Verdade.

Após muitas hesitações, a Câmara dos Deputados acabou por aprovar, no dia 21 de setembro de 2011, uma Comissão de Verdade que terá um prazo de dois anos para “investigar e esclarecer as graves violações de direitos humanos” cometidas durante o regime militar. O texto do projeto de lei aprovado, contudo, deixa inalterada a Lei de Anistia de 1979, o que inviabiliza o julgamento dos violadores dos direitos humanos durante a ditadura e a sua consequente responsabilização criminal. Além disso, o período a ser investigado foi ampliado para as duas décadas anteriores ao regime militar, e a comissão de verdade investigará oficialmente os crimes cometidos entre 1946 e 1988. O projeto de lei aprovado não levou em conta as críticas dos familiares dos mortos e desaparecidos durante a ditadura militar, o que faz com que muitos se refiram à comissão aprovada como “comissão de meia verdade”. A deputada federal Luiza Erundina (PSB-SP), uma aliada antiga dos familiares dos mortos

e desaparecidos, faz parte dos que desconfiam que o governo não pretende apurar toda a verdade, com base em três pontos fracos que ela identifica no projeto de lei aprovado. O primeiro é que a comissão não terá autonomia orçamentária: ficará dependente de verbas da Casa Civil da Presidência. O segundo é que ela terá apenas dois anos para concluir os trabalhos. O terceiro ponto fraco é que ela contará com poucos integrantes, que serão apenas sete, para investigar um período tão amplo (OESP, 08/09/2011).

Para avaliar adequadamente estas críticas, é preciso lembrar que a maioria das comissões de verdade criadas na América Latina foram instaladas logo após o período de exceção e tiveram por missão investigar, como pode ser comprovado no quadro 1. Assim, uma comissão de verdade que começará a funcionar mais de 25 anos após o final do regime militar, limitada pelas condições de trabalho conferidas aos seus integrantes e cujos resultados não estarão diretamente conectados com um processo judicial, não parece muito promissora.

**Quadro 1: Comissões de verdade instaladas na América Latina**

País	Anos de funcionamento	Período investigado
Bolívia	1982-1984	1967-1982
Argentina	1983-1984	1976-1983
Uruguai 1	1985	1973-1982
Chile 1	1990-1991	1973-1990
El Salvador	1992-1993	1980-1991
Haiti	1995-1996	1991-1994
Equador 1	1996-1997	1979-1996
Guatemala	1997-1999	1962-1996
Uruguai 2	2000-2003	1973-1985
Panamá	2001-2002	1968-1989
Peru	2001-2003	1980-2000
Chile 2	2003-2005	1973-1990

Paraguai	2004-2008	1954-2003
Equador 2	2008-2010	1984-2008

Fonte: HAYNER, P. B. *Unspeakable Truths: transitional justice and the challenge of truth commissions*. New York: Routledge, 2011.

Faz-se necessário ressaltar que a *Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas* (CONADEP) foi criada pelo presidente argentino Raúl Alfonsín no dia 15 de dezembro de 1983, logo após o retorno da democracia naquele país, e tinha por objetivo receber denúncias e provas sobre as desapareições de pessoas e remetê-las à Justiça; investigar o destino dos desaparecidos e a localização das crianças sequestradas; denunciar à Justiça toda e qualquer tentativa de ocultar ou destruir provas vinculadas a estes fatos; e publicar um relatório final (CRENZEL, 2008).

O relatório da CONADEP, publicado sob forma de livro com o título sugestivo *Nunca Más*, expôs as características e dimensões do sistema de desaparecimento de inimigos do regime militar argentino e a responsabilidade estatal. Imediatamente, o relatório se converteu num sucesso editorial sem precedentes para publicações deste tipo. Foi traduzido em vários idiomas e publicado no exterior. Até novembro de 2007, haviam sido vendidos 503.830 exemplares, sendo que 45.000 deles no exterior (CRENZEL, 2008, p. 18).

A importância do livro *Nunca Más* foi ainda ampliada quando a pesquisa, de que foi o resultado, ofereceu subsídios para a estratégia de acusação da promotoria de Buenos Aires, no julgamento das Juntas Militares, e quando o tribunal legitimou sua condição de verdade ao aceitar o relatório como prova. Além disso, a maneira de processar o passado de violência política vivido na Argentina chamou a atenção de outros atores do processo de democratização em países vizinhos. Neste contexto, a CONADEP e o *Nunca Más* foram considerados por diversos militantes e organizações de direitos humanos como instrumentos adequados para divulgar e tornar pública a violência política que atravessaram as sociedades do continente nas décadas de 1970 a 1990. Assim, as “comissões da verdade” se constituíram, na região, no principal modo de produzir um saber e uma verdade sobre estes processos e, mesmo que estas investigações não tenham sido associadas a processos judiciais, ou que seus relatórios tenham servido a outras estratégias narrativas e explicativas, o *Nunca Más* argentino se constituiu num modelo incontornável para todos os países da região, como pode ser comprovado pelo título dado a relatórios semelhantes publicados em outros países: *Brasil: Nunca Mais*

(Brasil, 1985); *Nunca Más* (Uruguai, 1989); *Paraguay Nunca Más* (Paraguai, 1990); *Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación* (Chile, 1991); *De la locura a la esperanza: la guerra de 12 años en El Salvador* (El Salvador, 1993); *Guatemala: memoria del silencio* (Guatemala, 1996); *Guatemala: “Nunca Más”* (Guatemala, 1996); *Colômbia “Nunca Más”: crímenes de lesa humanidad* (Colômbia, 2000); *Informe final* (Peru, 2003).

A partir de meados dos anos noventa, o livro *Nunca Más* ingressou em um novo ciclo de difusão massiva na Argentina ao ser considerado como um meio privilegiado para transmitir às novas gerações um pouco do passado. O livro foi incorporado ao currículo educacional daquele país, editado e distribuído por jornais de alcance nacional junto com filmes sobre o período. A expressão *Nunca Más* foi reproduzida em inúmeras placas, utilizada como palavra de ordem política e adotada como nome em vários museus da memória projetados para preservar e transmitir o passado recente.

Tal sentimento foi bem explicitado por Inés González Bombal ao dizer que: “Afirmo que o que aqui se expõe é o que toda a sociedade argentina experimentou quando, ao enfrentar o reflexo de si mesma, retrocedeu diante do horror, e, julgando seu passado, enunciou um novo princípio para a cultura: “*Nunca Mais*” (poder sem lei)” (BOMBAL, 1995).

## Considerações finais

A democracia somente pode funcionar se aqueles que detêm as armas obedecem aos que não as têm. Para tanto, a tarefa central na construção de instituições democráticas duradouras é a imposição do controle civil sobre os militares. E o assunto mais complicado é como tratar os responsáveis por violações dos direitos humanos cometidas durante as ditaduras militares. A justiça exige que aqueles que desrespeitaram não somente as normas legais, mas também as mais elementares normas humanas, sejam responsabilizados. Mas como é que civis desarmados podem administrar a justiça sobre aqueles que portam armas? (PRZEWORSKI, 1995).

As transições democráticas latino-americanas se defrontam com um problema comum: como consolidar um regime cuja legitimidade se fundamenta na participação democrática, na justiça e no respeito aos direitos humanos e, ao mesmo tempo, obter a colaboração de uma instituição como as forças armadas, que até ontem constituía o eixo do regime autoritário e ainda hoje defende as estratégias repressivas empregadas? A vigência e importância desta interrogação mostram que as violações dos direitos humanos não dizem respeito apenas

ao passado autoritário, mas são também uma questão relativa ao presente e ao futuro de nossas democracias. O problema, além de ser relevante por suas implicações éticas, é central para a determinação do êxito ou fracasso do processo de consolidação democrática (ACUÑA, SMULOVITZ, 1995).

Artigo

Recebido: 27/10/2011

Aprovado: 14/11/2011

**Keywords: Human Rights; Amnesty; Democracy Consolidation; Transitional Justice; Truth Commission.**

**ABSTRACT: This paper is related with the topic of transitional justice (retribution and reparations that take place after the transition from one political regime to another). How to turn certain pages in history and at the same time to assure the best affordable transition to democracy, the rule of law and peace when violences and repression left deep scars on the bodies and the souls? The amnesty is a solution that has some advantages. Its costs, however, can be considerable. The page is turned over before having been read, and nothing prevents the same horrors to be rewritten. This issue acquires dramatic contours in contemporary Brazil. While our South American neighbors have already reviewed their laws of amnesty, reaffirm the importance of the right to the truth and the memory, and even take some of the violators of the human rights during regimes of exception to the witness stand, in Brazil the debate on the amnesty law is only starting. This delay in reassessing the violations of human rights of the military dictatorship has serious implications for the consolidation of democracy.**

## Referências

ACUÑA, Carlos; SMULOVITZ, Catalina. Militares em la transición argentina: del gobierno a la subordinación constitucional. In: ACUÑA, Carlos H. et alii. Juicio, Castigos y Memorias: Derechos humanos y justicia en la política argentina. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión, 1995.

BLOOMFIELD, David; BARNES, Teresa; HUYSE, Luc (Eds.). Reconciliation After Violent Conflict: a Handbook. Stockholm: Idea, 2003.

BOMBAL, Inés González. Nunca Mas: El Juicio mas allá de los Estrados. In: ACUÑA, Carlos H. et alii. Juicio, Castigos y Memorias: Derechos humanos y justicia en la política argentina. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión, 1995.

CALLEROS, Juan Carlos. The Unfinished Transition to Democracy in Latin America. New York: Routledge, 2009.

CRENZEL, Emilio. La Historia Política del Nunca Más: la memoria de las desapariciones em la argentina. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina, 2008.

DE GREIFF, Pablo. Justice and Reparations. In: DE GREIFF, Pablo (Ed.). The Handbook of Reparations. Oxford: Oxford University Press, 2006.

DIAMOND, Larry J. Developing Democracy: Toward Consolidation. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1999.

DIAMOND, Larry J., MORLINO, Leonardo. *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 2005.

DORFMAN, Ariel. *The Tyranny of Terror: Is Torture Inevitable in Our Century and Beyond?*. In: LEVINSON, Sanford (ed.). *Torture: a collection*. Oxford, Oxford University Press, 2004.

ELSTER, John. *Closing the Books – Transitional Justice in Historical Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

HAYNER, Priscilla B. *Unspeakable Truths: Transitional Justice and the Challenge of Truth Commissions*. New York: Routledge, 2011.

HOROWITZ, Schale, SCHNABEL, Albrecht. *Human Rights and Societies in Transition: Causes, Consequences, Responses*. Tokio: The United Nations University Press, 2003.

LINZ, Juan. *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown, and Reequilibration*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1978.

LINZ, Juan J., STEPAN, Alfred. *A Transição e Consolidação da Democracia: a Experiência do Sul da Europa e da América do Sul*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

LIPIETZ, Alain. *La Paix contre la Justice? Un bilan personnel*. In: *Mouvements*, nº 53, mars-mai, La Découverte, 2008.

MAINWARING, Scott, O'DONNELL, Guillermo, VALENZUELA, J. Samuel, (Eds.). *Issues in Democratic Consolidation: the New South American Democracies in Comparative Perspective*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1992.

MÉNDEZ, Juan E. *In defense of transitional justice*. In: McADAMS, A. JAMES. *Transitional Justice and the Rule of Law in New Democracies*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1997.

O'DONNELL, Guillermo. *Delegative Democracy*. In: DIAMOND and PLATTNER (Eds.), *The Global Resurgence of Democracy*. Baltimore and London: The John Hopkins University Press, 1994.

\_\_\_\_\_. *Human Development, Human Rights and Democracy*. In: O'DONNELL, G., CULLELL, J. V., IAZZETTA, O. M. (Eds.) *The Quality of Democracy –*

Theories and Applications. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2004.

OESP. Erundina vê 'jogo' com Comissão de Verdade. São Paulo: O Estado de S. Paulo, 08/09/2011.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na visita à Ilha de Gorée-Senegal, 14 de abril de 2005. Secretaria de Imprensa e Divulgação, PR741.

PRZEWORSKI, Adam. Presentacion. In: ACUÑA, Carlos H. et alii. Juicio, Castigos y Memorias: Derechos humanos y justicia en la política argentina. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión, 1995.

SIEFERT, Denis; TUBIANA, Michel; SEMO, Marc. Les jalons d'un colloque. Amnésie... amnistie... impunité... justice transitionnelle. In: Mouvements, n° 53, mars-mai, La Découverte, 2008.

SIKKINK, K.; WALLING, C. The Justice Cascade and the Impact of Human Rights Trials in Latin America. In: Journal of Peace Research, 44(4), 427-445, 2007.

WHITEHEAD, L. The Alternatives to 'Liberal-Democracy': a Latin American Perspective. In: Political Studies, XL, Special Issue: 146-159, 1992.