



Universidade de Brasília  
Faculdade de Direito  
Graduação

NOELEN ALVES GARCIA

**ACORDOS DEMOCRÁTICOS E ESTABILIDADE  
CONSTITUCIONAL: a disputa pelo conceito e alcance da Lei de  
Anistia de 1979**

Brasília – DF

2023

NOELEN ALVES GARCIA

**ACORDOS DEMOCRÁTICOS E ESTABILIDADE CONSTITUCIONAL: a disputa  
pelo conceito e alcance da Lei de Anistia de 1979**

Monografia apresentada na Faculdade de  
Direito da Universidade de Brasília como  
requisito parcial à obtenção do título de  
Bacharel em Direito.

Professor Orientador: Prof. Dr. Juliano  
Zaiden Benvindo

Brasília – DF

2023

NOELEN ALVES GARCIA

**ACORDOS DEMOCRÁTICOS E ESTABILIDADE CONSTITUCIONAL: a disputa  
pelo conceito e alcance da Lei de Anistia de 1979**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do  
Curso de Administração da Universidade de Brasília da aluna

**Noelen Alves Garcia**

Prof. Dr. Juliano Zaiden Benvindo  
Professor-Orientador

Prof. Dra. Maria Pia dos  
Santos Lima Guerra Dalledone  
Professor-Examinador

Prof. Dra. Fernanda de  
Carvalho Lage  
Professor-Examinador

Brasília, 17 de fevereiro de 2023

## RESUMO

O presente trabalho aborda a contribuição da ditadura brasileira e a falta de uma verdadeira justiça de transição para a escalada autoritária dos últimos anos no Brasil. A partir do marco teórico de Barry R. Weingast acerca dos princípios de estabilidade constitucional, examina-se como tais princípios se aplicam (ou não) em momentos chave da história brasileira: o golpe de Estado de 1964 e, posteriormente, a disputa em torno da Lei de Anistia em 1979. A partir da análise desses dois momentos, tecemos algumas considerações acerca dos perigos que circundam a democracia brasileira até os dias de hoje, tendo em vista uma herança autoritária de outrora, que persiste em postular seus ideais, de modo a minar o sistema democrático.

Palavras-chave: estabilidade constitucional; golpe de 64; ditadura militar; lei de anistia; acordos políticos; constitucionalismo; democracia.

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	5
2. Estabilidade constitucional segundo Barry Weingast .....	11
2.1.    Princípios de estabilidade constitucional por Barry Weingast.....	13
3. O golpe de 1964: o caráter contrarrevolucionário e a racionalidade do medo.....	15
3.1.    A tentativa de legitimação da experiência autoritária.....	18
4. A disputa pela anistia na transição democrática.....	24
4.1.    A mobilização civil pela anistia.....	24
4.2.    A Anistia como “operação de Estado-maior” e caminho para a impunidade.....	27
5. Uma disputa de conceitos: a anistia na Assembleia Constituinte e na ADPF nº 153/2010.....	34
6. A anistia enquanto esquecimento e triunfo do autoritarismo.....	46
7. Considerações finais.....	52
REFERÊNCIAS.....	55

## 1. INTRODUÇÃO

Qualquer tentativa de análise dos rumos que o sistema constitucional e democrático do Brasil tomou a partir do golpe parlamentar sofrido pela presidente Dilma Rousseff, em 2016, nos obriga a olhar para o passado, especialmente o período da ditadura militar, instaurada em 1964, em diante.

A importância de analisarmos esse contexto se dá pela resistência e confronto ao regime militar, em particular durante a década de 70, em que “se forjou o movimento político que resultou na convocação da Constituinte de 1987-1988. E é o legado dessa última experiência ditatorial que pesa mais fortemente sobre as instituições democráticas ora vigentes” (BARBOSA, 2012, p. 44). Além disso, também foi nesse período de redemocratização que foi promulgada a Lei de Anistia, instrumento que permitiu que nenhum dos agentes públicos que cometeram crimes durante a ditadura fossem identificados e responsabilizados, de modo que a presença de inúmeros sustentadores do regime ainda influem na vida política e institucional do país.

Tal análise se dá especialmente quando se tem em conta a grave crise política - e, progressivamente, constitucional - que se instaurou no país a partir do *impeachment* de Rousseff, em 2016. A leitura comumente compartilhada pelos setores progressistas e por acadêmicos é que o processo instaurado contra a ex-presidente se tratou, na realidade, de um golpe jurídico-parlamentar. Nessa época, portanto, já se falava nas ameaças à estabilidade. De acordo com Prestes (2019, p. 122):

Seguiu-se no Brasil o mesmo modelo de golpe que já fora aplicado em Honduras e no Paraguai. Sob a aparência de impeachment democraticamente decretado pelo Congresso Nacional, evitava-se o desgaste dos tradicionais golpes militares tantas vezes executados no passado no continente latino-americano.

Não obstante, em 2018, foi eleito para presidente um capitão da reserva do Exército: Jair Bolsonaro, defensor da ditadura militar de 1964, portador de um discurso de extrema direita (qualquer semelhança de seu lema ‘Deus, Pátria e Família’, com símbolos fascistas não é mera coincidência<sup>1</sup>) e que compartilha diversos signos com uma cultura nitidamente fascista. Bolsonaro e seus aliados agem através de uma agenda de desmonte das instituições públicas e de ataques diretos à constitucionalidade e democracia no país. Seus apoiadores compartilhavam uma insatisfação com o sistema vigente de forma completamente radicalizada.

---

<sup>1</sup> O uso de símbolos fascistas por Jair Bolsonaro foi noticiado em diversos meios de comunicação: <https://noticias.uol.com.br/eleicoes/2022/08/29/deus-patria-familia-lema-de-bolsonaro-tem-origem-fascista-entenda.htm>

A candidatura de Bolsonaro em 2018 teve apoio do capital internacionalizado e de setores do Alto Comando do Exército (PRESTES, 2019, p. 123-124). O perigo desse conjunto de forças se mostrava nítido desde o início, tendo em vista o golpe ocorrido em 64.

Deborah Duprat (2022, p. 86) escreve acerca da atuação das campanhas políticas de Bolsonaro e seus aliados em 2018, atentando para o quanto tais elementos se distanciam do projeto de sociedade do bojo da Constituição Federal de 1988:

Os recursos à violência, real ou simbólica, à noção de amigo-inimigo e à destruição do debate deram o tom dessas campanhas, e todas elas, em maior ou menor medida, reproduziram as concepções misóginas, racistas e homofóbicas verbalizadas por Bolsonaro ao longo da sua trajetória parlamentar. Como novidade, o tema do combate à corrupção e o seu forte componente antissistêmico, principal alavanca da eleição de muitas pessoas até então desconhecidas do mundo político, com correspondência às derrotas avassaladoras de lideranças bastante tradicionais.

A extrema direita brasileira e o fenômeno do bolsonarismo têm sido alvos de diversos estudos e análises ao longo dos últimos anos. Essa escalada radical por parte da sociedade durante os anos de governo de Bolsonaro - uma vez que seu projeto autoritário nunca esteve às escondidas - faz parte de um movimento que engloba as forças de extrema direita mundialmente, conforme explica Duprat (2022, p. 86):

[...] o Brasil vive a experiência conservadora que avança mundo afora e que tem resultado em líderes autoritários, como são os casos de Viktor Orbán na Hungria, Andrzej Duda na Polônia, Recep Tayyip Erdogan na Turquia. Mesmo os Estados Unidos da América vivem o que Jack Balkin chama de ‘apodrecimento constitucional’, intensificado com a eleição de Donald Trump para a presidência.

O surgimento de líderes que se colocam como *outsiders* da política tradicional, embora não o sejam (Bolsonaro esteve no parlamento brasileiro pelas últimas 3 décadas), que alinham sua base política através de discursos de ódio, principalmente contra minorias, têm ocorrido em diversos países, sejam com uma história constitucional longa ou não.

O presente trabalho não tem intenção de abordar o nível dos ataques ao sistema constitucional e democrático brasileiro perpetuados durante o governo de Jair Bolsonaro entre 2019-2023, mas, sim, discutir o que pode ter influenciado tais acontecimentos. Basta dizer, portanto, que o governo de Bolsonaro apresentou diversos signos totalitários, devastando o projeto de sociedade proposto pela Constituição de 1988 (DUPRAT, 2022, p. 105). Bolsonaro avançou sobre a diversidade dos modos de vida presentes na sociedade, desorganizando a administração pública, atentando contra os direitos humanos e os demais Poderes do Estado (DUPRAT, 2022, p. 110). Realizou tudo isso sendo declaradamente a favor da ditadura militar<sup>2</sup>, inclusive saudando publicamente o torturador do regime Brilhante Ustra (VEJA,

---

<sup>2</sup> O ex-presidente, inclusive, determinou a comemoração do ‘aniversário’ do golpe de 64 durante sua gestão. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/03/27/bolsonaro-comemora-ditadura-brutal-diz->

2019), e conduzindo seus seguidores, que compõem parte significativa do eleitorado brasileiro<sup>3</sup>, ao apoio do que o professor Cristiano Paixão (2021) denominou como um “projeto nostálgico” de:

[...] retorno a um passado que precisa ser vivido como portador de uma verdade. Regimes de extrema direita em todo o mundo recorrem a esse tipo de narrativa: querem recompor uma sociedade que jamais deveria ter sido modificada, querem um retorno a um passado idílico, feliz. Para tanto, vale o recurso a teorias conspiratórias – no caso brasileiro, a recuperação de um anticomunismo anacrônico e o estabelecimento da divisão entre cidadãos “de bem” e os “outros” são evidências dessa atitude. Nesse universo nostálgico, um torturador se transforma em “herói nacional” (PAIXÃO, 2021).

Portanto, é necessário que também nos voltemos a esse passado, a fim de elucidar quais os impactos desse período à estabilidade democrática atualmente. Isto é, qual a contribuição da ditadura brasileira e a falta de uma verdadeira justiça de transição para o que ocorreu (e ocorre) no país nos últimos anos. Como perfeitamente descrito por Acunha e colaboradores (2018), a Constituição de 1988 manteve algumas tensas relações com seu passado pré-constitucional e autoritário, em uma tentativa - naquele momento, talvez necessária e vital, como explicaremos mais à frente - de restabelecer a democracia no país.

Ao longo de 30 anos de constitucionalismo, a sociedade brasileira tem sido frequentemente lembrada acerca dos compromissos assumidos naquele momento pré-constitucional.

Com a escalada autoritária - para não dizer fascista - dos últimos anos, o país encarou o que pode ser descrita como a “maior crise constitucional desde 1988” (PAIXÃO, 2018). O professor Cristiano Paixão entende, por um lado, que não é inédito que democracias constitucionais enfrentem períodos de crise. A Constituição deve ser justamente esse parâmetro para que as disputas sejam pautadas e resolvidas. O que ocorre, no entanto, é que a crise vivida recentemente se enquadraria em uma crise (des)constitucional, na qual o cerne da Constituição de 1988 está sendo paulatinamente extirpado de alguns de seus mais importantes marcos, tanto que a continuidade desse processo pode ameaçar o futuro da própria Constituição enquanto elemento regulador da sociedade (ACUNHA, ARAFA e BENVINDO, 2018, p. 18).

---

[human-rights-watch-sobre-determinacao-para-aniversario-do-golpe-de-64.shtml](#)> Acesso em: 13 de fev. de 2022

<sup>3</sup> Na última eleição presidencial, em 2023, Jair Bolsonaro recebeu 58.206.322 votos (49,1%), cerca de 400 mil votos a mais que em 2018, quando recebeu 57.797.847 votos (55,1%) e ganhou a eleição. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/politica/no-2o-turno-bolsonaro-teve-400-mil-votos-a-mais-em-2022-do-que-em-2018/>> Acesso em: 13 de fev. de 2022



É a partir desse contexto que buscamos analisar possíveis causas para a instabilidade democrática ocasionada pela radicalização do *bolsonarismo*, movimento de extrema direita com claros signos fascistas que encontraram na política populista de Bolsonaro eco para seus ideais totalitários, através de uma tônica abertamente homofóbica, sexista, intolerante e racista. Isso tudo alia-se com a crença, por parte dos seguidores de Bolsonaro, de que a democracia é falha, as cortes são parciais e usadas como instrumentos políticos, e os partidos políticos são, basicamente, fracos e corruptos (ACUNHA, ARAFA e BENVINDO, 2018, p. 31).

A crise atual vem sendo gestada há anos, de modo que o discurso se tornou cada vez mais radical. Presentemente, há defesa da intervenção militar e da imposição de uma ditadura, tal qual em 1964, através de passeatas significativas nas ruas do país<sup>4</sup>. A figura do militarismo é personificada na figura de Bolsonaro, resgatando de forma contínua os elementos e legados da ditadura de outrora. Assim, existe:

Um desejo de regressar a uma era em que a política era estritamente controlada num sistema bipartidário em que o governo quase sempre tinha a maioria no Congresso, quando os brasileiros não votaram para presidente por mais de 25 anos, e quando milhares de opositores eram assombrados, presos, mortos ou forçados a fugir do país. Dentro das ferramentas das redes sociais, desde o Facebook e Twitter até à conversa da rádio, e mesmo nas manifestações de rua (pequenas mas inúmeras), a nostalgia da ditadura e da repressão - e a preocupação com os "excessos democráticos" - encontraram um canal muito poderoso para as suas queixas. (ACUNHA, ARAFA e BENVINDO, 2018, p. 30, tradução nossa).

Para entendermos como foi possível tal degradação democrática quando temos uma das Constituições mais avançadas em termos de proteção de direitos e garantias fundamentais - um importante legado da sociedade civil mobilizada, à época da constituinte de 1987 -, temos dois principais marcos teóricos:

Inicialmente, utilizamos a teoria de Barry Weingast acerca da estabilidade constitucional. Weingast (2006, p. 343) propõe duas definições de uma democracia consolidada: nenhum grupo de cidadãos ou partidos fora do poder estão dispostos a subverter o poder; e aqueles que estão no poder seguem as regras constitucionais. Basicamente, o que é fundamental para a consolidação democrática é que a própria democracia seja autoaplicável, isto é, que seja do interesse de todos os atores aderirem aos ditames constitucionais. Para fins deste trabalho, o termo *consolidação democrática* caracteriza o estado de coisas em que a democracia - e, por conseguinte, a Constituição - não são somente tolerados ou respeitados, mas que todo o conjunto da população acredita na potencialidade desse sistema político para

---

<sup>4</sup> Manifestações em comemoração ao golpe de 64 ocorriam em diversas capitais do país. Disponível em: <<https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2021/03/4915376-atos-esvaziados-celebram-golpe-de-64-e-pedem-intervencao-militar.html>> Acesso em: 13 de fev. de 2022

resguardar seus interesses e proteger seus direitos. Em suma, é interesse de todos aderirem aos ditames constitucionais e os incentivos para tal comportamento se tornam objetos de atenção.

Um primeiro e fundamental desafio é a própria diversidade dos cidadãos, que, em seu bojo, contam com situações econômicas e sociais muito diversificadas, de modo que dificilmente haverá consenso sobre quais direitos devem ser protegidos e quais os limites da ação estatal. Não há consenso geral sobre a natureza dos direitos fundamentais, nem sobre os limites do estado e, portanto, nem sobre a própria constituição.

Em seguida, resumidamente, Weingast (2006) apresenta dois principais problemas que influenciam diretamente a estabilidade de uma constituição e, portanto, sua capacidade de dirigir comportamentos. O primeiro problema a afetar a estabilidade é descrito como o fenômeno da racionalidade do medo. O segundo problema fundamental apresentado trata da capacidade de coordenação dos cidadãos nas ocasiões em que líderes agem em desacordo com as regras constitucionais. Após expor esses dois riscos à estabilidade, o autor elege dois princípios para guiar na solução dessas possíveis desordens de ordem constitucional.

Tendo a teoria de Barry Weingast como marco teórico, iremos tecer algumas considerações tendo como contexto o golpe de Estado de 1964, quando o Brasil enfrentou uma nefasta ditadura militar que tinha como justificativa uma suposta ameaça comunista ao país. Iremos exemplificar o fenômeno da racionalidade do medo de Weingast através de alguns elementos à época do golpe.

Desse modo, após duas décadas de uma violenta perseguição e repressão de diversos setores da sociedade civil, o regime militar finalmente chegou ao fim através de uma transição política considerada pacífica. A população, que há anos se encontrava às margens da vida política, foi capaz de intervir de maneira efetiva no processo constituinte instaurado em 1987, elaborando uma nova Constituição Federal, que rompeu com o regime autoritário ao originar um documento robusto, especialmente na proteção de direitos e garantias fundamentais. Desse modo, a popularmente conhecida como Constituição Cidadã é tida como o principal marco do período relativo à redemocratização em 1988.

Foi justamente os protestos iniciados nos anos 70 que resultaram nessa participação popular massiva na constituinte, dando uma nova configuração ao processo constitucional e, portanto, à transição democrática, que originalmente estava sob forte controle dos militares (ACUNHA, ARAFA e BENVINDO, 2018, p. 28).

Em seguida, aborda-se como, apesar da promulgação de um novo texto constitucional, ainda paira dúvida diante da afirmação de que o país alcançou o que alguns autores definem como uma *consolidação democrática*. Isso porque, inicialmente, a prática democrática jamais

poderia estar encerrada somente em um documento normativo. Prova disso é que muito pouco do texto constitucional foi, de fato, concretizado. Há diversos direitos e garantias que padecem de uma normatização infraconstitucional, mesmo após três décadas da redemocratização e, conseqüentemente, da promulgação da Constituição.

Todavia, qualquer análise minimamente detida da história constitucional brasileira aponta que, entre os obstáculos - senão o principal deles - para uma efetiva consolidação democrática, está um passado pré-constitucional não resolvido (ACUNHA, ARAFA e BENVINDO, 2018, p. 19). Isso se traduz no fato de que, apesar dos diversos avanços democráticos e a promulgação de uma nova Constituição, o contexto brasileiro ainda enfrenta um passado obstinado a estrategicamente fazer o que for preciso para manter suas posições e privilégios intocados (ACUNHA, ARAFA e BENVINDO, 2018, p. 20).

Desse modo, também iremos abordar os entornos do tema da Lei de Anistia de 1979, que permitiu que permanecesse na vida política, de forma inteiramente impune, os sustentadores da ditadura militar perpetrada durante mais de vinte anos. Nelson Werneck Sodré (1968, p. 401-402) aponta que os protagonistas de todas as tentativas de subversão do sistema vigente, desde 1930, têm a mesma origem, isto é, em 1937, 1945, 1954, 1955, 1961 e 1964, sendo os golpes vitoriosos ou não, os mesmos personagens estavam envolvidos. As Forças Armadas do país foram utilizadas nesses processos de (tentativas) conquistas do poder:

Basta verificar a galeria de personagens envolvidas em tais golpes para comprovar como constituem filão único, sempre com o mesmo sentido: intervir pela força militar contra o processo democrático normal, a serviço de componentes políticas a que a decisão popular, mesmo nas condi es eleitorais precárias do Brasil, jamais deu assentimento.

Desse modo, apontaremos a disputa em torno do conceito da anistia pretendida em 1979 e a verdadeiramente concedida pela Lei, apontando uma das conseq ncias da sobrevivência desse instrumento no ordenamento jurídico brasileiro, mesmo após a redemocratiza o, e de que forma a mais alta instância judiciária do país contribuiu para o ocorrido. Especialmente quando a c pula militar, após o golpe, se valeu largamente do Direito e de instrumentos legais, em uma tentativa de “institucionaliza o” do regime golpista. Isso porque, conforme Leonardo Barbosa (2012, p. 19), não há “regime que se afirme antidemocrático”. Daí uma das origens do entendimento de que a Lei de Anistia de 79 cont m fortes traços autoritários que não se coadunam com o sistema constitucional instituído em 1988, de modo que seus legados influem diretamente no discurso totalitário e de retomada do regime militar proferido nos últimos anos por Bolsonaro e seus seguidores.

## 2. Estabilidade constitucional segundo Barry Weingast

Um dos temas que merece destaque no trabalho do cientista político americano Barry R. Weingast é acerca do *design* e estabilidade constitucional. Em seus escritos, nos deparamos diversas vezes com possíveis elementos de estabilização e desestabilização constitucional. Isso porque uma Constituição pode conter todos os elementos típicos de um texto constitucional, como aqueles referentes à estrutura do Estado e do Poder, além de elencar em seu bojo direitos e garantias fundamentais, mas que não há garantias reais da observância de tais normas ou de sua sobrevivência enquanto elemento regulador da sociedade.

O autor, em suas análises, conclui que as constituições devem ser autoaplicáveis. No entanto, surge outro questionamento: o que torna um documento constitucional autoaplicável?

Desse modo, nesta primeira parte da análise do trabalho de Weingast (2006), trabalharemos em torno do que torna uma Constituição autoaplicável, isto é, o que torna esta *norma fundamental* aplicável cotidianamente e obedecida pelo conjunto da sociedade e pelos atores políticos. Ou, ainda, por que os indivíduos sujeitos a essa norma deveriam respeitá-la? Esses questionamentos são objeto das mais variadas teorias e não se tem o objetivo de esgotar a temática. Iremos elencar os pontos trazidos por Weingast que, quando ausentes, tendem a pôr em risco a estabilidade democrática e, desse modo, o próprio sistema constitucional.

De pronto, Weingast (2006) escreve que, para um regime democrático ser autoaplicável, é necessário que seja do interesse de todos os agentes envolvidos aderirem aos ditames constitucionais. Para fins deste trabalho, o termo *consolidação democrática* caracteriza o estado de coisas onde a democracia - e, por conseguinte, a Constituição - não são somente tolerados ou respeitados, mas que todo o conjunto da população acredita na potencialidade desse sistema político para resguardar seus interesses e proteger seus direitos. Em suma, é interesse de todos aderirem aos ditames constitucionais, sendo que os incentivos para tal comportamento se tornam objetos de atenção.

Uma das principais implicações da teoria é a de que, ao mesmo tempo em que os atores que estão fora do poder devem ter incentivos para perseguirem seus interesses de acordo com as regras do jogo democrático, aqueles que se encontram no poder devem ter incentivos para respeitarem as mesmas regras. O autor parte desses princípios para a definição de uma democracia constitucional porque, uma vez ausente qualquer um destes, a democracia se encontrará instável e é possível que falhe. Tendo isso em mente, Weingast (2006) observa que há, portanto, dois problemas essenciais que circundam o jogo democrático e, de forma paralela, apresenta dois princípios que constituem possíveis soluções para tais problemas.

Trataremos inicialmente do primeiro risco à estabilidade constitucional, denominado *racionalidade do medo*, termo cunhado por De Figueiredo e Weingast em texto publicado em 1999. Para os autores, a racionalidade do medo é quase como um curto-circuito que todas as constituições estáveis devem ser capazes de resolver, a fim de preservar o jogo democrático. Em resumo, a teoria desenvolvida pelos autores demonstra que o povo irá apoiar ações inconstitucionais, como golpes de Estado, quando temem suficientemente que o sistema atual não possa proteger seus ideais e valores, por exemplo. Portanto, aquela parcela da sociedade é levada a crer que estarão melhor *sem* a Constituição. Vejamos as três principais implicações da racionalidade do medo, conforme os autores:

Primeiro, suponha que os cidadãos acreditam que uma ameaça tem uma certa probabilidade [...] de ser concretizada. O modelo mostra que, dadas as preferências dos cidadãos e a magnitude da ameaça, existe um limiar de probabilidade crítico, [...] tal que, se a probabilidade da ameaça estiver no limiar ou acima dele, eles atuarão para se defenderem. [...] Segundo, o modelo produz um importante resultado estático comparativo: [...] quanto maior for a magnitude relativa da ameaça, menor será a probabilidade do limiar que desencadeia a ação defensiva. Para ameaças muito grandes - por exemplo, as que dizem respeito à vida e à subsistência das pessoas - a probabilidade de desencadear uma reação defensiva pode ser bastante baixa, tal como uma em cada dez. [...] Terceiro, a racionalidade do medo implica uma mudança política descontínua. Quando a percepção dos cidadãos de uma ameaça está abaixo da probabilidade umbral, [...] eles continuam a honrar as regras constitucionais. Mas se ocorrer um acontecimento que aumente a probabilidade de a ameaça subir acima do limiar, os cidadãos ameaçados estão subitamente dispostos a desertar do regime e a apoiar um golpe para se protegerem. (DE FIGUEIREDO e WEINGAST, 1999, p. 7-8, tradução nossa).

Tendo em mente o problema teorizado, o primeiro princípio de estabilidade constitucional traduz-se, portanto, em *limitar as apostas políticas*, lógica que decorre do problema da racionalidade do medo.

Isso porque quando setores poderosos da sociedade, mesmo que minoritários, se sentem ameaçados por grupos majoritários no poder, podem estruturar ou apoiar ações inconstitucionais para se proteger. Por isso, Weingast entende que Constituições de sucesso transformam ações políticas de alto risco em apostas de baixo risco. Em síntese, Constituições que abarcam dispositivos contramajoritários, até mesmo aqueles moralmente questionáveis, tendem a ter um sucesso maior em termos de duração e estabilidade, uma vez que protegem grupos minoritários, mas poderosos o suficiente para colocar em cheque o sistema constitucional através de ações disruptivas (WEINGAST, 2018, p. 3).

O *segundo problema fundamental* a ser resolvido em democracias estáveis é a denominada “coordenação entre os cidadãos”: quando estes são capazes de agir em resposta às transgressões realizadas pelo governo, os líderes políticos irão evitar quaisquer abusos de direitos, por medo de perderem o suporte público necessário para se manterem no poder

(WEINGAST, 2006, p. 349). No entanto, se os cidadãos não têm essa capacidade de agir e reagir ao governo, líderes políticos podem agir de maneira a reter apoio de certa parcela da população (suficientemente para se manter no poder), enquanto transgride os direitos de outras camadas da população. Como aponta Weingast (2006), a experiência dos indivíduos pode ser tão discrepante que esses irão discordar até mesmo da forma de governo, de quais são os direitos dos cidadãos e do que, de fato, constitui uma transgressão desses direitos. Trata-se, no fim das contas, de uma estratégia de dividir e conquistar (WEINGAST, 2006, p. 350).

Por isso há certa dificuldade em solucionar o problema da coordenação entre os indivíduos em dada sociedade. Weingast (2006) denota que a situação natural é que tal coordenação falhe, possibilitando que o governo se mantenha no poder, com o apoio de uma parcela da sociedade, enquanto transgride os direitos de outras parcelas. Daí a necessidade de que uma democracia constitucional estável seja capaz de resolver tal impasse.

A capacidade e disposição dos indivíduos para proteger a democracia contra possíveis abusos e transgressões dos governantes - eleitos ou que chegaram ao poder através de golpes de estado - é um aspecto fundamental de uma democracia consolidada. Portanto, em resumo, Weingast aponta como líderes políticos não poderão contar com o apoio dos cidadãos em ações inconstitucionais quando estes cidadãos se colocarem como defensores da ordem democrática. O governante não poderia, em um cenário de consolidação democrática, arriscar falhar em uma tentativa de golpe ou de atuação fora dos ditames constitucionais. No entanto, novamente, a questão levantada por Weingast se põe: em que cenário os cidadãos agiriam em uníssono em defesa das regras constitucionais, se o que temos é um alto nível de desacordo sobre as mais diversas questões?

Nesse ponto, nos voltamos às definições de uma consolidação democrática e, principalmente, como o *design* de um documento constitucional seria capaz de impor princípios que criem as condições para a concretização de tal cenário.

## **2.1 Princípios de estabilidade constitucional por Barry Weingast**

A síntese da tese de Weingast (2006) neste ponto aponta dois princípios que possibilitam a autoaplicabilidade de uma Constituição, assegurando que o mecanismo da racionalidade do medo não seja acionado. Um princípio consiste nos meios adequados de coordenação entre os cidadãos, que possibilita a resposta popular às possíveis transgressões governamentais; o outro princípio aponta para a necessidade de as constituições diminuírem as apostas políticas.

O primeiro princípio pode ser alcançado através da imposição de limites à política, desde que sejam *autoaplicáveis*. Inserir limites no que concerne ao processo e à estrutura de um governo, por exemplo, ou limites procedimentais de como as atividades governamentais devem ocorrer. O que Weingast expressa através desse princípio é justamente um documento que garanta direitos e garantias fundamentais e que estabeleça a estrutura e limites da estrutura de poder. É através desse *design* que os cidadãos conseguirão manter líderes políticos sob controle, além de criar um sentimento de expectativa dentre os indivíduos, uma vez que já se vislumbra como agir e reagir em determinadas situações - esse mecanismo Weingast denomina como “pontos focais”.

Como apontado, haverá divergência sobre quais direitos, procedimentos, limites e garantias que serão incluídos neste documento constitucional, daí a necessidade desse documento criar um efetivo compromisso com diferentes percepções, de modo que os cidadãos acreditem que estão melhor sob a vigência de tal compromisso constitucional do que sem ele. O principal incentivo aqui é que os cidadãos entendam que através da defesa dos direitos de outros - mesmo que não corresponda aos seus interesses, de modo total ou parcial -, estão, ao mesmo tempo, protegendo os *próprios direitos*. Tais direitos, no entanto, não podem ser arbitrários, pois devem personificar direitos valorizados o suficiente ao ponto de que os cidadãos estejam dispostos a defendê-los.

Em seguida, Weingast aponta como esses pontos focais de solução não poderão ser criados sob quaisquer circunstâncias ou a qualquer tempo. Geralmente, se dão através de *pactos*, arranjos e acordos entre lados opostos que irão modificar ou especificar certas regras do modo como as escolhas políticas serão feitas (WEINGAST, 2006, p. 353).

Daí, o autor especifica como tais pactos se tornarão auto-aplicáveis: (i) o pacto deve criar estrutura e procedimento. Deve haver um arranjo de direitos e garantias fundamentais e quais as regras governamentais para a tomada de decisões políticas, de modo a garantir os limites estatais; (ii) os partidos devem acreditar que estão melhor sob o manto do pacto do que sem ele, porque o pacto falhará a partir do momento que algum ator político acredite que aquele pacto não o favorece, estando melhor sem ele, o que pode acarretar no apoio ou em efetivas ações inconstitucionais; (iii) cada partido - ou ator político - concorda em mudar seu comportamento, desde que o comportamento dos outros também mude, simultaneamente; (iv) os partidos devem ter disposição para defender o pacto contra transgressões dos líderes políticos, não apenas os próprios interesses, mas quaisquer interesses que estejam em risco por conta da ação de atores políticos, conforme escreve Weingast (2006, p. 353 tradução nossa):

Esta quarta condição ocorre quando cada parte antecipa que os seus direitos serão defendidos pelos outros: que cada parte está em melhor sob o acordo do que fora dele, e que se alguma das partes não proteger os direitos dos outros, as outras não conseguirão salvá-la. Dito de outra forma, o pacto torna-se autoaplicável quando todas as partes estão em melhor situação nos termos do pacto e quando todas percebem que a deserção unilateral implica que as outras também irão desertar, destruindo o pacto.

É a partir desse referencial teórico apresentado por Barry Weingast que iremos analisar dois momentos chave na recente história do Brasil e como os riscos e princípios acerca da estabilidade constitucional (e por conseguinte à estabilidade democrática) apresentados pelo autor se espelham nessas duas ocasiões: o golpe militar de 1964, que instaurou mais de duas décadas de ditadura no país, e o contexto da redemocratização após esse regime autoritário, em especial os entornos da promulgação da Lei de Anistia em 1979. Portanto, no próximo capítulo, faremos uma breve recapitulação dos antecedentes e aspectos mais importantes do regime instaurado em 64 e até que ponto as formulações de Weingast nos ajudam a entender o desenrolar dos fatos que culminaram em mais de 20 anos de ditadura no Brasil.

### **3. O golpe de 1964: o caráter contrarrevolucionário e a racionalidade do medo**

Somente no século XX o Brasil contou com dois regimes autoritários, o Estado Novo (1937-1945) e a ditadura militar (1964-1985), instaurada no Brasil após um golpe de estado. Ambas as experiências, apesar de suas especificidades, tiveram como um dos elementos “justificadores” uma possível ameaça comunista no país.

O golpe perpetrado pelas Forças Armadas em 1964 foi articulado desde 1961. O presidente à época, João Goulart (Jango), era visto com desconfiança por suas escolhas políticas *de esquerda* e sua proximidade com o sindicalismo brasileiro, sendo visto até mesmo pelo governo dos Estados Unidos como um político muito à esquerda. Importante mencionar que até o efetivo golpe, em 1964, o governo dos EUA apoiou ativamente grupos e políticos conservadores no Brasil, em reação às escolhas políticas perpetuadas pelo governo federal. Em janeiro de 1964, por exemplo, o presidente João Goulart assinou um decreto regulamentando a lei sobre remessa de lucros ao exterior, afetando profundamente os interesses estadunidenses no Brasil. O embaixador dos EUA no Brasil, Lincoln Gordon, buscou evitar a sua aprovação, aumentando as tensões no país (PRESTES, 2019, p. 114).

No entanto, desde o início da década de 1960 o clima era de grave crise econômica e social, em um contexto mundial já inserido na Guerra Fria. Anita Leocádia Prestes (2019, p. 113) aponta como a partir de 1962, durante a crise, multinacionais e grupos monopolistas



articulados com o Estado eram realidade na economia do país. Portanto, este “capital financeiro internacionalizado, com a inclusão de grupos financeiros nacionais associados e dependentes, já se tornara dominante na economia nacional” (MORAES, 1972 *apud* PRESTES, 2019).

Por outro lado, a época também é marcada por grandes mobilizações das forças progressistas e de esquerda no país, diante da grande “espiral inflacionária e deterioração das condições de vida da população” (PRESTES, 2019, p. 113). É a partir dessa mobilização que surge a pressão pelas Reformas de Base no governo de João Goulart. Segundo Prestes, (2019, p. 114):

Tratava-se de um conjunto de reformas que poderiam abrir caminho para profundas transformações econômicas e sociais, atingindo os interesses do capital financeiro internacionalizado e das classes dominantes do país a ele associadas. A resistência destes setores era enorme tanto no Congresso Nacional quanto no âmbito do governo João Goulart, que assumira o poder em setembro de 1961, mas lhes faltava o controle absoluto do poder político para garantir seus interesses

É por isso que comumente se fala nas Reformas de Base, anunciadas pelo presidente em março de 64, como um dos estopins para o golpe. Em 13 de março daquele ano, no Rio de Janeiro, Jango discursou para mais de 200 mil pessoas em defesa das reformas propostas pelo governo, pressionando o Congresso Nacional para a sua discussão e aprovação<sup>5</sup>. Dias após o anúncio feito por Jango e em respostas às políticas pretendidas pelo governo federal, realizou-se a Marcha da Família com Deus pela Liberdade, que objetivava mobilizar a opinião pública contra tais políticas, as quais, segundo seus opositores, tinham cunho comunista. Poucos dias após a marcha, em 25 de março, houve um levante de marinheiros e fuzileiros navais. O golpe foi consolidado na madrugada do dia 2 de abril de 1964, quando foi declarada vaga a Presidência da República, mesmo que o então presidente João Goulart ainda se encontrasse em solo brasileiro (BARBOSA, 2012, p. 52).

Se em 1961 a tentativa de derrubada de Jango foi fracassada, em 1964 o golpe contou com o apoio da imprensa nacional, do empresariado, dos grandes bancos e de parcela da dita classe média brasileira, revelando como o progressivo acirramento das tensões ideológicas foi fator chave para o desencadeamento do golpe em 1964 (BARBOSA, 2012, p. 44). Soma-se a isso a forte instabilidade institucional já instaurada, pois, conforme aponta Cristiano Paixão (2012, p. 6), “apenas um presidente civil concluiu seu mandato (Juscelino Kubitschek de Oliveira), e mesmo assim enfrentando duas tentativas claras de deposição militar”.

---

<sup>5</sup><https://memoria.ebc.com.br/cidadania/2014/03/ha-50-anos-jango-defendia-reformas-em-comicio-na-central-do-brasil>

É por conta da defesa e celebração do golpe por setores significativos da sociedade que este é comumente designado como uma ditadura civil-militar, apesar de que todos os presidentes que governaram durante esse período tenham sido, também, generais do exército. A teoria da racionalidade do medo de Weingast (2006) se mostra interessante pela diversidade de eventos que podem ser interpretados sob a sua lente. Com o golpe militar de 1964 não poderia ser diferente. Não importa nem se a dita “ameaça comunista” da década de 60 era real ou não, basta que a ideia tenha sido suficientemente propagada de modo a “engatilhar” a racionalidade do medo - o que certamente não foi difícil, devido ao contexto da Guerra Fria e a pesada propaganda anticomunista perpetrada pelos EUA na América Latina.

É a partir desses fatos que nos interessa realizar uma leitura sob a perspectiva apresentada por Weingast acerca da limitação das apostas políticas, de maneira exemplificativa. Desde já atentamos que não se trata de uma tentativa de reduzir ou simplificar os acontecimentos que acarretaram no golpe militar de 64, mas de apontar como a crescente tensão entre classes sociais, somada à dimensão do risco político assumido pelo governo federal à época, através da defesa das Reformas de Base, resultou em uma suposta “ameaça” a grupos que, apesar de minoritários, detinham força o suficiente para atuar e apoiar um golpe que atendesse aos seus interesses. É como exemplifica Weingast (2018, p. 15, tradução nossa):

[...] considerar o Chile no início da década de 1970. Muitos no governo democraticamente eleito do Presidente Salvador Allende defendiam uma grande reforma agrária. Os proprietários de terras temiam pela sua propriedade e riqueza. Muitos apoiaram os militares de 1973 no golpe liderado por Augusto Pinochet. O golpe foi bem sucedido, e a democracia falhou. Eventos semelhantes são comuns em todo o mundo, tais como Espanha 1936-39 e Quênia 2007-08.

Há certa reverberação no que ocorreu na década de 60 no Brasil. Por um lado, havia a realização das Reformas de Base, o que seria uma grande conquista para a classe trabalhadora e setores populares. Por outro, o que era gestado há anos no país através de uma robusta propaganda anticomunista era a instauração de um regime repressor das mobilizações populares e de esquerda, garantindo a adoção de medidas antipopulares, de modo a assegurar o lucros dos grupos financeiros internacionais e de seus aliados (PRESTES, 2019, p. 115).

Importante mencionar, portanto, o caráter contrarrevolucionário do golpe de 64. As contrarrevoluções geralmente são ambientadas em contextos de crises econômicas e sociais, quando tensões entre os setores sociais se encontram em conflito. As classes dominantes economicamente, de pronto, “dão prioridade máxima à proteção e à preservação de suas posições e bens ameaçados, se necessário através da colaboração com os contra-

revolucionários” (MAYER, 1977. p. 77). Na leitura de Weingast, seria uma movimentação gerada pela racionalidade do medo.

Ricardo Lemos (2002, p. 292) aponta como na ocorrência de situações com forte pressão social, a favor de reformas sociais, por exemplo, os líderes contrarrevolucionários são “estimulados ao trabalho de convencimento das classes dominantes de que a crise é revolucionária, o confronto é questão de tempo e há que adotar a estratégia da contrarrevolução preventiva”. Percebe-se, portanto, como a contrarrevolução não surge em sociedade estáveis, mas são fenômenos justamente de um desequilíbrio político, econômico e/ou social.

Novamente, em resumo, a *contrarrevolução* de 64 teve como elemento grupos minoritários numericamente diante do conjunto da sociedade, mas ao mesmo tempo dominantes, que se sentiram ameaçados pelo avanço das políticas impetradas pelo governo federal e do avanço das pautas de esquerda, articulando medidas inconstitucionais que suspenderam a ordem democrática no país. E mais: a política defendida por Jango foi de alto risco, em um contexto onde a estabilidade democrática já se encontrava bastante enfraquecida. Conseguimos visualizar a partir daí alguns elementos que contribuíram para que o regime democrático no Brasil falhasse, conforme a teoria de Weingast (2006): (i) um contexto onde o mecanismo da racionalidade do medo encontrava-se engatilhado, isto é, grupos minoritários e poderosos se sentiam ameaçados; (ii) o primeiro princípio de estabilidade democrática, que preza por limitar apostas políticas de alto risco, não foi respeitado. A síntese dessas apostas políticas de alto risco foram as Reformas de Base defendidas por Jango, que, ao invés de amenizarem os riscos engatilhados pela racionalidade do medo, aprofundaram tais riscos e serviram como estímulo final para a implementação do golpe de Estado através de uma *contrarrevolução* - que sempre pode ser real ou imaginária (LEMOS, 2002, p. 291).

No entanto, o papel das Forças Armadas e dos agentes da contrarrevolução não se encerrou após a deposição de Jango. Ao invés de prevenir a *suposta* revolução/ameaça comunista e devolver o poder aos civis, o que se estabeleceu em seguida foi uma ditadura militar que perdurou duas décadas, perseguindo violentamente toda e qualquer oposição.

### **3.1 A tentativa de legitimação da experiência autoritária**

Com o golpe de 64, a cúpula militar, além de prezar pela centralidade do Poder Executivo em detrimento aos demais Poderes, em desrespeito à separação dos Poderes, se valeu largamente do Direito e de instrumentos legais, em uma tentativa de “institucionalização” do regime golpista, uma vez que, conforme Leonardo Barbosa (2014, p. 19), não há regime que se declare antidemocrático.

Expressão disso é o interesse dos militares, a princípio, em manter o vigor da Constituição de 1946, embora desde o início o golpe militar tenha se voltado contra os ditames constitucionais (BARBOSA, 2012, p. 52), provando que somente a existência de um documento constitucional não é, por si só, salvaguarda contra o autoritarismo.

Ocorre que, embora os militares não tenham, à época da tomada do poder, substituído a Constituição de 1946, esta inevitavelmente falhou contra o autoritarismo. O que se instaurou no país, a partir de 1964, foi um regime autoritário, antidemocrático e inconstitucional, mesmo que tenha utilizado de uma Constituição em seu “processo de institucionalização” (BARBOSA, 2012, p. 17), e se auto justificou sob a narrativa de proteger a democracia brasileira contra uma ameaça comunista. Em suma, conforme aponta Weingast (2006), a democracia falhou no momento em que aqueles que estavam fora do poder utilizaram-se de forças para tomá-lo, desrespeitando a Constituição vigente à época.

Foi justamente Francisco Campos, jurista da ditadura por trás da Constituição de 1937, que apontou a saída para o impasse: o movimento que tomou o poder através de um golpe de Estado agora se autointitulava revolucionário, conforme o preâmbulo do Ato Institucional de 9 de abril de 1964, aqui ainda não enumerado, e assinado pelos chefes do Exército, Marinha e Aeronáutica, que não o fazem em nome próprio, mas como representantes do “Comando Supremo da Revolução” (BARBOSA, 2012, p. 54):

No preâmbulo do Ato que iniciou a institucionalização, do movimento de 31 de março de 1964 foi dito que o que houve e continuará a haver, não só no espírito e no comportamento das classes armadas, mas também na opinião pública nacional, é **uma autêntica revolução**. E frisou-se que: a) ela se distingue de outros movimentos armados pelo fato de que traduz, não o interesse e a vontade de um grupo, mas o **interesse e a vontade da Nação**; b) a revolução investe-se, por isso, no **exercício do Poder Constituinte, legitimando-se por si mesma**; c) **edita normas jurídicas sem que nisto seja limitada pela normatividade anterior à sua vitória**, pois graças à ação das forças armadas e ao apoio inequívoco da Nação, **representa o povo e em seu nome exerce o Poder Constituinte** de que o povo é o único titular. (BRASIL, 1965, grifos nossos)

A movimentação dos militares, portanto, agora se achava investida dos interesses e da “vontade da Nação”, legitimando-se a si mesma, dado seu caráter revolucionário, exercendo o Poder Constituinte e não mais limitando-se pela “normatividade anterior”. Leonardo Barbosa (2012, p. 56) aponta como as revoluções modernas, no entanto, são caracterizadas pela ruptura com o passado, e um novo começo. E não era isso que pregava o movimento golpista, pelo contrário: a “revolução” de 64 era um processo não radical. É daí que se sucedem diversas *reformas* do sistema constitucional, protagonizadas pelo Executivo, já que optaram pela manutenção da Constituição promulgada em 1946.

A articulação autoproclamada revolucionária garantiu, assim, poderes ilimitados, submetendo o Legislativo e o Judiciário ao seu comando, livre para implementar reformas no sistema jurídico e constitucional, adotando políticas que não seriam possíveis ou plausíveis em um governo democrático, principalmente quando houve a repressão de todos os movimentos populares contrários ao regime que existiriam sob um governo democrático, como o do presidente deposto João Goulart,

[...] durante o qual os sindicatos operários podiam atuar livremente, os trabalhadores realizavam greves e alcançavam conquistas importantes, as massas camponesas estavam se organizando e conseguindo vitórias significativas [...] (PRESTES, 2019, p. 115).

A sociedade civil, após o golpe, “se organizou através de organismos de resistência e oposição às medidas de exceção, inclusive na formas de resistência armada que não existiam antes do golpe, e que passam a ser utilizadas pelo regime militar em sua autojustificação” (ABRÃO e TORELLY, 2012, p. 15). A violenta repressão dessa oposição contou com prisões arbitrárias, o deliberado uso da tortura, sequestros, estupros e perseguição de direitos políticos - para citar só algumas práticas -, deixando mortos e inúmeros desaparecidos. Aqueles que não foram presos e mortos, encontravam-se exilados aos milhares, conforme manifesto dirigido à nação no 3º Encontro Nacional dos Movimentos de Anistia (MEZAROBBA, 2003, p. 23):

Os dados divulgados indicavam que, naquela época, eram 55 os presos políticos condenados pela Lei de Segurança Nacional, 122 opositores do regime estavam desaparecidos, 200 haviam sido mortos em decorrência de torturas ou em confrontos com as forças repressivas, 4.877 cassados e, segundo estimativas da Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de São Paulo, cerca de dez mil estavam exilados.

Para além das graves violações aos direitos humanos, o regime também se utilizou largamente da censura dos meios de comunicação e da expressão artística como forma de repressão. Tanto que, após o AI de 9 de abril de 1964, seguiu-se um novo Ato Institucional, agora numerado (AI-2), resultado da pressão da conhecida como “linha dura” do regime, em favor da intensificação da repressão. O AI-2, dentre outros atos, alterou a estrutura do Poder Judiciário, ampliou os poderes do Executivo e extinguiu o sistema partidário.

O que nos interessa nesse ponto é a narrativa estabelecida a partir do preâmbulo do AI-2, através da menção expressa ao AI-1, construindo um “nexo de continuidade”, conforme aponta Cristiano Paixão (2012), onde o poder constituinte evocado através da “revolução” se torna *permanente*, aprofundando as medidas de exceção em desrespeito ao sistema constitucional. Essa “permanência” do poder constituinte buscou legitimar a edição de diversos atos, onde os preâmbulos servem à construção de um “discurso legitimador” do

próprio golpe, através do “uso de categorias pertencentes ao constitucionalismo democrático” (PAIXÃO, 2012, p. 12).

Há, portanto, uma tentativa do regime de “construir uma narrativa de legitimação ao adotar ou mesmo manter uma determinada Constituição” (BARBOSA, 2012, p. 19), além da promulgação de sucessivos atos institucionais.

Cristiano Paixão (2012, p. 10) escreve sobre esse momento paradoxal: um regime instaurado através de um golpe de estado, na edição de seus atos de exceção, não precisaria se justificar, ainda mais quando todos os atos continham cláusulas de imunidade ao controle judicial. A escalada autoritária do regime quase sempre contou, portanto, com um ato institucional e seu respectivo preâmbulo, porque “o golpe de 1964 sempre procurou se legitimar por meio do recurso aos institutos do direito.” (PAIXÃO, 2012, p. 9).

O segundo Ato Institucional (AI-2), que estabelecia medidas que aprofundam o regime de exceção, contém uma exposição de motivos que, além de estabelecer uma continuidade autoritária com o AI-1, continha claros elementos da estratégia da contrarrevolução preventiva mencionada acima, em constante alerta contra a *ameaça comunista*, que, real ou imaginária, justificava a *permanência* dos militares no poder, pelo suposto poder originário evocado pela “revolução” de 64. Vejamos, portanto, a reprodução de algumas passagens do AI-2:

**Não se disse que a revolução foi, mas que é e continuará. Assim o seu Poder Constituinte não se exauriu, tanto é ele próprio do processo revolucionário, que tem de ser dinâmico para atingir os seus objetivos. [...] a revolução é dotada para fazer vingar os princípios em nome dos quais a Nação se levantou contra a situação anterior. [...] A revolução está viva e não retrocede. Tem promovido reformas e vai continuar a empreendê-las, insistindo patrioticamente em seus propósitos de recuperação econômica, financeira, política e moral do Brasil. Para isto precisa de tranqüilidade. Agitadores de vários matizes e elementos da situação eliminada teimam, entretanto, em se valer do fato de haver ela reduzido a curto tempo o seu período de indispensável restrição a certas garantias constitucionais, e já ameaçam e desafiam a própria ordem revolucionária, precisamente no momento em que esta, atenta aos problemas administrativos, procura colocar o povo na prática e na disciplina do exercício democrático. Democracia supõe liberdade, mas não exclui responsabilidade nem importa em licença para contrariar a própria vocação política da Nação. Não se pode desconstituir a revolução, implantada para restabelecer a paz, promover o bem-estar do povo e preservar a honra nacional. (BRASIL, 1965, grifos nossos)**

Aqui, além do emprego do “discurso legitimador” presente durante todo o regime, percebe-se os elementos de um discurso contrarrevolucionário: a emergência da continuidade da “revolução”, alimentada pelo *ameaça ainda presente e constante* dos inimigos imaginários, de modo que se intenta afirmar a necessidade do aprofundamento das medidas de exceção e a perseguição à oposição. Trata-se de um discurso dotado nitidamente de elementos

contrarrevolucionários, movido por uma racionalidade do medo, em que os agentes da ditadura, de acordo com Mayer (1977, p. 91-92):

[...] em lugar de procurarem desanuviar essa atmosfera carregada, fazem o possível para inflamá-la ainda mais. Com isto, pretendem reforçar a sua afirmação de que a revolução é iminente, ao mesmo tempo em que desejam, ou até precipitam confrontos onde possam demonstrar sua capacidade de derrotar os revolucionários reais ou imaginários. Evocando o risco que correriam caso dessem tempo para que os revolucionários preparassem seus recursos e planos para um ataque segundo os seus próprios termos, os líderes contra-revolucionários reivindicam uma ação preventiva.

Ainda a título de exemplo, o AI-5, comumente citado como o ato institucional que inaugurou o período mais sombrio do regime, em sua exposição de motivos, diz que:

o Governo da República, responsável pela execução daqueles objetivos e pela ordem e **segurança internas, não só não pode permitir que pessoas ou grupos anti-revolucionários contra ela trabalhem, tramem ou ajam, sob pena de estar faltando a compromissos que assumiu com o povo brasileiro, bem como porque o Poder Revolucionário, ao editar o Ato Institucional nº 2, afirmou, categoricamente, que "não se disse que a Revolução foi, mas que é e continuará"** e, portanto, o processo revolucionário em desenvolvimento não pode ser detido (BRASIL, 1968, grifos nossos)

No entanto, o que pretendemos elucidar a essa altura é que, apesar do singular modo como esse processo se deu no Brasil, não é inédito o uso, por regimes autoritários, de constituições ou instrumentos legais, especialmente no século XX.

Conforme Leonardo Barbosa (2012), isso significa que o direito, até mesmo em contextos democráticos, pode respaldar práticas autoritárias. Por isso que, apesar das tentativas da ditadura de autolegitimação, sempre se tratou inegavelmente de um regime autoritário, antidemocrático e inconstitucional por sua própria natureza. Vejamos o porquê.

Inicialmente, temos os conceitos de constitucionalismo e democracia, que, quando postos lado a lado, exprimem uma aparente tensão, para não dizer uma completa contradição. Por um lado, o constitucionalismo que se desenvolveu nos últimos 200 anos detém como um de seus principais signos a defesa dos direitos individuais e fundamentais, além da existência de uma *norma fundamental*, que serviria de limite ao poder Estatal em todas as suas formas. Desse modo, no enalço da independência norte-americana e da Revolução Francesa, surgem conceitos como *soberania popular* e *supremacia da Constituição*, que fomentaram o ideário de um documento que demarca os limites para todos os atos normativos seguintes à sua promulgação.

Portanto, apesar de não ter uma definição como dogma, um dos principais signos do fenômeno do constitucionalismo, como o entendemos hoje, é a limitação do poder estatal e a proteção dos direitos fundamentais, princípios que não foram respeitados durante a ditadura. Trata-se de definições que se complementam, uma vez que a proteção de tais direitos se dá

principalmente em face aos governantes, inclusive (para não dizer principalmente) no que se refere à sua alteração pelas vias institucionais.

De forma quase diametralmente oposta, está a ideia de democracia, comumente definida como a vontade da maioria, um governo do povo, que é soberano em suas decisões.

Em outras palavras, enquanto temos uma concepção de democracia em que a maioria do povo dita as regras, o constitucionalismo se apresenta como amarras a esta soberania, uma vez que disposições legais podem, inclusive, se apresentar contra a vontade da maioria. Portanto, a partir de uma análise superficial de conceitos, é possível entender que há, de fato, uma oposição, conforme bem escreve Menelick de Carvalho Netto (2003, p. 14):

É fácil verificar que, de fato, quanto mais democrático é um regime político, tanto mais a vontade popular impera e, portanto, tanto menos limites constitucionais são impostos a essa vontade e a suas decisões. Por outro lado, quanto mais limites constitucionais houver, tanto mais estreita é a possibilidade de se dar livre curso a tal vontade; tanto menos campo é deixado à deliberação dos representantes da vontade popular eleitos para o exercício cotidiano da tomada de decisões.

De um ponto de vista meramente conceitual, a oposição se mostra e a tensão entre tais conceitos parece inevitável. No entanto, ainda na esteira do referido autor, em uma análise mais detida, constitucionalismo e democracia, na verdade, não se contradizem, mas se complementam como elementos fundadores e possibilitadores do Estado Democrático de Direito.

De pronto, Menelick de Carvalho Netto (2003, p. 15) atesta que a democracia só é democrática se for constitucional, porque a vontade ilimitada da maioria, por si só, caracterizaria a ditadura. E o autor continua, afirmando que a experiência demonstra que o constitucionalismo só é constitucional se for democrático. Entende-se, em suma, que democracia e constitucionalismo não exprimem antagonismo, mas são signos constitutivos um do outro (NETTO, 2003, p. 14). Daí a importância de nos atentarmos em como os conceitos de democracia e Constituição podem - e foram - sequestrados por experiências autoritárias, sendo a ditadura militar brasileira um lamentável exemplo disso:

Discurso defensivo em relação à Constituição de 1946 combinado com a remoção, pela força das tropas, de um Presidente da República com mandato obtido nas urnas. Evocação da democracia, da liberdade, da dignidade da pessoa humana aliada à disseminação da tortura, supressão de direitos, fechamento do Congresso. Edição de atos de exceção, insuscetíveis de revisão judicial, coligada à insistente justificação desses mesmos atos pelo “poder constituinte” de uma “revolução vitoriosa” desencadeada por “Chefes” que “representam o Povo”. Esse é o legado deixado pela ditadura militar. Articulado categorias do constitucionalismo democrático, o regime procurou legitimar seus atos. (PAIXÃO, 2012, p. 13)

Inegavelmente, surge a questão: com qual intuito? Embora não seja a proposta deste trabalho, e, portanto, não possamos apresentar todas as possíveis respostas para esta pergunta,



nos atemos a uma das consequências inevitáveis dessa movimentação dos agentes da ditadura, conforme Cristiano Paixão (2012, p. 13): “Os autores e responsáveis pelos atos institucionais sabiam que estavam falando para as gerações futuras. Cabe então perguntar: como foi ouvido o seu discurso?”

#### **4. A disputa pela anistia na transição democrática**

Como vimos, a ditadura militar foi violenta desde o início. Através de sucessivos atos institucionais, aprofundou as medidas de exceção, especialmente após o AI-5, de 1968, pondo ainda mais duras amarras à liberdade de expressão, aqui incluída a censura da mídia e da cultura. Toda e qualquer mobilização era violentamente reprimida, incluindo qualquer atitude anti-regime perpetrada por artistas, estudantes e trabalhadores: artistas comumente eram assediados, presos ou forçados a se mudar do país. Universidades eram fortemente monitoradas a fim de prevenir “atividades subversivas” (POWER, 2016, p. 18).

No entanto, essa constante atuação preventiva à qualquer atitude anti-regime foi fortemente desafiada pela sociedade civil, que se pôs como resistência ao regime durante toda sua duração. Desse modo, apesar da repressão, a população também foi capaz de se colocar enquanto sujeito político e intervir diretamente no rumo da sociedade. Especialmente quando fazemos a leitura sob a perspectiva de Weingast (2006) quando este escreve acerca de outro princípio de estabilidade constitucional: a capacidade dos cidadãos, em dada sociedade, de se articularem de modo a coordenar suas ações e interferirem de maneira eficaz no jogo político, impondo agendas e garantindo o respeito à ordem democrática. Constatamos, inclusive, que não há sistema democrático que restrinja a respectiva participação.

A seguir, iremos recapitular os principais aspectos da luta da sociedade civil em dois momentos chave para a redemocratização do país: a luta pela anistia dos presos e perseguidos enquanto atuavam como resistência e oposição ao regime, finalmente alcançada em 1979 e a Assembleia Constituinte de 1987/1988, principal marco da redemocratização. Nesses dois momentos houve uma efetiva intervenção popular na disputa pelo conceito e alcance da anistia, embora expressas de maneiras e graus diferentes.

##### **4.1 A mobilização civil pela anistia**

Coincidentemente às mobilizações civis, ao longo da década de 70, o regime encontrava-se em uma crescente espiral de perda de “legitimidade” e uma queda do crescimento econômico, somada a outras derrotas para o campo democrático. De acordo com Leonardo Barbosa (2012, p. 21), ocorre que “regimes autoritários pagam um preço pela

manutenção, mesmo precária, de instituições típicas de um Estado de direito [...]”. Ele pode representar, como de fato representou no Brasil:

derrotas eleitorais para uma oposição legal (mesmo com inúmeros casuísmos na legislação eleitoral), decisões judiciais desfavoráveis (mesmo com expurgos e com a criação de uma justiça especial para julgar a União), reveses na relação com entidades da federação (mesmo com eleições indiretas para o governo e intervenções), dificuldades de arregimentar apoio político dentro das próprias elites governantes (mesmo com a ameaça de severas sanções disciplinares para dissidentes, no caso das Forças Armadas), e assim por diante. (BARBOSA, 2012, p. 20-21).

Tanto que, a partir de 1974, houve a adoção de um discurso de uma abertura democrática “lenta, gradual e segura”, anunciada pelo governo do general Ernesto Geisel (FICO, 2010, p. 319). A partir daí houve, por exemplo, abrandamento da censura à imprensa, o restabelecimento do *habeas corpus* e a revogação de instrumentos de repressão política, como o AI-5 (FICO, 2010, p. 319). No entanto, a adoção desse discurso exprimia, na realidade, a tentativa do regime de controlar o tempo e a forma de sua extinção (PAIXÃO, 2012, p. 13). E não é difícil perceber as razões para a cautela: como vimos, muitas ilegalidades foram cometidas, para além da violência empregada. O regime, apesar das tentativas de legitimação, atentou contra o sistema democrático e constitucional. Um dos fatores mais importantes era a “dificuldade para desmontar as ‘comunidades de segurança e informações’, setores militares da chamada ‘linha dura’, que cuidavam da repressão que, muitas vezes, incluiu a tortura de prisioneiros políticos.” (FICO, 2010, p. 320). Em síntese, o regime tinha o que temer.

Todavia, desde a adoção do discurso de transição até a efetiva volta dos civis ao poder, através de uma eleição indireta em 1985, houve muita perseguição por parte do regime e uma resposta da sociedade através de suas reivindicações. Daí a importância da atuação pela anistia, que se iniciou logo depois do golpe militar. Em 1967, por exemplo, quando o Partido Comunista Brasileiro (PCB) aprovou a tese na qual reivindicava a bandeira em um congresso clandestino (MEZAROBBA, 2003), visto que o partido operava ilegalmente devido à repressão. No ano seguinte, a Ordem de Advogados do Brasil (OAB), em sua V Conferência Nacional, deflagrou uma campanha pública contra o regime, defendendo os direitos e liberdades democráticas, objetivando a revogação do AI-5, o restabelecimento do *habeas corpus* e a anistia (BARBOSA, 2012, p. 152).

Em 1975, já coincidente com o lento enfraquecimento do regime, a pauta ganhou força e surgiu o “Movimento Feminino pela Anistia”, criado pela advogada Therezinha Zerbini, que visava a anistia aos presos políticos e exilados, além de contar com aproximadamente 20 mil assinaturas de mulheres no país (MEZAROBBA, 2003, p. 16). Importante mencionar que se

tratou de um movimento idealizado e dirigido exclusivamente por mulheres, sendo a primeira entidade civil a pautar a anistia, pois era registrada oficialmente em cartório, para que só assim pudesse existir legalmente (VARGAS, 2008, p. 2). Esteve presente em oito Estados brasileiros (SP, BA, MG, CE, PB, RS, SE, PE) (VARGAS, 2008, p. 2) e defendia a paz e reconciliação nacional, o que só seria possível através da anistia, conforme se depreende do manifesto do movimento e das cartas endereçadas às lideranças do MDB e da Arena, que mencionaram a anistia ampla e geral aos atingidos pelos atos de exceção:

Nós, Mulheres Brasileiras, neste Ano Internacional da Mulher, assumimos nossas responsabilidades de cidadãs no quadro político nacional. Através da História, provamos o espírito solidário da Mulher, fortalecendo aspirações de amor e justiça. Eis porque, neste Ano Internacional da Mulher, nós nos antepomos aos destinos da nação, que só cumprirá a sua finalidade de Paz, se for concedida a ANISTIA AMPLA E GERAL a todos aqueles que foram atingidos pelos atos de exceção. Conclamamos todas as Mulheres, no sentido de se unirem a este movimento, procurando o apoio de todos quantos se identifiquem com a ideia da necessidade imperiosa da ANISTIA, tendo em vista um dos objetivos nacionais: A UNIÃO DA NAÇÃO! (MOVIMENTO FEMININO PELA ANISTIA, 1979, grifo das autoras)

Os primeiros comitês em prol da anistia surgiram logo em seguida, principalmente a partir de 1977. Foi neste ano que os protestos estudantis eclodiram pelo país, contando com os “Dias Nacionais de Protesto e Luta pela Anistia” (MEZAROBBA, 2003). Para além da militância em torno do tema dos direitos humanos e do movimento estudantil, setores ligados à Igreja Católica também se somaram à luta.

Finalmente, em fevereiro de 1978, no Rio de Janeiro, foi instaurado o Comitê Brasileiro pela Anistia (CBA), a fim de coordenar as ações em torno do tema. O CBA, em sua Carta de Princípios e Programa Mínimo, reivindicou a Anistia Ampla e Irrestrita a todos os Presos e Perseguidos Políticos, não estendida a seus algozes (CBA, 1978a), isto é, a anistia aqui pretendida não se estenderia aos militares responsáveis pelas prisões, torturas e mortes dos civis.

O documento também exigia o fim da tortura, a volta do *habeas corpus*, o fim da repressão, a volta das liberdades democráticas, entre outros. Como se vê, o tema da anistia se tornou mote nas mobilizações pela redemocratização. O fim da violência e da repressão *presumia*, também, a anistia daqueles que foram presos, exilados e perseguidos pelo regime.

Em setembro do mesmo ano foi elaborada a “Carta de Salvador”, no Encontro Nacional de Movimentos pela Anistia, documento que classificava a anistia como “necessária e imprescindível” para as liberdades democráticas, além de ser ampla - para todos os atos de manifestação de oposição ao regime; geral - para todas as vítimas dos atos de exceção e irrestrita - sem discriminações ou restrições (CBA, 1978b).

Em seguida, em novembro, foi realizado em São Paulo o Primeiro Congresso Nacional pela Anistia, com o apoio de diversas entidades, como a OAB, a Conferência Nacional de Bispos do Brasil, a Associação Brasileira de Imprensa e a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (MEZAROBBA, 2003, p. 21). O que merece destaque do encontro foi o discurso de abertura do advogado Luiz Eduardo Greenhalgh, membro do CBA de São Paulo, que rejeitou enfaticamente a possibilidade de uma anistia “recíproca” ou que fossem excluídos os presos por crimes cometidos durante a luta armada (MEZAROBBA, 2003, p. 21). Considerava-se sem precedentes que a anistia fosse concedida àqueles que não foram julgados e nem condenados.

A preocupação nesse discurso era justificável, uma vez que a ideia de uma anistia recíproca (aos agentes do regime e aos da oposição) não era inédita, ainda mais quando temos em conta a tradição brasileira no campo da anistia política, uma vez que:

tanto foram anistiadas pessoas acusadas de atentar contra a legalidade ilegítimamente estabelecida — as que se insurgiram contra as ditaduras do Estado Novo e do regime militar recente, por exemplo —, como as que tentaram subverter a legalidade legítimamente estabelecida, de acordo com os parâmetros democráticos dominantes — os golpistas de 1956 e 1959, por exemplo. (LEMOS, 2002, p. 289)

À vista disso, tínhamos dirigentes de movimentos e parlamentares do MDB que pregavam uma reconciliação nacional através do esquecimento dos atos cometidos durante os anos de terror e a concessão da anistia para ambas as partes. Percebe-se, desde já, que uma disputa sobre a quem se dirigiria a anistia se delineava.

#### **4.2 A Anistia como “operação de Estado-maior” e caminho para a impunidade**

Uma primeira corrente interpretativa dos eventos que levaram à promulgação da Lei de Anistia, em 1979, entende que todo o processo de abertura política e, conseqüentemente, da concessão da anistia foi articulado e implementado pela cúpula dos militares, posição também apresentada por diversos nomes do alto escalão do governo militar à época.

Temos, por exemplo, o líder do Governo no Senado em 1979, Jarbas Passarinho, que atestou em sua autobiografia que “o gradualismo, planejado como se fosse uma operação de Estado-maior, deveria prosseguir pela Anistia e a reformulação partidária” (PASSARINHO, 1996 *apud* FICO, 2010, p. 319). De forma semelhante José Sarney, que era presidente da ARENA, afirmou que “tudo aquilo [a anistia e a extinção do bipartidarismo] era uma coisa feita segundo um planejamento rígido, em nível de Estado-maior” (SARNEY, 1999 *apud* FICO, 2010, p. 319).

Em suma, os participantes do governo apontam que o sucesso da abertura deve seu sucesso aos próprios militares, através de um processo limitado, uma vez que não era controlado nem mesmo pelos parlamentares da ARENA, conduzido “de cima”, pela cúpula do regime, e, acima de tudo, sem a participação das forças de oposição (FAGUNDES, 2014, p. 269).

Reflexo dessa hipótese é a adoção, por parte da chapa encabeçada por Tancredo Neves (com o vice José Sarney), daquele mesmo discurso da conciliação, tanto antes quanto depois da eleição da chapa pelo Colégio Eleitoral. Embora a eleição em 1985 ainda fosse indireta, foi somente nesse período que um civil (o vice, José Sarney, assumiu após o falecimento de Tancredo) voltou ao poder, após duas décadas de regime militar.

Como mencionado acima, no que se refere à anistia, o cuidado pelo governo em relação ao tema se devia, dentre outros fatores, ao temor dos militares que integravam a chamada “linha dura” do regime serem futuramente investigados, condenados e punidos pelos crimes e excessos cometidos sob a égide da rédea ditatorial. Em suma, temiam um possível “revanchismo”, de modo que a anistia se tornou objeto central no período da transição política, a fim de se evitar punições (SOARES, D’ARAÚJO e CASTRO, 1995).

Através das alegações de Jarbas Passarinho e José Sarney, citadas acima, percebe-se que a reformulação partidária e o fim do bipartidarismo também faziam parte do planejamento da abertura. Tais temas, quando aliados à pauta da anistia, serviriam para enfraquecer a oposição: ao anistiar líderes políticos exilados no exterior, cada qual com suas ideologias e doutrinas, o MDB deixaria de ser o único reduto da oposição, segundo Passarinho (1996 *apud* FICO, 2010, p. 320).

Ricardo Lemos (2002, p. 292) também escreve nesse sentido. Além do processo de concessão da anistia satisfazer boa parte da oposição, provocaria a divisão do bloco dominante desta, enfraquecendo-a, além de permitir, ao mesmo tempo, a reunião dos setores divergentes do bloco dominante do regime em torno de seus interesses, de modo a garantir a ordem. Em suma, aqui também há a leitura de que os militares estavam no controle de todo o processo. Tanto que, no dia 27 de junho de 1979, poucos meses após a posse de João Figueiredo Baptista, o presidente assinou o projeto de anistia, enviado ao Congresso Nacional logo em seguida.

O projeto não incluía os condenados por terrorismo, assalto, sequestro e atentado pessoal (basicamente, a resistência armada ao regime), indo de encontro ao mote de anistia ampla, geral e irrestrita defendida por anos pela sociedade civil. No entanto, impedir o revanchismo - em outras palavras, impedir a punição dos torturadores do regime - era um

ponto que os militares não cederiam. Daí a “fórmula” usada pelos militares, que ia além da impunidade dos torturadores - o projeto visava garantir que, no futuro, nenhum militar fosse punido pelas ilegalidades cometidas durante o governo ditatorial, pois estas não se resumiam somente à tortura.

Um dado interessante era a justificativa dos militares para a não inclusão dos condenados pela justiça por terrorismo: estes foram julgados por crimes que se qualificavam como estritamente políticos, mas contra a humanidade (MEZAROBBA, 2003, p. 30). O curioso é que, por outro lado, os militares que perpetraram crimes contra a humanidade agora se viam protegidos sob o mesmo projeto de lei proposto.

Portanto, ainda sob a perspectiva de que a concessão da anistia foi planejada e executada pela cúpula do regime militar, logo após o recebimento do projeto de lei encaminhado pelo governo, o então presidente do Congresso nomeou uma comissão mista para emitir um parecer. Através dos registros dos trabalhos da Comissão Mista podemos entender como se estabeleceu o debate acerca da inserção dos “crimes conexos” abarcados, posteriormente, à Lei da Anistia (FICO, 2010, p. 322).

Ocorre que, para barrar a impunidade dos torturadores no projeto, era necessária a alteração do art. 1º e de seu parágrafo 1º. Nesse momento, vemos a movimentação dos setores de oposição, que dirigiram suas reivindicações ao MDB (FICO, 2010, p. 322). É também nesse momento que vemos a divisão no campo da oposição, uma vez que o projeto apresentado pelo governo, apesar de apontar para a impunidade dos torturadores, sinalizava um importante passo rumo à redemocratização, o que acarretou em posicionamentos favoráveis à proposição do regime. Houve o apelo dirigido ao MDB, pela aprovação do projeto, de Theresinha Zerbini (FICO, 2010, p. 322), principal dirigente e fundadora do Movimento Feminino pela Anistia - pioneiro na atuação pela anistia ampla, geral e irrestrita desde 1975.

No entanto, apesar do MDB apresentar centenas de emendas ao projeto, a exclusão dos torturadores não foi o principal foco na Comissão Mista, uma vez que o objeto de debate - ao menos para a oposição, nesse momento - estava voltado à não inclusão dos “terroristas” (aqueles acusados de terrorismo, sequestro, assalto e atentado pessoal, em sua maioria membros da resistência armada ao regime), o que atribuía um caráter parcial à anistia (FICO, 2010, p. 323), contrária aos interesses civis.

Segundo Carlos Fico (2010), é possível até mesmo que tal exclusão tenha sido proposital, a fim de desviar a atenção do §1º do art. 1º do projeto, que acarretaria a impunidade dos responsáveis pela repressão do regime. Ocorre que, para os emedebistas, um

dos principais pontos era justamente a anistia aos que participaram da luta armada contra o regime, daí o impasse e a dimensão do embate que se daria no Congresso Nacional.

Apesar disso, a possível impunidade dos torturadores não passou despercebida aos parlamentares do MDB. Alguns receberam a proposta com espanto, pois a hipótese soava absurda, até mesmo juridicamente. Isso porque, como apontou o deputado Alceu Collares (MDB-RS), a anistia era tida como solução para crimes políticos. A tortura, com ou sem morte, tratava-se de crime comum, não podendo ser objeto de anistia (FICO, 2010, p. 324).

Alguns parlamentares ainda tentaram interpretar o projeto de outra forma, na qual os torturadores não fossem abarcados, isto é, havia a presunção que a concessão da anistia não se estenderia aos torturadores sob nenhuma hipótese - afinal, *não eram crimes políticos*.

Diversas emendas foram apresentadas pelos parlamentares emedebistas, com alterações, explicitações e exclusões do texto do projeto.

Vale a menção, em especial, da emenda apresentada pelo deputado Pacheco Chaves (MDB-SP), que propôs a inclusão dos acusados de terrorismo, e não necessariamente a expressa exclusão dos torturadores. Pacheco defendia que não havia outra explicação para a inclusão no texto de “crimes conexos” senão incluir os torturadores, de modo que Carlos Fico (2010, p. 325) aponta o teor negociativo da apresentação da emenda, através da tentativa de inclusão dos acusados de terrorismo.

Apesar de todas as ressalvas e posições claramente contrárias à anistia dos torturadores pelos parlamentares do MDB, o que foi aprovado na Comissão Mista foi um substitutivo apresentado no parecer do relator, o deputado Ernani Satyro, integrante da ARENA. Foram 13 votos favoráveis e 8 votos contrários (FICO, 2010, p. 327) do MDB: o substitutivo apresentado foi aprovado com poucas modificações, e nada mais era do que uma confirmação do projeto apresentado pelo regime, de uma anistia restrita e parcial, que seguiu para o Plenário no Congresso Nacional. Amplos setores da sociedade civil, organizações, entidades e interessados se manifestaram largamente acerca do tema.

A estratégia adotada pelos emedebistas para evitar a aprovação do substitutivo foi apoiar a emenda substitutiva de outro parlamentar da ARENA, Djalma Marinho. A diferença era que a proposta de Marinho era, de fato, uma anistia ampla - o que, infelizmente, incluiria os torturadores. Ora, a emenda dos emedebistas não incluía os torturadores, enquanto o projeto do governo não incluía os terroristas. A proposta de Marinho era a única que anistiava a todos. Diversos parlamentares do MDB, no entanto, não apoiavam tal tática, apesar da orientação da liderança. O que se seguiu foi um debate acalorado e uma complexa negociação, pois de um lado tínhamos o governo, que negava estar sob pressão da campanha pela anistia e

a oposição, que evitava admitir que aceitava o projeto do governo, apesar de suas limitações (FICO, 2012, p. 326).

Finalmente, o projeto foi encaminhado para votação. No dia da sessão conjunta do Congresso Nacional, mais de mil manifestantes estavam do lado de fora, na rampa do Congresso, em favor da anistia. A manifestação, infelizmente, foi posteriormente dissolvida através do lançamento de bombas de gás lacrimogêneo (MEZAROBBA, 2003, p. 41). Aqui, vislumbramos como o regime se manteve opressivo e violento até seus últimos dias. No dia seguinte, houve notícia de que as galerias do Congresso foram ocupadas por militares à paisana, seja com o intuito de impedir a entrada dos interessados da sociedade civil ou como forma de intimidação - a ação servia às duas possibilidades.

Há registros, no entanto, de que, durante a votação do projeto, os comitês de anistia promoveram manifestações de rua envolvendo mais de dez mil pessoas pelas grandes capitais do país. Ao mesmo tempo, na parte da tarde, os recrutas do exército deixaram as galerias do plenário, possibilitando a entrada dos defensores da anistia ampla, geral e irrestrita, que carregavam faixas e cartazes (MEZAROBBA, 2003, p. 42).

A votação no Congresso se deu entre o substitutivo de Ernani Satyro e a emenda de Djalma Marinho. A essa altura, os emedebistas já haviam recuado e desistido de diversos destaques, focando seus esforços na aprovação da emenda de Marinho. Isto é, a única alternativa de votação da oposição, com o apoio de 15 parlamentares da ARENA, era pela proposta que contemplava uma anistia ampla e irrestrita - incluindo os torturadores e os terroristas. Mesmo assim, a votação se encerrou com 206 votos contra e 201 votos a favor (MEZAROBBA, 2003, p. 43). O documento foi discutido e aprovado pelo Congresso Nacional em apenas três semanas, e assinado pelo então presidente João Baptista Figueiredo em 28 de agosto de 1979. Apesar do extenso embate travado no Congresso Nacional e da pressão advinda da sociedade, a anistia foi aprovada essencialmente nos termos visados pelo governo, e a brecha para a impunidade foi posta no sistema jurídico.

Abordamos, de forma resumida, algumas das movimentações da sociedade civil em torno do tema da anistia. Tratava-se de reivindicação antiga, com seus próprios termos - *ampla, geral e irrestrita*. A bandeira, no entanto, foi sequestrada pelo regime militar de modo a promover uma *autoanistia*, aqui tratada como elemento indispensável à redemocratização. Conforme registro de Ana Lagôa (1983, p. 111):

[...] 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 [...]



Novamente, a anistia se colocou como elemento indispensável à redemocratização. Após apresentarmos esse contexto, podemos agrupar algumas leituras e teorias acerca dos fatos que se desenrolaram em torno da anistia concedida em 1979, especialmente sob a teoria de Berry Weingast. Nessa toada, o que podemos depreender a respeito da movimentação política que possibilitou a lei, nos termos dos militares, foi o compromisso constituído entre “facções” opostas. Essas *facções*, de interesses distintos, estabeleceram, através de um “pacto”, o cenário possível para a redemocratização - mesmo que a Lei tenha sido aprovada fora dos termos exigidos pela sociedade civil e possibilitando a impunidade das ilegalidades e opressões perpetradas pelo regime militar. Adiantamos, no entanto, que tal leitura é apenas uma das interpretações possíveis acerca do papel da anistia durante a transição.

Como vimos, Weingast (2006) teoriza a respeito de dois problemas fundamentais à estabilidade constitucional: a racionalidade do medo e a falta de um ponto focal de coordenação à sociedade contra as transgressões dos detentores de poder. O interessante no caso da anistia é que podemos vislumbrar como esses dois problemas se manifestaram, porém em momentos distintos.

Conforme largamente mencionado anteriormente, o autor elabora como solução (e princípio) à racionalidade do medo a necessidade de limitação de apostas políticas arriscadas, especialmente ao lidar com grupos minoritários, mas que detém poder suficiente para atentar contra o sistema constitucional de modo a fragilizá-lo. Nesse caso, apontamos o entendimento de que transições políticas que avançam muito rápido, de forma a intimidar os interesses dos militares, por exemplo, correm o risco de sofrer algum tipo de reação ou retaliação (ACUNHA, ARAFA e BENVINDO, 2018, p. 22).

Houve, mesmo contra princípios constitucionais e democráticos, a proteção dos interesses de uma minoria que detém poder o suficiente para atentar contra a democracia caso se encontre em um cenário no qual seus interesses estejam ameaçados. Em suma, não se pode desprezar o difícil cenário que se desenhou aos atores políticos da época - a lei de anistia parecia indispensável para pavimentar o caminho da redemocratização, ao mesmo tempo que conseguir aprovar uma lei nos termos da oposição era uma política de *alto risco*, já que possibilita a prisão do alto escalão das Forças Armadas, o que poderia acarretar em graves danos à estabilidade (in)constitucional do país, tendo em vista a provável reação dos militares. Tanto que foi publicado no editorial do Jornal do Brasil, em 1967 (*apud* MEZAROBBA, 2003, p. 25):

A Anistia é, de fato, o principal problema relativo à segurança revolucionária que preocupa o governo e o leva a resistir aos apelos dos presidentes da Câmara e do Senado para que libere o Congresso, onde tem maioria esmagadora, a fim de

conduzir a revisão geral da Constituição por via democrática - única compatível com as aspirações de estabilidade da nova Carta e de paz social.

Aplicando a teoria de Weingast, entendemos que a Lei de Anistia foi esse elemento indispensável à estabilidade constitucional: o autor, em uma perspectiva pessimista, mas ao mesmo tempo realista acerca das democracias institucionais, aponta como constituições minimamente estáveis não se originam a qualquer tempo ou sob quaisquer circunstâncias. Pode-se dizer que diversas constituições democráticas tiveram um “pacto” inicial, um compromisso ou acordo entre elites em conflito que põe “fim” às hostilidades.

Thomas Skidmore, historiador americano especializado na História do Brasil, também entende a anistia como parte de uma negociação:

[...] foi uma transação política. Os líderes da oposição sabiam que só podiam passar a um regime aberto com a cooperação dos militares. Poderia haver futuras tentativas de reabrir a questão, especialmente por parte daqueles mais próximos das vítimas da tortura. (SKIDMORE, 1991. p. 426)

Depreende-se, sob a lente de Weingast, que a constituição deve proteger interesses de grupos poderosos o suficiente para desestabilizar a democracia, mesmo que tais grupos sejam minoritários estatisticamente e que os valores a serem “protegidos” sejam moralmente questionáveis. Em outras palavras, uma das principais origens da instabilidade constitucional ocorre quando certas minorias políticas não reconhecem a Constituição como marco regulador da sociedade à sua volta. Daí a lição de Maués e Santos (2008, p. 351), que expressa justamente os princípios de Weingast: “é fundamental para a estabilidade constitucional a existência de um *acordo* que vincule os atores políticos à Constituição, juntamente com os grupos e classes sociais que eles representam.” No entanto, desde já adiantamos um dos riscos que tal possibilidade enseja: “[...] processos que não desafiam adequadamente as forças armadas podem capacitá-los a manter o controle no novo sistema político e, por conseguinte, o resultado pode ser limitado ou quase democrático, ou a institucionalização de um regime de instrução militar [...]” (ACUNHA, ARAFA e BENVINDO, 2018, p. 23, tradução nossa).

Maués e Santos (2008), inclusive, também teorizam acerca da estabilidade democrática, embora os principais marcos teóricos sejam ligeiramente distintos dos de Weingast. Para os autores, a instabilidade poderia ocorrer no caso de instabilidade das próprias normas constitucionais, refletindo-se em cenários de proposição e aprovação de reformas constitucionais, além da provocação do controle constitucional. No entanto, se nos determos aos princípios expostos por Weingast, os autores supracitados também entendem a instabilidade constitucional como oriunda de dissensos entre grupos políticos com a ordem vigente, embora esse marco se manifeste sob formas distintas.

A proposição de emendas constitucionais, por exemplo, expressa justamente a necessidade de alteração da ordem expressa na Constituição. Caso tais emendas sejam aprovadas, podem garantir a estabilidade constitucional a longo prazo, quando essas servem para adaptar as normas constitucionais às mudanças sociais. No entanto, se tais alterações ocorrem de modo frequente, o mais provável é que a força normativa da Constituição seja colocada à prova, por priorizar mais “as necessidades políticas, supostas ou reais, do que a regulação constitucional vigente. Isso diminui a confiança na inviolabilidade da Constituição e dificulta o seu reconhecimento como o conjunto de normas fundamentais da sociedade” (MAUÉS e SANTOS, 2008, p. 350).

Outro fator que manifesta o desacordo com a ordem constitucional é a provocação do controle de constitucionalidade, uma vez que há a possibilidade de que a Constituição tenha sido violada justamente por uma maioria política. Ademais, Maués e Santos (2008) escrevem que esse risco, em sua forma extremada, viabiliza a violação de princípios democráticos, quando uma minoria política é capaz de impor limites não previstos na Constituição. Abordaremos esse ponto com mais profundidade posteriormente, pois coaduna com os impactos da Lei de Anistia à constitucionalidade do país.

No entanto, em 1979, ano da promulgação da Lei nº 6.683, era este o cenário posto: embora o debate acerca do alcance e significado da anistia fosse alvo de reivindicação de diversos grupos sociais há anos, o que foi aprovado na redação final da lei foi um “paradoxo da vitória de todos”, uma ambiguidade “cujo legado e consequências seguem em disputa” (ABRÃO e TORELLY, 2012, p. 12). Pois, como vimos, o dispositivo que concedeu a anistia aos presos, perseguidos e exilados pela ditadura também serviu como caminho de impunidade aos principais responsáveis pela repressão durante o regime autoritário. No entanto, a anistia que foi defendida pela sociedade civil ao longo da década de 70 era representada pela ideia de liberdade, e não de impunidade (ABRÃO e TORELLY, 2012).

##### **5. Uma disputa de conceitos: a anistia na Assembleia Constituinte de 1987/1988 e na ADPF nº 153/2010**

Novamente, recordamos o caráter de disputa em torno do conceito da anistia à época de sua aprovação, isto é, as distintas concepções sobre quem seria favorecido pela lei. A mesma disputa se revelou, também, na Assembleia Constituinte, poucos anos depois.

Cristiano Paixão (2012, p. 15), aponta como uma nova Constituição não foi a principal pauta durante muito tempo. Ao recapitularmos as mobilizações pela anistia, vislumbramos a

defesa de múltiplas pautas, mas uma Assembleia Constituinte não parecia o resultado mais tangível daquele processo, ao menos até depois da aprovação da Lei da Anistia.

Porém, a bandeira foi levantada diversas vezes. No início dos anos 80, por exemplo, tínhamos uma rica atuação da OAB nesse sentido, além de obras inteiramente voltadas a promover argumentos favoráveis à convocação de uma constituinte. Em 1981, na Praia Grande, ocorreu a Conferência Nacional da Classe Trabalhadora (CONCLAT), que reivindicou uma nova Constituição, em defesa dos direitos da classe trabalhadora. No Congresso da OAB do mesmo ano, houve a proposta da confecção de um anteprojeto para a nova Constituição. Estudiosos apontavam que a redemocratização necessitava de uma constituinte (PAIXÃO, 2012, p. 17).

Foi justamente nesse período que a sociedade civil, há décadas oprimida e excluída da vida política do país, desafiou o controle dos militares e exigiu eleições diretas para presidente, o famoso movimento conhecido como "Diretas já", em 1984. Embora o regime tenha imposto as eleições indiretas mesmo assim, através de um Colégio Eleitoral, foi nesse momento que o primeiro presidente civil foi eleito, após vinte anos de um autoritarismo personificado na figura de generais do exército no poder do país. O fim da ditadura parecia mais tangível, apesar do êxito do regime militar em controlar a transição (PAIXÃO, 2012, p. 20). A abertura, de fato, foi segura, lenta e gradual. Pode-se considerar que os militares acumulavam certas "vitórias" durante todo o processo, a anistia como a principal delas.

Esse caráter de uma transição controlada pelo regime se revela quando temos em conta que (i) tivemos uma lei, em poucas palavras, de autoanistia aos agentes do regime, mas *restrita* aos condenados da oposição; (ii) os militares garantiram uma lógica de continuidade, através de eleições indiretas de um presidente que era comprometido com a pauta da reconciliação nacional (PAIXÃO, 2012).

Abrão e Torrelly (2012, p. 23), no que tange à eleição de Tancredo Neves, em 1985, entendem que houve, sim, um acordo político entre uma minoria dominante que constitui um risco à democracia, e a oposição, mesmo que debilitada, para usarmos os termos empregados por Weingast em sua teoria. No entanto, nesse ponto, os autores supramencionados compreendem que se evitou uma ruptura com o regime autoritário. Ocorre que, diferente do processo da Lei de Anistia, em que houve disputa entre dois pólos, as eleições concretizaram "o momento do pacto político da transição brasileira" (ABRÃO e TORELLY, 2012, p. 23).

Finalmente, após o processo eleitoral, houve a convocação da Constituinte de 1987-1988, através de uma emenda constitucional específica, concedendo poderes originários aos deputados eleitos em 1986. Foram incluídos, inclusive, um terço dos senadores eleitos em

1982, isto é, antes da efetiva transição democrática. Finalmente, a Emenda Constitucional nº 26, de 27 de novembro de 1985, estabelecia que os deputados e senadores se reuniriam, unicameralmente, em uma Assembleia Nacional Constituinte, *livre e soberana* (BRASIL, 1985). Importante notar, portanto, a forte presença de parlamentares do regime no processo constituinte.

Apesar disso, o que se seguiu foi um momento constitucional no país. Apesar de toda a estratégia adotada pelo regime, a constituinte estabelecida em 1987, ao que tudo indica, fugiu do controle dos militares. A mobilização e efetiva *participação* no processo constitucional de diversos setores da sociedade civil é um dos principais marcos desse período da redemocratização:

Três anos após a tomada de posse do primeiro presidente civil do Brasil desde 1964, as elites militares e os setores conservadores da sociedade brasileira ainda podiam manter o controle sobre grande parte da atmosfera política que tinham ocupado durante os vinte e um anos de governo militar. Esta realidade estaria no entanto em conflito com uma participação crescente de setores distintos da sociedade e criaria um ambiente de elaboração de uma constituição em 1987 e 1988, onde compromissos com o passado e avanços democráticos apareceriam lado a lado. (ACUNHA, ARAFA e BENVINDO, 2018, p. 23, tradução nossa).

Nesse contexto, novamente, houve disputa pelo conceito de anistia. Isso porque a emenda que formalizou a convocação da constituinte reafirmou os termos da anistia de 1979. A consequência dessa movimentação seria, inevitavelmente, a constitucionalização da impunidade dos agentes de repressão do regime. Não apenas isso, mas toda uma gama de atentados aos direitos humanos e atuações ilegais se encontrariam resguardadas contra possíveis apurações no futuro.

Surpreendentemente, de modo que não coaduna com a intenção do regime, a Constituição originada desse processo não confirmou os termos da anistia, pelo contrário. Em seu Ato de Disposições Constitucionais Transitórias, fez menção expressa à anistia como instituto dirigido *aos que foram atingidos por atos de exceção*. Nas palavras de Abrão e Torelly (2012, p. 26), a anistia constitucional dirigiu-se aos perseguidos políticos e não aos perseguidores. Não houve menção aos “crimes políticos conexos”. O art. 5º da Constituição, que assegurou uma extensa lista de garantias fundamentais, dentre seus incisos proibiu *expressamente* a tortura, crime agora inafiançável e *insuscetível de graça ou anistia*.

Essa alteração de paradigmas não se resumiu ao tema da anistia, pois o alcance da defesa de direitos individuais e liberdades civis foi tão grande que o documento foi apelidado de Constituição Cidadã pelo presidente da Assembleia Constituinte e um dos principais opositores à ditadura, Ulysses Guimarães.

Conforme Timothy Power (2016, p. 19), a Constituição promulgada em outubro de 1988 contou com um preâmbulo que consagrava diversos direitos e garantias: expandiu a igualdade perante a lei, instituiu o *habeas corpus* e o direito à informação como garantias fundamentais, inclusive protegendo diversos desses direitos sob o manto das cláusulas pétreas, isto é, aquelas não passíveis de alterações futuras através de emendas constitucionais. Houve uma importante mudança do paradigma constitucional e, de acordo com Acunha, Arafa e Benvindo (2018, p.32, tradução nossa):

É inegável que tem dedicado o seu núcleo à proteção dos direitos humanos como direitos fundamentais (que são expressamente considerados como cláusulas pétras. Além disso, ao longo das suas disposições, é facilmente perceptível que também se dedicou à proteção das relações laborais, ao estabelecimento de um sistema democrático com pesos e contrapesos, à promoção da saúde, educação e outros direitos sociais, econômicos e culturais, ao reconhecimento dos direitos das populações indígenas, à eliminação da desigualdade de gênero, e assim por diante. Tudo isso só foi possível porque a sociedade como um todo lutou para superar mais de 20 anos de um regime autoritário e repressivo, um processo que atingiu o seu auge precisamente com a promulgação da própria Constituição de 1988.

No entanto, Acunha, Arafa e Benvindo (2018, p. 34) chamam a atenção para a dualidade expressa no próprio texto constitucional originado nesse processo: por um lado, tínhamos uma transição bastante controlada por poderosos grupos, cuja influência persiste até mesmo no novo regime; por outro, temos um projeto altamente democrático que não deixou de encontrar resistência dos grupos dominantes que foram beneficiados pelo regime. Desse modo, a Assembleia Constituinte constituiu um palco de diversas disputas, algumas das quais se refletem em seu próprio texto, mostrando como o projeto democrático tem que conviver com alguns compromissos do passado autoritário.

Apesar da redemocratização ter como marco principal essa Constituição, há um outro instrumento legal que abriu o caminho para a redemocratização há trinta anos, e que, paradoxalmente, ainda hoje é um impasse para o regime democrático. A Lei de Anistia, em síntese, carrega toda essa dualidade da política brasileira em seu bojo. A seguir, buscamos entender, através da teoria apresentada por Weingast, quais os possíveis impactos à estabilidade democrática que essa Lei ainda carrega.

Tida como um bom exemplo de um passado que insiste em permanecer intocável (ACUNHA, ARAFA e BENVINDO, 2018, p. 34), a Lei de Anistia foi objeto de uma ação proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), em 2008, vinte anos após a promulgação da Constituição. A Arguição de Preceito Fundamental nº 153 (ADPF nº 153/2010) foi proposta perante o Supremo Tribunal Federal (STF), requerendo que fosse dada a interpretação da Lei de Anistia conforme os preceitos e princípios constitucionais de 1988. A arguição apontava a notória controvérsia constitucional acerca do âmbito de

aplicação da Lei, de modo que caberia ao STF explicitar se a anistia era devida ou não aos agentes responsáveis, dentre outros crimes, pela “prática de homicídio, desaparecimento forçado, abuso de autoridade, lesões corporais, estupro e atentado violento ao pudor contra opositores políticos ao regime” (BRASIL, 2010, p. 6).

Não foi a primeira vez que o Judiciário foi provocado a se pronunciar acerca da Lei de Anistia. No entanto, o caso chama a atenção porque foi a primeira vez que a mais alta instância judiciária do país teve que se posicionar através de uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - instrumento que definiria se a lei está em conformidade com o sistema constitucional vigente, na forma do controle concentrado de constitucionalidade.

Importante fazer menção, novamente, a hipótese levantada por Maués e Santos (2008, p. 351), quando escreveram que a provocação do controle de constitucionalidade - aqui expressa na proposição da ADPF nº 153 - como um risco à estabilidade democrática quando esta decorre de uma violação perpetuada por uma maioria política. Foi esse o cenário que se desenhou em torno do tema da anistia, quando em 1979 a maioria do regime, ao deter vantagem numérica no Congresso, impôs uma dura pena aos setores progressistas e aos ditames democráticos ao votar por um dispositivo que anistiava os próprios crimes. Entende-se, em suma, que o risco não está exatamente na provocação do controle de constitucionalidade (claramente se trata de um importante instrumento do sistema de *checks and balances*), mas na *necessidade* de fazê-lo, especialmente quando o objeto da ação tenha se originado de decisões da maioria política.

Daí a tese defendida na ADPF pela OAB: não era possível que a Constituição de 1988 considerasse válido o entendimento de que a anistia também se dirigia aos agentes públicos do regime. Conforme visto anteriormente, a Constituição era cristalina ao declarar que a anistia era instrumento dirigido aos *perseguidos*, e não perseguidores, além das expressas provisões que proibiam a tortura e o tratamento desumano.

Como a Lei continha uma redação - propositadamente, conforme a OAB - obscura, a ação visava que a Corte realizasse uma interpretação conforme a Constituição, de modo que a exegese da anistia concedida em 1979 pela Lei nº 6.683 não se estendesse aos crimes comuns praticados pelos agentes públicos contra os opositores políticos (BRASIL, 2010). Em suma, o objeto específico da demanda era o polêmico § 1º do art. 1º da Lei, que fazia menção aos crimes políticos *e conexos*.

Nos interessa precisamente os impactos desse amplo debate para a estabilidade constitucional, tendo em consideração que a decisão do STF foi pela improcedência da ADPF,

além de considerar a Lei de Anistia como base do Estado Democrático de Direito no Brasil: o entendimento firmado pela Corte foi de que a anistia teria o caráter de uma transição política conciliada, devendo a lei ser interpretada de acordo com aquele momento. Dos nove ministros da Corte, sete votos acompanharam o relator, com apenas dois ministros divergentes. O que podemos observar é que, de fato, um dos argumentos utilizados pelo tribunal ecoa justamente com a teoria de Weingast, ao conceber a anistia como *acordo* durante uma transição política, e vão além: um acordo que constitui *base* para o Estado de Direito brasileiro.

No voto do relator do caso, Eros Grau, defende-se que a anistia de 1979 foi reafirmada no texto da Emenda Constitucional nº 26/85, isto é, pelo próprio Poder Constituinte da época, através de uma interpretação histórica da lei. Por isso, não merecia guarida a alegação de que a lei não foi recepcionada. A EC nº 26/85 teria inaugurado uma nova ordem constitucional, através de uma ruptura com a ordem anterior (BRASIL, 2010, p. 3).

Ademais, o acórdão do STF entendeu que a Lei nº 6.689/79 precede a Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (BRASIL, 2010, p. 3). Também entende que os preceitos contidos na Constituição de 1988 - que *proíbe* a tortura e impossibilita a concessão de graça ou anistia a tal crime - não alcançariam, por impossibilidade lógica, anistias anteriores à sua vigência (BRASIL, 2010, p. 3).

O acórdão também entende que não caberia a alegação de que houve uma *autoanistia*, devido à "bilateralidade" entre os crimes do regime e da oposição (BRASIL, 2010, p. 2), equivalência amplamente questionada. Não há como negar que, na prática, *houve* a autoanistia dos militares, mesmo que se considere a bilateralidade.

Embora o voto do relator tenha sido acompanhado por sete ministros, todos elaboraram o próprio voto, de modo a explicitar suas interpretações. Chamamos a atenção ao voto da ministra Carmen Lúcia, que, também realizando uma análise histórica, entende que o "processo que culminou na Lei de Anistia estabeleceu um acordo que permitiu que a transição à democracia fosse executada" (GALLO, 2017, p. 91). Vejamos trecho do voto da ministra:

Como em outras oportunidades históricas, o Brasil de 1979 construiu o que se conheceu como processo de transição política, pelo qual a sociedade civil, representada pelas entidades de importância e legitimidade reconhecidas, como o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, fez concessões de monta e com consequências gravíssimas, como a que se contém no § 1º do Art. 1º da Lei n. 6683/79, para chegar a uma outra fase política. (BRASIL, 2010, p. 96).

A ministra Ellen Gracie, além de também utilizar-se da interpretação histórica, expressamente se refere à anistia como o preço que a sociedade brasileira pagou para ter uma transição pacífica rumo à democracia:



Não se faz transição, ao menos não se faz transição pacífica, entre um regime autoritário e uma democracia plena, sem concessões recíprocas. Por incômodo que seja reconhecê-lo hoje, quando vivemos outro e mais virtuoso momento histórico, a anistia, inclusive daqueles que cometeram crimes nos porões da ditadura, foi o preço que a sociedade brasileira pagou para acelerar o processo pacífico de redemocratização, com eleições livres e a retomada do poder pelos representantes da sociedade civil. (BRASIL, 2010, p. 153).

A maioria dos votos, apesar de individuais, segue a mesma fórmula apresentada pelo relator: a Lei de Anistia enquanto aspecto fundamental da transição política, e, especialmente, como tendo um caráter recíproco, isto é, um pacto político entre o regime e a oposição. Essa hipótese coaduna com a teoria de Weingast: a existência de um “acordo” entre atores políticos de lados opostos e a proteção dos interesses de uma minoria, mesmo que moralmente ou constitucionalmente questionáveis. A partir de uma leitura simplificada do acórdão, pode-se depreender que houve a limitação de uma aposta política de alto risco: quais as possíveis reações à estabilidade do país em um cenário que a ação fosse procedente? Sob a lente de Weingast, poderia provocar uma forte instabilidade constitucional, a partir do momento em que a racionalidade do medo fosse acionada. Embora não possamos antever o cenário, não há dúvidas, como vimos anteriormente, sobre o temor dos agentes da ditadura quanto à apuração de seus crimes.

Visto de outro modo, o segundo princípio para a estabilidade constitucional expresso por Weingast aponta a capacidade da população de agir em defesa da democracia contra transgressões governamentais. Embora na época do terror da ditadura os cidadãos estivessem tolhidos de meios democráticos e constitucionais contra tais transgressões, a atuação conjunta dos setores progressistas deram ensejo à redemocratização. Em suma, embora faltasse os instrumentos adequados, o ímpeto democrático estava presente nas mobilizações e reivindicações da época. Necessário citar, novamente, a Lei de Anistia como uma das maiores expressões dessa movimentação.

Como vimos, os militares, aos poucos, dirigiram a liberalização do sistema político, enquanto na constituinte de 1988 seus poderes foram finalmente e efetivamente desafiados por organizados setores da sociedade. Isso porque até mesmo nos primeiros anos de governo civil, desde o golpe de 64, os militares e setores conservadores ainda possuíam grande poder.

O que pretendemos destacar nesse ponto é que, através da efetiva participação popular na mobilização da constituinte, houve uma quebra da hegemonia do regime militar. Se podemos considerar a constituinte como um espaço de uma maior representatividade popular pela primeira vez em décadas, o sentido da anistia empregado na Constituição promulgada detém uma maior legitimidade do que aprovada pelo governo em 1979.

Em suma, pode-se considerar que o sentido institucionalizado do conceito de anistia expressa a vontade popular que se viu oprimida por décadas. A atuação de setores na apuração da responsabilidade do Estado brasileiro por inúmeras mortes, desaparecimentos e crimes contra a própria população transmite a intenção de se ver concretizada uma *justiça* de transição. É diante desse quadro, em que se possibilitou uma maior expressão da vontade dos setores organizados da sociedade, que encontramos eco com o segundo princípio de estabilidade constitucional segundo a tese de Weingast (2006): a coordenação entre os próprios cidadãos ao lidarem com líderes que transpassam as regras constitucionais.

Por outro lado, quando não há essa possibilidade de coordenação por parte da população, seria possibilitado aos líderes a transgressão dos direitos de determinados grupos de cidadãos, porém, ao mesmo tempo, são capazes de deter poder suficiente para continuar no cargo, digamos que, com o suporte daquela parcela da população que não se sente imediatamente ameaçada pela ação do dito líder. Esse era justamente o cenário da ditadura.

Como expõe Weingast (2006), tais líderes conseguem sistematicamente derrotar qualquer articulação entre a população através de inúmeras estratégias de “dividir e conquistar”, isto é, por um lado mantém o poder conquistando com somente o apoio suficiente para se manter no poder, enquanto sistematicamente mina o direito de grupos distintos. A leitura que se faz nesse ponto foi, inclusive, exemplificada pelos próprios agentes da ditadura: como a anistia possivelmente serviria como uma tentativa de desarticulação da oposição.

Novamente, o cenário posto durante a ditadura era de uma população que sofreu graves repressões por parte do regime, tolhida dos mecanismos típicos de um sistema constitucional para fazer valer direitos fundamentais e uma participação política efetiva - foi isso que possibilitou a aprovação da Lei de Anistia nos termos do governo, mesmo que contrária às bandeiras defendidas pela sociedade civil.

No entanto, quando da luta pela redemocratização (aqui personificada na Assembleia Constituinte), os setores de oposição se encontravam organizados para intervir no processo. Mesmo sob um sistema (in)constitucional, houve um conjunto coordenado de ações que provocaram uma efetiva quebra no controle dos militares durante o processo constitucional. Tais ações prosperaram, ainda, através da utilização de mecanismos do Direito. Em certos aspectos, houve ruptura com as amarras daquele sistema.

Leonardo Barbosa (2012, p. 21) escreve que o direito “pode funcionar em prol da democracia mesmo em regimes ditatoriais, mas isso não significa que, em contextos democráticos, ele não possa ser usado para respaldar práticas autoritárias.” Demonstramos

acima como a ditadura militar brasileira utilizou largamente de institutos do Direito em seu processo de autolegitimação e institucionalização, oferecendo uma saída jurídica para práticas autoritárias. Do mesmo modo, consoante à afirmação de Leonardo Barbosa, no Brasil o Direito também funcionou em prol da democracia, mesmo sob um contexto autoritário, especialmente a partir do enfraquecimento do regime ditatorial na década de 1970.

Por isso que não pudemos nos furtar da necessidade de apontar criticamente o caráter *antidemocrático* da Lei de Anistia, apesar dos argumentos apresentados pelo tribunal constitucional. São diversos aspectos do acórdão que merecem atenção.

Inicialmente, apesar da possível leitura sob a argumentação de Weingast (pois há fortes indícios de que houve um acordo entre atores políticos visando a redemocratização), o caráter desse *pacto político* expresso na Lei de Anistia é bastante questionável. Abrão e Torelly (2012, p. 20) criticam a ideia de que o processo de aprovação da Lei tenha se tratado de um *acordo*, pois escrevem sobre como em um regime autoritário, como se deu no Brasil, há uma enorme disparidade de forças entre os agentes do regime e a oposição que fora *permitida* no Congresso Nacional. Naquele primeiro momento, em 1979, a participação política da sociedade era extremamente restrita, para não dizer inexistente. Foi somente no contexto de enfraquecimento do regime que a oposição ganhou alguma relevância dentro do Congresso Nacional, de modo a impactar de maneira minimamente significativa nas decisões.

Se há o entendimento de que houve, exclusivamente, um pacto em uma transição política pacífica, houve um “déficit de legitimidade” no mesmo, já que a representação política no Congresso Nacional era extremamente restrita. Muitos parlamentares não foram eleitos pelo voto direto, os partidos políticos não eram livres (a única oposição consentida era representada pela sigla do MDB), de modo que muitos espectros políticos ao menos tiveram a chance de participar do que viria a ser um acordo. Vale lembrar que muitos líderes políticos encontravam-se exilados e muitos partidos atuavam de modo clandestino.

Segundo Carlos Fico (2010, p. 331), o parlamentar do MDB, Pedro Simon, alega que não houve nenhuma ameaça para votar pela aprovação do substitutivo da Comissão Mista da anistia, ou seja, a oposição não o fez por coação. A votação foi feita livre e soberanamente. No entanto, a proteção dos interesses dos militares foi *o preço a pagar* para que a anistia fosse aprovada (FICO, 2010, p. 331). Nesse cenário, a simples leitura de que houve um pacto entre elites ou facções rivais não contempla todos os aspectos da realidade na transição política brasileira.

Em suma, é necessário entender e denunciar o caráter autoritário e *chantagista* que se estabeleceu através desse discurso de reconciliação, quando a anistia serviria para os dois

lados: “a concessão de uma *liberdade restrita* somente seria admitida com a condição da *impunidade*.” (ABRÃO e TORELLY, 2012, p. 21/22). E esse aspecto é amplamente mencionado nos votos dos ministros. Para além das passagens citadas acima, temos a Lei de Anistia como “preço a pagar” pelo retorno à democracia em diversos momentos. Abaixo transcrevemos trecho do voto do ministro relator Eros Grau:

[...] há quem se oponha ao fato de a migração da ditadura para a democracia política ter sido uma transição conciliada, suave em razão de certos compromissos. **Isso porque foram todos absolvidos, uns absolvendo-se a si mesmos.** Ocorre que os subversivos a obtiveram, a anistia, à custa dessa amplitude. **Era ceder e sobreviver ou não ceder e continuar a viver em angústia (em alguns casos, nem mesmo viver).** Quando se deseja negar o acordo político que efetivamente existiu resultam fustigados os que se manifestaram politicamente em nome dos subversivos (BRASIL, 2010, p. 37).

Carlos Gallo (2017, p. 101) aponta como o ministro Ricardo Lewandowski foi quem inaugurou a divergência de votos no tribunal durante o julgamento da ADPF nº 153/2010, realizando uma interpretação *crítica* do suposto acordo celebrado, pois sustenta que a Lei da Anistia “foi elaborada em um momento em que a ditadura perdia sua legitimidade, em um contexto que não foi marcado por concessões mútuas estabelecidas em pé de igualdade”.

[...] a Lei de Anistia, longe de ter sido outorgada dentro de um contexto de concessões mútuas e obedecendo a uma espécie de “acordo tácito”, celebrado não se sabe ao certo por quem, ela em verdade foi editada em meio a um clima de crescente insatisfação popular contra o regime autoritário. (BRASIL, 2010, p. 107).

Além disso, o ministro não usa como embasamento uma leitura histórica do momento da promulgação da Lei. “Recorrendo à doutrina jurídica, o ministro considera que a redação da lei é controvertida, tecnicamente questionável e geradora de problemas interpretativos desde que foi redigida” (GALLO, 2017, p. 101). Um aspecto central de sua argumentação, aqui considerada, é que a menção aos “crimes conexos” não é capaz de:

[...] estabelecer um vínculo de caráter material entre os crimes políticos cometidos pelos opositores do regime e os delitos comuns atribuídos aos agentes do Estado, para o fim de conferir-lhes o mesmo tratamento jurídico (BRASIL, 2010, p. 112).

O segundo a acompanhar a divergência foi o ministro Ayres Britto. O interessante foi que este apontou que o método utilizado pelos demais ministros - o método histórico de interpretação -, rigorosamente, não seria um método válido de interpretação jurídica, mas um paramétodo, “porque a ele só se deve recorrer quando subsiste alguma dúvida de inteligência quanto à vontade normativa do texto interpretado” (BRASIL, 2010, p. 137).

Um dos aspectos mais problemáticos da decisão é que houve o reconhecimento, mesmo que implícito, de que o regime militar instaurado em 1964 continha algum elemento constitutivo de um Estado de Direito (ABRÃO e TORELLY, 2012, p. 41), mesmo na ausência de limites ao poder estatal, desrespeito à legislação eleitoral e aos direitos humanos.

De modo que nos parece inegável a força com que a “legalidade” autoritária ainda foi capaz de exercer, mesmo após décadas desde a redemocratização. A análise de Carlos Gallo (2017) se mostra acertada ao apontar como:

[...] os integrantes da Corte [...] concebem a lei e a interpretação favorável à não punição dos agentes da repressão como um ‘preço da transição’ e como uma espécie de ‘condição’ à reconciliação nacional. Sem demonstrar uma maior capacidade de problematização, parte dos ministros do STF adere a uma interpretação limitada e questionável de acontecimentos da história recente do país, **formulando votos condizentes com os interesses que o regime civil-militar impôs à distensão iniciada durante o governo Geisel, e comprometidos, na atualidade, com uma leitura seletiva dos fatos que passa à margem do debate sobre a justiça.** (GALLO, 2017, 107, grifos nossos)

Conforme Deisy Ventura (2010, p. 226), mesmo que a anistia naqueles termos fosse a única possível, não significa que tenha sido lícita: “Sacrificar os direitos de muitos, e inclusive princípios universais, para proteger os privilégios de alguns poucos [...]”. O que se depreende com a leitura do acórdão é como o conservadorismo e o “espírito de reconciliação” (LEMOS, 2002, p. 296) norteia a elite política brasileira.

Fazemos esse adendo às tradições políticas brasileiras porque, para além das questões internas do país e os legados deixados pela ditadura, o tema da anistia de agentes públicos responsáveis por crimes durante regimes autoritários não se limita ao Brasil.

O Chile e a Argentina, na segunda metade do século XX, também vivenciaram ditaduras militares, que acarretaram na suspensão de direitos e garantias fundamentais (BLANK e NETO, 2019, p. 12). Do mesmo modo, os regimes aprovaram leis de anistia para evitar “revanchismos” e possibilitar a transição à democracia, de modo que o papel da anistia teve uma ligeira mudança, isto é, deixou de ser exceção na aplicação do direito e passou a ser amplamente utilizada como solução pós-conflitos, e necessária à obtenção da reconciliação nacional (OSMO, 2016, p. 37).

No entanto, o padrão com o qual a anistia foi adotada pelos países latinos acabou abarcando graves violações de direitos humanos, coadunando com um sentido de impunidade. Em suma, o sentido com que foi empregada na experiência dos três países (Brasil, Argentina e Chile) é criticada pois, além de implicar na impunidade, também é “tida como uma forma de tratamento político da memória, já que a palavra anistia origina-se do termo grego *amnestía*, que significa esquecimento.” (OSMO, 2016, p. 37).

Esse tratamento resultou, também nos três países, na judicialização das respectivas leis, com distintas decisões. No caso da Argentina, a jurisprudência declarou a inconstitucionalidade da lei de anistia concedida no país, alinhando-se à própria Constituição e aos tratados internacionais (OSMO, 2016, p. 47). No caso chileno, a lei não foi declarada

inconstitucional, mas se “desenvolveu critérios técnicos para identificar ‘brechas’ na legislação e alcançar os criminosos” (BLANK e NETO, 2019, p. 31).

A Justiça brasileira, ao decidir pela constitucionalidade da Lei de Anistia, e que sua alteração caberia ao Legislativo, se colocou em desalinho com a sentença proferida pela CIDH no caso *Gomes Lund e outros vs Brasil*, conhecido como “Caso Guerrilha do Araguaia”, julgado no mesmo ano do acórdão do STF. A CIDH condenou o Brasil, concluindo que:

[...] em virtude da Lei no. 6.683/79, promulgada pelo governo militar do Brasil, o Estado não levou a cabo nenhuma investigação penal para julgar e sancionar os responsáveis por esses desaparecimentos forçados; que os recursos judiciais de natureza civil com vistas a obter informação sobre os fatos não foram efetivos para garantir aos familiares dos desaparecidos o acesso à informação sobre a Guerrilha do Araguaia; que as medidas legislativas e administrativas adotadas pelo Estado restringiram indevidamente o direito ao acesso à informação desses familiares; e que o desaparecimento forçado das vítimas, a impunidade dos seus responsáveis, e a falta de acesso à justiça, à verdade e à informação afetaram negativamente a integridade pessoal dos familiares dos desaparecidos. (OLIVEIRA, 2018, p. 350).

No entanto, são diversos os argumentos utilizados pelos ministros brasileiros para justificar a não aplicação da jurisprudência internacional que se formava, especialmente através dos julgamentos da CIDH. Como vimos, há a alegação de não se tratar de uma lei de autoanistia, condenada internacionalmente - o caso brasileiro seria “diferente”. Argumenta-se no sentido, ainda, de que a Lei de Anistia foi editada em um momento anterior à adoção, pela Assembleia Geral da ONU, da Convenção das Nações Unidas Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes, em 1984. No entanto, o ministro Lewandowski, que divergiu da maioria, aponta que o delito da tortura jamais foi tolerado pelo ordenamento jurídico republicano, mesmo durante o regime de exceção e mesmo que só tenha sido formalmente tipificado na Lei nº 9.455/1997 (BRASIL, 2010, p. 117).

Segundo o Ministério das Relações Exteriores, havia diversos atos multilaterais em vigor no Brasil, no período correspondente à ditadura, no âmbito dos direitos humanos (VENTURA, 2010, p. 205). Dentre tais instrumentos, chama-se atenção para a Declaração Universal dos Direitos do Homem e as Convenções de Genebra, que ao menos foram cogitados no julgamento da ADPF nº 153.

Enfim, o voto da maioria dos ministros demonstrou um posicionamento “desfavorável ao uso do direito internacional dos direitos humanos em âmbito interno” (GALLO, 2017, p. 106). Mesmo diante de implicações internacionais, a Justiça brasileira replica resquícios de uma cultura autoritária. Houve a concessão de asilo político ao violento ditador do Paraguai, o general Alfredo Stroessner, que residiu pacificamente no país entre 1989 e 2006, ano de seu falecimento (VENTURA, 2010, p. 198). Deisy Ventura (2010, p. 196) menciona a hesitação do STF em relação ao pedido de extradição formulado pela Argentina e Uruguai do major do

Exército uruguaio Manuel Cordero Piacentini, acusado de tortura e assassinato. Isso porque decidir pela extradição implicaria colocar em voga o alcance da anistia. Ocorre que o julgamento da ADPF nº 153 era recente, revelando a contradição.

O ministro do STF, Marco Aurélio, expôs sua preocupação tanto durante o julgamento da extradição de Cordero quanto na ocasião do julgamento da ADPF nº 153, uma vez que decidir pela extradição “assentar-se-ia a viabilidade de persecução criminal, de responsabilidade administrativa e cível no tocante a fatos cobertos pela anistia.” (BRASIL, 2010, p. 155). O ministro continua, apontando ainda que “feridas das mais sérias, consideradas repercussões de toda ordem, poderiam a vir a ser abertas [...]” (BRASIL, 2010, p. 155).

Deisy Ventura (2010), em uma crítica à decisão na ADPF nº 153 à época de seu julgamento, expressa como se dá a aplicação do direito internacional no Brasil:

O STF aplica pouco e mal o Direito Internacional; ignora o grande debate contemporâneo sobre a internacionalização do Direito e o transconstitucionalismo; raramente ultrapassa os manuais mais batidos, não raro desatualizados, da doutrina internacionalista; praticamente despreza a jurisprudência internacional; e vale-se escassamente do Direito Comparado, quase sempre incorrendo, quando o faz, em grandes incompreensões dos sistemas jurídicos alheios. (VENTURA, 2010, p. 204)

Apesar dos desacertos da decisão, as implicações para a estabilidade democrática do país vão além da simples juridicidade de alguns argumentos. O que podemos vislumbrar é a efetiva “constitucionalização” de um dos principais elementos do regime ditatorial, isto é, o uso do direito para embasar a sobrevivência de práticas autoritárias. A consequência não poderia ser outra: “a decisão do STF tornou a lei de 1979, em sua dimensão de ‘impunidade’, formalmente válida no ordenamento jurídico democrático brasileiro, estabelecendo uma continuidade direta e objetiva entre o sistema jurídico da ditadura e o da democracia” (ABRÃO e TORELLY, 2012, p. 42).

## **6. A anistia enquanto esquecimento e triunfo do autoritarismo**

Novamente, é necessário citar o aspecto citado por Maués e Santos (2008, p. 350) - como a provocação do controle de constitucionalidade revela o caráter instável de um sistema jurídico. Os autores citam duas possibilidades: a primeira, já mencionada, ocorre quando a Constituição é violada pela maioria política, estabelecendo costumes inconstitucionais que poderão ocasionar o controle de constitucionalidade. Uma outra hipótese ocorre especialmente quando há a violação de princípios constitucionais através de limites impostos por uma minoria.

A Lei de Anistia pode ser lida através das duas hipóteses, em momentos distintos. Em 1979, à época de sua promulgação, implicou na inserção de um dispositivo que continha um claro aspecto autoritário. Como largamente mencionado, a Lei de Anistia foi lida como *o preço a pagar* pela redemocratização, já que o regime militar detinha a maioria política. Aqui também aplica-se a teoria de Weingast acerca da estabilidade constitucional, demonstrando a complexidade da temática. Sem a proteção dos interesses dos militares, à época, é possível que o caminho para a redemocratização não se tornasse tangível. A *necessidade* dessa concessão - ou acordo - era real, mas não a sua licitude.

Em um segundo momento, em 2010, quando o país já se encontrava sob um regime democrático, o mesmo dispositivo foi sujeito ao controle de constitucionalidade através da ADPF. Como vimos, o entendimento do STF não se coaduna com os ditames constitucionais, em seu cerne. A juridicidade dos argumentos pode ser questionada (e foi, por diversos juristas e acadêmicos), indo de encontro com julgamentos internacionais e se diferenciando de diversos países que enfrentaram questões semelhantes. Em suma, uma minoria numérica, seja representada atualmente pelos militares ou pelos próprios ministros, decidiu pela constitucionalidade da Lei de Anistia, apesar de seu cerne claramente antidemocrático e, por conseguinte, inconstitucional.

De modo que, de fato, se mostra essencial à estabilidade constitucional a existência de um acordo ou pacto que aglutine os diferentes atores políticos e classes sociais ao documento constitucional (MAUÉS e SANTOS, 2008, p. 351). Conforme Weingast (2006), por vezes alguns interesses devem ser tolerados ou protegidos, mesmo que moralmente questionáveis. Recordarmos que a democracia pressupõe que as minorias não sejam esmagadas pelas decisões de uma maioria, especialmente quando estas carregam em si a potencialidade de lesar o sistema constitucional. No entanto, percebe-se que esse pacto, tão essencial à estabilidade, não pode ser simplesmente antidemocrático e inconstitucional.

Anteriormente, reproduzimos a passagem do texto do professor Cristiano Paixão (2018, p. 13), que apontava como o regime dos militares, utilizando instrumentos do constitucionalismo democrático, buscou legitimar os próprios atos de exceção, sabendo que estavam falando com as gerações futuras. A problemática é que, de fato, parece que parcelas da população compraram o discurso legitimador do autoritarismo. Até mesmo os membros da mais alta instância judiciária do país ecoam os legados da ditadura.

O ministro Gilmar Mendes, em seu voto na ADPF, argumenta a partir da tese da anistia recíproca, isto é, “com base na ideia de que ‘excessos’ foram cometidos tanto por



agentes da repressão quanto por militantes de esquerda, algo evidentemente alinhado à lógica dos militares no poder para justificar seus atos [...]” (GALLO, 2017, p. 108).

O “espírito de reconciliação” que permeia o jogo político brasileiro, especialmente na proteção dos interesses de determinada classe dominante, norteou o andamento da política de transição, contribuindo para que até os dias atuais diversos agentes que sustentaram violentamente o regime militar tenham posições públicas no aparato estatal.

E o que está expresso no acórdão do STF, como vimos, também promove o esquecimento e a impunidade, ao obstar a apuração de diversos crimes contra a humanidade. Os críticos “de anistias de caráter recíproco têm enfatizado as suas conseqüências deletérias para a vida política de um país.” (GALLO, 2017, p. 304). O legado autoritário ainda presente na sociedade brasileira revela a potencialidade do debate em torno da anistia para provocar um dos maiores perigos ao constitucionalismo democrático. Isto é, não necessariamente a Lei de Anistia como um risco, mas o sentido atribuído ao § 1º do art. 1º e suas conseqüências.

De maneira notória, há um claro antagonismo entre a motivação da sociedade civil e a classe dos militares na defesa da anistia. Ocorre que, conforme Abrão e Torelly (2012, p. 45), é a partir do conceito de anistia que se emana toda a concepção de Justiça de Transição no Brasil, de modo que se faz necessário compreender a ambiguidade e a disputa constante em torno desse conceito. Não podemos assimilar a anistia somente enquanto impunidade e esquecimento, apesar desse ser o sentido objetivado e sustentado pelo regime.

Como vimos, a luta pela anistia se iniciou pela mobilização da sociedade civil, que reivindicava *liberdade*. Apesar das adversidades e do processo relativamente tardio em relação aos países vizinhos, especialmente após a redemocratização, as forças sociais se mobilizaram para superar o sentido pretendido pelos militares, isto é, de impunidade e esquecimento. Em uma primeira ruptura com esse entendimento, aos poucos foi se desenvolvendo programas de reparação às vítimas, que só seria possível através do conhecimento e da memória dos acontecimentos, tendo como resultado, portanto, o fim da negação da violência por parte do Estado brasileiro (ABRÃO e TORELLY, p. 27-28).

Essa luta se faz tão necessária porque a anistia, tida como um ato de *esquecimento*, além de “apresentar altos custos para as vítimas dos atos anistiados”, alimenta uma “recorrência das medidas de concessão de anistia e os golpes de Estado”, que caem no esquecimento, “em benefício daqueles que os preferem como meio de luta política” (LEMOS, 2002, p. 306).

Em suma, um *esquecimento* foi promovido pela Lei de Anistia, promulgada nos termos dos militares e, posteriormente, confirmada na emenda constitucional que convocou o processo constituinte (época na qual a influência do regime ainda era fortemente empregada).

No entanto, esse entendimento defendido pelo regime foi *derrotado* na promulgação da Constituição de 1988 pelas forças populares presentes no processo. Todavia, esse esquecimento ainda é empregado e defendido, tendo como uma das suas principais expressões o acórdão do STF. Por isso, defendemos que a transição entre o regime autoritário para a democracia, no Brasil, ainda tem muitas questões não resolvidas, e representam um risco à democracia brasileira, especialmente quando temos em conta que a Constituição (e diversas outras instituições, como o próprio STF) estabeleceram uma relação complexa e ambígua com a ditadura militar (ACUNHA, ARAFA e BENVINDO, 2018, p. 19).

Acunha, Arafa e Benvindo (2018, p. 19) apontam como sempre que há alguma turbulência política no país, o apoio à democracia parece diminuir. Com dados atualizados em 2020 pelo Latinobarómetro, no que se refere ao suporte à democracia no Brasil, temos os dados exibidos na Figura 1:

**Figura 1.** Gráfico que mede o apoio à democracia no Brasil.



Fonte: Corporación Latinobarómetro. Disponível em: <<https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>>

Para além das baixas e oscilações nos índices de apoio ao sistema democrático (democracia é preferível a qualquer outra forma de governo, com 39,7%), em segundo lugar, com 36% das respostas, temos que “para pessoas como eu, não importa se temos um regime democrático ou não democrático”. Isso demonstra o nível de apatia política que assolava o

país, mesmo durante o governo Bolsonaro, que contém todos os signos de um líder totalitário, além de ser a principal figura de governo envolto em diversos ataques às instituições.

O projeto de pesquisa Variações da Democracia (V-Dem), ligado ao Departamento de Ciência Política da Universidade de Gotemburgo, na Suécia, apontou em seu relatório de 2020 que o Brasil decaiu de forma drástica nos últimos 10 anos em todos os indicadores da pesquisa, como níveis de autonomia dos Poderes, liberdade de imprensa, liberdade da oposição, o nível de disseminação de informações falsas por meios oficiais, dentre outros (V-DEM INSTITUTE, 2020).

Ao que parece, escândalos políticos, principalmente relacionados à corrupção, e/ou perturbações no Estado Democrático de Direito têm como uma das consequências a diminuição no suporte à democracia. Ademais, essa diminuição no suporte à democracia é acompanhada de pedidos de intervenção militar, em uma espécie de saudosismo ao período autoritário. Esse movimento não ocorre somente no Brasil, uma vez que pode ser observado um fenômeno global de retorno ao autoritarismo, em conjunto com a corrosão do sistema e desconfiança da elite política por parte da sociedade.

Portanto, é de suma importância citar o trabalho dos professores Acunha, Arafa e Benvindo (2018), onde se defende a tese de que o passado pré-constitucional brasileiro e o contexto de transição entre o período autoritário e democrático ainda conta com diversos "fantasmas". Isto é, muitas dificuldades e contradições que enfrentamos atualmente, enquanto sociedade, advém de um passado pré-constitucional não resolvido, de uma herança autoritária que ainda põe em risco a democracia brasileira. Aqui elegemos a anistia como um desses sintomas de mal-estar constitucional, uma vez que promoveu - e promove - o esquecimento dos atos cometidos pelos agentes da ditadura.

É a partir do esquecimento e da impunidade de diversos agentes públicos que os legados autoritários podem buscar aumentar sua influência e reconstruir suas agendas (ACUNHA, ARAFA e BENVINDO, 2018, p. 29). Os autores continuam, expondo que ideais autoritários irão:

[...] aproveitar qualquer crise, seja política ou econômica, para reafirmar a sua qualidade de governo zelador para gradualmente lançar as bases para assegurar a força das suas posições na definição do futuro. Os acontecimentos que tiveram lugar após a transição para a democracia no Brasil são exemplos evidentes desses movimentos que, embora pareçam avançar, são geralmente empurrados para trás sempre que desafiam esse passado. (ACUNHA, ARAFA e BENVINDO, 2018, p. 29, tradução nossa)

Como vimos, o Brasil já enfrentava há anos uma crise, que se originou enquanto crise econômica em 2008, mas que aos poucos se tornou política, social e institucional, de modo que o documento constitucional de 1988 foi posto à prova:

[...] falta de representatividade, ilegitimidade, desilusão generalizada com a classe política e os partidos políticos, turbulência econômica, e uma permanente e abrangente desigualdade constituem um cenário complexo dentro do qual a democracia precisa de funcionar no Brasil. [...] o espectro político brasileiro tem sido permanentemente agitado por **apelos ao regresso ao passado**. Esta é a razão pela qual o cenário político não pode ser adequadamente compreendido se outro componente do sistema constitucional brasileiro for deixado para trás. Estamos falando sobre a forma como a Constituição Federal de 1988 (e os órgãos cuja tarefa é aplicá-la, por exemplo o Supremo Tribunal Federal) lida com o passado autoritário do país. (ACUNHA, ARAFA e BENVINDO, 2018, p. 30, tradução nossa, grifos nossos)

Essa constante na temática autoritária demonstra que há um *link* direto na maneira como o novo regime democrático que foi inaugurado à época da redemocratização lidou com seu passado pré-constitucional (ou não lidou), e como tal passado é capaz de sempre se reformular (ACUNHA, ARAFA e BENVINDO, 2018, p. 31), apresentando-se sob diferentes formas ou épocas, mas sempre com o intuito de postular seus ideais totalitários, de modo a eventualmente minar a democracia.

Por isso formulamos que, apesar de um dos princípios de estabilidade constitucional proposto por Weingast (2006), isto é, a adoção de dispositivos contramajoritários que diminuem os riscos políticos, não coaduna com a experiência brasileira na concessão de anistia.

Apesar da necessidade apresentada por Weingast em se evitar acionar o gatilho da racionalidade do medo, a fim de preservar a estabilidade, a Constituição tem uma tarefa ainda mais necessária e urgente: resolver este passado pré-constitucional, de modo que não se possa deixar espaço para o crescimento de ideais autoritários. Em suma, apesar da necessidade de determinados acordos que vinculem os atores políticos à ordem constitucional, tais acordos não podem ter uma origem nitidamente *antidemocrática* e *autoritária*, já que sua sobrevivência dentro do sistema constitucional não objetiva outra coisa senão o retorno desse passado autoritário. A maior lição que temos é que o caminho para a democracia deve se mover para a frente, e não do jeito contrário (ACUNHA, ARAFA e BENVINDO, 2018, p. 36).

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou desenvolver considerações acerca da estabilidade democrática e constitucional do país. A escalada autoritária dos últimos anos no Brasil não é um fenômeno isolado e nem completamente imprevisto. Apesar das particularidades do país e de algumas características compartilhadas com outros países da América Latina, especialmente no que tange aos governos autoritários e às respectivas transições democráticas, há um fenômeno inerente a todas as democracias que existem mundo afora: a possibilidade de sucumbência ao autoritarismo.

As teses formuladas por Barry Weingast (2006) têm como pano de fundo essa permanente possibilidade de uma virada autoritária em dado sistema constitucional, mesmo que um país não contenha tantos elementos autoritários presentes na vida institucional como no Brasil. O autor define que um regime dura tanto quanto a alternância do poder se dê de maneira pacífica. A partir do momento em que a mudança no poder se dá através de violência, como um golpe de Estado ou guerra civil, encerrou-se ali um tipo de regime.

O fim da URSS, das ditaduras na América Latina e a democratização de países africanos recém-independentes são evidências do crescimento, nas últimas décadas, de democracias no mundo (MARTINS, 2019, p. 32). No entanto, ao mesmo tempo, também percebe-se um movimento de uma lenta “corrosão do modelo democrático, minando-o internamente, implodindo-o, através de instrumentos dotados de aparente legalidade.” (MARTINS, 2019, p. 32).

David Landau (2013, p. 195) define como “constitucionalismo abusivo” o uso de mecanismos de mudança constitucional para fazer com que o sistema seja significativamente menos democrático que antes. O autor faz referência à utilização de reformas e emendas constitucionais para tanto. Ozan Varol (2014, p. 1.673) aponta como a nova geração de autoritários aprenderam a perpetuar seu poder através dos mesmos dispositivos que existem em regimes democráticos, inserindo práticas repressivas sob o manto da lei, tendo como consequência a dificuldade em detectar e eliminar práticas antidemocráticas. Não é surpresa que a ditadura militar, há mais de 30 anos, tenha utilizado subterfúgios desse denominado “constitucionalismo abusivo”, na intensa tentativa de legitimar o regime autoritário através do uso de instrumentos legais.

Do mesmo modo, não é surpreendente a maneira como o Brasil, desde 2016, apresenta diversos desses signos qualificados como um “constitucionalismo abusivo”. O auge de tais práticas se deu no governo de Jair Bolsonaro, como abordado anteriormente, especialmente

por se tratar de um presidente legitimamente eleito, mas que não hesitou em atacar o sistema eleitoral que o elegeu em 2018, na ocasião da derrota de sua candidatura à reeleição para presidência em 2023.

O que nos traz, novamente, para o momento atual. A democracia no país esteve sob constantes ataques na última década, os quais se intensificaram de maneira radical após a eleição de Jair Bolsonaro. Uma cultura nitidamente autoritária e fascista permeia a sociedade brasileira, de modo que é inegável o impacto que a Lei de Anistia e a tentativa de esquecimento dos crimes perpetrados pela ditadura detém na continuidade dessa cultura.

A resolução desse passado pré-constitucional é urgente, e deve ser encarada com seriedade por todos os setores ditos progressistas do país. Em 30 de outubro de 2022, na eleição mais importante desde a redemocratização, por 50,90% dos votos, Luiz Inácio Lula da Silva, considerada a maior liderança de esquerda do país, foi eleito presidente, derrotando o candidato da extrema direita Jair Bolsonaro. Com a diferença de apenas cerca de 2,1 milhões de votos (TSE, 2022), o projeto antidemocrático de Bolsonaro foi rejeitado nas urnas. Embora as forças democráticas e progressistas tenham respirado com alívio pela primeira vez desde 2018, ainda é preocupante a quantidade de eleitores que apoiam o projeto de extrema direita de Bolsonaro, sinal de que a sociedade ainda enfrenta uma forte polarização, a qual pode acarretar em rupturas democráticas ainda mais graves no futuro, especialmente quando a Constituição não for capaz de aglutinar a sociedade em torno de seus ditames, isto é, quando “a Constituição se torna um objeto permanente de conflitos e não a expressão dos acordos que fundamentam a convivência social” (MAUÉS e SANTOS, 2008, p. 351). Daí residem todos os perigos que Weingast alertou em seus escritos sobre estabilidade constitucional.

De forma conclusiva, o enfrentamento ao passado ditatorial se mostra urgente para o futuro da democracia no país. A Lei de Anistia, apesar da decisão do STF, é recorrentemente adotada como um dos principais pontos a serem revistos.

A época de conclusão deste trabalho coincidiu com significativas movimentações na pauta. A Comissão de Anistia, criada pela Lei nº 10.559/2002, que realiza a apuração e reparação às vítimas da ditadura teve seu trabalho desmantelado durante o governo Bolsonaro. A comissão trabalhava com o conceito de uma reparação integral, que se viu alterado desde 2017 e resultou na rejeição de quase todos os pedidos desde então. A formação da Comissão durante os últimos anos contava com *militares*, que deveriam avaliar a procedência dos casos de perseguição pela ditadura. Integrava a Comissão o general Luiz Eduardo Rocha Paiva, que escreveu o prefácio da biografia de Carlos Brilhante Ustra, torturador do regime militar. Há notícias, inclusive, de que o general levava os escritos de Ustra para as sessões da Comissão

de Anistia (AMADO, 2019). A professora Eneá Stutz e Almeida denuncia, inclusive, que “Em nenhum momento a atual comissão admite que houve ditadura. Nas composições anteriores não era assim. Havia divergência entre os conselheiros, mas até mesmo quem era militar reconhecia o regime de exceção” (BENITES, 2021).

Apesar da completa descaracterização da Comissão de Anistia perpetrada nos últimos anos, recentemente foi anunciada a sua recomposição, com a exclusão dos militares e a inserção de 16 novos membros, incluindo perseguidos pela ditadura militar. A presidência da Comissão ficou a cargo da professora Eneá de Stutz e Almeida, da Universidade de Brasília. A professora compartilha o entendimento de que a postura negacionista e de esquecimento ao período da ditadura resultaram na violência tida no dia 08/01/2023, quando seguidores radicais de Bolsonaro invadiram as sedes dos três Poderes em Brasília, causando atos de completa destruição dos bens públicos com nítidos intentos golpistas (GABRIEL, 2023).

Silvio de Almeida, recentemente nomeado como ministro dos Direitos Humanos, pontuou em recente entrevista à VEJA que defende a revisão da Lei de Anistia. O ministro, ao mesmo tempo em que se mostra ciente da necessidade do debate, também pontua que é um assunto que deve ser tratado com delicadeza devido às circunstâncias políticas do país: “[...] Fazer política é também olhar para aquilo que o Maquiavel chamava de *virtù* — ou seja, ver a circunstância e o momento contingente para fazer esse debate, mas tendo no horizonte que ele precisa ser feito.” (CALDAS, 2023). Desse modo, a fala do ministro faz eco aos princípios de Weingast, quando este escreve sobre os riscos de algumas apostas políticas.

Ademais, desde a eleição do presidente Lula, a palavra de ordem presente nas ruas é “Sem Anistia”. Embora o discurso se dirija especialmente ao ex-presidente e seus seguidores, o mote expressa o desejo na ruptura na tradição da anistia enquanto esquecimento. Novamente, há uma movimentação da sociedade que deseja se ver livre das amarras de seu passado autoritário, isto é, não se trata de um simples intento punitivista, mas de ver realizada uma justiça daqueles que atentam direta e continuamente contra os direitos humanos.

Como vimos, a história brasileira parece ser refém de seu próprio passado autoritário, que sempre encontra novas formas de emergir. Como a democracia ainda foi capaz de vencer nas últimas eleições, parece que ao Brasil foi dada uma nova oportunidade de não cometer os mesmos erros, de forma a construir um Estado Democrático de Direito com bases verdadeiramente constitucionais.

## REFERÊNCIAS

- 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, p. 12-47, jan./jun. 2012.
- ACUNHA, Fernando José Gonçalves; ARAFA, Mohamed A.; BENVINDO, Juliano Zaiden. **The Brazilian Constitution of 1988 and its ancient ghosts: comparison, history and the ever-present need to fight authoritarianism**. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 5, nº 3, p.17-41, set./dez. 2018. DOI: 10.5380/rinc.v5i3.60962.
- AMADO, Guilherme. General leva livro de Ustra para sessões da Comissão da Anistia. **Jornal O Globo**. 5 de outubro de 2019. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/epoca/guilherme-amado/general-leva-livro-de-ustra-para-as-sessoes-da-comissao-de-anistia-23998017>> Acesso em 10 de jan. de 2023
- BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **Mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012.
- BENITES, Afonso. Governo quer fim da Comissão de Anistia em 2022 e nega 90% dos pedidos de reconhecimento de anistiados. **El País**. Brasília, 11 de abril 2021. Disponível em: <<https://brasil.elpais.com/brasil/2021-04-10/governo-quer-fim-da-comissao-de-anistia-em-2022-e-nega-90-dos-pedidos-de-reconhecimento-de-anistiados.html>> Acesso em: 11 de fev. de 2023
- BLANK, Dionis Mauri Penning; FACCHINI NETO, Eugênio. O Poder Judiciário e as leis de anistia latino-americanas: as experiências da Argentina, Chile e Brasil. **Revista de Informação Legislativa: RIL**, Brasília, DF, v. 56, n. 224, p. 11-36, out./dez. 2019. Disponível em: <[https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/56/224/ril\\_v56\\_n224\\_p11](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/56/224/ril_v56_n224_p11)> Acesso em 7 de jan. de 2023.
- Bolsonaro afirma que torturador Brilhante Ustra é um “herói nacional”. **Revista VEJA**. 8 de agosto de 2019. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/politica/bolsonaro-afirma-que-torturador-brilhante-ustra-e-um-heroi-nacional/>> Acesso em 10 de jan. 2023
- 'Bolsonaro comemora ditadura brutal', diz Human Rights Watch sobre determinação para aniversário do golpe de 64. **G1**, 27 mar. 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/03/27/bolsonaro-comemora-ditadura-brutal-diz-human-rights-watch-sobre-determinacao-para-aniversario-do-golpe-de-64.ghtml>>. Acesso em: 10 fev. 2022.
- BRASIL. **Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965**. Brasília, 1965. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ait/ait-02-65.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-02-65.htm)>. Acesso em: 10 de nov. de 2022.
- BRASIL. **Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968**. Brasília, 1968. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ait/ait-05-68.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-05-68.htm)>. Acesso em: 10 de nov. de 2022.
- BRASIL. **Emenda Constitucional nº 26, de 27 de novembro de 1985**. Brasília, 1985. Disponível em:



<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc\\_anterior1988/emc26-85.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc26-85.htm)>. Acesso em: 10 de nov. de 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 153 Distrito Federal**. Brasília, 06 out. 2010. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=612960>> Acesso em: 25 de jan. 2023

CARVALHO NETTO, Menelick de. Racionalização do Ordenamento Jurídico e Democracia. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, nº 88, p. 81–108, dez. 2003.

CALDAS, Leonardo. Silvio Almeida: “Todos os torturadores da ditadura têm que ser julgados”. **Revista VEJA**, 3 fev. 2023. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/paginas-amarelas/silvio-almeida-todos-os-torturadores-da-ditadura-tem-que-ser-julgados/>> Acesso em: 11 fev. 2023

CERQUEIRA, Carolina. No 2º turno, Bolsonaro teve 400 mil votos a mais em 2022 do que em 2018. **CNN Brasil**, 30 out. 2022. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/politica/no-2o-turno-bolsonaro-teve-400-mil-votos-a-mais-em-2022-do-que-em-2018/>>. Acesso em: 11 fev. 2023.

COMITÊ BRASILEIRO PELA ANISTIA (CBA). **Carta de Princípios e Programa Mínimo de Ação - CBA/SP**. São Paulo, 1978a. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/2006/04/23/carta-de-principios-e-programa-minimo-de-acao-cbasp>> Acesso em: 20 de dez. 2022

COMITÊ BRASILEIRO PELA ANISTIA (CBA). **Encontro nacional de movimentos pela anistia - Carta de Salvador**. In: Iº Congresso Brasileiro pela Anistia, PUC - São Paulo, 1978b. Disponível em: <<https://www.pucsp.br/comissaodaverdade/downloads/anistia/carta-de-salvador-deops50z130005005.pdf>> Acesso em: 20 de dez. 2022

DE FIGUEIREDO, Rui J. P.; WEINGAST, Barry. R. **The rationality of Fear: Political Opportunism and Ethnic Conflict**. In: SNYDER, Jack. WALTER, Barbara F. **Civil Wars, Insecurity, and Intervention**. Nova Iorque, Columbia University Press, Cap. 8, 1999.

DIAS, Gabriel. 'Deus, Pátria, Família': de onde veio o lema fascista usado por Bolsonaro?. **UOL Notícias**, 29 ago. 2022. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/eleicoes/2022/08/29/deus-patria-familia-lema-de-bolsonaro-tem-origem-fascista-entenda.htm>>. Acesso em: 11 fev.. 2023.

DUPRAT, Deborah. **Gênese e Funcionamento do Governo Bolsonaro e o Assédio Institucional no Brasil**. In: CARDOSO JR., José Celso et al. (orgs). **Assédio institucional no Brasil: avanço do autoritarismo e desconstrução do Estado**. Brasília: Associação dos Funcionários do Ipea: EDUEPB, 2022.

GABRIEL, João. Negação da ditadura armou bomba golpista, diz nova presidente da Comissão de Anistia. **Folha de São Paulo**. Brasília, 3 de fevereiro de 2023. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2023/02/negacao-da-ditadura-armou-bomba-golpista-diz-nova-presidente-da-comissao-de-anistia.shtml>>. Acesso em: 11 de fev. 2023

GALLO, Carlos Artur. O Brasil entre a memória, o esquecimento e a (in)justiça: uma análise do julgamento da ADPF nº 153 pelo Supremo Tribunal Federal. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 24, p. 81-114, set./dez. 2017.

FAGUNDES, Pedro Ernesto. As mobilizações pela anistia ampla, geral e irrestrita na visão da repressão política. **Acervo**, v. 27, p. 268-279, 2014

FICO, Carlos. A negociação parlamentar da anistia de 1979 e o chamado “perdão aos torturadores”. **Revista anistia política e justiça de transição**. Brasília, n. 4, p. 318–333, jul./dez. 2010.

LAGÔA, Ana. **SNI: como nasceu, como funciona**. Rio de Janeiro: Brasiliense, 1983.

LANDAU, David. Abusive Constitutionalism. **U.C.D. L. Rev**, v. 47, n. 1, p. 189–260, 2013.

LEMOS, Renato. **Anistia e crise política no Brasil pós-1964**. Rio de Janeiro: Topoi, nº 5, 2002.

MARTINS, Flávio. Constitucionalismo abusivo: realidade, perspectivas e propostas para uma possível limitação. **Católica Law Review**, v. 3, nº 1, p. 29-41, 1 jan. 2019.

MAUÉS, Antonio Gomes Moreira; SANTOS, Élide Lauris dos. **Estabilidade constitucional e acordos constitucionais: os processos constituintes do Brasil (1987-1988) e Espanha (1977-1978)**. **Revista Direito GV**, v. 4, nº 2, dez. 2008.

MAYER, Arno J. **Dinâmica da contra-revolução na Europa, 1870-1956: Uma estrutura analítica**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

MEZAROBBA, Glenda. **Um acerto de contas com o futuro – a anistia e suas conseqüências: um estudo do caso brasileiro**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

MOVIMENTO FEMININO PELA ANISTIA. **Manifesto da mulher brasileira em favor da anistia**. 1979. Disponível em: <<http://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=DOCBNM&Pesq=estatuto&id=17268006750125&pagfis=82973>>. Acesso em: 19 de dez. 2022.

OLIVEIRA, David Barbosa de. (Des)acertos no julgamento da Lei de Anistia de 1979: o Supremo Tribunal Federal e a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre Autoanistia. **Revista de Direito Brasileira**, São Paulo, v. 19, n. 8, p. 382-394, jan./abr. 2018. Disponível em:

<[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_informativo/bibli\\_inf\\_2006/Rev-DirBras\\_v.19\\_n.8.24.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Rev-DirBras_v.19_n.8.24.pdf)> Acesso em: 7 de fev. de 2023

OSMO, Carla. **Judicialização da justiça de transição na América Latina**. Brasília, DF: Ministério da Justiça: Rede Latino-Americana de Justiça de Transição (RLAJT), 2016. Disponível em: <[judicializacao-judicializacion-web\\_carla\\_osmo.pdf \(ufpr.br\)](#)>

PAIXÃO, Cristiano. **A constituição em disputa: transição ou ruptura?** In: SEELAENDER, Airton (Org.) **História do Direito e construção do Estado**. São Paulo: Quartier Latin, 2012. *no prelo*.

PAIXÃO, Cristiano. 30 anos: crise e futuro da Constituição de 1988. **JOTA.info**, 03 mai. 2018. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/30-anos-crise-e-futuro-da-constituicao-de-1988-03052018>> Acesso em: 10 de jan. 2022

PAIXÃO, Cristiano. Nostalgia restauradora e retorno ao passado: o sentido das práticas desconstituintes no Brasil atual. **Jornal GGN**, 26 jul. 2021. Disponível em: <<https://jornalggm.com.br/artigos/nostalgia-restauradora-e-retorno-ao-passado-o-sentido-das-praticas-desconstituintes-no-brasil-atual-por-cristiano-paixao/>> Acesso em: 6 de dez. de 2022

POWER, Timothy J. **The Brazilian Military Regime of 1964-1985: Legacies for Contemporary Democracy**. **Revista Iberoamericana**, v. 16, n. 62, p. 13-26, 2016.

PRESTES, Anita Leocadia. **Três regimes autoritários na História do Brasil Republicano: O Estado Novo (1937-1945), A Ditadura Militar (1964-1985) E o Regime Atual (A partir do Golpe de 2016)**. **Revista de História Comparada**, Rio de Janeiro, v. 13, nº 1, p. 108-129, 2019.

SKIDMORE, Thomas. **Brasil: de Castelo a Tancredo. 1964-1985**. Tradução de Mário Salviano Silva. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 330, 1991.

SOARES, Gláucio Ary Dillon; D'ARAÚJO, Maria Celina e CASTRO, Celso. **A volta aos quartéis. A memória militar sobre a abertura**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

SONDRÉ, Nelson Werneck. **História Militar do Brasil**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

TEIVE, Januária. O movimento Feminino pela Anistia. Arquivo Nacional: Que República é essa?, 24 fev. 2022. Disponível em: <[http://querepublicaessa.an.gov.br/temas/364-o-movimento-feminino-pela-anistia.html#\\_ftn5](http://querepublicaessa.an.gov.br/temas/364-o-movimento-feminino-pela-anistia.html#_ftn5)> Acesso em: 19 de dez. 2022.

TSE. **Eleição Geral Ordinária 2022 - Resultado**. 2022. Disponível em: <<https://resultados.tse.jus.br/oficial/app/index.html#/eleicao/resultados>> Acesso em: 11 de fev. 2023.

VARGAS, Mariluci Cardoso. **O Movimento Feminino pela Anistia como partida para a redemocratização brasileira**. In: IX Encontro Estadual de História: Vestígio do passado – a história e suas fontes - ANPUH-RS. Porto Alegre, 2008.

VAROL, Ozan O. Stealth Authoritarianism. **100 Iowa Law Review 1673 (2015), Lewis & Clark Law School Legal Studies Research Paper**, n. 2014-12, abr. 2014. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=2428965>>

V-DEM INSTITUTE. **Autocratization Surges - Resistance Grows**. DEMOCRACY REPORT, 2020. [s.l: s.n.]. Disponível em: <[https://www.v-dem.net/documents/14/dr\\_2020\\_dqumD5e.pdf](https://www.v-dem.net/documents/14/dr_2020_dqumD5e.pdf)>. Acesso em: 31 ago. 2022.

VENTURA, Deisy. A interpretação judicial da Lei de Anistia brasileira e o direito internacional. **Revista Anistia Política e Justiça de Transição**, Brasília, v. 2, n. 4, p. 196-226, jul./dez. 2010.

WEINGAST, Barry R. **Designing Constitutional Stability**. In: CONGLETON, Robert; SWEDENBORG, Birgitta. **Democratic Constitutional Design and Public Policy Analysis and Evidence**. Cambridge: MIT Press, 2006.

WEINGAST, Barry R. **From High to Low Stakes Politics: Should Majoritarians Embrace Countermajoritarian Constitutional Provisions?** Mai. 2018. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3178278>>