



BRAZILIAN STUDIES PROGRAMME
THE LATIN AMERICAN CENTRE
UNIVERSITY OF OXFORD
ST ANTONY'S COLLEGE, OXFORD OX2 6JF, UK



Anistia na Era da Responsabilização O Brasil em Perspectiva Comparada e Internacional

Co-patrocinadores: Comissão de Anistia do Ministério
da Justiça

22 a 23 de Outubro de 2010

Pacote para Participantes da Conferência: Programação & Instruções
de participação

Introdução

A anistia é a resposta apropriada para as atrocidades cometidas por governos? Acadêmicos e profissionais que promovem a justiça de transição ao redor do mundo têm argumentado, em geral, que não. Sustentam que deveres legais, morais e políticos compelem governos que emergem de regimes autoritários a responsabilizar os perpetradores de crimes contra os direitos humanos. Desde os Tribunais de Nuremberg, após a Segunda Guerra Mundial, passando pela criação do Tribunal Penal Internacional, o sistema internacional de direitos humanos tem buscado substituir a anistia pela justiça no que tange a violações de direitos humanos no passado. Convenções internacionais obrigam países a promoverem a reparação às vítimas da tortura e do genocídio. Os tribunais penais *ad hoc* para a Iugoslávia e para a Ruanda ressaltam o dever internacional de responsabilizar aqueles que perpetraram violações no passado. A noção de Jurisdição Internacional, e sua utilização na tentativa de extraditar o ex-ditador General Augusto Pinochet da Inglaterra para que fosse julgado na Espanha, sustenta que os tribunais de um país podem julgar estrangeiros que cometeram crimes contra a humanidade em outro país. A norma da responsabilização tem se espalhado pelo mundo, levando a resultados dramáticos. Embora o General Pinochet não tenha enfrentado a justiça espanhola, ele foi processado em seu próprio país antes de falecer. Outros chefes de Estado responsáveis por abusos aos direitos humanos também enfrentaram julgamentos, condenações e sentenças de prisão, incluindo os ex-presidentes do Peru e do Uruguai, respectivamente, Alberto Fujimori e Juan Maria Bordaberry. Leis de anistia na América Latina e ao redor do mundo enfrentam desafios por parte de tribunais nacionais, regionais e internacionais, de vítimas que se mobilizam local e internacionalmente, de sobreviventes e de organizações de direitos humanos.

A sobrevivência da Lei de Anistia no Brasil, após trinta anos, não parece encaixar-se bem no contexto de forte tendência internacional à responsabilização. Adotada em 1979, a Lei continua protegendo perpetradores de violência de Estado. Somente nos dois últimos anos é que surgiram alguns questionamentos à lei. Duas famílias, por exemplo, processaram militares por tortura. No entanto, ao encontrarem as portas da justiça penal fechadas devido à Lei de Anistia, tiveram de recorrer à justiça civil. Casos que podem corroer a lei pendem na Corte Interamericana de Direitos Humanos. Enquanto certas lideranças parecem reconhecer que o Brasil está na contramão da tendência regional e global rumo à responsabilização, ainda prevalece a resistência a mudanças na lei. Alguns militares, por exemplo, protestaram abertamente contra a o anúncio, em 2009, da criação oficial de uma comissão da verdade que poderia minar a Lei de Anistia.

O caso brasileiro é um desafio potencial à norma da responsabilização. Sugere que esta norma não mudou necessariamente o comportamento dos Estados. Alguns deles resistem à pressão para que responsabilizem perpetradores de violências no passado, mesmo quando grupos internos de direitos humanos e de vítimas pressionam por mudanças. O caso do Brasil indica, portanto, que a anistia pode prevalecer em alguns casos, apesar da tendência à responsabilização. Levanta questões-chave para os meios acadêmico e político. Como o Brasil conseguiu evitar a responsabilização pelos abusos contra os direitos humanos durante a ditadura? Quais as perspectivas de justiça no Brasil? Até que ponto o processo de anistia no Brasil é único? Como pode a comunidade internacional ligada a direitos humanos responder à questão da persistência da anistia em uma era de responsabilização?

O seminário proposto aborda todas essas perguntas. A produção acadêmica existente em justiça de transição tem focalizado, sobretudo, julgamentos e comissões da verdade que responsabilizam perpetradores. Este seminário, e o livro que será publicado a partir dele, analisará a ausência de responsabilização e a persistência da anistia. O foco no Brasil pauta o seminário em estudo de caso já existente. Utiliza o Brasil como uma lente pela qual se enxergam os debates internacionais sobre leis e políticas de anistia e processos comparados de anistia ao redor do mundo.

A Lei da Anistia do Brasil na Era da Responsabilização

A produção acadêmica existente, ao colocar ênfase nos avanços em matéria de responsabilização, tende a ignorar a persistência de anistias em plena era da responsabilização. A difusão da norma da anistia e seu impacto em tribunais internacionais e locais tem levado estudiosos a denominarem esse processo de “justiça em cascata” (Lutz e Sikkink) ou “revolução de justiça” (Sriram). Estes pesquisadores argumentam que governos têm pouca alternativa a não ser a de promover a responsabilização, devido à pressão internacional e à mobilização doméstica.

A pressão internacional reflete mudanças no direito internacional e na aplicação da proteção dos direitos humanos ocorridas após a Segunda Guerra Mundial. Acadêmicos têm identificado, especificamente na linguagem das Convenções sobre a Tortura e o Genocídio, o dever de proporcionar justiça no caso desse tipo de crime contra a humanidade. A obrigação legal, ademais, surge do dever moral dos Estados para com as vítimas de atrocidades cometidas no passado. Estados que emergem de conflitos também possuem o dever político de procurar deter futuras violações por meio da responsabilização dos perpetradores e da restauração da confiança em instituições jurídicas e no Estado de Direito (Roht-Arriaza; Méndez). Esses deveres morais, jurídicos e políticos orientam governos oriundos de regimes autoritários e conflitos civis a rejeitarem leis de anistia e a punirem perpetradores do passado.

Nem toda a academia concorda com esses pressupostos referentes ao dever ou à prática da responsabilização. Alguns trabalhos acadêmicos recentes sustentam que o direito internacional não compele os Estados a promoverem a justiça, o que legitima alguns tipos de anistia (Pensky). Outros estudiosos chegaram à conclusão de que anistias podem servir de forma mais adequada aos processos de construção da paz, evitando violações aos direitos humanos e estabelecendo o Estado de Direito ao apaziguar potenciais agentes sabotadores destes processos (Snyder e Vinjamuri). A discussão jurídica e filosófica acerca da compatibilidade das leis de anistia na era da responsabilização vincula-se ao fato de que leis de anistia continuam existindo. Um grupo de pesquisadores afirma que, nos últimos anos, tem aumentado o número de julgamentos e comissões da verdade que responsabilizam perpetradores. Argumenta, no entanto, que anistias continuam sendo aplicadas na mesma proporção. Esses estudiosos concluem, portanto, que um aumento na utilização de julgamentos de direitos humanos e comissões da verdade reflete não o

declínio das leis de anistia em países específicos, mas a elevação da quantidade de transições em que julgamentos e comissões da verdade também são utilizados. Descobriram que julgamentos e comissões da verdade normalmente convivem com a anistia ao invés de substituírem-na. (Olsen, Payne e Reiter; Mallinder).

A literatura existente também mostra diferentes argumentos no que diz respeito ao êxito das anistias na promoção dos direitos humanos e da democracia. Os resultados obtidos por alguns acadêmicos, com base em análise de dados estatísticos de vários países, demonstram que comissões da verdade e julgamentos têm impacto positivo no progresso dos direitos humanos ao redor do mundo (Kim e Sikkink). Outros questionam essa visão, ao sugerirem que tribunais, por si só, não possuem relação estatística significativa com índices de direitos humanos ou democracia, e, inclusive, que comissões da verdade, quando utilizadas de forma isolada, têm efeitos negativos sobre esses resultados. Acreditam, no entanto, que julgamentos e anistias, com ou sem comissões da verdade, aumentam a possibilidade de melhora nos índices de direitos humanos e democracia (Olsen, Payne e Reiter). Outros pesquisadores, ainda, vêem as anistias como um “mal necessário”, como essenciais e inevitáveis em países que passam por episódios de atrocidades em massa (Freeman).

O debate acima, acerca de processos de anistia, legalidade e resultados, dá a entender que pesquisadores do tema têm interagido entre si. Entretanto, não é o que ocorre. Apenas algumas pesquisas tratam da anistia, e a literatura tende a debruçar-se sobre anistias somente no contexto de um “trade-off” entre verdade e justiça. Este seminário reúne esses pesquisadores para que discutam aspectos importantes da anistia: casos comparados e empíricos; debates políticos, jurídicos, morais e filosóficos acerca de direitos humanos no plano internacional e nacional; e a eficácia em termos dos objetivos de democracia, proteção dos direitos humanos e paz.

O Brasil é um estudo de caso importante para pautar a discussão. Acadêmicos e formuladores de políticas públicas tendem a ignorar a experiência do país ao lidar com seu passado, precisamente porque recorreu à anistia ao invés de julgamentos ou comissões oficiais da verdade. A persistência da Lei de Anistia e os recentes desafios impostos a ela representam enigmas interessantes para a justiça de transição. Desafiam algumas afirmações referentes a leis de anistia e sua legitimidade, e lançam novos desafios.

A Lei de Anistia brasileira, promulgada em 1979, não pode ser vista como um “mal necessário” projetado para lidar com a violência contínua ou em massa. Dentre seus vizinhos Sul-americanos, o Brasil teve o menor nível *per capita* de violações dos direitos humanos. Essas violações, ademais, ocorreram em finais dos anos sessenta e início dos setenta, quase uma década antes da Lei de Anistia. O nível ou a época da violência causada pelo regime não pode, portanto, explicar a Lei de Anistia. Ao contrário, a Lei deve ser vista como uma forma de conciliação política. A Lei de Anistia propiciou ao regime um mecanismo para desvincular-se do poder, ao mesmo tempo controlando o processo de transição e garantindo proteção contra um possível julgamento por violações de direitos humanos. Porém, a Lei não só protegeu o regime autoritário e suas forças de segurança, como também anistiou a esquerda armada, os prisioneiros e os exilados. A oposição ao regime autoritário abraçou o processo de anistia como um passo em direção à democracia, ao invés de considerá-lo uma regressão. A anistia tem, portanto, conotações positivas na sociedade brasileira. Difere das reações a leis de anistia na Argentina e no Chile, onde são interpretadas como uma forma de impunidade aos regimes repressivos e às forças de segurança desses países.

Talvez o caso do Brasil não seja tão inusitado como sugeriria a abordagem da responsabilização. Análises comparadas permitem conhecer melhor sua singularidade. Na região Latino-americana, a anistia brasileira ocorreu concomitantemente com a de outros países. Enquanto a Argentina revogou suas leis que garantiam impunidade, a maioria dos países que levou os perpetradores à justiça o fizeram contornando, e não derrubando, suas leis de anistia. Em outras palavras, tal

como no caso brasileiro, a maioria das leis de anistia prevalecem na região. É possível que o Brasil siga os passos de seus vizinhos e inclua julgamentos que possam coexistir com a Lei de Anistia. O Brasil também apresenta algumas semelhanças com o Uruguai no que diz respeito à popularidade de leis desse tipo. Dois plebiscitos nacionais endossaram o processo uruguaio de anistia. O último, ao final de 2009, ocorreu apenas poucas semanas após a Suprema Corte ter flexibilizado a lei de anistia em um caso individual. A experiência uruguaia sugere, portanto, que a comunidade jurídica e dos direitos humanos pode interpretar uma lei de anistia de forma diferente do restante da sociedade, encarando-a como sendo nociva à democracia e à proteção dos direitos humanos. A Espanha representa outro estudo de caso interessante. Tal qual o Brasil, a violência na Espanha ocorreu décadas atrás. A demanda por justiça ainda existe em alguns grupos da sociedade, mas não parece reverberar de forma ampla na sociedade ou em círculos políticos ou jurídicos. Mas tem havido algum progresso no sentido da responsabilização dos perpetradores, o que indica que o Brasil pode, também, enfrentar pressões por uma “justiça tardia”. É possível que esses casos de anistia não tenham enfrentado tanta pressão da tendência mundial à responsabilização. O olhar sobre casos mais recentes de violência e da busca pela justiça na África proporciona uma melhor compreensão acerca do papel do Tribunal Penal Internacional em impedir a implementação de leis de anistia. A análise comparada verifica os impactos regionais, temporais e globais sobre os atuais esforços em lidar com a anistia e as violações de direitos humanos no passado.

Período

O seminário ocorre um ano após o 30º aniversário da Lei de Anistia e no contexto de um incremento nas discussões nacionais e internacionais acerca da validade desse tipo de lei. Durante o ano de 2009, forças sociais, jurídicas e políticas procuraram, sem êxito, desafiar a lei. Esses esforços, no entanto, estimularam o debate acerca de sua legitimidade. Este seminário irá explorar esse debate e os esforços para mudar atitudes em relação à anistia e à importância da responsabilização.

O seminário beneficia-se, ademais, do interesse do Ministério da Justiça do Brasil, em particular de sua Comissão de Anistia, em situar a experiência brasileira em perspectiva comparada e de direito internacional. Dado o seu interesse, o Ministério irá financiar a participação dos palestrantes brasileiros, o que equivale, aproximadamente, ao apoio solicitado à John Fell OUP Research Fund para o evento. O aporte generoso da Fell Fund permitirá aos organizadores assegurarem a participação de especialistas que vivem na Europa e nos Estados Unidos.

A data do seminário, ademais, permite que os visitantes internacionais participem de eventos adicionais no Reino Unido. Um dia antes do seminário sobre a anistia (21 de outubro de 2010), a Universidade de Londres irá sediar a conferência sobre “Justiça Tardia na América do Sul”, patrocinada pelo Human Rights Consortium, pelo Institute for the Study of the Americas, e pelo Institute of Advanced Legal Studies. O Instituto de Justiça de Transição da Universidade de Ulster também organiza um workshop após o seminário (26 de outubro de 2010), acerca de bases de dados sobre justiça de transição. Os participantes do seminário de Oxford estão convidados para participarem também desses outros dois eventos no Reino Unido.

Objetivos

O seminário busca atingir vários objetivos. Em primeiro lugar, irá introduzir a Lei de Anistia do Brasil a acadêmicos renomados, profissionais do direito, e gestores de todo o mundo, inserindo o país na discussão internacional acerca da justiça de transição. Em segundo lugar, irá expor acadêmicos renomados, profissionais do direito, e gestores brasileiros ao debate e à experiência comparada em leis de anistia. Este contato deverá enriquecer a discussão e o debate no Brasil ao situá-lo no marco jurídico comparativo e internacional. Em terceiro lugar, o seminário visa desenvolver a produção acadêmica e as políticas acerca da anistia. Almeja criar uma série de

princípios acerca dos tipos de anistia que estão em consonância com o direito internacional dos direitos humanos, os contextos em que essas anistias podem surgir de maneira legítima, e os limites à sua duração. Ademais, procura compreender seus impactos sobre objetivos políticos, sociais e jurídicos.

Um objetivo adicional do seminário é compilar os trabalhos em um livro. Planejamos publicar versões em português e inglês. Nesse sentido, solicita-se aos autores que preparem seus trabalhos com antecedência (até o dia 31 de julho de 2010). Os trabalhos serão traduzidos e circulados entre os participantes. Os editores dos livros selecionarão, dentre os trabalhos apresentados no seminário, aproximadamente 12 capítulos, que serão incluídos em um livro intitulado “Anistia na Era da Responsabilização”. Solicitar-se-á a alguns autores que assinem, em conjunto, capítulos que reúnam dois trabalhos. Dessa forma, tentaremos incluir o maior número possível de artigos apresentados no seminário, mantendo o livro dentro de um limite razoável em termos de tamanho e de coesão. Os brasileiros que estão trabalhando conosco no seminário já estão analisando opções de publicação no Brasil. No Reino Unido, identificamos as seguintes editoras especializadas em direito, justiça, ciência política, e atrocidades do passado: Routledge, Hart, University of Cambridge Press e University of Oxford Press. Entraremos em contato com essas editoras assim que o conteúdo estiver selecionado.

Programação do Seminário

Para atingir os objetivos mencionados, a programação do seminário inclui especialistas nas seguintes áreas: Lei de Anistia brasileira e os desafios sociais, jurídicos e políticos que enfrenta; especialistas e profissionais que analisam leis de anistia; especialistas e profissionais com conhecimentos em anistia comparada. Em todos os casos, o seminário reúne os melhores acadêmicos e profissionais da área. A programação divide-se em três painéis principais: 1.) A Lei de Anistia Brasileira; 2.) Anistia no Direito Internacional; 3.) Processos Comparados de Anistia. Planejamos, também, uma mesa de encerramento em que serão discutidas as opções para publicação.

Programação

Sexta-feira, 22 de Outubro

A partir de 12:30 **Registro** (do lado de fora do *Nissan Lecture Theatre*)

14:00-14:30 **Mensagem de Boas Vindas**

Joe Foweraker, Timothy J. Power e Leigh Payne (Latin American Centre, University of Oxford)

14:30-18:30 **Painel I: Lei de Anistia Brasileira**

Este painel aborda a experiência brasileira de anistia: suas origens e evolução, o uso contemporâneo da Lei de Anistia; e os desafios jurídicos, sociais e políticos que enfrenta.

Moderador: Marcelo D. Torelly (Comissão de Anistia, Ministério da Justiça)

- “Anistia no Brasil: um Debate em Aberto”
Jessie Jane Vieira de Souza (Universidade Federal do Rio de Janeiro)
- “A Lei de Anistia e as Causas da Impunidade no Brasil”
Paulo Abrão (Universidade Católica de Brasília/Presidente da Comissão de Anistia)
- “Anistia e Reconhecimento: A Des(Integração) Social no Processo de Transição Brasileiro”
Roberta Camineiro Baggio (Universidade Federal de Uberlândia)
- “Memória e Reconciliação Nacional: O Impasse da Anistia no Processo Incompleto de Transição no Brasil”
José Carlos Moreira de Silva Filho (Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul)
- “A decisão da Suprema Corte brasileira sobre a impossibilidade de processar e punir os crimes do regime militar na perspectiva do Direito Internacional”
Deisy Ventura (Universidade de São Paulo)
- “A Lei Brasileira de Anistia na Corte Inter-Americana de Direitos Humanos: O Caso do Araguaia”
Viviana Krsticevic e Beatriz Affonso (Centro pela Justiça e Direito Internacional)

Debatedor: Leslie Bethell (St Antony's College/Fundação Getulio Vargas)

18:45 **Coquetel seguido de “High Table” para apresentadores**
(St Antony's College)

Sábado, 23 de Outubro

9:00-9:30 **Café da Manhã**

9:30-12:30 **Painel II: A Anistia no Direito Internacional**

Este painel situa a experiência brasileira em um contexto de direito e política internacionais. Reúne filósofos, cientistas políticos, juristas e profissionais de renome que analisam a lei de anistia a partir do marco jurídico e normativo internacional. O painel inclui acadêmicos que consideram a anistia, ou certos tipos de anistia, consistente com o direito internacional; e outros que a rejeitam como inconsistente com os direitos humanos sob os pontos de vista jurídico e prático. O debate acerca da anistia está longe de ser equacionada. Esta conferência proporciona a oportunidade de reunir acadêmicos para discutirem teoria e prática, ancorando a discussão no caso brasileiro.

Moderador: Cath Collins (Universidad Diego Portales)

- “A Anistia e sua Compatibilidade com o Direito Internacional”
Max Pensky (Binghamton University)
- “Anistias e o sistema Interamericano de Direitos Humanos”
Par Engstrom (School of Advanced Study, University of London)
- “Justiça em Cascata e Processos de Anistia”
Kathryn Sikkink (University of Minnesota)
- “A Era da Impunidade e a Era da Responsabilização”
Naomi Roht-Arriaza (Hastings College of the Law)
- “Anistias e o Sistema Interamericano”
Leslie Vinjamuri (School of Oriental and African Studies, University of London)

Debatedor: Ruti Teitel (New York Law School)

12:30-14:30 **Almoço** (St Antony's College)

14:30-17:00 **Painel III: Anistias em Perspectiva Comparada**

Este painel explora o tema da Anistia brasileira em perspectiva comparada. Sugere que a produção acadêmica atual sobre normas de prestação de contas tem ignorado a existência de anistias ao redor do mundo. O painel inclui dois estudos transnacionais e estatísticos de anistias e seus impactos sobre objetivos políticos. Conta, ademais, com dois estudos regionais que analisam anistias na América Latina e na África. Por último, inclui dois estudos de caso – referentes a Espanha e Uruguai – que comparam aspectos particulares com o caso brasileiro.

Moderador: Luciana Garcia (Advogada, Corte Interamericana de Direitos Humanos /Universidade Católica de Brasília)

- “Anistias em perspectiva transnacional”
Louise Mallinder (Queen’s University Belfast)
- “As Implicações Políticas dos Processos de Anistia”
Tricia Olsen (University of Wisconsin-Madison), Leigh Payne (University of Oxford) e Andrew Reiter (University of Wisconsin-Madison)
- “O Tribunal Penal Internacional e a Anistia na África”
Phil Clark (School of Oriental and African Studies, University of London)
- “Desafios à Anistia na América Latina”
- Javier Ciurlizza (Centro Internacional de Justiça de Transição)
- “A Espanha e a Erosão da Lei de Anistia”
Paloma Aguilar (Juan March Institute)
- “Uruguai e Apoio Popular à Anistia”
Elin Skaar (Chr. Michelsen Institute)

Debatedor: Jo-Marie Burt (George Mason University)

17:00-17:30 **Coffee Break**

17:30-18:30 **Sessão de Encerramento**

Oportunidade para considerações finais acerca da anistia, além de discussão sobre publicação de livro.

19:00 **Jantar** (The Anchor Inn)

Local

A Conferência terá lugar no Nissan Lecture Theatre, dentro do Nissan Institute em St Antony’s College. Instruções sobre como chegar a *St Antony’s College* podem ser obtidas no seguinte sítio da Internet:

- <http://www.sant.ox.ac.uk/about/directions.html>