

# Sistema Penal & Violência

**Revista Eletrônica da Faculdade de Direito**  
Programa de Pós-Graduação em Ciências Criminais  
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS

Porto Alegre • Volume 4 – Número 1 – p. 147-150 – janeiro/junho 2012

## RESENHA

### **Decifrando padrões da legalidade autoritária na América do Sul**

*Deciphering the patterns of authoritarian legality in South America*

MARCELO D. TORELLY

## **DOSSIÊ TERRORISMO**

Editor-Chefe  
JOSÉ CARLOS MOREIRA DA SILVA FILHO

Organização de  
FÁBIO ROBERTO D'ÁVILA  
JOSÉ CARLOS MOREIRA DA SILVA FILHO



Os conteúdos deste periódico de acesso aberto estão licenciados sob os termos da Licença [Creative Commons Atribuição-UsaNãoComercial-ObrasDerivadasProibidas 3.0 Unported](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/).

## Decifrando padrões da legalidade autoritária na América do Sul

### *Deciphering the patterns of authoritarian legality in South America*

MARCELO D. TORELLY\*

#### RESENHA DE:

PEREIRA, Anthony W. *Ditadura e repressão* – o autoritarismo e o Estado de Direito no Brasil, no Chile e na Argentina. São Paulo: Paz e Terra, 2010. [Original: *Political (in)justice* – authoritarianism and the Rule of Law in Brazil, Chile and Argentina. Pittsburgh: Pittsburgh University Press, 2005]

#### Resumo

Esta resenha analisa a obra “*Ditadura e repressão* – o autoritarismo e o Estado de Direito no Brasil, Chile e Argentina”, escrita por Anthony W. Pereira, enfatizando a abordagem histórico-institucional empreendida para diferenciar os padrões de legalidade autoritária levados à cabo pelas ditaduras civil-militares do Brasil, Chile e Argentina entre as décadas de 1960 e 1980. Conclui apontando alguns campos de aplicação prática e teórica das hipóteses de Pereira no atual cenário da justiça transicional brasileira.

**Palavras-chave:** Autoritarismo; Estado de Direito; Anthony W. Pereira; Brasil; Argentina; Chile.

#### Abstract

This review analyzes the book “*Political (in)justice* – authoritarianism and the Rule of Law in Brazil, Chile and Argentina” written by Anthony W. Pereira emphasizing the historical-institutional approach implemented in order to differentiate the patterns of authoritarian legalities carried out by civil-military dictatorship in Brazil, Chile and Argentina in between the 1960’s and the 1980’s. It concludes by pointing out some fields of practical and theoretical application of Pereira’s hypothesis in the current transitional justice scenario in Brazil.

**Keywords:** Authoritarianism; Rule of Law; Anthony W. Pereira; Brazil; Argentina; Chile.

Originalmente publicado em 2005, sob o título “*Political (in)justice* – authoritarianism and the Rule of Law in Brazil, Chile, and Argentina”, pela Pittsburgh University Press, a obra *Repressão e ditadura*, de Anthony W. Pereira foi traduzida ao português e publicada em 2010 pela editora Paz e Terra.

Pereira vale-se de uma análise histórico-institucional para comparar padrões daquilo que definiu como uma “legalidade autoritária” em três países do Cone Sul: Brasil, Chile e Argentina; detendo especial atenção

\* Mestre e Doutorando em Direito pela Universidade de Brasília. Estudo na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), na Universidade do Chile e na Universidade Pablo de Olavide (Espanha). Atualmente é Coordenador-Geral de Memória Histórica da Comissão de Anistia do Ministério da Justiça.

ao caso brasileiro. Para sua análise, o autor procura afastar-se dos trabalhos mais gerais, que analisam o quadro macropolítico da insurgência dos regimes autoritários pelas configurações sociais tidas entre defensores do regime e sua oposição (incluindo um *subframe* sobre as ideologias em disputa), focando-se em um conjunto de questionamentos mais específicos. Assim, sem renegar os avanços produzidos pelas investigações das décadas de 1980 e 1990, especialmente de O'Donnell e Schimtter, sobre as relações entre elites militares e burocracias estatais, dedica-se a analisar como as relações entre o poder militar e o sistema de justiça – com maior ênfase ao poder judiciário – configuram (e em que medida o fazem) o tipo de legalidade que aplicam os regimes autoritários.

Sem perder-se em arquétipos idealistas, Pereira prontamente estabelece uma distinção entre “direito do Estado” e “Estado de Direito”, entendendo o segundo como um tipo específico de organização política onde existe limitação do exercício do poder e alguma forma de participação social, em oposição ao primeiro, caracterizado pela produção do “direito” pela simples vontade daqueles que detêm meios de força. Assim, debruçando-se sobre o “direito do Estado” durante as ditaduras sul-americanas, passa a formular uma compreensão analítica do *modus operandi* dos regimes autoritários focando-se nos processos de *consenso*, *cooperação* e *integração* entre as elites militares e o sistema de justiça (com especial ênfase na alta burocracia decisória).

O resultado destas análises, inseridos no debate mais amplo da chamada “justiça de transição”, refletem uma dupla preocupação: com a compreensão do passado e com seus reflexos presentes. Nas palavras do próprio autor, existe uma conexão mais ou menos tênue entre a violência do passado e a violência do presente, sendo que “*tratar a primeira pode ser uma maneira de atenuar a segunda*” (p. 28), de tal feita que a identificação dos padrões autoritários é útil não apenas para a politologia e a historiografia, mas também para a promoção de reformas institucionais atinentes ao estabelecimento de garantias de não repetição das violações no presente.

Comparando as relações entre o poder judiciário e os governantes militares nos três países, Pereira detecta que no Brasil, pelo perfil mais conservador dos integrantes do sistema de justiça em sentido amplo (juizes, promotores, advogados, professores universitários etc.), permitiu um muito mais elevado processo de cooperação entre autoritarismo e justiça. Se na Argentina as purgas do sistema de justiça foram regra, e no Chile (como na Argentina) os militares passaram a integrar a justiça, com julgamentos civis desviados para cortes militares, no Brasil tais expedientes foram inexistentes ou parcamente empreendidos, por desnecessários. Numa escala objetiva, Pereira detecta que a Argentina é o país da amostra onde ocorreu o menor índice de alinhamento, o Brasil como o caso exemplar de um processo de consenso, cooperação e integração, e o Chile um caso intermediário entre os dois modelos.

As origines do consenso conservador tem raízes históricas, e são determinantes para a maior ou menor integração: sem consenso, não há predisposição dos operadores do sistema de justiça para aplicar a legislação autoritária, imposta a força após a substituição ilegal do regime democrático. O processo de cooperação – e esta talvez seja a maior contribuição da obra de Pereira aos debates atuais – é determinante para o tipo de legalidade aplicada na ditadura e, conseqüentemente, para seus resultados sociais de curto e longo prazo. Deslocando um debate que poderia dar-se no plano da *teoria do direito* para a seara da *análise institucional*, o autor demonstra como o alinhamento entre judiciário e regime autoritário tem efeitos diretamente verificáveis. Constituem-se dois modelos:

De um lado, onde a repressão institucionaliza-se por meio do sistema de justiça, como no caso brasileiro, o judiciário torna-se gradualmente mais e mais conservador, pois a produção legislativa autoritária influi na constituição de uma jurisprudência da mesma natureza. De outro, onde não ocorre alinhamento e o sistema de justiça opõe-se de maneira mais radical (Argentina) ou menos radical (Chile) ao regime autoritário e seus

atos de arbítrio, há uma tendência a transferência do processo repressivo do sistema de justiça para formas extralegais.

O resultado mais imediato deste processo é que as ditaduras “judicializadas” legam um número menor de mortos e desaparecidos do que as ditaduras “não judicializadas” ou, ao menos, “pouco judicializadas”. Ao argumentar neste sentido o autor apresenta um potente argumento para explicar a diferença entre o número de mortos e desaparecidos durante a ditadura brasileira, estimado em aproximadamente 400 pela Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos, com os quase 10 mil registrados no Chile, e os entre 12 e 30 mil estimados na Argentina, sem ter de recorrer a maniqueísmos e maneirismos, como o de contrastar uma eventual “ditadura” dos países vizinhos com uma “ditabranda” brasileira. Nas palavras do autor: “*por trás de uma guerra suja existe, provavelmente, um fracasso institucional – o colapso do judiciário confiável, disposto a instaurar processos contra os adversários do regime com base nas leis autoritárias*” (p. 284).

Ainda, e fundamentalmente, Pereira detecta outro caractere distintivo importante entre tais modelos: se no curto prazo o *output* de uma maior judicialização do regime, refletida numa “legalidade autoritária” é um menor número de vítimas fatais, de outro, no longo prazo, seu resultado é uma maior institucionalização da violência autoritária no sistema de justiça democrático, refletiva numa polícia violenta e num judiciário pouco transparente e democrático. Ao criar um aspecto de legalidade que torna-se funcional por meio da atuação performática do judiciário autoritário, o regime garante a perpetração de seus valores no tempo. Turva-se, no caso brasileiro, a distinção entre “estado de direito” e “direito do estado”, que resta cristalina no modelo argentino, de tal feita que são diminutas as purgas e a reforma do sistema de justiça, e permanece presente (para além do período pós-transição), a mentalidade autoritária e os privilégios não justificáveis num Estado Democrático de Direito. Não é coincidência, portanto, que os países onde o regime teve menores condições de emular legalidades sejam, justamente, aqueles onde as medidas retrospectivas de justiça de transição sejam mais presentes, especialmente aquelas alusivas à reforma das instituições e a efetivação da obrigação de investigar e punir as graves violações contra os direitos humanos.

Após analisar os modelos de legalidade autoritária, Pereira finda sua investigação discutindo uma questão que pode, a esta altura, parecer menor, mas que não o é: porque um regime que detém o poder *de fato* procura emular uma legalidade *de direito*? A resposta seguramente não liga-se ao debate antes feito, vez que não é razoável supor que o agente do regime pudesse imaginar, àquele tempo, os dados concretos que apresentam-se para a análise presente. O autor nos oferece duas respostas:

Primeiramente, é interessante para o regime “legitimar” seu poder por meio do direito. Ao fazê-lo, o regime deslegitima a oposição, sujeitando-a a processos judiciais. Ainda, estabiliza expectativas limitadoras da própria atuação política de tal grupo; cria para si uma aura de pseudoequidade, vez que para um grande conjunto social a submissão dos opositores ao sistema de justiça cria a aparência de devido processo, desconectando a repressão política campo de atuação direta do Executivo e, finalmente; estabelece um processo de estigmatização dos opositores, processados como “terroristas”. Em outras palavras, parte do “serviço sujo” é legado ao sistema de justiça, por meio da polícia e do judiciário.

Em segundo lugar, o regime busca “legalizar-se” pelo simples fato de ter as condições objetivas para tanto. A ditadura brasileira buscou o apoio do judiciário pois sabia que lá teria guarida, diferentemente do regime argentino, que de plano afastou-se do sistema de justiça, que conhecidamente era avesso a seu projeto.

Por tudo isso, a análise de Pereira oferece inúmeros elementos para novas investigações jurídicas e sociais ao ampliar o escopo do debate sobre a configuração das legalidades autoritárias; as relações entre aplicação do direito e autoritarismo; à crítica as raízes históricas da violência de Estado contemporânea; e o papel das relações intralite na configuração dos regimes autoritários. Tratando-se de obra a um só tempo

sólida e inovadora, permite questionar alguns sentidos comuns, como o da “ditabranda” e, ainda, formular novas hipóteses sobre os recentes desenvolvimentos da justiça de transição no Brasil e seus limites.

Como um excursus final nesta resenha, parece oportuno apontar as relações possíveis de exploração futura deste estudo, aplicáveis a pelo menos três temas de pesquisa abertos pelos atuais desdobramentos de nosso processo transicional: a) a questão da interpretação judicial da lei de anistia; b) o desenvolvimento do processo de reparações e o aumento da demanda social por justiça transicional no período corrente; c) os desafios políticos à atuação da recém instalada Comissão Nacional da Verdade.

Muito brevemente, é absolutamente coerente com a tese de Pereira a rejeição da chamada “norma global de responsabilização individual” pelo Supremo Tribunal Federal brasileiro, no bojo da ADPF nº 153. Considerando o contexto de continuidade entre o sistema de justiça autoritário e o sistema de justiça atual, bem como as características conservadoras de nosso judiciário, não é surpreendente que o sistema de justiça internacional considere inválida a lei de anistia de 1979 ao mesmo tempo em que nossa Suprema Corte lhe reconhece válida, inaugurando uma divergência entre o órgão atinente ao controle de constitucionalidade e o de controle de convencionalidade de nossas leis.

Ainda, o incremento da demanda por justiça transicional no Brasil deu-se, mormente, pelas conquistas das vítimas no plano das comissões de reparações criadas em 1995 e 2001 com atuação exógena ao sistema tradicional de justiça. Não foi o judiciário do período democrático quem reconheceu a existência das graves violações contra os direitos humanos no passado, mas sim tais comissões, que contribuíram de forma decisiva para o esclarecimento histórico e a mobilização social por novas formas de responsabilização, como a criação de uma Comissão Nacional da Verdade. O sistema de justiça, em todo o processo transicional brasileiro, funciona como obstaculizador sistemático das medidas não apenas de justiça, mas também de reparação, memória e verdade. A mudança de posições dentro do sistema de justiça é muito lenta, dependendo da renovação gradual de quadros (e mentalidades), mas existe. Exemplo disso é a recente mudança de posição do Ministério Público Federal sobre a aplicação da lei de anistia de 1979, tida após a condenação do Brasil pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no Caso Julia Gomes Lund e outros vs. Brasil (2010).

Finalmente, a obra de Pereira permite-nos refletir sobre aquele que será um dos grandes desafios da Comissão Nacional da Verdade: *propor reformas das instituições do sistema de justiça*. O diagnóstico do papel que tais instituições cumpriram para a perpetração de graves violações contra os direitos humanos permite-nos entender a importância que tais proposições tem para o fortalecimento democrático.