



Guilherme Alhadeff Camenetsky Engelder

**Localização de Normas Internacionais:
o direito à verdade e o estabelecimento da
comissão da verdade brasileira**

Dissertação de Mestrado

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da PUC-Rio como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Relações Internacionais.

Orientadora: Prof.^a Claudia Fuentes Julio
Co-Orientadora: Prof.^a Carolina de Campos Melo

Rio de Janeiro
Agosto de 2017



Guilherme Alhadeff Camenetsky Engelder

**Localização de Normas Internacionais:
o direito à verdade e o estabelecimento da
comissão da verdade brasileira**

Dissertação apresentada como requisito parcial
para obtenção do grau de Mestre pelo
Programa de Pós-graduação em Relações
Internacionais da PUC-Rio. Aprovada pela
Comissão Examinadora abaixo assinada.

Profa. Claudia Francisca Fuentes Julio

Orientadora e Presidente
Instituto de Relações Internacionais – PUC-Rio

Profa. Carolina de Campos Melo

Co-Orientadora
Direito – PUC-Rio

Prof. Kai Michael Kenkel

Instituto de Relações Internacionais – PUC-Rio

Prof. Pedro Bohomoletz de Abreu Dallari

Universidade de São Paulo – USP

Prof. Augusto Cesar Pinheiro da Silva

Vice-Decano de Pós-Graduação
do Centro de Ciências Sociais – PUC-Rio

Rio de Janeiro, 01 de agosto de 2017

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, do autor e das orientadoras.

Guilherme Alhadeff Camenetsky Engelender

Possui Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2011). Participa do Grupo Interdisciplinar de leitura do Relatório Final da Comissão Nacional da Verdade. Participou de diversos congressos na área de Relações Internacionais.

Ficha Catalográfica

Engelender, Guilherme Alhadeff Camenetsky

Localização de normas internacionais : o direito à verdade e o estabelecimento da Comissão da Verdade brasileira / Guilherme Alhadeff Camenetsky Engelender ; orientadora: Claudia Fuentes Julio ; co-orientadora: Carolina de Campos Melo. – 2017.
164 f. ; 30 cm

Dissertação (mestrado)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais, 2017.
Inclui bibliografia

1. Relações Internacionais – Teses. 2. Construtivismo. 3. Difusão de normas. 4. Justiça de transição. 5. Direito à verdade. 6. Comissão da Verdade. I. Fuentes Julio, Claudia. II. Melo, Carolina de Campos. III. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Instituto de Relações Internacionais. IV. Título.

Agradecimentos

Em meus dois anos e meio de mestrado tive a sorte e a honra de compartilhar pensamentos, discussões e bons momentos com os colegas que ingressaram comigo. Por isso, meu primeiro agradecimento é direcionado àqueles sem o qual eu não teria chegado aqui: Amanda Álvares, Beatriz Mattos, Carolina Futuro, Claudio Pinheiro, Eduardo Matos, Isabela Rodrigues, Karin Adams, Lucas Perez, Luiza Giannini, Mayra Marcolino, Natasha Costa, Renato S. Bahia, Sebastián Henao, Tatiana Castelo Branco, Tabatha Morgado, Thiago Braz e Victória Santos.

Gostaria também de agradecer a todos professores que tive contato e amigos que fiz durante meu mestrado no IRI / PUC-Rio. Obrigado pelos ensinamentos, amizade e apoio em todos os momentos. Agradeço especialmente a Amanda Santos, Andrea Hoffmann, Bruno Magalhães, Isabel Siqueira, Jana Tabak, João P. Nogueira, Lia Gonzalez, Maíra Siman, Manuela Viana, Maria Carolina Soares, Marta Fernandez, Mariana Caldas, Mônica Herz, Paulo Chamon, Pedro Barros, Raslan Ibrahim, Rosa Maria Cardoso da Cunha, Roberto Yamato, Vera Vital Brasil e Victor Lage.

Agradeço particularmente à Claudia Fuentes Julio e Carolina de Campos Melo. Sou imensamente grato por toda atenção, instrução, preocupação e carinho. Sem o apoio que recebi de vocês duas, conversas e incentivos, não teria sido tão significativo.

Sou grato aos professores Kai M. Kenkel, José María Gómez e Pedro Bohomoletz de Abreu Dallari por aceitarem compor a banca de dissertação.

Também agradeço ao CNPq e à PUC-Rio, pelos auxílios concedidos, sem os quais este trabalho não poderia ter sido realizado.

A todos os meus amigos e minhas amigas que, sem o apoio e atenção, não chegaria até aqui. O carinho que tenho por vocês é pouco comparado ao que recebo em troca.

Aos meus familiares, por tudo. Aos meus primos e tios, por acreditarem no meu potencial. Às minhas avós Vida e Lia (Z''L), pelo mais terno amor que já recebi. Aos meus avôs Victor e José (Z''L), por estimularem minha curiosidade. À minha mãe Cynthia e meu pai Carlos, por serem meus pilares e exemplos. Por fim, à minha irmã Vivian, por todo o amor de sempre.

Resumo

Engelender, Guilherme Alhadeff Camenetsky Engelender; Fuentes Julio, Claudia (Orientadora); Melo, Carolina de Campos (Co-Orientadora). **Localização de Normas Internacionais: o direito à verdade e o estabelecimento da comissão da verdade brasileira.** Rio de Janeiro, 2017. 164p. Dissertação de Mestrado - Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

O presente trabalho realiza uma investigação da localização da norma internacional do direito à verdade, através do estabelecimento e prática da comissão da verdade, no Brasil. Instalada em maio de 2012, a Comissão Nacional da Verdade insere o Brasil em uma, cada vez mais extensa, lista de Estados que recorrem a esse mecanismo para lidar com violações pretéritas de direitos humanos. Pautado em uma norma internacional – o direito à verdade –, o estabelecimento de comissões da verdade é uma prática que se difundiu juntamente com outros mecanismos de justiça de transição, e que percebe no enfrentamento do passado uma forma de se construir um futuro melhor. Não obstante, a localização dessa norma pode, por vezes, encontrar resistências decorrente de normas locais divergentes. Sob uma perspectiva construtivista de localização de normas internacionais, esse estudo pretende analisar quais foram as adversidades políticas e legais encontradas durante a introdução do direito à verdade nos quadros normativos e institucionais do Brasil, prestando particular atenção ao processo que levou à criação e ao trabalho da Comissão Nacional da Verdade, entre 2012 e 2014. Essa dissertação argumenta que este processo de localização enfrentou uma oposição político-legal doméstica, e que coube a atores locais a reinterpretação da norma para a sua efetiva adequação às demandas locais.

Palavras-chave

Construtivismo; Difusão de Normas; Justiça de Transição; Direito à Verdade; Comissão da Verdade.

Abstract

Engelender, Guilherme Alhadeff Camenetsky Engelender; Fuentes Julio, Claudia (Advisor); Melo, Carolina de Campos (Co-Advisor). **International Norms Localization: the right to the truth and the establishment of the Brazilian truth commission.** Rio de Janeiro, 2017. 164p. Dissertação de Mestrado - Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

The present work investigates the localization of an international norm in Brazil, the right to the truth, through the establishment and practice of a truth commission. Established in May 2012, the National Truth Commission inserts Brazil into an ever-expanding list of states that resort to this mechanism in order to deal with past human rights violations. Guided by an international norm - the right to the truth -, the establishment of truth commissions is a practice that has spread along with other transitional justice mechanisms and that perceives the confrontation with the past as a way to build a better future. Nevertheless, the localization of this norm may occasionally encounter resistance from divergent local norms. From a constructivist perspective of international norms localization, the aim of this study is to analyze the political and legal constraints faced during the insertion of the right to the truth into Brazil's normative and institutional frameworks, paying particular attention to the process that lead to the creation and the actual work of the National Truth Commission from 2012 to 2014. This dissertation argues that the process of localization faced political and legal opposition and that it was up to local actors to reinterpret the international norm in order to adapt it effectively to local demands.

Keywords

Constructivism; Norms Diffusion; Transitional Justice; Right to the Truth; Truth Commission.

Sumário

Introdução	11
1 Fundamentos Teóricos para uma Análise Construtivista	21
1.1 Alexander Wendt e o construtivismo estrutural	23
1.2 Friedrich Kratochwil: regras e normas como fundamento das decisões políticas.....	31
1.3 Nicholas Onuf: regra como orientação.....	38
1.4 Um construtivismo? Aberturas e questionamentos	43
2 Difusão e Localização de Normas Internacionais.....	45
2.1 O ciclo de vida da norma	47
2.1.1 Surgimento da norma internacional: atores e contexto.....	49
2.1.2 Difusão, cascata e socialização da norma internacional.....	54
2.1.3 A internalização da norma internacional.....	58
2.2 Críticas à ideia de internalização	59
2.3 Localização de normas internacionais: uma outra forma de análise.....	61
2.4 Localização como forma de análise	66
3 Explorando a Justiça de Transição: o Direito à Verdade e a Comissão da Verdade.....	67
3.1 Justiça de transição: conceito e normativa internacional	68
3.2 Fases, princípios e mecanismos da justiça de transição	71
3.3 A anistia como uma questão	76
3.4 Marcos normativos do direito à verdade	78
3.5 As comissões da verdade: definições e objetivos	82
3.6 Possíveis limites de uma comissão da verdade.....	85
3.7 Panorama histórico das comissões da verdade.....	90

4	Localização do Direito à Verdade no Brasil.....	95
4.1	Antecedentes históricos – ditadura militar brasileira	97
4.2	A anistia e o conflito de interpretações	100
4.3	O início da trajetória do direito à verdade no Brasil.....	104
4.4	A mobilização popular durante a criação da CNV: a sociedade civil e o PNDH-3.....	110
4.5	Mobilização frente às cortes internacionais e nacionais	113
4.6	Reinterpretações de conceitos para o início das investigações da CNV	116
5	A Interpretação de Normas Durante o Trabalho da CNV	120
5.1	A Resolução nº 2 e a interpretação de atores locais e internacionais.....	122
5.2	Comissões estaduais e locais: a atuação direta da sociedade civil.....	128
5.3	A nomeação à autoria e a interpretação da CNV.....	132
5.4	A responsabilização de agentes públicos e a circularidade da justiça de transição	136
5.5	A Comissão Nacional da Verdade e o conflito interpretativo	140
	Conclusões e apontamentos.....	142
	Da teoria ao estudo de caso	144
	Olhando para trás: apontamentos finais	153
	Olhando para frente: perspectivas de estudos.....	154
	Referências bibliográficas	156

Abreviaturas

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AI – Ato Institucional
BNM – Brasil Nunca Mais
CBA – Comitê Brasileiro pela Anistia
CEJIL - Centro pela Justiça e o Direito Internacional
CEMDP – Comissão Especial de Mortos e Desaparecidos Políticos
CEV-Rio – Comissão Estadual da Verdade do Rio de Janeiro
CIDH – Comissão Interamericana de Direitos Humanos
Ciex - Centro de Informações do Exterior
CNV – Comissão Nacional da Verdade
CONADEP - Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas
Corte IDH – Corte Interamericana de Direitos Humanos
CVR – Comissão da Verdade e Reconciliação da África do Sul
DOI-CODI – Destacamento de Operações de Informação - Centro de Operações de Defesa Interna
DOPS – Departamento de Ordem Política e Social
EACDH - Escritório do Alto Comissariado para Direitos Humanos
ICTJ – Centro Internacional de Justiça de Transição
IHRPP-Mercosul – Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos - Mercosul
ISER – Instituto de Estudos da Religião
MDB – Movimento Democrático Brasileiro
MFPA – Movimento Feminino pela Anistia
OEA – Organização dos Estados Americanos
ONU – Organizações das Nações Unidas
PNDH-3 – Terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RI – Relações Internacionais
SEDH/PR – Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República
STF – Supremo Tribunal Federal

*Ê é quando o sol nascer / É que eu quero ver / Quem
se lembrará / Ê é quando amanhecer / É que eu quero
ver / Quem recordará / E eu não posso esquecer /
Essa legião que se entregou / Por um novo dia / E eu
quero é cantar / Essa mão tão calejada / Que nos deu
tanta alegria / E vamos à luta!*

*Gonzaguinha, Pequena Memória para um Tempo
sem Memória (A Legião dos Esquecidos)*

Introdução

Quando eu ia a um velório, eu sempre sentia aquilo lá dentro: poxa, meu sogro não teve o direito dos filhos velarem, noras, sobrinhos, netos etc. Morreu lá, ninguém sabe como. Não sabem nem como. [...] E para vir, como Manoel falou, se forem realmente os restos mortais dele para trazer para cá, para mim é uma vitória. Para mim é uma maravilha. [...] Se esses ossos chegarem, se esse corpo chegar, e a gente colocar ali dentro para colocar uma placa assim – eu quero que bote uma bem grande, com letras bem legíveis, bem visíveis: “Aqui jaz Epaminondas e dona Avelina”. Eu vou botar lá uma coisa bonita, vou estudar o que eu vou pôr lá. É alegria¹.

Epaminondas Gomes de Oliveira tinha 68 anos quando de sua morte. Natural de Pastos Bons, no interior do estado de Maranhão, trabalhava como artesão de couro e sapateiro. Sua predileção, entretanto, era voltada à educação e ao ensino. Autodidata, Epaminondas ajudava a todos que necessitavam: seja por meio de aulas de português e outras matérias que lecionava, ou de apoio a doentes, famintos e necessitados. Respeitado por muitos, Epaminondas se assentou em Porto Franco, Maranhão, constituindo família e passando a participar da política local. Estabelecendo laços com a ideologia comunista – acreditando que essa era a resposta para a desigualdade enfrentada pela população pobre de seu estado –, esse líder comunitário passou a ser visado pelo regime ditatorial brasileiro que, em 1971, durante a Operação Mesopotâmia, o capturou, para nunca mais ser visto por seus filhos e netos (Comissão Nacional da Verdade. Relatório Preliminar de Pesquisa, 2014).

Deflagrada pelo Exército em agosto de 1971, a Operação Mesopotâmia consistia na coleta de informações e o aprisionamento de militantes políticos “de esquerda” da região entre Pará, Maranhão e Goiás (atualmente Tocantins). De acordo com o relatório do Centro de Informações do Exército (Ciex), tal operação serviria também como modelo para outras investidas contra aqueles que eram considerados “inimigos do Estado” brasileiro. Especificamente, a Operação Mesopotâmia serviu como experiência para incursões na região do Araguaia, onde se encontrava outro grupo de oponentes do regime (CNV, 2014, p. 615).

¹ Discurso de Joana Pereira Rocha, nora de Epaminondas Gomes de Oliveira, na audiência pública que entregou os restos mortais deste à sua família. BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. **Relatório** / Comissão Nacional da Verdade. Brasília: CNV, 2014, p. 48.

Epaminondas foi preso no dia 7 de agosto de 1971, no garimpo de Ipixuna, no Pará. Sofrendo humilhação pública e torturas (palmatórias e choques-elétricos) ainda no estado Pará, e depois no Maranhão, Epaminondas foi encaminhado para Brasília onde, depois de ter sofrido mais torturas, faleceu no Hospital de Guarnição do Exército, em 20 de agosto de 1971 (CNV, 2014, p. 617), tendo como suposta *causa mortis* “uremia-insuficiência renal”. Tendo enterrado o corpo de Epaminondas em Brasília, o governo militar mandou informar aos familiares da vítima sobre seu falecimento, enfatizando a impossibilidade de se realizar o traslado de seu corpo para Porto Franco, informando também o número incorreto de sua sepultura em Brasília (CNV, 2014, p. 620).

O paradeiro de seu corpo e a verdadeira razão de sua morte ficariam ocultos por mais de 4 décadas. Foi somente em 2013, a partir da pesquisa realizada pela Comissão Nacional da Verdade (CNV) sobre as operações militares da ditadura contra oponentes políticos, que essa situação foi modificada. Diante de documentos descobertos especificamente sobre a Operação Mesopotâmia, a comissão encontrou o documento intitulado “Informação nº 834”, de 5 de outubro de 1971, proveniente do Serviço Nacional de Informações (SNI). Neste documento constava o local onde Epaminondas estaria enterrado – em um cemitério de Brasília, que hoje em dia é conhecido como “Campo da Esperança”. Assim, a partir da “Informação nº 834”, e através de uma investigação realizada em conjunto com o Instituto de Medicina Legal, da Polícia Civil do Distrito Federal, a CNV encontrou os restos mortais de Epaminondas. A perícia também indicou que a vítima pereceu em função das torturas de espancamento e choques-elétricos recebidas enquanto era mantido preso pelo regime militar, e não pelo que constava em seu atestado de óbito (Comissão Nacional da Verdade, Relatório Preliminar de Pesquisa, 2014).

Finalmente, em 31 de agosto de 2014, 43 anos após ser preso, torturado e morto pela ditadura militar brasileira – tendo o sido seu cadáver oculto por todo esse tempo –, Epaminondas Gomes de Oliveira teve seu corpo trasladado para Porto Franco, Maranhão. A CNV realizou duas audiências públicas sobre o caso de Epaminondas: a primeira em Brasília e a segunda em Porto Franco. Nesta última, estiveram presentes os filhos, netos e outros familiares, amigos, conhecidos, e autoridades municipais. Após a audiência, o corpo de Epaminondas foi então acompanhado por, aproximadamente, 300 pessoas para ser sepultado no cemitério de Porto Franco, ao lado de sua mulher e viúva, dona Avelina. Enfim, a verdade

havia sido descoberta e a família de Epaminondas pôde realizar o direito de sepultar seu ente querido (CNV, 2014, p. 621).

O caso de Epaminondas não foi excepcional, muito menos um ato isolado. Milhares de indivíduos foram presos ilegalmente e torturados durante a ditadura militar brasileira. Muitos deles passavam dias ou semanas em detenção, sem a suas famílias terem qualquer tipo de informação: seja sobre seu paradeiro, condição de saúde, ou mesmo se a vítima continuava viva. Os que não resistiam às torturas e faleciam, ou eram entregues às suas famílias com o caixão lacrado – não se permitindo constatar as marcas de violência imprimidas naquele corpo – ou então eram enterrados pelo próprio governo militar, sem conceder informação alguma aos parentes e amigos da vítima, ocultando também o seu destino ou a verdadeira causa da morte. Por vezes, se produziam verdadeiras encenações para aparentar que a morte havia ocorrido em função de conflitos com a polícia, procurando a mesma se evadir de culpa. Algumas das encenações não se pretendiam nem verossímeis, como quando se imputava suicídio como causa de morte, tendo a vítima a “proeza” de se enforcar com os joelhos tocando o chão da prisão².

A falta de informações verdadeiras sobre os casos de violência perpetrados durante a ditadura militar afligia não somente os familiares e vítimas deste regime, mas também a sociedade civil brasileira como um todo, que assistia esses horrores pelos meios de comunicação ou pelo boca-a-boca popular. Ainda que possamos identificar momentos históricos onde foram esclarecidos alguns fatos da ditadura, parte do que se revelava era negado por militares e defensores da ditadura, ou era justificado como “um mal necessário”, marginal, fruto de “desvios isolados” e de exceções em meio ao regime militar.

Com a implementação da Comissão Nacional da Verdade (CNV) e o seu posterior Relatório final, entretanto, o panorama é modificado. Através de uma narrativa oficial que comprova as violações de direitos humanos perpetradas por agentes públicos e da constatação de seu caráter generalizado e sistemático, a CNV deve ser entendida como um marco histórico: tanto em relação ao esclarecimento

² Esse exemplo é referente ao caso notoriamente conhecido de Vladimir Herzog, jornalista paulista que faleceu nas mãos do governo militar. O seu caso, aliás, foi levado à Corte Interamericana de Direitos Humanos, após a Comissão Interamericana de Direitos Humanos ter se posicionado a favor do pedido de Clarice Herzog para que agentes públicos fossem responsabilizados pelos crimes cometidos contra seu ex-marido. Para mais informações, ver: COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Relatório de Mérito Nº 71/15**, Caso 12.879. Vladimir Herzog e Outros. Brasil. 28 de outubro de 2015.

amplo e para toda a sociedade sobre o seu passado comum, quanto em relação a possibilidade, a partir de suas conclusões, de se construir um Estado que observe genuinamente os direitos humanos, reforçando seus vínculos com a democracia.

Estabelecida através da Lei nº. 11.528/2011, a CNV teve a finalidade de: “examinar e esclarecer as graves violações de direitos humanos praticadas” no período entre 1946 e 1988, elucidando “os casos de torturas, mortes, desaparecimentos forçados, ocultação de cadáveres e sua autoria, ainda que ocorridos no exterior”; de tornar públicos “as estruturas, os locais, as instituições e as circunstâncias relacionados à prática de violações de direitos humanos”; de encaminhar às autoridades as informações que possibilitem a localização de corpos e restos mortais de desaparecidos políticos; além de recomendar medidas de prevenção e que assegurem a não repetição³. Fruto de um processo complexo e singular, a CNV veio complementar um processo de transição para o período democrático, onde outros mecanismos de justiça de transição já haviam sido implementados. Medidas como as reparações pecuniárias a cônjuges, companheiros, descendentes, ascendentes e familiares colaterais de vítimas da ditadura; compensações financeiras às vítimas que tiveram direitos individuais e sociais violados; além de uma anistia concedida a agentes públicos e seus oponentes por crimes políticos ou conexos a esses são exemplos de esforços oficiais para uma reconciliação nacional brasileira.

Diversos atores políticos participaram do debate, pressionando o Governo Federal tanto a implementar a comissão da verdade quanto a estabelecer parâmetros e limites para as suas atividades. Nesse sentido, foram vários os esforços de vítimas e seus familiares, movimentos sociais, organizações não-governamentais (locais e internacionais), membros e ex-membros das Forças Armadas, políticos, juízes e promotores, além da sociedade civil em geral para influenciar e determinar caminhos a se seguir.

A comissão da verdade é um mecanismo concebido para investigar o passado violento de uma sociedade. Forjado em uma situação de impossibilidade de imputação criminal de violadores de direitos humanos, o mecanismo da

³ Para encontrar o rol completo de objetivos e outras informações sobre a lei, ver: BRASIL. Lei nº 12.528, art. 3º, de 18 de novembro de 2011. Cria a Comissão Nacional da Verdade no âmbito da Casa Civil da Presidência da República. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12528.htm>. Acesso em: 10 jul. 2017.

comissão da verdade passou a ser percebido cada vez mais como um instituto autônomo e necessário que dava voz às vítimas, alterando a narrativa oficial sobre o passado violento, reinterpretando e incluindo a narrativa, o discurso e a memória daqueles que se encontravam até então à margem do debate.

Uma característica fundamental das comissões da verdade reside no fato dela ser moldável à necessidade e a acordos políticos locais. Seus parâmetros, extensão de tempo de atividade, de violações e abusos a serem investigados, os poderes da própria comissão, entre outros, são configurados para cada Estado em questão, geralmente pelos seus próprios atores políticos. Ainda que pautada em manuais de boas práticas, a comissão da verdade é uma prática nova que se adequa em cada caso. Dessa forma, a troca de informações entre atores que a estabelecem e a conduzem é uma das melhores formas de se garantir uma boa implementação.

Adicionalmente, a comissão da verdade é entendida como uma das práticas que concretiza uma norma internacional específica. O direito à verdade, consolidado no sistema internacional como o direito que garante a vítimas, seus familiares e a sociedade (em geral) o recebimento de informações sobre violências cometidas durante um determinado período, se impõe também como dever estatal. Assim, quando um Estado decide estabelecer uma comissão da verdade, ele está indicando a sua aquiescência com essa norma internacional de direitos humanos⁴.

O caráter voluntário da implementação de uma comissão da verdade e a sua forma flexível produzem também a condição de possibilidade para a existência e da contenda política. Em outras palavras, a oportunidade de criar uma comissão da verdade e de estabelecer seus limites e fronteiras de investigação abre espaço para um debate político durante esse assentamento, no qual atores sociais vão competir para reproduzir na comissão a forma que acreditam ser ideal, narrando a história conforme o enquadramento que derem, gerando assim, inevitavelmente, conflito de interesses.

Exatamente nesse sentido que surge a nossa contestação quanto ao caso brasileiro. Partindo da premissa de que, durante a importação dessa norma internacional, e da implementação da prática desse mecanismo de justiça de transição, existiram divergências, confrontos e decisões sobre a melhor

⁴ É necessário enfatizar, desde já, e que também será tópico no capítulo apropriado, que o direito à verdade abrange a realização de outras práticas além da comissão da verdade, não se restringindo somente a este mecanismo.

interpretação e adequação da comissão da verdade no Brasil, questionamos: como se deu o processo de localização do direito à verdade no Brasil, que teve como um dos seus resultados o estabelecimento da Comissão Nacional da Verdade, em 2012? Ademais, seguimos com perguntas decorrentes dessa primeira, como: quais foram as transformações e adequações desse mecanismo durante criação e o trabalho da CNV? Quais os autores que participaram, influenciaram e tomaram decisões durante esse processo?

Assim, este trabalho visa analisar o processo político de internalização do direito à verdade no plano doméstico brasileiro, através do estabelecimento do mecanismo da Comissão Nacional da Verdade – as influências de atores nacionais e internacionais, instituições, as principais discussões, debates, questões legais, entre outros. Fortuitamente, a pesquisa também esclarecerá determinadas escolhas políticas e legais elaboradas pelos que deram origem a CNV, além de indicar opções adotadas pela própria CNV durante seu período de atividade.

A importância do presente trabalho é justificada por alguns motivos. Em primeiro lugar, em um plano macro, nossa análise tem por fim reforçar a ideia de que normas internacionais constituídas pela sociedade regional ou internacional se expandem, comprometendo Estados a observá-las, de forma a participar da dinâmica internacional. Martha Finnemore e Kathryn Sikkink (1998, p. 888) afirmam que a maioria dos autores construtivistas de Relações Internacionais (RI), ainda que destaquem a possível transformação do comportamento estatal a partir de normas e ideias, permanecem em análises que ressaltam a estabilidade do sistema, e não sua transformação. Nesse sentido, o presente estudo visa estabelecer uma maior relação entre a expansão de normas no plano internacional com a internalização das mesmas por parte de um Estado específico. A introdução de uma nova norma no plano doméstico, por sua vez, tem o condão de alterar comportamentos estatais. Ademais, esta análise tem como premissa a superação de teorias de RI cuja ontologia se baseia somente na relação interestatal, tomando o interesse de cada Estado como dado, não abrindo espaço para uma investigação doméstica de seus atores.

Em segundo lugar, o presente trabalho justifica-se por se tratar de uma análise de difusão e observação cujo foco principal é uma norma de grande profusão regional, que visa uma maior promoção dos direitos humanos na América Latina. Poucos são os trabalhos que focam no impacto das normas consolidadas

regionalmente na teoria de difusão de normas. Carolina de Campos Melo (2012) ressalta o pioneirismo do continente americano no que tange ao direito à verdade que, a partir da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), já referia em seu informe anual de 1985-86 “ao direito irrenunciável da sociedade em conhecer a verdade sobre o que ocorreu [durante ditaduras militares e conflitos internos], bem como sobre as razões e circunstâncias em que delitos tenham ocorrido, a fim de evitar que estes fatos voltem a acontecer no futuro” (Melo, 2012, p. 101).

Portanto, a região latino-americana se destaca pela construção e expansão do direito à verdade e, ao mesmo tempo, pelo ativismo voltado para implementação desta e de outras normas de direitos humanos. Nesse sentido, podemos destacar o papel fundamental da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) nesta propagação: são emblemáticas as condenações da Corte a Estados cujas recentes histórias são marcadas pela violência e repressão. As decisões tomadas nesse marco jurídico reforçam o impacto da difusão e o comprometimento regional com as normas de direitos humanos⁵.

Não menos importante, o fato da CNV ter terminado recentemente seus trabalhos, e elaborado um Relatório final – entregue à presidenta em dezembro de 2014, conforme exigia a Lei nº 12.528/2011 – é relevante por si só. Considerando o atual processo político brasileiro, onde podemos perceber um aumento no debate que envolve ideias de democracia, representatividade e violência estatal, o presente estudo se mostra essencial. Ele nos oferece, sob uma perspectiva dos direitos humanos, uma reflexão acerca de um período conturbado do Brasil, onde incertezas e inseguranças da população geraram polarizações similares às atuais.

Por último, sublinhamos a importância do estudo da CNV, e de estudos de comissões da verdade em geral, para motivar análises acadêmicas interdisciplinares entre Direitos Internacional e Relações Internacionais. A pouca atenção dada a estudos desse gênero acabam por refletir em limitações analíticas acadêmicas que reúnem o direito e a política. Da mesma forma, essa carência de estudos aponta para uma lacuna de conhecimento que necessita ser preenchida.

⁵ Para mais informações sobre decisões da Corte IDH, ver caso “Gomes Lund e outros vs. Brasil”; “Barrios Altos v. Peru”; e caso “Gelmán Vs. Uruguay”, em <<http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/index.cfm?lang=en>>. Acesso em 02 out, 2016.

Portanto, o objetivo geral do presente trabalho consiste em produzir uma análise sobre a internalização do direito à verdade no Brasil através da prática internacional da comissão da verdade, indicando o que foi emulado e o que foi adaptado para o contexto doméstico, quando do estabelecimento e atividade da CNV. Ademais, a pesquisa busca entender o Estado brasileiro como tomador de uma norma internacional específica de direitos humanos, a partir da teoria de difusão internacional de normas e localização de normas internacionais. Serão observadas práticas, discursos e conflitos políticos que ajudaram no processo de localização, destacando os principais atores participantes.

O que está em jogo nesse estudo são as relações causais dos atores e procedimentos adotados com o resultado observado – a criação e o trabalho da CNV. Em outros termos, este estudo visa identificar correlações entre variáveis independentes e um determinado resultado (a variável dependente), através do rastreamento de mecanismos causais – entre eles debates, seminários, documentos, discursos e encontros. Para alcançar esse fim, utilizaremos o método de *process tracing* (ou “rastreamento de processos”).

Definido como uma “análise sistemática de evidências diagnósticas, recolhidas e analisadas à luz das questões de pesquisa e das hipóteses colocadas pelo investigador” (Collier, 2011, p. 823), o *process tracing* tem o condão de descrever um fenômeno político e/ou social, e avaliar alegações causais sobre o evento relatado (Bennett & Checkel, 2015, p. 5). De acordo com Derek Beach e Rasmus Pedersen, o estudo de *process tracing* possibilita “o pesquisador a fazer inferências fortes em um caso específico sobre os processos causais pelos quais se produzem resultados, possibilitando-nos atualizar o grau de confiança que temos na validade de um mecanismo causal teorizado” (Beach & Pedersen, 2013, p. 2). Nesse sentido, o *process tracing* visa a análise de momentos intermediários de um processo para que, no fim, possa-se conjecturar sobre a forma pela qual um fenômeno particular foi produzido.

David Collier (2011) identifica duas características essenciais para uma análise precisa de *process tracing*. A primeira está ligada a capacidade descritiva dessa metodologia. Uma vez que sua finalidade é a de compreender processos políticos e/ou sociais, a habilidade do pesquisador em apontar e descrever

momentos-chave, que influenciam no resultado analisado, é fundamental⁶. De acordo com o autor, essa descrição não se dá unicamente em uma observação apurada sobre uma mudança de comportamento ou uma sequência de ações, mas sim “em retratar habilmente diversas imagens em uma série de momentos específicos” (Collier, 2011, p. 824). Ademais, tal descrição pode ser feita de diversas formas: pode tanto ser realizada a partir de fontes primárias ou secundárias (inclusive documentos oficiais, memórias ou biografias), como a partir de entrevistas, ou através de outros meios que estejam ao alcance do pesquisador.

Importante ressaltar que é a partir das descrições obtidas no *process tracing* que um pesquisador decide se uma hipótese em análise ajudou a produzir o resultado final ou não. Neste sentido, as conclusões retiradas de cada descrição, da análise de cada hipótese, são essenciais para decidir se ela será ou não incluída como mecanismo causal.

A segunda característica fundamental para o estudo de *process tracing* está relacionada com a inferência causal que é produzida a partir das análises descritivas. Cabe ressaltar que a casualidade aqui examinada tem como fio condutor a formulação epistemológica de Andrew Bennet (Bennet, 2010, *apud* Collier, 2011, p. 825), que trabalha com a elaboração de inferências causais a partir de quatro testes principais. Estes têm o objetivo de classificar o nível de necessidade e suficiência que uma hipótese casuística tem de se relacionar com o fenômeno analisado. Dessa forma, caso um mecanismo causal seja necessário e suficiente para elucidar um resultado, ele confirmaria a hipótese em questão, eliminando outras possibilidades. Caso contrário, teremos uma compreensão parcial das relações causais – o que também pode ser positivo, caso possamos, por exemplo, identificar a necessidade de algum mecanismo para o resultado.

Para o nosso trabalho, utilizamo-nos tanto de documentos primários, secundários e entrevistas. Relatórios como o produzido pela Comissão Especial de Mortos e Desaparecidos Políticos, pela Comissão Nacional da Verdade, por comissões estaduais e locais foram bases de pesquisa, assim como livros e artigos que tratam sobre o assunto. Ademais, entrevistas com personagens-chaves do

⁶ Importante ressaltar que há uma discussão acadêmica acerca da capacidade do pesquisador em compreender quais são os “momentos-chave” para que ele então possa descrevê-los. Neste sentido, ver COLLIER, David. **Understanding Process Tracing**. PS: Political Science and Politics, v. 44, n. 4, 2011, p. 923-830.

processo de implementação e trabalho da CNV foram feitas ou utilizadas. Vídeos sobre e da CNV – tanto de depoimentos de vítimas, de discursos oficiais, de audiências e comunicações de conselheiros com a imprensa – foram também fonte de informações. No demais, artigos e notícias de periódicos conceituados e confiáveis serviram de embasamento para determinados casos cujas informações eram difíceis de se obter.

Portanto, de forma a realizar o estudo proposto, o Capítulo 1 será composto por um panorama geral da teoria de Relações Internacionais (RI) adotada para o nosso estudo de caso: o construtivismo. Neste capítulo, indicaremos o debate onde essa teoria se encontra, sua relação com outras teorias, além de pontos fortes e limitações. O Capítulo 2 pretende trabalhar a revisão bibliográfica sobre a difusão de normas internacionais e seu papel no sistema internacional. Além de indicar as percepções majoritárias sobre a difusão, problematizaremos especificamente o processo de internalização da norma. Já o Capítulo 3 propõe analisar a comissão da verdade como uma instituição que visa efetivar o direito à verdade. Buscaremos entender tanto o papel dessa norma internacional frente aos direitos humanos quanto o mecanismo da comissão em si, aprofundando nosso entendimento, levantando possibilidades e restrições.

Subsequentemente, o Capítulo 4 tratará do estudo de caso da internalização do direito à verdade no Brasil, através da implementação da comissão da verdade. Analisaremos aqui um processo que se inicia na transição do governo militar para o regime democrático, indicando os esforços dos principais atores que lutaram pela implementação de uma comissão da verdade no país, além de barreiras que se impuseram durante o caminho. No Capítulo 5, continuamos nosso estudo de caso, com enfoque no período de atividades da CNV, indicando as deliberações e decisões adotadas que atuaram na interpretação do próprio direito à verdade brasileiro. O objetivo final será traçar uma explicação mínima e suficiente para a criação da CNV em 2012, e para seu trabalho subsequente. Por fim, o último capítulo relatará as considerações finais sobre o estudo em questão, concluindo a análise e assinalando tópicos que ficaram em aberto para possíveis pesquisas futuras.

Fundamentos Teóricos para uma Análise Construtivista

O objetivo desse capítulo é o de realizar um enquadramento teórico da pesquisa, ressaltando os motivos para a sua escolha, as possibilidades provindas desta opção, além de possíveis limites e fronteiras encontrados a partir das lentes escolhidas. Compreendido por muitos acadêmicos como uma estrutura analítica – e não como uma teoria em si –, o construtivismo surge nas Relações Internacionais (RI) em um momento posterior aos debates acadêmicos entre racionalistas e teóricos críticos, paralelamente ao fim da Guerra Fria. Em conjunto com teorias críticas, ele avalia como é equivocada a imagem concebida pelas teorias neorrealistas e neoliberais sobre a constituição do Estado na política internacional. Junto com esta diferente ontologia no campo das RI, o construtivismo é responsável por transcender a crítica teórica, passando a analisar eventos de forma empírica, demonstrando assim “o poder heurístico de uma perspectiva não-racionalista” (Reus-Smit, 2013, p. 223)⁷.

O construtivismo no campo das RI fundamenta-se na ideia de que o sistema internacional é socialmente construído. Essa construção – de significados, ideias, normas e identidades – é executada pelos próprios Estados, principais agentes das relações internacionais, e por outros atores. O sistema internacional é a estrutura, o espaço onde essa interação acontece, e que também reproduz conceitos e significados, influenciando a construção do internacional. Nesse sentido, e como veremos na obra de Wendt, o sistema internacional não é caracterizado *a priori* como anárquico, nem os Estados devem ser entendidos de antemão como agentes egoístas que procuram interesses pré-definidos. João P. Nogueira e Nizar Messari (2005) apontam para outras duas características comuns aos construtivistas. A primeira liga-se à noção de que não há “precedência ontológica” de agente ou estrutura: ambos são co-constitutivos, e não se precedem: nem no tempo nem na capacidade de influência mútua (2005, pp. 166-167). A segunda característica diz respeito à importância tanto de causas materiais quanto ideacionais no estudo de comportamento dos Estados. Para essa corrente analítica, fatores materiais são

⁷ Há, entretanto, autores construtivistas que permanecem em um debate meta-teórico, enquanto uma parte considerável desloca sua atenção para casos concretos.

importantes para a compreensão da política internacional, mas, diferentemente dos autores neorrealistas, os construtivistas entendem que essa compreensão é constituída a partir de ideias e valores, que podem acabar atribuindo diferentes significados a fatores materiais semelhantes (2005, p. 167).

Em uma sequência de definir e distinguir o construtivismo, Reus-Smit (2013, pp. 226-227) ressalta três importantes diferenças do mesmo frente às teorias racionalistas. Em primeiro lugar, enquanto o neorrealismo entende o Estado como um ente egoísta, o construtivismo o percebe como um agente social, que tem sua identidade constituída dentro do ambiente social em que atua. Ademais, os interesses estatais são endógenos às interações sociais, constituídos durante a construção de identidade, e não exógenos e pré-concebidos. Por último, e como consequência, mais do que um simples espaço estratégico da luta por poder, os construtivistas veem a sociedade internacional como o local onde identidades e interesses são construídos.

Percebemos assim que o construtivismo é uma teoria que, por um lado, crítica as teorias dominantes das relações internacionais e, ao mesmo tempo, procura evadir-se de uma análise metateórica, aplicando seus conceitos ao caso concreto. A concepção de um mundo que é constituído por seus agentes e reproduzido pela estrutura internacional acabou por gerar três modelos diferentes de construtivismo, com enfoques a diferentes atores e espaços políticos. O primeiro tipo de construtivismo traz um enfoque no nível estrutural. Concebendo somente Estados como atores internacionais, seu estudo concentra-se na relação destes em nível do sistema internacional, tal qual a “terceira imagem” apresentada por Kenneth Waltz (2004). Com Alexander Wendt como seu principal representante, o construtivismo estrutural estuda “como contextos estruturais, processos sistêmicos e práticas estratégicas produzem e reproduzem diferentes tipos de identidade estatal” (Reus-Smit, 2013, p. 227).

Já a segunda forma é denominada por Reus-Smit como “nível de unidade”. Diametralmente oposto ao nível estrutural, o nível da unidade procura compreender a identidade e o interesse estatal a partir da dinâmica social doméstica de um Estado. Ressaltando a política e as normas domésticas, o estudo do nível de unidade se mostra eficiente em explicar comportamentos estatais diferentes frente a um mesmo evento. Por último, a partir de uma visão mais holística, a terceira forma mescla o

doméstico com o internacional, analisando a constituição de identidades e interesses em ambos os planos.

A partir dessa breve apresentação, empreenderemos uma análise dos três maiores expoentes do construtivismo. Iniciaremos com a análise do construtivismo estrutural de Wendt, para depois nos aprofundarmos no construtivismo de Friedrich Kratochwil e de Nicholas Onuf, ressaltando interseções e distinções. Posteriormente, encaminharemos a discussão em direção ao tópico que se relaciona diretamente com nosso objeto de estudo. Nesse processo, procuraremos esclarecer os motivos da escolha teórica, sublinhando as colaborações que essa estrutura analítica nos oferece e, em contrapartida, as possíveis colaborações que o nosso estudo poderá oferecer ao campo.

1.1

Alexander Wendt e o construtivismo estrutural

Considerando sua obra como uma ponte entre teorias positivistas e pós-positivistas, Alexander Wendt distingue-se como o autor que, ao mesmo tempo em que critica determinadas assunções racionalistas, parte de presunções ontológicas e epistemológicas da política internacional similares a estas. Suas contribuições são hoje foco de inúmeros debates: tanto dentro como fora do construtivismo. Dividiremos a análise de Wendt em um estudo ontológico e epistemológico, de forma a mostrar a profusão de seu estudo, além de tentar esclarecer as possíveis ligações com teorias racionalistas e pós-modernas. Ressaltaremos aqui as características mais relevantes em sua obra, além das contribuições e limitações para o nosso estudo específico.

Inicialmente, o autor afirma que é importante estar consciente sobre o impacto que a escolha da ontologia pode causar para o estudo, uma vez que ela determina a forma de pensar e atuar na política internacional (Wendt, 1999, p. 55). Wendt compreende que discutir ontologia em RI é discutir, antes de tudo, a teoria social em que a matéria se fundamenta. Independentemente do tipo de estrutura social a ser analisado, o que está em jogo no estudo ontológico é a natureza da agência humana e suas relações com outros atores sociais. Enxergando os Estados como agentes “antropomorfizados”, possuidores de interesses, de uma racionalidade e valores particulares, a política internacional é somente o plano de

estudo em que a teoria social é aplicada nas RI⁸. Logo, antes de debater a matéria de RI e a forma com que devemos concebê-la, o autor expõe seu entendimento sobre como as relações sociais se estabelecem. Nesse sentido, o construtivismo defende que as relações sociais têm base nas ideias compartilhadas entre os atores, e não apenas pelas forças materiais determinadas. O construtivismo é, portanto, idealista (Wendt, 1999, p. 21).

Assim, a percepção de Wendt sobre a forma de atuar dos atores estatais é diferente das teorias dominantes de RI. Na procura em desenvolver uma teoria social de RI, Wendt (1999) analisa “dois pares” de conceitos que influenciam também em sua crítica às teorias dominantes. Primeiramente, analisaremos o binômio materialismo e idealismo. Essencial para o enquadramento teórico neorrealista, o materialismo concebe que as relações sociais são regidas por forças materiais. Assim, as relações de poder entre Estados ocorrem através da capacidade destrutiva que um Estado possui militarmente, da presença ou não de recursos naturais abundantes, das forças de produção ou da condição geográfica estratégica daquele ator, entre outros atributos. De acordo com teorias materialistas de RI, forças não-materiais não tem efeitos decisivos no comportamento estatal (Wendt, 1999, p. 41).

Contrapondo-se a essa perspectiva, Wendt afirma que o sistema internacional de Estados é constituído “sobretudo por ideias compartilhadas, e não apenas por forças materiais, e que as identidades e os interesses dos atores internacionais são construídos por essas ideias compartilhadas, e não dadas pela natureza” (1999, p. 17). Conforme o autor, o comportamento de um ator estatal é continuamente produzido e reproduzido a partir de seu encontro com o “Outro”. É a partir desse confronto que o Estado formularia sua identidade e seus interesses no sistema internacional.

Wendt reafirma essa visão quando, ao analisar um dos conceitos fundacionais do neorrealismo de Kenneth Waltz, percebe que o estado de anarquia que se encontraria o sistema internacional não tem como consequência natural a autoajuda: tal percepção é fruto de um processo específico de relacionamento entre

⁸ Wendt ressalta que entender Estados com qualidades humanas não é consensual. Entretanto, ele acredita que somente com esse tipo de agenciamento podemos entender como o Estado é capaz de participar ativamente de uma “transformação estrutural” (Wendt, Teoria Social da Política Internacional, 1999, p. 26).

Estados, e não de uma estrutura exógena pré-concebida (Wendt, 1992). Assim sendo, para que a autoajuda seja entendida como consequência natural da anarquia internacional, é necessária uma percepção coletiva por parte dos Estados de que a autoajuda é uma característica inerente do sistema. Wendt explica que a institucionalização da autoajuda se dá através de um processo de internalização de uma estrutura de significados que torna a ideia de autoajuda uma resposta natural ao problema da anarquia (1992, p. 399). De fato, o autor afirma que diversos outros significados coletivos poderiam ser dados à anarquia, de acordo com o próprio entendimento que os Estados têm sobre si mesmos e sobre o sistema ao qual pertencem (Wendt, 1992, p. 400).

O segundo par apresentado por Wendt relaciona individualismo e holismo, que é situado no debate de RI como o problema entre agente e estrutura. Compreendendo que o sistema envolve agentes estatais e uma estrutura social de Estados, e que ambos são interdependentes, o debate gira em torno da profundidade e função da estrutura social. Os individualistas defendem que a estrutura se reduz ao conjunto de propriedades possuídas por cada agente e suas interações: bastaria então o estudo dos atores e seus inter-relacionamentos para se compreender o campo social. Já os holistas entendem que a estrutura tem características próprias, por vezes diferentes dos agentes que a constituem. Os holistas acreditam que a estrutura pode exercer sozinha influência sobre os atores e, assim, ela é determinante para a compreensão social. Esses efeitos causados pela estrutura poderiam ser observados tanto no comportamento dos agentes (uma reação estatal frente a um constrangimento imposto pela estrutura, por exemplo), ou na própria natureza do agente (quando a estrutura influencia na identidade estatal). Neste sentido, o autor afirma que a grande questão científica desse par é a respeito do quanto a estrutura constrói (ou constrange) os agentes. Especificamente nas RI, o debate envolve o nível de influência do sistema internacional sobre os Estados soberanos (Wendt, 1999, p. 44).

A partir dessas análises, Wendt afirma que podemos situar todas as teorias de RI dentro dessas quatro categorias. Sem entendê-las como absolutas, mas como graduações, essas categorias poderiam explicar de forma geral os fundamentos ontológicos da matéria de RI em cada teoria. Por exemplo, enquanto o realismo clássico é caracterizado como materialista e individualista (uma vez que, para esta teoria, a fatores materiais são determinantes para o interesse nacional e que estes

não sofrem influência da estrutura), o neorrealismo tenderia a ser mais materialista que o realismo clássico e com uma tendência ao holismo (ainda que os interesses dos Estados sejam exógenos ao sistema internacional, este constantemente constrange as ações estatais). Enquanto ao construtivismo, Wendt ressalta o enfoque no idealismo, nas identidades e interesses dos Estados que determinariam suas ações. Ao tratar sobre binômio individualismo-holismo, o autor reforça a ideia de que os autores que tem uma perspectiva construtivista das RI localizam-se no lado holista⁹, indicando a possibilidade da estrutura atuar sobre os Estados.

Em relação à disciplina de RI e ao questionamento do que deve ser estudado (o que o autor denomina de “pergunta de primeira ordem”), Wendt (1999) assevera que as teorias dominantes teriam optado por um campo de estudo que tem como a unidade de análise principal o Estado, uma vez que o mesmo possui o monopólio e a regulação da violência, tanto doméstico como internacionalmente. O estado-centrismo torna-se então o foco central. Adicionalmente, o plano onde acontecem os relacionamentos estatais é o sistema internacional. Nesse sentido, o autor indica que houve uma sequência de escolhas feitas pelos teóricos de RI, chamado de “projeto sistêmico dos Estados”, para compreender o que passa nesse espaço que é entendido como “internacional” (1999, p. 23). Wendt se filia a essa corrente no campo da política internacional, e atribui o centro de seus estudos ao Estado moderno. Não obstante, enquanto as teorias dominantes de RI têm como premissa uma visão materialista das relações sociais, Wendt parte de uma concepção idealista, indicando que aqui repousa a diferença e a contribuição de sua obra. Nesse sentido, Wendt acredita que suas conclusões são bastante diferentes das correntes racionalistas.

Portanto, partindo de um viés idealista, Wendt (1999) afirma que as ideias compartilhadas entre os Estados moldam as identidades estatais no sistema internacional, gerando significados e interesses. O conceito de identidade se torna central em seu estudo. Cabe ressaltar que a teoria de Wendt nas RI tem enfoque no nível estrutural: o autor está preocupado com a formação de identidade a partir das

⁹ Wendt não denomina o seu argumento, sua teoria, como “construtivista”. Para ele o construtivismo é uma forma de entender que a realidade é uma construção a partir das relações sociais. Um entendimento sobre como se dão as relações humanas. O próprio título de seu livro de 1999 aduz que ele trata de uma “Teoria Social da Política Internacional”, aplicando o construtivismo no campo de RI. Dessa forma, ele aduz que outras teorias são compreendidas como construtivistas, como o pós-modernismo, a Escola Inglesa e a teoria Feminista.

relações interestatais (Zehfuss, 2002, pp. 40-41). De acordo com o autor, existem identidades estatais que estão fora do domínio de estudos de uma teoria social da política internacional. Identidades “pessoais” dos Estados – que têm relação com questões domésticas –, ou identidades de tipo, regime, do Estado – que estão ligadas a suas características de organização política e social – são exógenas aos estudos de RI e, conseqüentemente, previamente concebidas (Zehfuss, 2002, p. 44). As outras identidades estatais existentes – do papel estatal no sistema internacional e de uma possível identidade coletiva internacional – constituem o foco dos estudos de sua teoria. Segundo Wendt (1999), tais identidades são relevantes à política internacional pois são constituídas a partir do relacionamento estatal. Neste sentido, identidades atribuídas a um Estado particular (o de potência mundial, por exemplo) ou uma identidade coletiva no qual se delimite um grupo de Estados (por exemplo, a de Estados democráticos) requerem uma intersubjetividade, que termina por criar significados e interesses em cada ator.

Em sua obra, Maja Zehfuss (2002) desaprova esse tipo de separação estrutural da análise unitária do Estado. A autora atenta que identidades construídas no seio doméstico são também importantes para o comportamento estatal no plano internacional. Seu estudo sobre o envolvimento militar alemão pós-Guerra Fria demonstra que fatores domésticos foram cruciais para a mudança de comportamento estatal frente à estrutura. Neste sentido, entender esse tipo de identidade pessoal como exógena ao estudo das RI pode comprometer uma riqueza maior de percepção teórica (Zehfuss, 2002, pp. 38-93).

De forma semelhante, alguns outros estudos empíricos revelam o quanto alterações de identidades domésticas podem ser fundamentais para reposicionamentos políticos internacionais. Ao analisar a mudança de comportamento doméstico frente aos direitos humanos após a ditadura militar, Kathryn Sikkink revela que a Argentina passou a ser protagonista na difusão dos direitos humanos no plano internacional, tendo grande destaque, por exemplo, na criação do Tribunal Penal Internacional (Sikkink, 2008).

Conseqüentemente, a construção de identidade no âmbito doméstico é importante para se conceber e compreender os interesses estatais no sistema internacional, ainda que isso acabe por aumentar de forma considerável o escopo de conteúdo estudado pelas RI. Oportunamente, observaremos que esse ponto em particular de Wendt diverge dos outros autores construtivistas estudados no restante

desse capítulo, que percebem na identidade doméstica estatal um fator relevante para a análise da política internacional.

Já na esfera do debate epistemológico, relacionado com a forma, a estrutura e a validade do conhecimento, Wendt é singular em sua visão, o que lhe confere espaço para propor o que convencionamos de “via média” entre positivistas e pós-positivistas (1999, p. 71). Wendt critica tanto uma visão empirista quanto pós-moderna quanto a possibilidade de se conhecer o mundo “lá fora”. Pautado em uma filosofia científica realista (“realismo científico”), o autor defende três pontos principais: que o mundo existe independentemente do discurso humano; que, ao conectarmos-nos e fazermos referência a esse mundo, criamos uma relação de linguagem com o mesmo (mesmo ponto defendido pelos pós-modernistas), mas (e o que o diferencia dos pós-modernos) cujo significado também é “regulado por um mundo extralinguístico e de mentes livres” (Wendt, 1999, p. 81); e, por último, que mesmo nas ciências sociais, onde esse mundo não é diretamente observável, ele continua existindo independente do nosso pensamento e linguagem.

Em relação a sua primeira afirmação, Wendt (1999) argumenta que “a ontologia é anterior a epistemologia”, aludindo à ideia de que algo existe independente da vontade ou percepção humana. Um dos objetivos do autor aqui é enfrentar a ideia pós-moderna de que os próprios objetos que observamos são constituídos pela nossa linguagem e pensamento. Wendt preceitua que o “mundo existe” independentemente dos seres humanos, ainda que seja um mundo construído socialmente (o que debateremos a frente). Assim, ele recusa-se a entrar em um debate “construtivista epistemológico”¹⁰, que rejeitaria a própria ideia de acesso a uma realidade objetiva, vez que tudo seria construído a partir de discursos, de forma relacional (Wendt, 1999, p. 77).

Ao tratar da referência que fazemos sobre o mundo real, Wendt (1999) defende o que denomina de “teoria causal da referência”. Para essa teoria, a forma com que nos conectamos com o mundo dá-se em dois momentos causais. O primeiro é semelhante à ideia pós-moderna, onde criamos uma referência para um

¹⁰ Wendt se posiciona como construtivista somente no que tange a questões ontológicas. Os Estados, por se comportar como pessoas, são entendidos como entes sociais, e que são co-constituídos pelo sistema internacional. Contudo, o autor recusa a ideia de uma epistemologia construtivista, no sentido de que o observador construiria a realidade ao analisá-la e lhe conferir significado. Ontologia e epistemologia construtivista, de acordo com Wendt, caminham separadamente.

novo elemento. Chamamos, por exemplo, um objeto de cadeira, conferindo significados para o mesmo a partir dessa referência. Posteriormente, essa relação entre o significado e o elemento é transmitido entre oradores, criando um aprendizado social. Para Wendt, ainda que o significado dado possa afetar o elemento, ele não o define. Qualquer elemento tem funções e efeitos em nossa realidade independente de como o constituímos, e é necessário que entendamos quais são suas funções e efeitos para termos uma maior compreensão do mundo. Aqui se encontra a ideia de ciência: a busca pelo melhor entendimento das funções e efeitos de um elemento qualquer (1999, pp. 81-82). Portanto, a teoria causal de referência é distinta da forma com que os pós-modernos se referenciam ao mundo: enquanto estes entendem que relacionamos elementos com referências humanas, e que não podemos conhecer nada além do campo que essa referência nos limitou a conhecer; os realistas científicos percebem que esses elementos também causam consequências além do que poderíamos conceber apenas pela relação linguística, nos compelindo a compreender essas reações, gerando assim conhecimento.

Por último, e talvez o maior desafio em adotar o realismo científico, Wendt (1999) profere que essa forma epistemológica pode ser utilizada também nas ciências sociais. Isso quer dizer que, mesmo em se tratando de um conhecimento que não é observável, é possível aferir que existe “um mundo lá fora”, independente da teoria. Segundo Wendt, se abandonarmos a teoria das RI, ainda poderemos constatar efeitos de elementos não-observáveis, como Estados e o sistema internacional (1999, p. 84). Para isso, o autor utiliza-se de um argumento conhecido na filosofia da ciência: Inferência à Melhor Explicação (IME). Indubitavelmente, o autor afirma que não é possível apontar para o Estado ou o sistema internacional como entes físicos e observáveis. Não obstante, ele “infere” que o Estado existe ao observar diversos agentes que atuam em nome desse ente (diplomatas, ministérios, agentes de polícia, exército, etc.), compreendendo a teoria do Estado como a que melhor aborda todas essas atividades – o diplomatas fazem acordos, os ministérios administram suas pastas, os agentes de polícia impõem a ordem doméstica e o exército cuida das fronteiras e de possíveis preparativos de guerra, tudo com base na ideia de que existe um Estado que é soberano e toma decisões nas esferas doméstica e internacional.

Ainda que haja questionamentos sobre a validade desse tipo de indução¹¹, o autor crê que o raciocínio IME é “o caminho mais seguro para o conhecimento que temos” (1999, p. 87). Além disso, Wendt defende que formas sociais, como o Estado, são formadas tanto por ideias compartilhadas quanto por sua “auto-organização”, pela sua própria agência de Estado. Da mesma forma que as ciências naturais, haveria características aos entes sociais independentes do relacionamento e definição social, ainda que a construção social faça parte do que um Estado é. A percepção pós-moderna de que o mundo poderia ser representado de diversos modos não excluiria o fato, defendido pelo autor, que nem todas as representações teriam êxito em descrever, compreender ou atuar sobre uma realidade (Wendt, 1999, pp. 99-100).

Como resultado final, Wendt (1999) argumenta por uma *via média* entre racionalistas e pós-positivistas, assumindo características de ambos, o que é motivo de duras críticas. Ao adotar uma ontologia onde o estudo de fatores ideacionais é necessário para a compreensão da identidade, interesse e comportamento de um Estado, o autor se encontra lado a lado com outros autores construtivistas e pós-modernos. Não obstante, ao se filiar ao realismo científico, indicando que a realidade existe independente da percepção e construção humana, Wendt se afasta principalmente de autores pós-positivistas, alinhando-se aos racionalistas no que tange a percepções epistemológicas. Interessante salientar que, por entender que o mundo real existe, em parte, alheio aos significados dados pelo ser humano, a ontologia precede a epistemologia “wendtiana”. Neste sentido, ontologia e epistemologia não são co-constitutivos, como outros autores entenderão ser.

Sua obra é notória pois ganha espaço nos meios convencionais de RI, abrindo possibilidades para temas antes não aceitos no campo, como questões de identidade e interesse nacional. Os próximos autores reconhecem o valor de sua

¹¹ O raciocínio IME, também denominado de “abdução” por alguns acadêmicos, é uma forma comum de se resolver o problema de filosofia da ciência apresentado por David Hume. Hume relata que a indução é usualmente justificada pelo fato dela ter funcionado em um grande número de ocasiões (ou seja, a indução se justifica por um argumento também indutivo). O IME cria uma estratégia ao argumentar que uma hipótese científica deve ser adotada quando ela contém o melhor poder de explicação possível entre todas as outras hipóteses válidas. Entretanto, críticos ao IME vão argumentar que, dentro dessa lógica, há sempre a possibilidade da explicação adotada ser a melhor dentre um conjunto de escolhas ruins. A melhor escolha entre escolhas ruins não faz dela uma boa escolha, simplesmente a “menos ruim” (Van Fraassen). Nesse sentido, ver: Ladyman, James. **Understanding Philosophy of Science**. Abingdon, OX: Taylor & Francis, 2012, pp. 196-229.

obra para uma maior aceitação de teorias não-dominantes, ainda que em discordância com Wendt, gerando grandes debates entre autores construtivistas.

1.2

Friedrich Kratochwil: regras e normas como fundamento das decisões políticas

Em seu ensaio sobre a concepção teórica construtivista de Friedrich Kratochwil, Maja Zehfuss (2002, p. 94) ressalta que duas são suas premissas básicas. A primeira está pautada em uma crítica severa da concepção científica das RI por parte das teorias dominantes. A segunda liga-se à influência das normas e regras no comportamento dos Estados na política internacional. É a partir dessas análises do campo científico de RI que Kratochwil desenvolve seu marco teórico, de que daremos aqui início.

Em seu artigo intitulado *The embarrassment of Changes: Neo-Realism as the Science of Realpolitik without Politics* (1993), Kratochwil problematiza a teoria neorrealista, tanto em um nível ontológico quanto epistemológico. O autor se depara com a inabilidade do neorrealismo em justificar cientificamente a queda da União Soviética (URSS), e indaga o motivo da mesma. Ele então analisa que uma das maiores limitações do neorrealismo se encontra na adoção de uma filosofia positivista da ciência que, em troca de uma produção do conhecimento a partir de leis invariáveis e dedutivas, reduziu a agenda de pesquisa do campo de RI (Kratochwil, 1993, p. 66). Dessa forma, o fim da Guerra Fria foi tratado como uma simples exceção, perpetuando como pauta de estudos acadêmicos o “problema da anarquia”.

A teoria dominante das RI, a partir de seu autor de maior relevância, Kenneth Waltz, rejeita a filosofia da ciência indutivista (da qual chega a denominá-la de “ilusão indutivista”), que defende que a verdade científica é obtida através da acumulação de dados e do exame de um cada vez maior número de casos (Waltz, 1979, p. 4). Assim, pautados em Karl Popper, os neorrealistas aderem a noção positivista da ciência, aduzindo que o critério para uma teoria ser considerada “científica” se baseia na possibilidade de a mesma ser testada e, eventualmente, refutada – a proposição de predições arriscadas acerca de uma teoria e a possibilidade de contradizê-las em um caso concreto futuro é o cerne do falibilismo popperiano (Ladyman, 2002, p. 72). A capacidade de uma teoria em produzir

hipóteses passíveis de serem falsificadas (Popper, 1998, p. 7) é, portanto, parte do fundamento epistemológico racionalista.

Sobre esse quesito, Kratochwil (1993, p. 67) percebe que há um rigor acadêmico dedutivo-metodológico tão grande, que pretende reificar a teoria dominante das RI, e que acaba sendo utilizado, sobretudo, em um campo abstrato de análise, esvaindo-se do caso empírico e, conseqüentemente, da realidade¹². O autor culpa o neorrealismo de seguir um caminho onde o capricho metodológico é exaltado, convergindo os esforços acadêmicos para um “clientelismo” profissional onde pesquisadores procuram estabelecer suas carreiras a partir da reafirmação dos dogmas neorrealistas (Kratochwil, 1993, p. 68). Neste sentido, o distanciamento da realidade se tornou tão grande que, até em termos positivistas, a falsificação da teoria, consubstanciada com o fim da Guerra Fria, foi ignorada pelos neorrealistas.

Mesmo a adoção da teoria Kuhniana de filosofia da ciência não foi o suficiente para que os acadêmicos de RI reconhecessem as críticas feitas às teorias dominantes. Kratochwil (1993, p. 68) alega que, ainda concebendo que exista uma comunidade científica¹³ formada pelos teóricos da disciplina, os neorrealistas não admitem a perspectiva crítica que Thomas Kuhn suscita ao reconhecer a possibilidade da existência de revoluções científicas a partir do momento em que um paradigma cesse de funcionar adequadamente (Kuhn, 1962, pp. 92-110). Cabe ressaltar que Kuhn não afasta a possibilidade de que um paradigma em voga seja válido ainda que deixe de dar explicações científicas para todos os casos em que se propõe observar. A abertura de “brechas na teoria” para a análise de outras hipóteses não imaginadas seria até um dos pré-requisitos para a existência, para a condição de validade, de um paradigma (Kuhn, 1962, pp. 10-11 e 17-18). Entretanto, a impossibilidade de lidar com um com uma anomalia fundamental (como seria o caso do fim da URSS para as RI), e a incapacidade de desenvolver novos trabalhos

¹² Interessante perceber que a crítica de Kratochwil aqui é exatamente inversa da que se encontra no Terceiro Debate das RI. Neste, os pós-positivistas que são acusados de serem demasiado “interpretativistas”, esquivando-se de estudos que tenham como cunho principal a resolução de problemas.

¹³ Tal conceito provém da obra de Thomas S. Kuhn, *The Structure of Scientific Revolutions* (1962), onde afirma que uma comunidade científica é criada a partir de um comprometimento, por parte de um grupo de cientistas, sobre regras e padrões de como se dá uma prática científica. A prática científica, por sua vez, é estabelecida a partir da criação de um paradigma, que se caracteriza por dois quesitos: ter atraído uma grande quantidade de cientistas em torno de uma teoria, e que seria suficientemente aberta para que outros problemas, que porventura apareçam, sejam solucionados. KUHN, Thomas S. **The Structure of Scientific Revolutions**. Chicago: The University of Chicago Press, 1962.

que confirmassem o paradigma atual (que reafirmariam a sua indispensabilidade) abriria espaço para que novas teorias se sobrepusessem à dominante, de forma a explicar casos omissos da teoria atual (Kuhn, 1962, pp. 52-65). Neste sentido, Kratochwil (1993) questiona em seu trabalho se não seria o momento de avaliar outros paradigmas científicos que se adequariam de forma mais coesa com os desafios encontrados na política internacional.

A segunda premissa do trabalho de Kratochwil está ligada a uma crítica ontológica das teorias dominantes de RI. Em seu livro *Rules, Norms and Decisions* (1989), o autor revela sua inquietude com os fundamentos neorrealistas que, a partir de uma analogia da visão doméstica hobbesiana de um Estado que provê ordem no âmbito interno, assevera que o sistema internacional tem como característica principal a anarquia (Kratochwil, 1989, pp. 2-4). Adicionalmente, o autor compreende a importância do papel de regras e normas como constituintes de um “telos estatal” para a análise política: uma vez que os atores políticos são pressionados constantemente a tomarem decisões (1989, p. 6), os mesmos atuam com uma base normativa, com propósitos pré-estabelecidos. As regras e normas servem, portanto, para fundamentar as escolhas políticas. Dessa forma, é de grande importância a argumentação que um ator político exprime quando determina suas decisões. O papel da linguagem em Kratochwil fica claro quando se percebe que é a partir do ato de fala que um ator político contextualiza e legitima sua escolha (Kratochwil, 1989, pp. 7-9).

Ao analisar o neorrealismo em um artigo, em coautoria com Rey Koslowski, Kratochwil observa que essa teoria parte de três premissas básicas: (1) que a política internacional é um campo de estudo autônomo que seguiria sua própria lógica; (2) que a lógica desse estudo está pautada na distribuição da força e; (3) que a distribuição de capacidades determina a dinâmica do sistema internacional anárquico (Kratochwil & Koslowski, 1994, p. 217). Para rebater tais premissas, o texto expõe novamente o fim da União Soviética: sob uma perspectiva neorrealista, a bipolaridade da Guerra Fria persistiria regendo o sistema, independente de fatores domésticos da URSS. Entretanto, os autores afirmam, por exemplo, que o fim do Pacto de Varsóvia teve como causa principal fatores políticos domésticos, como a perda de legitimidade do Partido Comunista no Bloco do Leste (Kratochwil & Koslowski, 1994, p. 217). Dessa forma, fatores internos influenciariam a política internacional. Adicionalmente, os autores demonstram como os Estados Unidos

apoiaram a URSS em um momento de dificuldade, convidando-a a participar de instituições multilaterais, desmentindo assim a lógica da distribuição da força – onde seria plausível esperar que não houvesse nenhum tipo de colaboração, de forma que a URSS fosse enfraquecida ainda mais (1994, p. 221). Por último, e como outro exemplo, a dinâmica entre a França e a Alemanha unificada desafia o entendimento neorrealista de um sistema anárquico onde o balanço de poder fosse sempre almejado. O aumento da integração europeia por parte da Alemanha é também exemplo de que a busca pelo auto interesse (proveniente da lógica da anarquia) não se reproduz de forma imediata (1994, p. 219).

Kratochwil sugere então uma outra perspectiva ontológica, e realça a importância que normas e regras têm para o relacionamento político, demonstrando que as mesmas moldam as decisões estatais. Em seu texto *Thrasymachos revisited: On the relevance of norms and the study of law for international relations* (1983), Kratochwil trata da função das normas e regras no plano internacional. Ele assevera que a lei (compreendendo aqui normas e regras, ainda sem distingui-las) não deve ser entendida como uma forma coercitiva de aplicação de um padrão de conduta. A regra como força coibidora é somente uma das várias formas como as regras podem se apresentar. Na perspectiva do autor, regras podem também “autorizar [atores] a agir, a perseguir objetivos, se comunicar, compartilhar significados, criticar reivindicações e justificar atos” (Kratochwil, 2011, p. 86).

Nesse sentido, normas e regras são aceitas pelos atores internacionais como obrigatórias, sendo então utilizadas como base para a tomada de decisões; como meios de demandar ações de outros atores; e como justificativas para determinadas ações em nível internacional. Portanto, normas e regras têm uma enorme validade ao sistema internacional, no que tange ao processo de raciocínio e deliberação de um ator político no processo de escolha e ação (Kratochwil, 2011, p. 90).

Existiria assim uma ordem legal internacional que faz uso de um sistema de comunicação, onde a expressão da lei é transmitida através de um processo argumentativo. Kratochwil insiste na ideia de que, no sistema internacional, a concepção de lei é diferente do plano doméstico, pois a mesma não passa por um processo de validação. Ainda assim, normas e regras existem como ideias que dão coerência a uma ordem social. A “[...] criação de uma ordem legal parece ser a única possibilidade de se proporcionar uma estrutura normativa para a coexistência social” (Kratochwil, 2011, p. 91).

Maja Zehfuss (2002) observa que, para Kratochwil, os atores utilizam o contexto intersubjetivo para dar sentido ao mundo. Essa intersubjetividade é mediada por, e pautada em, normas e regras. Assim, a ideia geral do autor poderia ser enunciada dessa forma: (1) de que seria útil o estudo de normas e regras a partir de uma situação inicial definida por decisões públicas, uma vez que (2) a ação humana é governada por regras, ainda que (3) elas não determinem por definitivo o comportamento humano (Zehfuss, 2002, p. 98). O estudo das normas e regras é importante uma vez que servem de orientação para a tomada de decisão, transmitindo “racionalidade” ao indicar os fatores que um Estado leva em consideração (Kratochwil, 1989, p. 10).

Igualmente, o autor não desconsidera a ingerência das relações de poder no processo deliberativo da lei. Kratochwil compreende que, invariavelmente, processos de persuasão e apelo a padrões comuns serão tão observados quanto barganhas e coerções. Ele pondera que atores com uma estrutura doméstica mais organizada poderão alcançar, de forma mais ampla, seus interesses que outros atores menos organizados. Não obstante, existiria sempre a possibilidade de mudanças, considerando que em momentos de deliberação sempre se negociará e renegociará o espaço político (Kratochwil, 2011, pp. 92-93).

Ressaltada a importância de compreender o processo argumentativo pelo qual um ator estatal justifica seus comportamentos, Kratochwil encontra no estudo da linguagem o seu principal mecanismo de análise. A linguagem, segundo o autor, possibilita aos indivíduos uma forma de comunicação aprimorada, que permite a transferência de conhecimentos complexos e que transcende o momento presente, dando a oportunidade de se estabelecer conexão com o passado e o futuro (1989, p. 7). Ademais, a linguagem nos conecta com outros indivíduos, influenciando e modificando nossas vidas. Nem todos os discursos proferidos tem o mesmo efeito, mas alguns podem ser comparados a atos em si, uma vez que têm como objetivo interferir no cotidiano de cada pessoa.

De acordo com John L. Austin (1962), para que um discurso seja efetivamente proferido, necessita-se de um enunciador (locutor) e um ouvinte (interlocutor), que compreenda a locução (fala, discurso). Três são os tipos de enunciados existentes: o primeiro ato, locucionário, é caracterizado pelo pronunciar de uma mensagem que o ouvinte compreenda. Sendo constituído essencialmente

pelo significado do discurso, o objetivo do ato locucionário é dar sentido a uma sentença (Austin, 1962, p. 95).

O segundo ato de fala, ilocucionário, é entendido como um ato performativo. Pelo ato performativo, um indivíduo tem a capacidade de “fazer algo” – sua intenção ao proferir um enunciado é de executar um ato. Portanto, palavras utilizadas como “ordenar”, “demandar”, “sugerir” e “ameaçar” tem a finalidade não só de transferir uma locução, mas causar efeitos reais no mundo através dessa locução. Já o terceiro e último tipo de ato de fala, perlocucionário, se refere às reações do interlocutor frente a locução em si. O ato perlocucionário é o resultado de um ato de fala, que imprime ao interlocutor uma (re)ação. Dessa forma, é um ato que não se realiza na linguagem (como o ato ilocucionário), mas pela linguagem. Verbos como “persuadir” ou “convencer” são exemplos comumente utilizados nesse tipo de ato¹⁴. Kratochwil acrescenta que, além de determinadas locuções serem compreendidas como atos em si, elas são constituídas de um componente normativo. O autor argumenta que, por detrás de determinadas locuções e afirmações, existem normas e regras que conferem legitimidade às mesmas. Neste sentido, quando se proíbe alguém de fazer algo, compreende-se que há uma norma que dá base a essa proibição. Da mesma forma, Kratochwil indica que ao contratar ou prometer estamos, ainda que indiretamente, nos referindo a uma norma compreendida por todos (Kratochwil, 1989, p. 7).

Uma vez que os atores estatais se utilizam de argumentos com bases normativas para justificar seus comportamentos, o foco dos estudos de Kratochwil deixa de ser primordialmente as normas e regras: o objetivo principal passa a ser o entendimento do raciocínio jurídico que tem como base normas e regras. Portanto, para entender o que é o Direito, precisamos analisar o discurso do raciocínio jurídico utilizado, que justifica a tomada de decisão estatal. O Direito se transforma em um tipo específico de raciocínio. Da mesma forma, a Justiça se torna um processo que é “continuamente refeito e descoberto a cada decisão legal” (Sinclair, 2010, p. 27).

¹⁴ Jürgen Habermas sintetiza a teoria dos atos de fala de Austin da seguinte forma: "dizer algo, agir ao dizer algo, produzir alguma coisa através da ação de dizer algo". Habermas, Jürgen. **The theory of communicative action vol. 1: Reason and the rationalization of society**. Boston: Beacon Press, 1984, p. 289.

Segundo Zehfuss, ao mesmo tempo em que Kratochwil visualiza um mundo onde normas e regras tem preponderância quando da tomada de decisões por atores estatais, percebendo na linguagem o método de estudo principal (por onde um agente justifica e cria um raciocínio legal para seu comportamento), o autor obstrui o espaço para uma discussão do local da ética e política em sua teoria (2002, pp. 147-148). De acordo com a autora, Kratochwil não questiona a proveniência das normas e regras que pautam o raciocínio estatal, o que silenciaria debates sobre hierarquia normativa e, conseqüentemente, de relações de poder (2002, p. 148).

Sendo um dos primeiros grandes críticos às teorias dominantes e afirmando que o comportamento humano é orientado por normas, o autor serve-se de uma lógica construtivista moderna, que considera fatores ideacionais como fundamentais no estudo social. A relevância de um “mundo lá fora”, da materialidade, é diminuída em seu trabalho, uma vez que a linguagem se torna o fundamento da ação, e reflete as regras do mundo em que vivemos (Nogueira & Messari, 2005, p. 170). Igualmente, Kratochwil defende que, para entendermos um mundo socialmente construído, devemos procurar formas epistemológicas diferentes das ciências naturais. Nesse sentido, ele se distancia de Wendt e dos positivistas, favorecendo formas intersubjetivas de comunicação, que retratariam as normas e regras que fundamentam as relações sociais (Nogueira & Messari, 2005, p. 171).

A partir da divisão desenvolvida sobre as “formas” de construtivismo, Reus-Smit aloca a obra de Kratochwil como sendo um tipo holístico. Em trabalhos como o produzido em coautoria com Koslowski, o autor deixa claro sua predileção por envolver o nível doméstico estatal com o internacional, demonstrando as interações entre os dois níveis, como meios interdependentes (Reus-Smit, 2013, pp. 228-229). Da mesma maneira, estudos que procuram se esquivar da divisão doméstico-internacional, suprimindo essa fronteira analítica, e que priorizam uma abordagem normativa das relações internacionais, tendem a entrar em confluência com as ideias de Kratochwil. Para uma análise que esteja em consonância com seu trabalho, deve-se enfatizar o contexto e a intersubjetividade, de forma a compreender a base normativa em que um ator estatal pauta seu comportamento.

1.3

Nicholas Onuf: regra como orientação

Ao intentar reformular a disciplina de RI, Nicholas Onuf estabelece novos fundamentos, de forma semelhante a Kratochwil, a partir da relação entre regras e linguagem (Sinclair, 2010, p. 8). Sobre a premissa do construtivismo – na qual o próprio autor não delimita como uma teoria política (Onuf, 1998, p. 58) – de que o ser humano é um ser social e que sua realidade é construída a partir do relacionamento humano, Onuf aponta para a regra como instrumento que interliga o indivíduo e a sociedade. Ela é o meio pela qual tanto a sociedade intervém no indivíduo quanto o indivíduo na sociedade, criando assim um mundo de nossa própria autoria (Onuf, 1998, p. 59). A regra aqui também é caracterizada por ser uma declaração, que demanda uma resposta por parte de sua audiência. Nesse sentido, o estudo dos atos de fala é importante para compreender o modo como uma regra tem o condão de estabelecer a própria realidade (Zehfuss, 2002, p. 153). Iniciaremos, então, o estudo da visão construtivista de Onuf a partir de seu entendimento acerca da importância das regras na realidade social, seus limites e, posteriormente, sua relação com a teoria dos atos de fala. Procuraremos aqui delimitar a diferença existente entre Onuf e Kratochwil sobre o papel que a linguagem exerce na construção da realidade.

Em seu notável trabalho sobre o tema, *World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations* (1989), Onuf examina, em seu segundo capítulo, o modo com que as regras estabelecem uma realidade social. O autor parte do positivismo legal¹⁵ - de H. L. A. Hart e Hans Kelsen – para criticá-lo, demarcando uma nova visão acerca da legalidade. De acordo com Onuf, o positivismo legal percebe a regra como um comando imperativo que detém o status de lei, uma vez que está contida em uma ordem legal. Questiona-se então o que (ou quem) concede à ordem o seu caráter legal. A resposta dada por estes autores positivistas legais é vista por Onuf como uma regressão (ou circularidade) infinita: uma regra é legal pois há sempre uma regra hierarquicamente superior que a

¹⁵ Onuf enfatiza que devemos nos atentar para não confundir “positivismo científico” com “positivismo jurídico”, ou “legal”. Enquanto o primeiro é destacado por ser uma epistemologia ‘objetivista’ ligada a quase todas as ciências, o positivismo jurídico é um paradigma da disciplina do Direito que surge há dois séculos atrás como resposta ao Direito Natural, paradigma anterior (1989, p. 67).

legítima. Regressão essa que só poderia ser interrompida caso se aceitasse a existência de um acordo original, tal qual a ideia do contrato social de Hobbes (Onuf, 1989, p. 70).

A escola jurídica positivista, portanto, propõe uma definição muito restrita de regra. Da mesma maneira, Onuf problematiza de outras formas este conceito: uma regra que não é aquiescida pela população, mas está dentro da ordem legal, fruto de uma voz legalmente autorizada, seria equivocadamente entendida como regra por essa corrente; assim como uma regra que é aquiescida, mas não é proveniente de uma autoridade legal, que não seria considerada como tal. Por último, o autor também sugere que essa teoria jurídica teria dificuldades em compreender o status da lei internacional, uma vez que a relação constitutiva de autoridade, ou de pacto social, que conferiria à regra o status de lei não estaria claramente presente nesse campo (Onuf, 1989, p. 71).

De forma a transcender tal barreira teórica, Onuf observa que é necessário instituir uma “renovação da teoria legal para que ela alcance capacidade explicativa sem que se sacrifique o caráter distintivo da lei” (1989, p. 72). Uma vez que indivíduo e sociedade se co-constituem, e que nenhuma dos dois é anterior ao outro, o autor propõe a regra como ponto de partida de seu estudo. Segundo Onuf, a regra é o que cria ligação entre os indivíduos e a sociedade, afirmando ao indivíduo o que ele deve fazer ou como se portar (1998, p. 59). Nesse sentido, a regra fornece orientação para o comportamento humano, possibilitando a aquiescência ou não com a mesma. Se a observamos, a regra passa a ter maior credibilidade, reforçando sua importância e fazendo com que outros também a observem. Contrariamente, ao não aquiescer com uma regra, o indivíduo a enfraquece, favorecendo a elaboração de uma nova regra que as pessoas venham a observar com maior frequência (Onuf N. G., 1995, p. 18). O conceito de julgamento, ato consciente de decisão frente a uma regra, se impõe como fundamental dentro da teoria do autor pois, ainda que produza orientação, uma regra não determina a conduta. O julgamento, provindo do conhecimento sobre o contexto das regras e das consequências em seguir ou violá-las, é fator essencial nessa decisão. E a produção de um raciocínio lógico para justificar a decisão é parte do processo.

As regras delimitam também os participantes ativos da sociedade, a quem Onuf denomina de “agente” (que pode ser um indivíduo ou uma coletividade). Este é caracterizado por ter agenciamento – ou seja, ter possibilidade de resposta à

escolha imposta pela regra. Os termos “agente” e “agenciamento” têm uma alta relevância na teoria construtivista de Onuf pois, ao conferir possibilidade de atuação (de escolha) frente a uma regra (“agenciamento”), insere-se no agente a capacidade de modificar as relações sociais. Ter a capacidade de escolha faz do agente autor de seu próprio meio social.

Percebemos assim que as regras oferecem oportunidades para o agente atuar sobre o mundo. De forma concisa, o agente tem sempre a escolha de aquiescer ou não com a regra. Tal escolha é determinada a partir dos objetivos que cada ator tem dentro da sociedade (Onuf, 1998, p. 60). Ainda que inconsciente de seus objetivos, um agente atua de acordo com os mesmos. O que entendemos como “conduta racional” do agente frente a uma regra está relacionado às escolhas feitas, de acordo com seus objetivos. Onuf concorda que, por vezes, a percepção é de que os agentes não tomam decisões visando seus objetivos, tornando tais escolhas irracionais. Entretanto, a complexidade do mundo real, atrelada ao falibilismo humano, poderia explicar tais deliberações equivocadas (1998, p. 60). Um agente pode atuar individualmente, de acordo com seu próprio objetivo, ou em prol de uma coletividade. De maneira alternativa, um agente pode ser um conjunto de pessoas, não necessitando ser um indivíduo singular. É neste sentido que o autor afirma que a “agência é uma condição social” (1998, p. 60), pois podemos conceber agentes atuantes que são diferentes de um indivíduo, como o que se passa com os Estados.

As regras estão vinculadas às práticas reiteradas dos agentes. Dessa forma, a observação de um padrão de escolhas feitas pelos agentes tem o condão de estabelecer expectativas de condutas futuras, pois as mesmas tendem a reafirmar a regra. A consolidação dessa expectativa gera uma “instituição”, que torna os agentes conscientes do padrão de escolhas, passando a responder às expectativas (Onuf, 1998, p. 61). A prática de instituições gera consequências intencionais e não intencionais a todos os que aquiescem com as regras instituídas. O conjunto de regras, instituições e consequências forma uma estrutura (Onuf, 1998, p. 61). Onuf afirma que a ideia de estrutura é complexa, e que deve ser entendida como uma construção passível de observação teórica, ainda que afete os agentes de forma concreta (1998, p. 62). A partir do momento em que a dinâmica entre indivíduos, regras e sociedade passa a ser compreendida – quando consequências desejadas e não desejadas não são mais sinônimo de estranheza por quem observa –, uma estrutura pode ser percebida.

Ao analisar o trabalho de Onuf, Zehfuss (2002) e Sinclair (2010) ponderam, entretanto, que o autor percebe a capacidade limitada que um agente tem de modificar o seu entorno. Indivíduos não constroem a realidade de acordo com a sua própria vontade (Zehfuss, 2002, p. 155). As autoras identificam dois argumentos limitadores do agenciamento humano no trabalho de Onuf. Primeiramente, e ligado a uma realidade material, o autor indica que há um mundo além do social que tanto fornece recursos materiais para o desenvolvimento humano como também o limita, a considerar a quantidade finita de recursos e às condições pré-definidas pela natureza: “nós precisamos de ar para respirar; nós não temos asas para voar. Nenhuma regra pode prontamente mudar essas condições, ainda que as regras permitam a nós, agente, a usar recursos para alterar esses limites” (Onuf, 1998, p. 64). O autor aqui afirma a existência de um mundo material para além da construção social, e que esse mundo é significativo para as fronteiras de possibilidade de construção humana.

A segunda limitação está relacionada com a própria construção social produzida pelas regras. De acordo com Onuf, regras possibilitam o estabelecimento de uma relação desigual entre indivíduos da mesma sociedade: quando uma regra é instituída, instaura-se uma relação de domínio. Neste sentido, há uma relação assimétrica, que termina por privilegiar uma determinada parte da sociedade (1989, p. 21-22, apud Zehfuss, 2002, p. 152) em detrimento de outra. Zehfuss indica que, em que pese a omissão de Onuf, está presente aqui a dimensão de “poder” na política. Ao tangenciar o tema de poder, relegando somente a noção de “dominação” presente em *World of Our Making*, o autor perderia capacidade explanatória, relegando à regra como objeto principal do campo de estudo construtivista (Zehfuss, 2002, p. 186).

De qualquer forma, compreende-se que a regra é o assunto central para Onuf. De acordo com o autor, regras se desenvolvem a partir do discurso, da fala: generalizando a relação entre o locutor e a audiência, a regra ganha a forma de um ato de fala seguidamente reproduzido e aceito (1998, p. 67). Logo, Onuf se baseia na teoria dos atos de fala para analisar o tratamento dado às regras. Segundo essa lógica, uma regra tem tanto um caráter ilocucionário quanto performativo: ela tem a capacidade de praticar uma ação, e de representar uma orientação para a produção de um resultado específico. Não obstante, a afirmação por si só não é o suficiente para que uma regra se constitua. Dois são os atores participantes da teoria dos atos

de fala: o orador, que profere a afirmação; e o ouvinte (ou audiência), a quem a afirmação, informação, é proferida. Para Onuf, a audiência é quem assimila a regra e a aceita como válida. Nesse sentido, o receptor da regra é por fim o seu legitimador (1989, p. 84).

Onuf separa as regras em três categorias, derivadas dos três tipos de atos de fala: há regras de instrução (“assertives”), regras de direção (“directives”) e de compromisso (“commmissives”). Todas as três categorias atuam na relação indivíduo-sociedade, de formas e com consequências distintas. Primeiramente, as regras de instrução (“assertives”) informam como o mundo é constituído e quais as consequências prováveis se essas informações não sejam seguidas. Podendo ser firmadas de forma mais genéricas ou específicas, regras de instrução costumam ser exemplificadas como princípios internacionais, ou como instruções de operações comerciais internacionais (1998, p. 67). De acordo com Onuf, esse tipo de regra adequa as palavras ao mundo, uma vez que reflete o que existe, ou propõe um mundo diferente (1989, p. 93).

Regras de direção (“directives”), em contrapartida, adequam o mundo às palavras (1998, p. 67). Por se tratar de regras imperativas, que afirmam o que um agente deve ou não fazer, essas regras descrevem um estado das coisas que deve ser modificado (adequado) ao que a regra de direção ordena. Usualmente, regras de direção informam as consequências caso o não cumprimento de seu ordenamento (1998, p. 67). Por último, as regras de compromisso (“commmissives”) giram em torno de promessas, onde o locutor se vincula a um ato na qual ele afirma realizar no futuro. Tratados que estabelecem direitos e deveres entre partes é caracterizado como uma rede de regras de compromisso, onde os interlocutores mutualmente se vinculam a obrigações (1998, p. 68).

A linguagem, portanto, tem um papel fundamental em relação às regras de Onuf. Equiparada a um ato (uma prática) em si, é a partir da linguagem que podemos entender como as regras regem uma sociedade. Diferentemente de Kratochwil, Onuf acredita que a única forma de entender um contexto social é olhando para as suas regras, a partir das práticas locais. Entretanto, é importante ressaltar que as práticas (e os atos de fala) não são necessariamente a representação da regra. A prática é a constante reação perante a regra: pode ser uma aceitação ou uma rejeição da mesma (Sinclair, 2010, p. 9).

Frente a apresentação do pensamento de Onuf, algumas conclusões podem ser extraídas. Em primeiro lugar, Onuf parte da mesma premissa ontológica de Wendt e Kratochwil de que, em um ambiente social, agente e estrutura se co-constituem. Adicionalmente, Onuf nega a primazia do agente ou estrutura, optando então por analisar o que acredita ser o que vincula agente e estrutura: as regras. Compreender as regras de um meio social, para o autor, é entender os atos dos agentes envolvidos. Nesse sentido, e uma vez que não podemos analisar as regras como um objeto, mas sim as práticas produzidas em função dessas regras, Onuf lança mão do estudo dos atos de fala, aplicado no contexto das regras. O autor, então, se dispõe a analisar as práticas dos agentes estatais para entender as regras domésticas, que dão forma à estrutura internacional, alcançando assim uma forma mais holística de construtivismo, segundo a divisão de Reus-Smitt.

Por último, cabe diferenciar Onuf, epistemologicamente, de construtivistas como Wendt. De acordo com Nogueira e Messari (2005, p. 175), ao mesmo tempo em que Onuf atribui ao discurso uma relevância fundamental na análise da política internacional, o autor não deixa de conceber que existe um “mundo lá fora” que limita as fronteiras da construção social. O materialismo é reconhecido pelo autor, mas o mesmo parece atribuir uma ação maior para a construção social no mundo, diferente de Wendt. É nesse sentido que Onuf intitula o seu livro de *World of Our Making* – nós, os agentes, agimos sobre o mundo que vivemos, modificando-o constantemente. A agência estatal em Onuf é muito maior – ou muito menos constrangida pela estrutura – do que em Wendt, ainda que sua forma de compreender o mundo é ligada a uma realidade que limita a construção social, contrapondo-se a visão de Kratochwil.

1.4

Um construtivismo? Aberturas e questionamentos

Analisando os três principais expoentes do construtivismo, algumas conclusões e observações podem ser aqui feitas, servindo de fundamento para nossa escolha teórica ao analisar um caso concreto. Primeiramente, deve-se ressaltar a contribuição dessa estrutura analítica ao campo das RI. Ao criticar o caráter materialista das teorias dominantes de RI, o construtivismo introduz uma lente que nos habilita a estudar identidades e interesses na política internacional, percebendo

como essas variáveis são importantes na tomada de decisão estatal. Ao transcender a materialidade neorrealista, autores construtivistas alcançam um maior poder explanatório em relação a casos empíricos.

Segundo, nossa análise possibilitou estabelecer diálogos e distinções teóricas entre os autores. Enquanto Wendt situa seus estudos no nível estrutural (no sistema de Estados), procurando observar como a interação entre atores estatais produz interesses e, em última instância, constituem identidades, Onuf e Kratochwil tem uma visão mais holística das RI, enfatizando tanto a estrutura quanto o nível doméstico, valorizando o agenciamento estatal. Não obstante, ao passo que Kratochwil tem como eixo principal o estudo do processo argumentativo estatal que, pautado em normas e regras, justificam o seu comportamento, Onuf concentra-se nas práticas locais para compreender as regras que regem o sistema. Para Onuf, o contexto é irrelevante ao estudo, enquanto para Kratochwil ele se torna essencial. Em outra medida, enquanto Onuf e Wendt percebem limites materiais para as construções sociais de significado – ainda que, em certa medida, os fatores materiais são mais condicionantes para Wendt –, Kratochwil minimiza os fatores materiais e realça o poder da linguagem como instituidora e reveladora de comportamento.

De toda a forma, nosso posicionamento é em se alinhar com a premissa ontológica construtivista, de que fatores ideacionais são definitivos na percepção e comportamento dos Estados perante o sistema internacional. “Constitutivos da” e “constituídos pela” estrutura, o estudo das ideias, normas e regras internacionais é importante para a compreensão do sistema internacional e das respectivas identidades estatais. Contudo, ao observamos a relação agente/estrutura, percebemos que esta é uma dinâmica que está constantemente em modificação, sendo necessário enfrentar um desafio similar ao apresentado por Kratochwil para o neorrealismo: o “constrangimento das mudanças”. Só que, dessa vez, as mudanças ocorrem não somente no espaço material, mas no campo das ideias, nas normas internacionais. O próximo capítulo discorrerá sobre esse assunto, trazendo para o debate autores que defrontaram com este novo desafio, propondo outras perspectivas, aprimorando os instrumentos de análises construtivistas e tornando esta teoria de RI mais ampla e robusta.

2

Difusão e Localização de Normas Internacionais

Conforme analisamos no capítulo anterior, o construtivismo se diferencia das teorias dominantes de Relações Internacionais (RI) por compreender que fatores ideacionais são importantes para determinar o comportamento de um Estado. De acordo com essa perspectiva, uma vez que nem todos Estados tem como objetivo a autoajuda em um sistema anárquico (premissa lógica do neorrealismo), é preciso determinar quais os interesses que um Estado possui para compreender como este agirá com a capacidade material que dispõe. O interesse estatal passa então a ser objeto de estudo dessa corrente teórica.

Constituídos de ideias e valores, os interesses estatais fornecem direção e propósito para as ações dos Estados no sistema internacional. Adicionalmente, tais interesses também são construídos e reconstruídos através do tempo: conforme as ideias preponderantes no contexto político-normativo são modificadas, a própria percepção do Estado sobre o que deve ser levado em consideração em uma tomada de decisão também se altera. A modificação de interesses pode ter início tanto no âmbito doméstico quanto no plano internacional, passando a justificar novos comportamentos estatais (Finnemore, 1996, p. 2).

O construtivismo também retorna ao debate entre “agente versus estrutura”. Com o foco em fatores ideacionais, essa corrente teórica questiona a possibilidade e a profundidade da influência do sistema internacional em determinar as preferências de cada Estado. Em linhas gerais, o construtivismo entende que tanto a estrutura tem condições de influenciar comportamentos estatais quanto os Estados têm capacidade de agir sobre a estrutura. A diferença entre essa contenda e debates anteriores sobre esse mesmo tema está nos elementos que constituem a estrutura: enquanto debates anteriores focam em elementos materiais e econômicos, que poderiam ou não constranger os Estados, o construtivismo afirma que entendimentos e conhecimentos sociais também moldam os atores, produzindo visões de mundo compartilhadas, gerando interesses similares (Finnemore, 1996).

Ao perceber a influência das estruturas sociais sob o comportamento de atores internacionais, o construtivismo abre espaço para um novo tipo de lógica de ação estatal. O processo de internalização de valores e ideias contidas na estrutura

internacional induz um Estado a se comportar de acordo com novos interesses. Ações estatais são então conduzidas por concepções estatais do que se entende como apropriado, tendo como pano de fundo ideias e normativas provenientes do sistema internacional. Dessa forma, um comportamento estatal que segue a “lógica da apropriação” é dirigido pela estrutura social de regras e normas internacionais (Finnemore, 1996, pp. 28-29). A lógica da apropriação prevê comportamentos estatais similares (Finnemore, 1996, p. 30), uma vez que todos os Estados são influenciados pela estrutura.

Contrariamente à “lógica de apropriação”, a “lógica das consequências” propõe um modelo onde o comportamento é dirigido pelos atores e seus interesses individuais. Utilizado por teorias que preconizam a “escolha racional”, a lógica das consequências fornece uma explicação de comportamento onde o interesse do agente estatal é fixo, e tem como norte a maximização de seu poder, de sua segurança e sua riqueza. Diferentemente da lógica da apropriação, a lógica das consequências prevê comportamentos estatais diversos, de acordo com o papel que o Estado exerce no sistema (Finnemore, 1996, pp. 29-30).

Sintetizando, em que pese a diferença de terminologia e conceitos, os autores construtivistas em destaque no capítulo anterior são unânimes em ressaltar que elementos da estrutura internacional são relevantes para o estudo das RI. Neste capítulo enfatizaremos, especificamente, o papel das normas internacionais na determinação de interesses dos Estados. Definidas como um “conjunto de expectativas coletivas relacionadas ao comportamento adequado dos Estados (e de outros atores), em um dado contexto ou identidade” (Kacowicz, 2005, pp. 17-18 e Finnemore, 1996, p. 22), as normas podem ser identificadas tanto para estabelecer qual é o comportamento que se espera de um ator na sociedade internacional (Onuf), como podem ser utilizadas para que um ator justifique seus comportamentos ou para que se convença outro Estado a agir de uma forma considerada apropriada (Kratochwil).

Martha Finnemore (1996) destaca que as normas internacionais constroem um espaço de intersubjetividade, onde ideias sobre formas apropriadas de agir são compartilhadas entre atores internacionais, moldando assim os interesses e preferências dos Estados, produzindo também expectativas de comportamentos (Finnemore, 1996, pp. 22-23). As normas têm o caráter tanto de constituir quanto de regular comportamentos. Mesmo que violadas, as normas têm importância no

sistema internacional: uma conduta contrária à norma não só é possível como representa, por vezes, a contestação sobre a validade desta norma.

Não obstante a complementaridade do construtivismo, que preenche lacunas nas impossibilidades das teorias dominantes de RI, a autora sustenta que existem brechas ainda a serem preenchidas na própria teoria social construtivista. A dificuldade encontrada por Finnemore (1996) é a de explicar como ocorrem mudanças normativas dentro da estrutura do sistema internacional. É neste mesmo sentido que, em outro trabalho, Finnemore e Kathryn Sikkink (1998) afirmam que o construtivismo também enfrenta desafios equivalentes aos impostos às correntes “neo-neo” de RI. A capacidade da teoria construtivista em esclarecer a ocorrência de mudanças normativas no plano internacional e doméstico é aqui desafiada. Em uma ontologia onde são atribuídas às normas funções de autorizar, delimitar e constituir o comportamento estatal, indicando as opções de escolha do agente, a possibilidade de mudança de comportamento estará diretamente relacionada com a possibilidade de alteração normativa (Finnemore & Sikkink, 1998, p. 894).

2.1

O ciclo de vida da norma

Frente a este desafio, Finnemore e Sikkink (1998) sustentam a existência de um “ciclo de vida” da norma internacional, que se impõe como condição de possibilidade para transformação de condutas estatais. As autoras propõem, então, uma análise de um processo constituído por três estágios: um primeiro, que englobe o momento da criação e emergência de uma norma no plano internacional; um segundo, que indique o modo como a norma é difundida, influenciando outros Estados a observá-la; e, por último, a forma como ela é internalizada no âmbito doméstico, tornando-se parte da estrutura de identidade e interesse estatal.

De modo a contemplar essa análise em sua totalidade, as autoras adotam uma estratégia de estudo denominada por Kathryn Sikkink (2011) de *agentic constructivism*, que enfatiza não somente o comportamento estatal, mas também uma dinâmica de atores domésticos e internacionais não-estatais que contestam ideias, interpretam interesses e pressionam autoridades. Esse campo de estudo permite que indivíduos atuem como agentes expressivos e determinantes, dialogando com seus contextos sociais e, em última instância, transformando o

comportamento doméstico e internacional do Estado em que se encontram (Sikkink, 2011, pp. 236-237). Assim, ao priorizar a forma com que indivíduos e organizações promovem novas práticas e ideias, as autoras abrem mão de uma visão que situe o Estado como o único ator relevante no sistema internacional, indicando que há um papel importante da consciência e ação humana na determinação de políticas estatais e internacionais (2011, pp. 236-237). O agenciamento humano ganha papel fundamental, alçado como a primeira manifestação de vontade para uma transformação identitária estatal.

Atentando para a limitação de uma teoria construtivista estrutural, que é fundamentalmente centrada na relação entre o Estado e a estrutura internacional, Khagram, Riker e Sikkink (2002) afirmam que análises de política internacional que estabeleçam uma ponte com estudos que tratam do papel de movimentos sociais na construção de interesses nacionais, podem ser bastante enriquecedores e elucidativos, iluminando espaços que antes eram omitidos. Com ênfase em estudos empíricos de normas que envolvam a ideia de democracia e direitos humanos, os autores realçam a importância de atores não-estatais para criar, implementar e monitorar normas internacionais (Khagram et al., 2002, p. 4).

De acordo com esta perspectiva, atores não-estatais agem informando, persuadindo, e pressionando moralmente os Estados de forma a influir na transformação política doméstica e internacional. Reformulando significados de normas internacionais, a partir de um processo de justificação e enquadramento discursivo, eles promovem transformações de entendimentos e interpretações, permitindo alterações políticas significativas. As ações coletivas destes novos atores demonstram, quando implementadas, que o significado de uma norma internacional está em constante disputa (Khagram et al., 2002, p. 12). Segundo os autores – e da mesma forma que Kratochwil (1989) – tal disputa ocorre em meio a um contexto que deve ser levado em consideração.

Dividiremos, portanto, o resto do capítulo em três partes. Analisaremos, primeiramente, como se dá o surgimento de uma norma, determinando também quais os atores que participam dessa construção. Em um segundo momento, trataremos da difusão da norma internacional e suas particularidades – ou, conforme termo adotado por Finnemore e Sikkink, a “cascata da norma”. Por último, trataremos da internalização de uma norma por parte de um ator estatal – ou, de acordo com Amitav Acharya (2004), a “localização” da norma. Pretendemos,

assim, descrever todo o processo de constituição de uma norma internacional, provendo um fundamento teórico para o nosso estudo empírico sobre a localização de uma norma internacional específica, o direito à verdade. No decorrer deste capítulo, exemplificaremos cada etapa com o estudo sobre a norma internacional de responsabilidade penal individual, feita por Kathryn Sikkink (2011).

2.1.1

Surgimento da norma internacional: atores e contexto

De acordo com o texto de Martha Finnemore e Kathryn Sikkink (1998, p. 897), novas normas surgem a partir da contestação de um espaço normativo anterior, através de um embate de ideias e interesses. Esse confronto tem como protagonistas o que as autoras chamam de “empreendedores da norma”: agentes que atuam em prol de um comportamento que consideram desejável, mas que é diferente do atual comportamento dominante em uma comunidade. Como exemplo, Sikkink (2008) descreve que, durante a década de 1980, movimentos de direitos humanos na Argentina exigiam internacionalmente o julgamento e punição para indivíduos que cometeram violações de direitos humanos em seu país, a partir de um contexto em que o comportamento padrão internacional era o de não intervenção casos de crimes perpetrados em âmbito doméstico.

O “empreendedor de norma” constitui-se como ator que difunde uma ideia alternativa ao mosaico normativo pré-existente, através do enquadramento discursivo de uma nova norma. Segundo as autoras, o enquadramento discursivo feito pelo empreendedor da norma é fundamental para que o processo de modificação seja efetivo. Conduzindo o debate para o espaço público, o empreendedor da norma adota novas formas de abordagem sobre um tema antigo, possibilitando a modificação de significados, firmando novas interpretações sobre o tema e criando condições para o nascimento de novas normas (Finnemore & Sikkink, 1998, p. 897). Neste sentido, o empreendedor utiliza a norma como forma de justificar um novo comportamento frente a um contexto específico, afim de apresentar um método alternativo de resolução.

Para promover uma ideia alternativa, o empreendedor acaba por se valer de atores não-governamentais, que são constituídos essencialmente para esse tipo de função, ou cujas agendas podem convergir com as ideias provenientes da nova

norma. Khagram, Riker e Sikkink (2002, p. 6) elencam quatro formas de ação coletiva transnacional que servem de plataforma para empreendedores promoverem uma norma: as organizações não-governamentais, os movimentos sociais (transnacionais ou domésticos), as coalizões transnacionais e as redes de advocacia. Cada uma dessas ações coletivas age em níveis de mobilização, conexão e formalidades diferentes, podendo causar resultados diversos no contexto político local e internacional.

Primeiramente, as organizações não-governamentais (ONG's) são grupos constituídos formalmente, e tem como objetivo influenciar mudanças sociais. Fruto de capital privado, sem fins lucrativos e de cunho profissional, uma ONG pode ser doméstica ou internacional, a depender do número de estabelecimentos em diferentes Estados e da forma com que sua estrutura de tomada de decisões é desenhada entre seus escritórios-sede (Khagram et al., 2002, p. 6).

Em relação aos movimentos sociais, os autores os percebem como importantes agentes na dinâmica de surgimento de uma nova norma. Empreendendo ações coletivas na sociedade, e de caráter menos profissionalizado que uma ONG, os movimentos sociais são possuidores de um pequeno aporte de capital privado e são constituídos, majoritariamente, por ativistas voluntários com propósitos comuns de transformação social. Ainda que a maioria deles não atue transnacionalmente, os movimentos sociais são receptores de informações e atuantes em campanhas transnacionais, possibilitando a promoção de ideias e normas internacionais (2002, p. 8). Nesse sentido, podemos afirmar que os movimentos sociais são destinatários importantes da difusão de normas internacionais. Compreendidos como mobilizadores políticos domésticos, os movimentos sociais têm grande importância na transformação normativa de um Estado. A pressão feita por esse tipo de ator para que normas de direitos humanos sejam observadas pelo Estado, por exemplo, é fundamental.

Já as coalizões transnacionais são redes de atores, de diferentes países, que tem o intento de coordenar estratégias práticas ou táticas que influenciem na mudança de comportamento social. Ao arquitetar redes de caráter formal, as coalizões produzem campanhas transnacionais, combinando formas e táticas para atingirem seus objetivos, relatando a seus membros todo o processo de uma campanha. Khagram, Riker e Sikkink (2002, p. 8) ressaltam, entretanto, que tais coalizões são a forma mais rara de ser observada no plano internacional.

Por último, a rede de advocacia internacional, caracterizada pelos laços informais que é produzido entre seus diversos agentes não-estatais, tem como propósito estabelecer uma troca de informações, a partir de um compartilhamento de valores entre seus participantes. De acordo com Margaret E. Keck e Kathryn Sikkink (1998, p. 1), as redes de advocacia atuam de forma a abrir canais de acesso para o sistema internacional, possibilitando a atores não-estatais um maior empoderamento e intervenção, tanto em assuntos estatais quanto internacionais. O não envolvimento direto em atividades ou em manifestações as diferenciam de movimentos sociais e ONG's – que, geralmente, também fazem parte de uma rede de advocacia transnacional. Conforme Keck e Sikkink (1998, p. 7), as campanhas empreendidas pelas redes são atividades estratégias orquestradas por seus membros que, usualmente, tem como foco um espaço geográfico, um país específico, por exemplo, ou um assunto geral, como o combate a tortura.

Keck e Sikkink (1998) elucidam a forma de trabalho das redes de advocacia a partir do caso concreto da luta pelos direitos humanos na ditadura da Argentina. No início do regime militar argentino, organizações estrangeiras, como a Anistia Internacional, documentavam e condenavam a prática repressiva de desaparecimento de oponentes da ditadura. Posteriormente, em conjunto com outras organizações internacionais e domésticas de direitos humanos (além de indivíduos que exerciam cargos importantes em países influentes, como nos Estados Unidos), construiu-se uma rede de advocacia internacional que, a partir da troca de informações, logrou pressionar o regime a, primeiramente, diminuir as violações promovidas contra seus oponentes e, posteriormente, a condicionar mudanças de comportamento no próprio seio da organização militar – estabelecendo uma gradual liberalização política (1998, pp. 103-110).

De acordo com Thomas Risse e Kathryn Sikkink (1999), as redes de advocacia servem para três propósitos principais: em primeiro lugar, ao colocarem em destaque os Estados violadores de normas internacionais, as redes aumentam a conscientização moral sobre o caso, recordando aos países liberais de seu comprometimento com as normas internacionais. Ademais, as redes estimulam grupos locais a se organizarem e mobilizarem, legitimando sua causa a nível internacional. Por último, ao questionar as violações de normas internacionais, as redes de advocacia geram uma pressão no Estado tanto a nível doméstico quanto internacional (1999, p. 5).

Como um quinto possível candidato a promoção de normas, Finnemore e Sikkink (1998, p. 899) recordam que organizações internacionais também servem de plataforma para essa função. Ao analisar o papel da Argentina como agente difusor da norma internacional de responsabilidade penal individual, Sikkink aponta para a Organização dos Estados Americanos como o meio utilizado para conferir legitimidade à esta nova norma. A conclusão de 1992 da Comissão Interamericana de Direitos Humanos sobre o caso das leis de anistia da Argentina – constatando que, tanto a “Lei de Ponto Final” (1986), a “Lei de Obediência Devida” (1987) quanto os perdões concedidos pelo presidente Menem eram incompatíveis com a Convenção Americana de Direitos Humanos – foi fruto de um questionamento promovido por ONG’s argentinas de direitos humanos que tinham como fundamento normativo a obrigação de se julgar criminalmente os perpetradores de direitos humanos no país (Sikkink, 2008, p. 11). Assim, a OEA serviu como plataforma de difusão de normas.

A essa dinâmica particular ocorrida na Argentina, Keck e Sikkink (1998) conceituam-na como sendo exemplo do “efeito bumerangue”. Buscando alavancar transformações políticas locais bloqueadas pelo Estado de origem, o efeito bumerangue consiste em um movimento de conexão e troca de informação entre atores domésticos de um Estado e atores internacionais (sejam eles organizações internacionais ou outros Estados). Ao não encontrar meios para modificar determinados comportamentos do governo, esses atores transpassam o Estado, criando vínculos diretos com atores internacionais. Estes, por terem voz e influência no plano internacional, pressionam o Estado em questão para alterar seu comportamento (1998, pp. 12-14).

Em todo caso, o objetivo do empreendedor de norma, juntamente com as possíveis plataformas pelas quais ele pode atuar, é promover uma norma específica, de forma que atores estatais possam endossá-la, passando a ser mais um agente ativo na difusão da norma internacional (Finnemore & Sikkink, 1998, p. 900). Usualmente, para que uma norma emergente seja difundida no sistema internacional, as autoras afirmam que é necessária uma institucionalização da

mesma dentro de algum fórum internacional. Assim, a nova norma pode, por vezes, ganhar status de lei internacional¹⁶.

Antes da etapa que Finnemore e Sikkink (1998) denominam de “cascata da norma”, as autoras observam que há uma etapa de inflexão da norma, onde o esforço para promovê-la deixa de ser somente dos empreendedores domésticos. Uma vez apropriada por alguns Estados ou organizações internacionais, a norma passa a ter uma trajetória autônoma¹⁷, difundindo-se sem a necessidade de patrocinadores fixos.

Em uma análise alternativa a de Finnemore e Sikkink (1998), Amitav Acharya (2011) teoriza o processo de criação de uma norma internacional, cunhando o termo de “subsidiariedade da norma”, na qual ele define como “um processo por onde atores locais criam novas regras com o objetivo de preservar sua autonomia da dominação, negligência, violação ou abuso pelos atores centrais mais poderosos” (Acharya, 2011, p. 97). Focando em Estados periféricos, Acharya afirma que estes atores políticos, geralmente, são os maiores questionadores das normas existentes, estando a frente de novas propostas normativas. Isso se justifica pois, de um lado, tais Estados são os mais excluídos do processo de produção de normas internacionais. Por outro, a subsidiariedade da norma se dá quando um Estado periférico se depara com “hipocrisias” sistêmicas – quando há uma clara violação da norma internacional, mas observa-se pouca capacidade (ou vontade) do sistema em coibir tal violação ou prevenir futuras recorrências (2011, p. 100).

Assim, Acharya (2011) opta por uma perspectiva que enfoca na insatisfação de Estados de “Terceiro Mundo” com as normas internacionais que preponderam no sistema, uma vez que essas privilegiariam países dominantes. Como efeitos

¹⁶ O caso exemplificado até agora, o da norma de responsabilização individual de violações de direitos humanos, entretanto, não foi consolidada até 1998, quando da sua ratificação pelos Estados-partes do Estatuto de Roma, estabelecendo o Tribunal Penal Internacional. Em que pese a demora para a criação de uma lei internacional que representasse a norma de responsabilização individual, a mesma passou, a partir do caso argentino, a ser sociabilizada por diversos atores estatais e organizações internacionais, passando a ser compreendida como inerente, parte da identidade de um Estado democrático, em cujo passado recente foram verificadas violações de direitos humanos.

¹⁷ Entre os meios que indicam o momento em que se dá o ponto de inflexão, Finnemore e Sikkink apontam primeiro para um quesito quantitativo – aproximadamente um terço dos países do sistema internacional devem estar de acordo com a nova norma. Em segundo lugar, a identidade do Estado que patrocina a norma é determinante para que se chegue ao ponto de inflexão. Dessa forma, o rol do Estado, que adotou a norma, no sistema internacional é fundamental para sua posterior difusão (Finnemore & Sikkink, 1998, p. 901).

dessa subsidiariedade de normas internacionais, o autor aponta que as novas normas propostas normativas desafiariam e resistiriam às imposições de atores centrais do sistema internacional, além de apoiar e fortalecer a autonomia de estados periféricos da influência de grandes potências mundiais (Acharya, 2011, pp. 101-102).

2.1.2

Difusão, cascata e socialização da norma internacional

Após transpor o ponto de inflexão, a norma internacional volta-se para uma nova etapa do seu ciclo de vida, onde a mesma é difundida¹⁸ de forma mais dinâmica. Nesse momento, os atores empreendedores da norma, ainda que relevantes peças nesse movimento, não são os únicos agentes a promovê-la: um processo de “contágio” entre os Estados passa a ser observado. Após complexas estratégias de ativistas para inserir a norma dentro de um debate internacional, criando consenso entre diversos atores estatais estratégicos, observa-se que a norma tende a percorrer o seu próprio caminho.

Promovendo rápidas e dramáticas mudanças no cenário internacional, as normas passam por um estágio cunhado por Ellen Lutz e Kathryn Sikkink (2001) como sendo a “cascata da norma”. Mesmo não havendo formas precisas de descrever como ocorre o efeito cascata, as autoras sugerem que ela reflete uma “coleção de eventos afirmativos da norma”, observados principalmente através de discursos que reafirmam a importância da norma. Tais eventos, por sua vez, alteram o comportamento estatal, que passa a aquiescer com a nova norma (2001, p. 4).

De acordo com Sikkink (2011, p. 11), somente normas consistentes são difundidas. O estudo que Sikkink se propõe a analisar em sua obra *A Cascata da Justiça* – sobre o processo de difusão da norma de responsabilização penal individual – nos traz importantes ensinamentos sobre o seu particular sucesso. A autora recorda que as sociedades da América Latina, como um todo, passavam por uma situação política similar. Governados por regimes totalitários, que se

¹⁸ “Difusão” é o nome dado ao evento que envolve a adoção de um comportamento estatal a partir da influência das escolhas feitas por outros Estados. A interdependência de decisões estatais é um subcampo expressivo, tanto em ciências políticas, em estudos comparativos ou em RI. Divididos em função dos objetos difundidos a serem observados (normas, tipos de governo, motins, golpes, protestos, etc.), o extenso número de estudos sobre difusão demonstra que esse é um tema caro a vários campos de pesquisa na atualidade. Para mais informações ver GRAHAM, Erin R.; SHIPAN, Charles R.; VOLDEN, Craig. The Diffusion of Policy Diffusion Research in Political Science. **British Journal of Political Science**, 2012, pp 1 - 29.

utilizavam da violência para estabelecer a ordem interna, essas populações conviviam com violações diárias de direitos humanos e se questionavam se haveria punição para as autoridades que permitiam e/ou produziam tais atrocidades. Até então, a prática internacional para lidar com casos dessa natureza se pautava na soberania estatal, afirmando que não era competência de nenhum Estado julgar outro em casos de violência de ordem doméstica. Mesmo não sendo o primeiro país a enfrentar essa problemática, o caso da Argentina é emblemático pois foi disparador de uma cadeia de eventos, percorrendo toda a região latino-americana, que terminou por consolidar um novo entendimento acerca da aplicação de normas de direitos humanos. A difusão de comissões da verdade, de julgamentos domésticos, estrangeiros e internacionais de oficiais responsáveis por assassinatos em massa, tortura e desaparecimento forçado não somente consolidou um novo campo de atuação de direitos humanos como também abriu espaço para que se questionasse os limites da soberania estatal quando, a partir desse evento, a sociedade internacional passou a sobrepor normas de direitos humanos à supremacia e imunidade do Estado em assuntos domésticos, criando obrigações aos atores domésticos e internacionais nunca antes vistas (Sikkink, 2011, pp. 1-20).

Para que haja o “efeito cascata”, um processo de “socialização”, entre atores estatais e não-estatais, entra em voga. Por “socialização” compreende-se “a indução de novos membros (...) às formas de comportamento que são preferidas na sociedade” (Risse et al., 1999, p. 11). Neste sentido, normas internacionais são socializadas para adequar “Estados-párias” a um “comportamento padrão”, que é esperado por um conjunto de atores estatais. Aduzir um ator estatal a aquiescer com normas de direitos humanos, por exemplo, seria parte de uma agenda da sociedade internacional que enfatiza ideias normativas como as de preservação da vida, de uma sociedade doméstica se ver livre de violências, torturas e execuções, ou mesmo de um indivíduo não ser aprisionado sem o prévio julgamento estatal.

O conceito de sociedade internacional é fundamental para entendermos o processo de socialização. Também denominada de “sociedade de Estados”, ela pressupõe um grupo de atores que se julgam interligados por um conjunto de interesses e valores comuns, participando até de instituições coletivas em conjunto (Bull, 2002, p. 19). Essas identidades compartilhadas não somente condicionam o comportamento entre seus atores, como também delimita as fronteiras desse sistema social (Buzan, 2014, p. 13). De acordo com Hedley Bull, ao compartilhar tais

características e delimitar fronteiras, os Estados-parte da sociedade internacional passam a se considerar vinculados:

(...) a determinadas regras no seu inter-relacionamento, tais como a de respeitar a independência de cada um, honrar os acordos e limitar o uso recíproco da força. Ao mesmo tempo, cooperam para o funcionamento de instituições tais como a forma dos procedimentos do direito internacional, a maquinaria diplomática e a organização internacional, assim como os costumes e convenções da guerra (Bull, 2002, p. 19).

O viés identitário percebido no conceito de sociedade internacional se adequa à própria lógica construtivista: ao ser constituído por Estados, o sistema internacional consolida ideias e valores (em forma de normas) que são constantemente replicados, o que termina por apresentar um quadro de comportamentos desejáveis aos participantes do sistema. Dessa forma, ao provocar uma mudança de comportamento estatal – por meio da socialização – a estrutura influencia um Estado a se adequar à sociedade internacional, introduzindo-o para dentro dos limites do seu sistema social. Seguindo a lógica descrita por Lutz e Sikkink (2001, pp. 5-6), aquiescer com as normas de direitos humanos passou a ser constitutivo da identidade da sociedade internacional de Estados democráticos.

De acordo com Thomas Risse, Stephen C. Ropp e Kathryn Sikkink (2013), alguns são os mecanismos utilizados pelos Estados e pela estrutura para induzir a socialização de outro ente estatal. Empregado através de uma lógica de apropriação ou de consequência, a socialização compele o Estado a agir racionalmente – de acordo com os custos e benefícios impostos ao aquiescer ou não com uma norma internacional –, ou influencia o mesmo a participar de uma comunidade que detém uma identidade semelhante, e que compartilha normas em comum, como a que está sendo sociabilizada (2013, p. 12).

Entre os mecanismos de socialização analisados, dois estão ligados diretamente a uma lógica da consequência: a sanção e a coerção. Seja por não se comportar de acordo com um tratado internacional¹⁹, ou por cometer atos reprováveis (ou isentar-se de atos desejados), um Estado pode ser compelido a modificar sua conduta. Na procura em cessar com as restrições impostas pela sociedade internacional, poderemos observar concessões táticas feitas pelo Estado

¹⁹ O termo “tratado” deve aqui ser entendido de forma ampla, abarcando tanto acordos, convenções, regras internas de instituições, protocolos, memorandos, convênios, etc.

pressionado, a fim de demonstrar um possível interesse a adequação normativa. Keck e Sikkink (1998) nos fornecem a ilustração de um caso de concessão tática, quando recordam que em 1978, frente a diversas sanções comerciais por parte dos Estados Unidos e Europa, o regime militar na Argentina diminuiu, expressivamente, o número de desaparecimentos forçados, afim de se apresentar aos demais como um Estado que teria adequadado às normativas internacionais de direitos humanos, mesmo que não tivesse internalizado de fato tais normas (Keck & Sikkink, 1998, p. 107).

Outra forma de socialização analisada é a que opera por meio de recompensas aos que se adequam à norma internacional. A partir de uma lógica inversa ao sistema de sanções e coerções, a recompensa incentiva um Estado a aquiescer a norma, oferecendo premiações imediatas ao “bom discípulo”. Esse mecanismo trabalha principalmente com base em uma lógica da consequência – pela relação material entre agir em conformidade com a norma e o resultado concreto esperado (Risse et al., 2013).

A persuasão e o discurso são outras formas de socialização, ligada diretamente com a identidade do Estado. Por meio da argumentação, da conscientização moral e por vezes até da vexação, esse mecanismo põe em destaque a relevância da norma debatida, apontando para a validade e importância da adequação estatal frente a outras opções de comportamento (Risse et al., 2013, pp. 14-15). Ele tem como foco o processo comunicativo, e procura – através do discurso – convencer o ente estatal a modificar seu comportamento, alterando o seu entendimento sobre a norma (Risse et al., 1999, pp. 13-14)²⁰.

Introduzidos os prováveis mecanismos de socialização de uma norma internacional, é válida a análise de Finnemore e Sikkink (1998) acerca das motivações de um Estado em responder positivamente a esses estímulos. Quando tratamos de mecanismos que atuam sob a lógica da consequência, fica simples deduzir quais são os “prós e contras” de se observar ou não uma norma. Não obstante, o que leva um Estado a aquiescer a uma norma e a interiorizá-la, a partir de uma lógica de apropriação? As autoras afirmam que os conceitos de

²⁰ Risse, Ropp e Sikkink (2013, p. 15) recordam que, em alguns casos, ainda que um Estado tenha interesse em se adequar à norma internacional, há a possibilidade de que ele seja incapaz de fazê-lo. Dessa forma, é necessário que esses mecanismos de socialização sejam adaptados aos Estados que, por exemplo, não detenham o monopólio da violência em seu território.

legitimidade, conformidade e estima são de grande relevância para este entendimento. Enquanto a legitimidade é importante tanto a nível doméstico como internacional – assegurar a adesão a normas internacionais é fator que constituiria uma boa imagem do soberano e seu modo de governar –, a conformidade está ligada a necessidade moderna de um país em participar da sociedade de Estados. Já a estima sugere uma necessidade que o Estado tem de ser reconhecido pelos seus pares como um ator que observa a normativa internacional (Finnemore & Sikkink, 1998, pp. 903-904).

2.1.3

A internalização da norma internacional

Continuando a analisar difusão de normas internacionais a partir do conceito de “ciclo de vida” de Finnemore e Sikkink (1998), a última etapa que analisaremos, pormenorizadamente, é a de internalização da norma no âmbito doméstico. Segundo as autoras, após um longo caminho de difusão, por onde a norma foi alçada ao plano internacional por seus empreendedores; passou pelo seu ponto de inflexão e começou a produzir o efeito cascata – onde um número grande de atores estatais e internacionais passam a aquiesce-la como parte de uma normatividade internacional –; ela é internalizada no plano doméstico, passando a fazer parte de um rol de ideias e valores que constituem o interesse estatal (1998, p. 904).

A partir dessa literatura construtivista de RI compreendemos que, uma vez internalizada em diversos países, através de seu efeito cascata, uma norma se torna tão aceita através do sistema que os demais Estados se submetem a mesma, quase que automaticamente (Finnemore & Sikkink, 1998, p. 904). De acordo com Finnemore e Sikkink (1998, p. 895 e 904), o processo de internalização de uma norma acontece quanto a mesma é considerada como tão natural (*taken-for-granted*, nas palavras das autoras) que nem passa por um processo de questionamento e de discussão sobre sua admissão.

Ao compreender a internalização como inevitável, algumas análises deixam de problematizar esse momento de difusão, passando a concentrar seus estudos no percurso promovido pela norma e sua aceitação. Outra preferência de estudo neste momento é em relação às formas elegidas pelos Estados e pelo sistema em transmitir uma norma internacional. Em outras palavras, a etapa de internalização

não recebe atenção merecida pelos primeiros autores de difusão de normas internacionais, uma vez que compreendem esse momento como efeito natural do processo de cascata da norma. Assim, ao invés de se analisar o processo de introdução da norma em um ambiente doméstico, muitos autores preferem analisar os padrões internacionais de difusão da norma – contemplando a quantidade de Estados que passaram a adotar uma determinada norma internacional –; ou realizam estudos qualitativos sobre os mecanismos utilizados para a socialização da norma.

Os trabalhos de Kathryn Sikkink são exemplares no que tange a análise de padrões de difusão internacional. Tendo como objeto de estudo a norma de responsabilização penal individual em situações de graves violações de direitos humanos, a autora analisa o crescimento quantitativo de julgamentos de autoridades estatais ou líderes de facções rebeldes, e o seu impacto no plano internacional. A partir dos resultados encontrados, a autora comprova uma tendência internacional de se levar violadores de direitos humanos à Justiça (Kim & Sikkink, 2013), principalmente por meio de tribunais domésticos (Sikkink & Walling, 2007). Ademais, ela atesta uma maior tendência de Estados do continente americano a adotarem a norma de responsabilização penal individual (Sikkink & Walling, 2007, p. 432). Nota-se que não há um questionamento acerca da internalização da norma de responsabilização por parte de cada ator estatal.

Por outro lado, estudos como os presentes nas obras editadas por Risse, Ropp e Sikkink (1999 e 2013) apontam para um esforço teórico em compreender o processo de recompensas, punições, argumentação e persuasão produzido para que “Estados-párias” adotem comportamentos políticos que a sociedade internacional considere adequados. A elaboração do modelo de análise em espiral, por Risse e Sikkink (1999), demonstra o empenho em se teorizar este processo que atravessa períodos progressivos de repressão, negação, concessões táticas, status prescritivo e, por fim, pelo comportamento consistente à norma. Entretanto, o nível doméstico de disputas e o processo de internalização de normas ainda não é contemplado.

2.2

Críticas à ideia de internalização

As duas análises acima mencionadas são alvos de duras críticas acadêmicas por não se atentarem a detalhes importantes. A forma de abordagem de

difusão de normas internacionais até então apreciada – e que recebe a alcunha de “primeira onda” – é marcada por adotar um “cosmopolitismo moral” da norma internacional (Acharya, 2004, p. 242). Ao elaborar esse julgamento teórico, é necessário que se analise no que consistiria esse “cosmopolitismo moral”. Assim, Amitav Acharya (2004) leciona que três são suas características principais: primeiramente, a “primeira onda” tem como fundamento a compreensão de que as normas internacionais difundidas no sistema internacional tem um caráter “universal” (ou “cosmopolita”) e benéfico para os Estados e a estrutura. Ademais, conforme observamos até o momento, essa abordagem percebe nos agentes transnacionais (os “empreendedores da norma”) os principais motores da difusão normativa. Por último, ainda que reconheça a persuasão como forma de convencimento, a primeira onda faria uso de um “proselitismo moral” para justificar a adesão à norma, já que seriam incontestáveis os benefícios produzidos pela norma, adequados aos valores que o sistema internacional representaria (Acharya, 2004, p. 242).

Corroborando com a análise crítica de Acharya, Jeffrey T. Checkel (1999) sustenta que há um grande hiato nas análises construtivistas sobre difusão de normas internacionais. Esse hiato se dá na falta de agenciamento dos tomadores de norma domésticos. Em outras palavras, estudos construtivistas de difusão de normas não consideram o agente local como personagem relevante para a internalização e aquiescência da norma, negando qualquer protagonismo dos mesmos. Assim, ao mesmo tempo em que os estudos anteriores não esclarecerem o motivo de uma norma ter impactos distintos em Estados diferentes, eles também não julgam importante analisar os mecanismos pelos quais a norma internacional atinge o ambiente doméstico (Checkel, 1999, p. 85).

Na análise de Checkel (1999), a falta de atenção aos componentes domésticos de cada Estado na difusão de normas internacionais gera estudos incompletos sobre a maneira com que essas normas afetam os interesses nacionais. O máximo que os atuais estudos logram é a produção de argumentos correlacionais, estabelendo um paralelo entre o comportamento estatal e a diretriz de uma norma internacional. A análise se mantém fundamentada em uma ontologia que é centrada na estrutura e nos agentes estatais participantes, marginalizando o agenciamento do ator local, do tomador de normas (1999, pp. 84-85).

Exploraremos, portanto, propostas de autores construtivistas que enfoquem no agenciamento de atores domésticos no processo de internalização de normas internacionais. Acreditamos que esse movimento revisa importantes contribuições para o estudo de difusão de normas, aprimorando os instrumentos de análise, fornecendo outras perspectivas e possibilidades de pesquisa – que inclui a nossa proposta de estudo de caso. Os dois autores acima mencionados serão abordados e suas concepções serão enfatizadas como possíveis caminhos a se seguir em uma análise empírica.

2.3

Localização de normas internacionais: uma outra forma de análise

Em seu artigo, Checkel procura salientar que normas domésticas influenciam na forma com que uma norma internacional impactará o interesse estatal. Adicionalmente, o autor oferece outro fator interveniente na internalização da norma: a estrutura doméstica. Esta também poderia determinar possíveis impactos e efeitos constitutivos da norma internacional no ambiente doméstico (Checkel, 1999, p. 84).

Com o intuito de analisar a primeira variável que intervêm no processo de importação normativa, Checkel introduz o conceito de “combinação cultural”. Definida como “a situação onde as prescrições incorporadas em uma norma internacional são convergentes com as normas nacionais, como refletido no discurso, no sistema legal (...) e nas agências burocráticas” (Checkel, 1999, p. 87), a combinação cultural sintetiza a correlação entre normas locais e internacionais. O nível de congruência entre normas locais e a que é difundida no sistema internacional é condição de possibilidade para a importação desta última. Uma norma de responsabilização individual de violações de direitos humanos, por exemplo, só poderá ser internalizada caso não exista nenhuma outra que comprometa o seu entedimento e efetivação. Portanto, se um Estado estabelece uma lei de anistia política a todos os participantes de um conflito armado, a norma de responsabilização não poderá ser introduzida, uma vez que ambas são diametralmente opostas. O mesmo se dará se o discurso de mudança de regime político for no sentido de aproximação e apaziguamento entre forças opostas,

evitando a volta do conflito – o que poderá obstruir a persecução penal em prol de uma “paz duradoura”, sem revanchismos de nenhuma das partes.

O autor também analisa que existem dois mecanismos diferentes de difusão de normas no plano doméstico: “debaixo para cima” (*bottom-up*) ou “do topo para baixo” (*top-down*). Enquanto no primeiro mecanismo há um movimento de atores não-estatais e de redes de políticas nacionais e transnacionais unidas, que mobilizam os tomadores de decisão doméstica a modificarem a política estatal; o segundo mecanismo compreende uma mobilização da própria elite política estatal, que adota unilateralmente uma norma internacional. Segundo o autor, o processo observado em um caso específico vai variar de acordo com a estrutura doméstica encontrada no local. Checkel (1999, pp. 88-90) apresenta quatro categorias de estruturas sociais – que relacionam governo e sociedade – que podem ser encontradas em um Estado: estrutura liberal, corporativista, estatista e Estado-sobre-sociedade. A estrutura a ser observada varia de acordo com a concentração de poder que o Estado tem para, sozinho, modificar normas locais, e com poder de influência que a sociedade e os agentes não-estatais possuem para introduzir novos entendimentos normativos.

Assim, em uma estrutura doméstica liberal, grupos sociais participam ativamente na elaboração de políticas públicas, sendo o Estado mais permissível a esse tipo de influência. A partir de discursos que empoderem a norma, o mecanismo observado neste tipo de estrutura societária é o *bottom up*. De forma oposta, em um Estado onde se percebe um alto nível de controle político e social do governo sobre a sociedade, a única possibilidade de importação da norma internacional em uma estrutura de “Estado-sobre-sociedade” é o *top-down*, onde o pré-requisito é a aceitação da elite política à nova norma. Já as duas formas intermediárias, a “estrutura corporativista” e a “estrutura estatista”, representam um ambiente onde tanto a elite política quanto a sociedade – por meio de movimentos sociais – influenciam no processo de importação da norma. A diferença está na importância dada a cada parte: enquanto, na “estrutura corporativista”, a sociedade tem um peso maior no empoderamento normativo (com predomínio do mecanismo *bottom up*), a “estrutura estatista” ainda conta com uma preponderância de atores governamentais, atuando de forma dominante a conduzir uma norma para a agenda doméstica (Checkel, 1999, pp. 89-90).

Amitav Acharya (2004) sustenta que, se todo e qualquer Estado atua no plano internacional a partir de uma identidade própria (que constitui e é constituída pela estrutura internacional), variações de comportamento estatal ou das normas internacionais podem gerar conflitos entre o doméstico e o internacional. É dizer: da mesma forma em que uma norma internacional surge a partir da contestação de uma norma anterior – de um embate de valores e interesses entre o doméstico e o internacional – autores como Acharya (2004) e Checkel (1999) afirmam que pode haver confrontos normativos no processo de internalização de uma norma.

A partir das inconformidades de valores, das diferenças normativas, entre o doméstico e o internacional, Acharya (2004) afirma que é possível observar a formação de diferentes resultados em uma tentativa de internalização de norma. Em primeiro lugar – e na mesma linha de Sikkink e Risse – uma norma internacional pode ser inteiramente aceita no plano doméstico, modificando o comportamento estatal, afastando normas locais que, por ventura, se opusessem à normativa internacional. Para esse resultado ocorrer, é preciso que a norma local divergente (se houver) já seja disfuncional, ou esteja sendo contestada pelos próprios atores locais. De acordo com Acharya, esse tipo de resultado – de adotar uma norma internacional sem restrições – é raramente encontrado em estudos de difusão normativa (2004, p. 247).

Por outro lado, pode haver resistência doméstica frente a norma internacional. O que seria entendido pela “primeira onda” como uma postura ilegítima ou imoral, a não-aceitação de uma norma pelos seus atores locais (os tomadores de norma) é vista aqui como um obstáculo entre o doméstico-internacional. Por vezes, a norma local é tão bem aceita e difundida na sociedade que é capaz de repelir qualquer tentativa de alteração, causando a uma falha de transmissão da norma internacional (Acharya, 2004, p. 254).

Em outros casos, a resistência enfrentada em um primeiro momento pode, paulatinamente, conceder espaços para que a norma internacional seja inserida no plano doméstico. A diferença entre o primeiro resultado e este último é que, enquanto naquele percebemos uma aceitação da norma na sua totalidade, a contestação observada neste abre espaço para um processo de construção de congruência entre a norma local e internacional. A esse processo de reconstrução de normas estrangeiras que se ajusta ao contexto local chamamos de “localização”.

De acordo com Acharya, o conceito de localização é compreendido como “a construção ativa de ideias estrangeiras por atores locais, que resulta em um desenvolvimento de uma congruência significativa com crenças e práticas locais” (2004, p. 245). Como podemos verificar, a localização prioriza os agentes locais no processo de convergência entre a norma local e internacional. O autor sugere que, enquanto a maioria dos autores construtivistas privilegiam agentes transnacionais – que, a partir de uma agenda “moral universal”, mobilizam a opinião popular internacional, apoiando a criação de organizações com opiniões semelhantes em outros países –, o conceito de localização volta sua abordagem para agentes locais, cujo objetivo é a implementação da norma internacional, legitimando-a através de um processo de construção de congruência com ideias e valores locais (Acharya, 2004, p. 249). Por ter mais sensibilidade com o contexto doméstico, o agente local tem maior capacidade de interpretar a norma, de forma a avançar com o processo de localização. Isto não quer dizer que não exista espaço de atuação a agentes transnacionais: somente que, de forma a tornar a importação efetiva, há a necessidade de que agentes estrangeiros atuem através de correspondentes locais, e que estes costumam interpretar e adequar a norma ao local (Acharya, 2004, p. 249).

No que tange ao processo de construção de congruência entre a norma internacional e local, o autor enfatiza sua dinamicidade, indicando que são necessárias formas de análise que vão além da descrição estática da possibilidade de conformidade entre a norma e o contexto local. Acharya nos apresenta dois conceitos que podem ser utilizados para esse fim: equandramento (*framing*) e transplante (*grafting*). Ambos são conceitos que enfatizam o uso da comunicação na reinterpretação normativa. Assim, e na mesma linha de Kratochwil (1989), há um processo argumentativo em exercício que procura justificar a legitimidade da norma internacional dentro de um contexto local.

No processo de enquadramento, o agente local (locutor) identifica à sociedade (interlocutor) quais as normas e valores que se fazem presente no contexto local, de forma a “enquadrar” a norma internacional debatida dentro da moldura doméstica, demonstrando possíveis convergências entre as duas²¹. O processo de transplante, de outro lado, pressupõe um interlocutor local que associa a

²¹ Sobre a teoria comunicativa do enquadramento, ver MENDONÇA, Ricardo Fabrino; SIMÕES, Paula Guimarães. *Enquadramento: Diferentes operacionalizações analíticas de um conceito*. RBCS Vol. 27 n° 79, junho de 2012.

norma internacional a uma outra pré-existente no contexto local, de forma a demonstrar uma familiaridade entre as duas.

Sem embargo, o processo de localização de Amitav Acharya vai além de uma reinterpretação normativa. O enquadramento e transplante fazem parte de um quadro maior de possibilidades da localização, que compreende uma iniciativa local de adaptar a norma internacional, criando uma nova norma, modificada, fruto de influências domésticas e internacionais. Acharya faz referência a uma norma “podada”, “aparada” (2004, p. 246). Segundo o autor, ao mesmo tempo em que os atores locais percebem na norma internacional uma forma de fortalecer suas intuições domésticas, elementos da norma internacional que poderiam ter consequências negativas – que poderiam sacrificar valores locais – são vistos como custos sociais e políticos e, conseqüentemente, são excluídos durante a localização (Acharya, 2004, p. 246). Dessa forma, ao localizar uma norma, o Estado consolida uma maior legitimidade e autoridade no plano internacional, sem abrir mão da sua identidade local. Faz-se necessário compreender a disputa política implicada nessa adequação normativa.

Ao questionar o que leva tomadores de norma a localizarem uma norma internacional, Acharya (2004) elenca alguns catalizadores de mudança normativa, que disparariam iniciativas estatais na busca de novos padrões. Crises de segurança ou econômica mundial poderiam fomentar a adequação dos Estados em um contexto diferente. Outro motivo de adequação estatal se daria a partir de uma mudança sistêmica, de distribuição de poder, ou na transformação de interesses de grandes potências. Ademais, uma manifestação massiva internacional promovendo uma norma pode ser suficiente para um Estado resolver adotá-la.

Por último, a própria transformação na identidade doméstica pode impulsionar o Estado a patrocinar novas normas internacionais que correspondam à sua nova identidade (Acharya, 2004, p. 247). Percebemos aqui que as formas listadas ocorrem por mecanismos onde o tomador da norma assume uma posição ativa em optar por localizar a norma – ou porque acredita que a mesma pode fortalecer sua identidade, ou porque se encontra compelido a se adequar ao contexto internacional.

2.4

Localização como forma de análise

Ao nos questionarmos sobre a maneira como mudanças comportamentais estatais ocorrem em um sistema internacional, observamos que as normas internacionais têm função essencial no processo de difundir ideias e valores. Analisando o “ciclo de vida” da norma, proposto por Finnemore e Sikkink (1998), encontramos o primeiro esforço em se teorizar o nascimento, propagação e internalização de uma norma internacional.

Através dessa perspectiva, procuramos examinar como ocorre a transformação de identidade e interesse estatal. Não obstante, Checkel (1999) e Acharya (2004) expõe uma fragilidade do conceito de internalização de normas, de Finnemore e Sikkink (1998). Atentando-se a atores locais para a interpretação e construção de congruência entre normas locais e internacionais, Acharya (2004) evoca o conceito de localização da norma internacional, procurando justificar os possíveis embates políticos internos durante a internalização de uma norma.

O próximo capítulo versará sobre a norma internacional que será especificamente trabalhada no restante de nosso trabalho. Mais do que uma análise legal do que representa o direito à verdade e como ele surge no sistema internacional, trataremos de um dos mecanismos empregados atualmente para a realização desta norma. A comissão da verdade é entendida aqui como uma prática recorrente de Estados soberanos para a efetivação e observação do direito à verdade. Ainda que este não seja o único mecanismo de implementação do direito à verdade (como veremos no próximo capítulo), a comissão da verdade tem hoje importância ímpar para Estados em transição de regime – de um regime autoritário, de uma guerra civil, para um regime democrático – e que tem a intenção de aquiescer com normas de direitos humanos.

3

Explorando a Justiça de Transição: o Direito à Verdade e a Comissão da Verdade

Após nos debruçarmos sobre as perspectivas teóricas que analisam a difusão e localização de normas internacionais, passaremos agora a tratar da norma específica a ser debatida em nosso estudo. Ao investigar a comissão da verdade sob as lentes do construtivismo, compreendemos que ela é uma prática particular que visa a efetivação de um direito específico. O direito à verdade – entendido como direito de qualquer vítima, familiares, entes queridos e a sociedade como um todo a saber o que aconteceu durante um período violento passado – servirá de base normativa para o estudo das comissões da verdade.

Desde já, e como deixaremos explícito nesse e nos próximos capítulos, sublinhamos que a comissão da verdade não é a única prática possível para a realização do direito à verdade. Observaremos especificamente nesse capítulo que o direito à verdade é mais extenso do que esse mecanismo específico de justiça transicional. Justificamos aqui nosso recorte pela potencialidade que uma comissão da verdade tem de propagar suas descobertas, de lembrar a sociedade dos abusos ocorridos, além de esclarecer as estruturas, contextos, instituições e os personagens que fizeram parte da produção dessa violência.

Dito isso, percorreremos este capítulo no seguinte sentido: inicialmente, trataremos do conceito de justiça de transição. Estudaremos sobre o que esse termo significa, qual sua origem, seus mecanismos práticos e suas bases normativas internacionais. Posteriormente, daremos destaque ao direito à verdade como norma internacional ligada aos direitos humanos. Sublinharemos suas características, indicaremos a presença da mesma em tratados e decisões, além de apontar algumas das práticas que a efetivam. Por último, exploraremos o mecanismo da comissão da verdade como uma das possibilidades de realização do direito à verdade. Trataremos de sua definição, objetivos e limites, além de contemplarmos uma pequena, mas essencial, parte da história das comissões da verdade. Acreditamos que, ao final do capítulo, o leitor terá uma perspectiva geral e crítica desses três temas propostos, de forma que possamos aplicá-los nos próximos capítulos.

3.1

Justiça de transição: conceito e normativa internacional

Lidar com um recente passado hostil, de conflito armado interno ou de repressão política é tarefa complexa para qualquer sociedade. Diante períodos recentes de autoritarismo e/ou confronto bélico, o esforço empreendido em se desatrelar de certas amarras políticas, psicológicas e sociais, de forma a enxergar um novo horizonte de possibilidades reconciliadoras e caminhar para uma possível, mas nunca plena, superação de traumas e perdas é visto por uma sociedade como um grande desafio.

Esse desafio é ainda maior quando percebemos que não é somente a violência fatal que impõe tristeza e sofrimento a uma sociedade. Priscilla Hayner (2010) testemunha que os resquícios dos abusos do passado causam danos por vezes maiores do que a imediata dor da perda: vítimas feridas que ainda transitam na sociedade; testemunhas vivas de atrocidades; familiares e amigos que continuam na aflição busca pelo paradeiro de seus entes queridos, e que são incapazes de se lamentar plenamente por tudo o que ocorreu; além de uma população traumatizada e marcada pelo medo são algumas das consequências observáveis nesses casos. Há também uma desconfiança generalizada frente às instituições estatais – polícia, governo e forças armadas, por exemplo – que deve ser levada em consideração no período de pós-conflito, durante o processo de cicatrização e reconstrução nacional (Hayner, 2010, p. 3).

Durante situações de transição de regime, é natural que os meios e instituições disponíveis na estrutura permanente de um Estado, e que deveriam assumir um papel conciliador e julgador, não sejam suficientes para satisfazer todas as demandas da população. Se, por um lado, há uma expectativa inicial de que supostos autores de atos criminosos sejam julgados, e eventualmente condenados, a mesma pode ser frustrada por diversos motivos: seja pela incapacidade da justiça estatal em contemplar a quantidade excessiva de casos; seja pela possível existência de leis que anistiem perpetradores de violações de direitos humanos; seja pela também possível previsão de prescrição dos crimes cometidos na legislação doméstica; ou até mesmo por impedimentos – estratégicos, políticos, ou mesmo por ameaças a uma possível volta ao estado de violência anterior (Freeman, 2006, pp. 9-10).

Tratada como um mecanismo que não foi concebido para reparar violações cometidas em grande escala, que não leva em consideração a vítima como um ator relevante na sua execução e que tem capacidade reconciliadora e restauradora limitada, a justiça criminal passa a ser entendida somente como parte da solução. Mark Freeman (2006, p. 10) indica que, em vista da incapacidade estatal em remediar as violações cometidas no passado unicamente através da justiça penal, instaura-se um movimento de construção que idealiza novos modelos de resposta institucional, que auxiliam a ampliação do conceito de “justiça”.

A justiça de transição (ou justiça transicional) “preocupa-se com o modo como Estados em transição da guerra para a paz, ou de um governo autoritário para a democracia, abordam seus legados particulares de abuso em massa” (Freeman, 2006, p. 4). Ela é concebida como um conjunto de mecanismos forjados ao longo do tempo, em espaços diferentes do globo, e que pretende dar soluções a sociedades em períodos de transição de regime estatal. Ruti Teitel (2000, p. 5) observa que tal transição tem natureza normativa e é embutida em uma visão de mundo particular, liberal. Nesse sentido, a justiça de transição é o intermédio de dois regimes, onde as ideias de passado e futuro são tensionadas por um presente transitório, que percebe no conceito de “justiça” o seu pilar e guia fundamental para o progresso e desenvolvimento.

Eduardo González Cueva (2011) aduz a uma compreensão internacional, especialmente durante a década de 1980, da necessidade de legitimação de novos regimes estatais a partir de um compromisso efetivo com os direitos humanos. Estes direitos, que representam normas estabelecidas em tratados e costumes internacionais (em especial aos direitos humanos intitulados de “primeira e segunda geração”²²) e que foram encampados pela sociedade internacional como imprescindíveis para o encaminhamento de um Estado de Direito, prescrevem ideias e valores fundamentais aos novos regimes estatais. Em contrapartida, tais atores estatais se veem compelidos a elaborar condutas internacionais que aquiesçam com os direitos humanos.

²² Os chamados “direitos humanos de primeira geração” são aqueles voltados à proteção dos direitos civis e políticos de cada indivíduo. Já os “direitos humanos de segunda geração” versam sobre direitos sociais, econômicos e culturais. Dependendo do autor ou linha a se seguir, encontrar-se-ão outras dimensões, gerações, dos direitos humanos – como aqueles ligados ao progresso, meio ambiente, autodeterminação dos povos, democracia, pluralismo, etc.

De acordo com o Relatório do Secretário-Geral das Nações Unidas para o Conselho de Segurança sobre o Estado de Direito e Justiça Transicional em Sociedades em Conflito ou Pós-Conflito (UN Doc. S/2004/616), o termo “justiça transicional” é associado às “tentativas de uma sociedade em ‘vir a termo’ com o legado de abusos em larga escala de seu passado, de forma a garantir a responsabilização, servir a justiça e alcançar a reconciliação”. O relatório realça três objetivos principais da justiça de transição: responsabilização, justiça e reconciliação. O significado de cada um destes objetivos, entretanto, não é completamente esclarecido no relatório. Se, por um lado, a ideia justiça é definida de forma clara no texto – “responsabilização e equidade na proteção e defesa de direitos e a vindicação e punição de crimes” –, de outro, esta definição se sobrepõe à noção de responsabilização.

No que tange a ideia de reconciliação, Paul Van Zyl (2005, pp. 54-55) a entende como um esforço político em acabar com suspeitas e inimizadas entre setores, grupos ou etnias de uma mesma sociedade. Alvo de diversas críticas, a noção de reconciliação foi amplamente defendida por violadores de direitos humanos de forma a se evadir da responsabilização dos crimes cometidos²³.

Outrossim, subsiste um quarto princípio que dá fundamento aos outros: o conceito de *rule of law* (ou o “estado de direito”). Definido como um princípio de governança, ele implica no respeito à supremacia da Lei por parte da população, atores governamentais e não-governamentais (ONU, 23 August 2004, p. 4). Teitel (2000, pp. 11-12) levanta questionamentos acerca do real significado deste conceito pois, se *rule of law* significa regularidade, estabilidade e aderência à lei prévia, um período de transição de regime tem o condão exatamente de testar os limites desse conceito. Em um contexto que se concebe a possibilidade de julgar indivíduos que cometeram crimes que, à época do seu cometimento, não eram tipificados em lei, abre-se um debate sobre as fronteiras de *rule of law* e da legitimidade de todo um sistema legal doméstico.

A autora afirma que duas são as tradicionais perspectivas quanto a este imbróglio. Por um lado, se considerarmos legítima a lei que autoriza o cometimento

²³ Em que pese as críticas, o próprio autor continua defendendo uma interpretação tradicional do conceito: uma reconciliação nacional que compreenda a defesa dos direitos humanos e o bom convívio de todos os setores da sociedade seria essencial na garantia de um futuro seguro e próspero (Van Zyl, 2005, p. 59).

de um crime à época do regime anterior, garante-se aos indivíduos os direitos previamente estabelecidos. Sob o prisma positivista legal, a observância do *rule of law* aqui exprime previsibilidade e segurança para os indivíduos (Teitel, 2000, p. 11). A resposta a atrocidades de um regime tirânico deveria então ser relegada unicamente ao espectro político, já que essas atrocidades transcorreram dentro de uma legalidade jurídica.

Por outro lado, se a substância da lei pode ser questionada, inferindo-se que o antigo regime não era legítimo, caberia então a criminalização de indivíduos por violações cometidas no passado. Sob a perspectiva do direito natural, a convergência de lei e moralidade promove uma visão normativa de que o papel da justiça em tempos de transição é exatamente transformar o significado prévio de “legalidade”. Política e Direito aqui se convergem, pois é através da modificação das relações de poder que se reestrutura a noção de legalidade (Teitel, 2000, pp. 14-15). Teitel (2000) avalia que a especificidade de cada caso promoverá uma solução adequada a este embate. A compreensão por parte da sociedade sobre a legitimidade (ou não) do sistema legal no regime anterior e o uso da normativa internacional como guia para a transição – uma vez que normas internacionais são contínuas em tempos de descontinuidade nacional – são dois possíveis recursos a serem considerados. De qualquer forma, cabe ressaltar que, ainda que controverso em termos práticos, o conceito de *rule of law* é essencial para a justiça de transição.

3.2

Fases, princípios e mecanismos da justiça de transição

Ruti Teitel (2003) observa que a noção de justiça transicional está relacionada a um desenvolvimento de ideias e percepções particulares de justiça. A autora propõe uma genealogia do termo, indicando fases diferentes para contextualizar e analisar características específicas da justiça de transição. A primeira fase estaria ligada ao período posterior a II Guerra Mundial. Após uma tentativa frustrada de onerar toda a sociedade alemã em função da I Guerra Mundial – o que, por fim, gerou crise econômica, sentimento popular de frustração, ascensão de um regime totalitário no país e, em última instância, o Holocausto e as milhões de mortes provenientes da guerra – a justiça transicional (que ainda não era compreendida com esse nome) surge a partir do estabelecimento dos Tribunais de

Tóquio, no Japão, e de Nuremberg, na Alemanha. Com o propósito de responsabilizar criminalmente, e em nível internacional, as lideranças do alto escalão estatal alemão e japonês, além de reestabelecer o Estado de Direito em tais sociedades, os julgamentos pretendiam também garantir a reconstrução da confiança da população no próprio ente soberano.

A criação de uma jurisprudência e de uma legislação internacional consolidada para casos similares no período pós-guerra firma essa fase como o apogeu da justiça internacional. Entretanto, ao mesmo tempo em que se consolida esse novo espaço de justiça, a autora aponta para os limites de tal abordagem nas décadas posteriores, principalmente no que tange às mudanças da conjuntura mundial, com o advento da Guerra Fria e dos engessamentos na política internacional (Teitel, 2003, p. 73).

Após um longo período onde não se observou nenhum outro julgamento individual internacional, o fim da Guerra Fria cede espaço para uma segunda fase da justiça de transição. Contrapondo-se a percepção universalista de justiça retratada na primeira fase, esta segunda percebe o potencial limitado do Direito e da Justiça como meio único de solução. Outrossim, essa fase compreende a impossibilidade de uma simples reprodução de procedimentos penais internacionais em diferentes contextos sociais (Teitel, 2003, p. 76). Aqui, o local/doméstico se torna fonte de informações, sobre necessidades particulares de uma sociedade que procura superar o seu passado violento, para uma melhor adequação de instrumentos e metodologias transicionais.

A própria noção de “justiça” sofre uma resignificação, abrangendo não somente a ideia de retribuição, contida em julgamentos de responsáveis por crimes cometidos durante um passado violento, mas também alcançando um caráter restaurativo, onde a preservação da paz toma um espaço de destaque (Teitel, 2003, p. 80)²⁴. Seu discurso normativo apropria-se de outros campos de conhecimento que não somente o legal: ética, teologia, psicologia e medicina são áreas que passam a acompanhar o discurso de justiça transicional (Teitel, 2003, pp. 81-82). Esta nova remodelagem ganha adesão acadêmica e de especialistas em pós-conflito, transformando-se em uma unanimidade na virada do século XX para o XXI.

²⁴ Para um debate mais aprofundado sobre justiça retributiva e justiça restaurativa, ver: ALLAIS, Lucy. Justice, Retributive Justice, and the South African Truth and Reconciliation Commission. *Philosophy & Public Affairs*, v. 39, n. 4, pp. 331-363, 2011.

Arelada a ideia de que olhar para o passado é construir um futuro melhor, há no conceito de justiça transicional uma noção de história humana progressiva – percepção essa fortemente questionada pela historiografia (Teitel, 2003, pp. 86-87).

A segunda fase da justiça de transição, portanto, se caracteriza por uma mudança de propósito final: de uma busca por responsabilização penal para o estabelecimento de uma paz duradoura, com foco na legitimidade jurisdicional e soberana do Estado; pela maior atuação de agentes locais, uma vez que estes detêm o conhecimento sobre as particularidades sociais do Estado; e pelo aumento do número de mecanismos e instrumentos confeccionados para a justiça de transição – que poderão ser utilizados de forma separada ou em conjunto, a depender do contexto e do critério adotado pelos agentes locais²⁵.

Sikkink e Kim (2013) fazem uma leitura diversa acerca da história da justiça de transição. Para esses autores, a tradição da persecução penal internacional – advinda de Nuremberg e Tóquio (e que se seguem com os tribunais *ad hoc* de Iugoslávia e Ruanda) – segue um caminho paralelo a uma linha de perseguições domésticas e estrangeiras, que se iniciam com os julgamentos na Grécia e Portugal, na década de 1970, e que se desenvolve posteriormente com os as juntas na Argentina e o caso Pinochet (Chile e Reino Unido), e com outras formas de estabelecimento de justiça. Nesse sentido, não se tratariam de fases diferentes de justiça de transição, mas de linhas distintas que, paulatinamente, passam a adotar um mesmo fundamento legal internacional (Kim & Sikkink, 2013, p. 275).

A ideia de justiça transicional envolve a constituição de normas internacionais através do tempo. Carolina de Campos Melo (2012, p.35) aponta para o reconhecimento, em 1997, por parte da sociedade internacional, de procedimentos padrões no combate à impunidade frente a violações de direitos humanos – que vieram a ser conhecidos como os “Princípios Joinet”. Em 1991, a Subcomissão de Prevenção da Discriminação e Proteção das Minorias (parte integrante da Comissão dos Direitos Humanos da ONU) solicitou a Louis Joinet que realizasse um estudo sobre a impunidade dos perpetradores de violações de

²⁵ Há ainda uma terceira fase, indicada por Ruti Teitel, que envolveria uma “justiça transicional estável”. Essa aqui estaria ligada não somente a processos de pós-conflito, mas também em momentos de paz. Focando em contextos de fragmentação política, conflitos constantes, essa terceira fase assentaria processos de justiça transicional no dia-a-dia estatal. TEITEL, Ruti. Transitional Justice Genealogy. *Harvard Human Rights Journal*, v. 16, p. 89-93, 2003.

direitos humanos. Frente ao requerimento, Joinet produziu um informe, apresentado em 1997, indicando que a impunidade se manifesta quando há a:

(...) impossibilidade, de direito ou de fato, de responsabilizar os perpetradores de violações de direitos humanos – seja por procedimentos disciplinares, administrativos, civis, ou criminais – uma vez que não estão sujeitos a qualquer investigação que possa causar a sua acusação, prisão, julgamento e, caso seja considerado culpado, condenação, e a reparações feitas às suas vítimas (United Nations 1997, pp. 15-16)

A impunidade aqui referenciada infringe um conjunto de direitos das vítimas que são postas em destaque no informe. Esses direitos enfatizados se relacionam diretamente com alguns dos mecanismos mais conhecidos de justiça transicional: o direito à verdade (ou o direito de saber); o direito à justiça; e o direito à reparação. Trataremos destes dois últimos direitos, deixando um espaço privilegiado posterior para o direito à verdade (seção “3.4”).

O direito à justiça aduz que todas as vítimas têm o direito de procurar na justiça a efetivação dos seus direitos, incluso o direito de dar início à persecução penal de seu opressor. O informe vai mais além quando indica que não há reconciliação de uma sociedade sem que haja uma resposta efetiva à necessidade de justiça. Em contrapartida a esse direito, há um dever do Estado de investigar, acusar, julgar e, caso seja considerado culpado, punir os violadores de direitos humanos (United Nations, 1997, p. 7). Joinet também elenca regras de direito doméstico que devem ser restringidas de forma a possibilitar o efetivo acesso à justiça por parte das vítimas. Assim, previsões legais de prescrições, anistias, direito a asilo, da justificativa da obediência devida, entre outros, são regras que devem ser superadas de forma que o devido processo legal penal possa ser efetivado.

Já o direito à reparação indica que é necessário que as vítimas de violações de direitos humanos sejam ressarcidas de todas as perdas sofridas. Assim, medidas tanto individuais quanto coletivas devem ser postas em prática. Dentre as medidas individuais, as vítimas devem ser restituídas de tudo que perderam, devem ser também compensadas pelos danos sofridos (sejam eles físicos ou morais), além de terem a possibilidade de receber apoio médico e psicológico. Entre as medidas coletivas estão a homenagem àqueles que foram vítimas das violações, além do reconhecimento público, por parte do Estado, que ajudam tanto na restauração da dignidade pessoal dos que tiveram seus direitos violados, quanto no cumprimento do dever de lembrança e memória coletiva (United Nations, 1997, p. 9).

Tal conjunto de princípios foi atualizado e pormenorizado por Diane Orentlicher em 2005, em um relatório preparado a pedido da Comissão de Direitos Humanos da ONU. Segundo o novo relatório, a impunidade acontece quando o Estado falha com suas obrigações de investigar violações de direitos humanos; quando deixa de tomar as medidas apropriadas para responsabilizar criminalmente os autores de violações; quando não implementa algum tipo de reparação para as vítimas; quando não garante o direito à verdade sobre as violações; e quando não promove as medidas para garantir a não recorrência dessas violações (2005, p. 7).

No que tange às reparações, o documento de Orentlicher afirma que essas devem cobrir todas as lesões sofridas pelas vítimas, devendo incluir restituição, compensação, reabilitação e a satisfação de suas necessidades (United Nations, 2005, p. 17). Paul Van Zyl (2005, p. 52) recorda que tais reparações assumem formas distintas, tais quais provimento financeiro, psicológico e medidas simbólicas de lembrança dos crimes ocorridos.

O relatório de Orentlicher cita também garantias necessárias para a não recorrência das violações. Tais garantias traduzem-se em reformas institucionais e outras medidas para garantir o respeito ao Estado de Direito, o respeito aos direitos humanos e à própria instituição governamental. O desligamento de servidores públicos ligados a violações de direitos humanos, a retomada de controle de forças militares e de segurança pelo Estado de Direito (com o contínuo treinamento para uma atuação em consonância com os direitos humanos), o estabelecimento de um poder judiciário independente e imparcial e a reforma de leis e instituições que contribuam com a impunidade são algumas das diretrizes do documento (2005, pp. 17-19). Van Zyl (2005) acrescenta que uma boa forma de estabelecer as reformas necessárias é a partir do relatório e recomendações de uma comissão da verdade, que será analisada mais à frente.

No tocante a responsabilização penal, o relatório de Orentlicher (United Nations, 2005) aponta que os Estados têm que tomar as providências necessárias para julgar os perpetradores de direitos humanos, especialmente na esfera criminal. O documento também indica a complementaridade de tribunais internacionais e da jurisdição universal, para o caso da não ocorrência de julgamentos domésticos. A mensagem que um Estado transmite ao julgar e condenar aquele que cometeu violações de direitos humanos é a de confiança na supremacia da lei. Nesse sentido, ainda que em tempos de conflitos armados a violação da lei passe a ser a regra,

existiria uma necessidade, por parte da população, em ver perpetradores de graves crimes condenados por suas atrocidades. Da mesma forma, a punição de criminosos ajudaria a restaurar a dignidade das vítimas ou de seus entes queridos. A percepção de que as atrocidades passadas não foram esquecidas, e que os perpetradores arcaram com seus feitos passados, traria alento às vítimas (Freeman, 2009, p. 23). Adicionalmente, os Estados devem impedir qualquer tipo de medida que impeça o julgamento desses indivíduos, como é o caso da previsão de prescrição, de anistia, a extradição do indiciado, imunidades concedidas, alegação de obediência devida, entre outros (United Nations, 2005, pp. 12-16).

3.3

A anistia como uma questão

A responsabilização penal é então entendida como fator essencial da Justiça de Transição pela comunidade internacional e pelas instituições internacionais. Não obstante, por vezes ela enfrenta previsões legais de anistia doméstica. Difundida em muitos processos de resolução de conflitos, a ideia de anistia é utilizada de forma a imunizar julgamentos e condenações penais de perpetradores criminais. Mark Freeman (2009) afirma que muitas foram as tentativas de se conceituar o termo “anistia”, mas que todas sofrem de alguma limitação. O autor define anistia como:

(...) uma medida legal extraordinária cuja função básica é de remover a expectativa e consequências de responsabilização criminal de indivíduos particulares ou grupos de pessoas em respeito à tipos particulares de ofensas, independente dessas pessoas já terem sido julgadas por tais crimes em um tribunal penal (Freeman, 2009, p. 13).

A percepção inicial de que anistias serviriam para resolução de conflitos internacionais ou internos está prevista no Protocolo II de 1977, adicional às Convenções de Genebra de 1949, que afirma que ao “cessarem as hostilidades, as autoridades no poder procurarão conceder anistia mais ampla possível às pessoas que tenham tomado parte no conflito armado”. Aqui, a anistia se torna ferramenta poderosa na diminuição da violência e terror, se pactuada ainda durante o conflito. A condição dessa opção permanecer na mesa de negociações durante uma mediação de conflito armado iluminaria a possibilidade de arrefecimento do mesmo. Assim, a anistia poderia ser considerada como um “mal menor” na resolução de conflitos.

Melo (2012, pp. 119-120) indica como a interpretação dessa normativa jurídica é alterada conforme o passar do tempo, até mesmo em apreciações do próprio Comitê Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho – intérprete do protocolo – que, em 2005, afirma que anistia não poderia ser concedida a quem cometeria crimes de guerra. Seguem na mesma lógica os Princípios Joinet, quando se aponta que a validade de uma anistia oscila no cenário internacional – de um “símbolo de liberdade” nos anos 1970, a anistia passa a ser interpretada como “símbolo da impunidade”, quando aplicada aos violadores de direitos humanos (United Nations, 1997). A atualização dos princípios, por Orentlicher, é clara quando afirma que a possibilidade de anistia está condicionada a não abranger aqueles perpetradores de violações de direitos humanos; a não excluir a possibilidade de reparação às vítimas de violações de direitos humanos; além de não prejudicar o direito a verdade de indivíduos e sociedade (2005, p. 14).

Outrossim, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) tem interpretado da mesma forma as concessões de anistias em meio a transições políticas na América Latina. Na sentença do caso “Barrios Altos vs. Peru”, em 2001, a Corte entendeu que leis de anistia impedem o acesso à verdade – por parte das vítimas e da sociedade – e a investigação e sanção de responsáveis de graves violações de direitos humanos (Corte IDH. Barrios Altos. Perú, 2001, pp. 15-16, §§ 43-44). Da mesma forma, no caso “Almonacid Arellano e outros vs. Chile” (2006), a Corte afirma que “os Estados não podem se eximir do dever de investigar, identificar e punir os responsáveis pelos crimes de lesa humanidade aplicando leis de anistia ou outro tipo de normativa interna” (Corte IDH. Almonacid Arellano e Outros. Chile, 2006, p. 50, §114).

Em contrapartida, se argumenta que o valor simbólico creditado aos julgamentos em contextos de violência e graves violações dos direitos humanos poderia estar sendo mal interpretado. Alguns autores enfatizam que a utilização de anistias pode trazer melhoras no que tange à democracia e direitos humanos (Olsen et al., 2010, pp. 131-151). Ademais, como sustenta Freeman (2009, p. 24), a ameaça de responsabilização penal pode gerar a destruição de evidências por aqueles que estão sob suspeita de graves violações, dificultando o trabalho de investigadores e de outros mecanismos de transição, como aquele que se propõe a esclarecer o contexto e o padrão de violência perpetrado durante certo período.

De qualquer forma, Freeman aponta que, mesmo sendo um tema ligado à justiça de transição, anistia é entendida como um mecanismo a se evitar, na medida em que seria considerada um impedimento para o cumprimento dos objetivos gerais da transição. “Anistias-cobertores”, por exemplo, que imunizariam um perpetrador de qualquer responsabilização, é abominada entre juristas, instituições internacionais e entusiastas do meio internacional (Freeman, 2009, pp. 18-19). Melo afirma que não somente as leis nomeadas como de “anistia”, mas qualquer normativa doméstica que conceda perdão a crimes cometidos em violação aos direitos humanos, são incompatíveis ao Direito Internacional (2012, p. 128).

3.4

Marcos normativos do direito à verdade

Atualmente elencado como o direito da vítima, seus familiares, entes queridos e da sociedade como um todo a “saber a verdade sobre eventos passados relativos a perpetração de crimes hediondos e sobre as circunstâncias e razões que levaram, através de violações maciças ou sistemáticas, à perpetração desses crimes” (United Nations, 2005, p. 7), o direito à verdade tem como corolário o “dever de lembrar” pelo próprio Estado, impedindo “perversões na história”, que respondem pelo nome de revisionismo ou negacionismo (United Nations, 1997, p. 5)

Como demonstra Carolina de Campos Melo (2012), a própria noção de direito à verdade, suas possibilidades e seus alcances, é constituída ao longo do tempo. Fruto da pressão por mecanismos inovadores que dessem conta do anseio social pelo conhecimento sobre as circunstâncias e responsabilidades das violações de direitos humanos, a autora delimita três aspectos do direito à verdade que se expandiram através do tempo. A primeira é uma expansão material: entendida inicialmente como uma comissão de investigação sobre casos de desaparecimentos, hoje o direito à verdade abrange o direito de saber sobre casos de violações de direitos humanos, direito humanitário e crimes de natureza internacional.

O segundo aspecto é uma expansão subjetiva, que diz respeito aos sujeitos destinatários desse direito. Inicialmente restrito às vítimas e familiares das vítimas, o direito à verdade atualmente também abrange toda a sociedade de onde ocorreram os delitos, implicando na ideia de que tal direito tem um fundo informativo e pedagógico. Por último, há uma expansão das obrigações decorrentes do direito à

verdade: se, em um primeiro momento, o maior desdobramento desse direito era relacionado à investigação das violações, atualmente ela implica também na garantia de acesso aos arquivos sobre as violações, na preservação da memória coletiva, na prevenção de maiores sofrimentos aos parentes das vítimas na busca por informações, na segurança das vítimas e testemunhas, entre outros (Melo, 2012, p. 73).

No que tange às referências normativas internacionais, podemos destacar que os primeiros resquícios de um direito à verdade são encontrados no Protocolo Adicional I das Convenções de Genebra, de 1949. A própria Convenção de 1949 indica que existe um dever entre beligerantes de informar o paradeiro de combatentes desaparecidos. Assevera-se aqui um direito consuetudinário dos familiares das vítimas desaparecidas em saber o paradeiro das mesmas – tanto em situações de conflito internacional quanto conflitos internos (United Nations, 2006, p. 5).

O estudo de 2006 sobre o direito à verdade do Escritório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos relata reconhecimentos de existência do direito à verdade em diversos instrumentos internacionais: em documentos de combate à impunidade; em instrumentos que versam sobre o direito de pessoas deslocadas; em contextos de reparação de violações de direitos humanos; ou até em conferências contra o racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância, o direito à verdade está presente.

O mesmo estudo aponta preocupação por parte das Nações Unidas no que tange aos desaparecimentos forçados de países como o Chile e a Argentina, no final da década de 1970. Após diversas resoluções provenientes da Assembleia Geral desde aquela época, a Resolução 61/177 sobre a Proteção de Todas as Pessoas Contra o Desaparecimento Forçado, de 2006, evidencia em seu artigo 24, inciso 2, o direito dos familiares de saber a verdade sobre as circunstâncias do desaparecimento forçado, informações sobre a investigação e o destino da vítima desaparecida.

Os Princípios Joinet, conforme já relatado, se apresenta como o documento paradigmático que declara o direito à verdade como um direito autônomo e inalienável, “sobre as circunstâncias e razões que levaram, através de um padrão consistente de flagrantes violações de direitos humanos, a perpetração de crimes aberrantes” (United Nations, 1997, p. 16). Melo (2012, p. 79) destaca que há uma

certa hierarquização entre os direitos apresentados por Joinet para o combate à impunidade – as instâncias judiciais e responsabilidades penas ainda são consideradas, neste momento, como prioritárias.

Já em 2005, em decorrência da atualização dos Princípios Joinet, feito por Diane Orentlicher, o direito à verdade passa a incorporar o direito de indivíduos e da sociedade saberem de outras violações e crimes condenados pelo Direito Internacional (United Nations, 2005, p. 6). Melo (2012, p. 80) também aponta para uma mudança de entendimento: deixa-se de lado a hierarquização de direitos que envolvem a justiça de transição, passando a uma compreensão de que todos são complementares. O empenho em se implementar uma comissão da verdade, por exemplo, e de garantir acesso à informação é tão importante quanto os procedimentos de persecução penal aos que cometeram violações de direitos humanos e humanitários.

Destacamos também, como comprovação tanto da relevância dessa norma quanto de seu potencial de capilaridade internacional, a Resolução do Conselho de Direitos Humanos nº. 12/12 de 2009 e a Resolução da Assembleia Geral da ONU nº. 68/165 de 2013 sobre o direito à verdade. Em ambas, fica reconhecida a “importância de respeitar e assegurar o direito à verdade, a fim de contribuir para acabar com a impunidade e promover e proteger os direitos humanos”, encorajando Estados a disseminar, monitorar e implementar mecanismos não-judiciais – em especial as comissões da verdade. Ambas resoluções também denotam o caráter complementar dessa normativa com outras que visem endereçar as violações de direitos humanos.

Em âmbito regional americano – mais específico para os nossos estudos – o que se percebe, além de resoluções à nível da Organização dos Estados Americanos (OEA), é uma respeitável e sólida jurisprudência, principalmente a partir do trabalho da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH)²⁶. De acordo com Melo (2012, p.

²⁶ Cabe lembrar que é somente a CIDH que tem legitimidade, no âmbito das Organizações dos Estados Americanos (OEA) de receber petições de indivíduos contra Estados soberanos. Uma vez que a Corte IDH recebe somente petições de Estados-parte ou da própria CIDH, as sentenças aqui indicadas são fruto de debates dos quais a CIDH participou ativamente, desempenhando então um papel fundamental no entendimento final da Corte IDH. Ademais, é importante salientar que a CIDH tem também o papel de compor amistosamente litígios que cheguem ao seu conhecimento. Existiu também casos em que a Comissão chegou a composições de litígios envolvendo o direito à verdade, como no caso Lapacó. Para mais detalhes: MELO, Carolina de Campos. **Nada além da**

99), sistema latino-americano é uma “verdadeira caixa de ressonância do direito à verdade”. O caso *Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, por exemplo, que trata de desaparecimento forçado, é paradigmático da Corte IDH. A partir de sua sentença, datada de 29 de julho de 1988, denotamos um dever da autoridade pública em investigar o crime de desaparecimento forçado, e dos familiares em conhecer o paradeiro de seus entes (Corte IDH. *Velásquez Rodríguez. Honduras*, 1988).

Já no caso *Barrios Altos vs. Peru*, em 2001, a Corte IDH deixou claro que o direito à verdade é relativo não somente aos casos de desaparecimento forçado, mas também aos que estejam envolvidas graves violações de direitos humanos (Corte IDH. *Barrios Altos. Peru*, 2001, p. §48). Nesse sentido, apresenta-se aqui a expansão material acima mencionada por Melo (2012), onde o rol de delitos que violam o direito à verdade é ampliado. Diante de um caso brasileiro, ainda mais recente (2010), que será pormenorizado no próximo capítulo, a Corte IDH afirma que é obrigação do Estado a garantia e a efetividade “de um procedimento adequado para a tramitação e resolução das solicitações de informação, que fixe prazos para resolver e entregar a informação e que se encontre sob a responsabilidade de funcionários devidamente capacitados” (Corte IDH, *Gomes Lund e Outros. Brasil*, 2010, p. §231).

Diversas são as medidas indicadas para a efetivação prática desse direito. Os Princípios Joinet arrolam o estabelecimento de comissões extrajudiciais de inquérito (sem utilizar o termo específico, mas se referindo às “comissões da verdade”) e da preservação dos arquivos relacionados às violações de direitos humanos para futuras gerações (Nações Unidas, 1997, p. 5). Cabe, entretanto, acrescentar que existem outras dimensões do direito à verdade. Melo (2012) aponta, por exemplo, que processos judiciais – sejam eles criminais, civis ou administrativas – também servem de meio para desvendar verdades ocultas sobre o passado violento. Trata-se, nesse caso, do direito das vítimas e/ou familiares de conhecer um caso específico de violação, em conjunto com a obrigação do Estado a promover a investigação judicial (Melo, 2012, p. 154).

Compreendemos assim que a comissão da verdade, mecanismo em enfoque no nosso estudo, é uma das múltiplas formas de se realizar o direito à verdade. A

escolha de nosso enfoque nesta prática é justificada pois concebemos a comissão da verdade como o mecanismo que tem como objetivo principal lembrar toda uma sociedade de um período de violência passado. Ademais, a comissão da verdade gera subprodutos pertinentes no que tange a aquiescência dos direitos humanos. Por terem a capacidade de “elucidar elementos contextuais de violência e o papel das instituições sociais e governamentais” (Melo, 2012, p. 155), diversas são as oportunidades de aprendizado social com uma comissão da verdade. O restante desse capítulo tratará justamente o debate das comissões da verdade: suas características, objetivos gerais, história e limitações.

3.5

As comissões da verdade: definições e objetivos

Fruto de um processo histórico que tem como fundamento, por um lado, o direito de familiares das vítimas de saberem seus respectivos paradeiros e da sociedade em conhecer sua violenta história e, por outro, a obrigação estatal em esclarecer os atos de violência ocorridos, a comissão da verdade é um instrumento compreendido internacionalmente como sendo essencial para uma sociedade em transição ajustar contas com seu passado. Com o objetivo geral de fornecer um panorama completo das violações de direitos humanos praticadas em um Estado durante um período de tempo limitado (Bakiner, 2015), a comissão da verdade reflete um esforço estatal: tanto em lidar com seu passado violento, quanto em observar um padrão de conduta internacional que esteja em conformidade com os direitos humanos. Durante esse processo de busca pela verdade, há uma expectativa de que os valores embutidos nas normas de direitos humanos sejam apropriados pelo Estado.

De acordo com Priscilla Hayner (2010, p. 11), o que há de especial em uma comissão da verdade – e que a diferencia de uma comissão de inquérito e de um órgão governamental permanente de direitos humanos – é a sua intenção de modificar o entendimento social, produzindo uma maior aceitação popular sobre o seu passado nacional tormentoso. Assim, a autora elenca os elementos essenciais, definidores de uma comissão da verdade:

- (1) são focadas no passado ao invés de eventos presentes; (2) investigam um padrão de eventos que aconteceram em um período de tempo; (3) se envolvem diretamente

e de forma ampla com a população afetada, recolhendo informações a partir das experiências desta; (4) são órgãos temporários, com o objetivo de concluir um relatório final e; (5) são autorizados oficialmente ou permitidos pelo governo em questão (Hayner, 2010, pp. 11-12)

Inicialmente, ressaltamos que uma comissão da verdade investiga um padrão de violência e/ou repressão, abrangendo um período político passado determinado. Em seu mandato, ou “termos de referência”, apresentam-se os parâmetros da investigação: tanto em função do período abrangido pela investigação da comissão (marco temporal), quanto da delimitação do espaço territorial a ser analisado (marco espacial), dos tipos de violações de direitos humanos a serem apurados (marco material), dos poderes que a comissão possuirá para atingir seus objetivos, de quando e para quem o relatório final será submetido, entre outros (Hayner, 1994, p. 636). O período em que a comissão funcionará também é definido no mandato – o que comprova o caráter *ad hoc* de uma comissão (Brahm, 2009).

Onur Bakiner (2015, pp. 353-354) destaca que aqueles que instituem uma comissão da verdade tem o poder de estabelecer quais os tipos de eventos serão investigados (marco material). Dessa forma, a lista que delimita os tipos de violações de direitos humanos pode ser mais ou menos ampla, promovendo um maior ou menor espaço de atuação à própria comissão. Hayner (1994, p. 637) recorda que, enquanto a comissão uruguaia e chilena (de 1990) possuíam um rol de violações de direitos humanos limitado por seus respectivos mandatos – ambos excluíam a investigação sobre torturas promovidas pelo regime ditatorial, por exemplo –, uma comissão como a de El Salvador recebeu um mandato muito mais abrangente, onde se afirmava que a comissão deveria reportar atos de violência cujos impactos na sociedade necessitavam ser conhecidos.

O foco em determinados setores ou grupos sociais também pode ser enfatizado nos termos de referência, iluminando atrocidades cometidas contra grupos específicos – abrangendo minorias ou setores marginalizados – que por ventura tenham ocorrido. Hayner indica que a Comissão Nacional para a Verdade e Justiça do Haiti (1995) foi uma das primeiras a ter em seu mandato, expressamente, a obrigação de investigar “crimes de natureza sexual contra vítimas femininas que foram cometidos com fins políticos” (Hayner, 2010, p. 89). Igualmente, ainda que não abordado de forma central em seu relatório final, a Comissão da Verdade e Reconciliação do Peru (2001) teve especificamente em seu

mandato o dever de investigar “os direitos coletivos das comunidades nativas e andinas” (Hayner, 2010, p. 36).

Outrossim, toda comissão da verdade deve ser autônoma. Ainda que autorizada por um Estado, uma comissão da verdade necessita ter relativa independência pois a investigação concerne aos próprios abusos estatais (Freeman, 2006, p. 17). Isto posto, a participação estatal na apuração dos casos seria vista como negativa, afetando a imparcialidade da comissão. Aliás, boa parte do sucesso da difusão deste mecanismo no plano internacional está baseada nessa característica – sua autonomia gera confiança daquelas e daqueles que foram vítimas de abusos no passado, e que então se mostram propícios a colaborar com a investigação, além de oferecer credibilidade internacional quanto a produção de um relatório imparcial.

No mais, a investigação deve ser centrada nos relatos daqueles que presenciaram, conviveram ou foram vítimas de violações de direitos humanos. Para Freeman (2006, p. 17), isso significa que uma comissão da verdade tem como foco as vítimas: suas experiências, visões, percepções e sentimentos. Significa também que são elas as maiores provedoras de informação para uma comissão: muitas vezes, ao coletar e relatar publicamente diversos testemunhos de vítimas sobre os casos ocorridos, uma comissão permite o primeiro reconhecimento estatal da violência e/ou repressão cometida (Hayner, 2010, p. 13). Cabe recordar aqui que o conceito de vítimas deve ser abranger também familiares, amigos e entes queridos das vítimas diretas.

Outro elemento fundamental sobre a investigação promovida por uma comissão da verdade liga-se ao fato dela oferecer, ao final, um relatório que descreva as causas e consequências gerais dos abusos perpetrados durante o período averiguado. Freeman (2006, p. 15) convenciona que uma investigação que não forneça esta narrativa documentada sobre o período histórico em questão não deve ser denominada comissão da verdade. Hayner lembra que algumas comissões ficam de fora do seu rol de comissões da verdade exatamente por não produzirem um relatório final: seja por constrangimentos financeiros ou políticos, por falta de conhecimento em elaborar um relatório final, ou até por falta de comprometimento dos próprios membros da comissão (Hayner, 2010, p. 12). Esse relatório final deverá não somente conter todas as informações de violações de direitos humanos levantadas pela comissão, mas também formular recomendações ao Estado em questão para que tal contexto de violação de direitos humanos não volte mais a

acontecer. Essas recomendações, portanto, visam a pacificação de uma sociedade dividida, além da prevenção da ocorrência de futuros casos similares aos que foram investigados (Brahm, 2009, p. 9).

Por último, o relatório deve ser publicado e posto à disposição da sociedade. É comum que seja feito algum ato de entrega do relatório final àquele que os termos de referência indicaram como receptor final. Ao ser publicado, o relatório passa a ser de domínio público e, geralmente, é posto à disposição por meio eletrônico, de forma gratuita. Esse tratamento de publicização do relatório é importante pois o ato de disponibilizá-lo ao alcance do público converge com o objetivo final da comissão em tornar essas informações acessíveis.

Os limites da definição de uma comissão da verdade são bastante contestados entre acadêmicos. Ao distinguir uma comissão da verdade, Mark Freeman (2006) sublinha que não é seu objetivo defini-la restritamente, mas criar uma descrição da mesma, uma vez que não há nenhuma normativa internacional que defina suas bordas, determinando formas concretas e engessadas para sua utilização. Existindo somente um conjunto de diretrizes para um bom encaminhamento de uma comissão da verdade, o autor opta por uma definição abrangente, que possa contemplar futuras composições que sejam diferentes e inovadoras (Freeman, 2006, p. 19). Ainda que discorde da distinção feita por Freeman (2006), Hayner (2010, p. 12) segue no mesmo entendimento, afirmando que a definição do conceito não pode ser tão rígida a ponto de impedir a observação empírica da produção de novas formas de comissões da verdade ao redor do mundo.

Portanto, atentando a algumas características essenciais, o formato de uma comissão é moldado frente a necessidade estatal. O próprio mecanismo já pressupõe a adaptação do conceito no plano doméstico, a depender do contexto local. Hayner demonstra tal maleabilidade quando afirma que os poderes e mandatos outorgados a uma comissão diferem-se consideravelmente entre as experiências analisadas pela autora, “refletindo as necessidades, possibilidades, e realidades políticas de cada país” (Hayner, 2010, p. 12).

3.6

Possíveis limites de uma comissão da verdade

Hayner (2010) indica outros objetivos importantes que rodeiam esse mecanismo de justiça de transição: a comissão da verdade descobre e esclarece

fatos, reconhecendo abusos do passado; endereça necessidades das vítimas; ela também se opõe a impunidade, avançando com a responsabilização individual; ressalta responsabilidades institucionais, recomendando reformas às mesmas; e promove reconciliação, diminuindo o conflito sobre o passado (2010, p. 20). Propondo um estudo que dê abertura a aprofundamentos analíticos, observaremos pormenorizadamente cada um desses propósitos, a partir de leituras críticas sobre as comissões da verdade.

Aspecto crucial de uma comissão da verdade, o ato de esclarecer as violações de direitos humanos estabelece um registro do passado de um Estado que, por muitas vezes, é omitido ou silenciado por setores da sociedade. Em seu trabalho, a comissão da verdade tem o potencial revelar fatos antes desconhecidos pela população, como também o de reunir diversos casos e histórias, que antes eram dispersas, em um único documento, tornando-se então a narrativa oficial estatal.

Não obstante, a promessa de trazer à tona a verdade gera dificuldades e dúvidas. Há uma tensão presente no ato de esclarecimento social, que gera uma oposição entre a ideia de história – como narrativa que se pretende ser inconteste aos fatos investigados – e a de memória – como sendo a descrição subjetiva e compartilhada do passado. O engajamento com o passado a partir do conceito de história traduz-se na busca de uma representação fidedigna que, ao se deparar com a subjetividade da memória individual, do relato pessoal, gera um choque de percepções que precisa ser equilibrada na constituição da narrativa oficial (Bakiner, 2015). Ainda que percebamos a necessidade de história e memória na reconstituição de uma possível verdade (Bakiner 2015 *apud* Ricoeur, 2004, p 21), as escolhas feitas pelos membros de uma comissão da verdade acabam por privilegiar uma das opções. Além disso, a escolha dos fatos a se relatar e dos testemunhos eleitos para fazer parte da narrativa revelam posicionamentos políticos, uma vez que abrem espaço para algumas interpretações, fechando caminho para outras. Logo, percebemos a importância do papel daqueles designados a participar da comissão. Em meio a negociações político-sociais e ideais, decide-se sob qual forma a narrativa oficial será delineada. Se entendemos as normas de direitos humanos como valores que norteiam a agenda de uma comissão da verdade, então a própria

comissão se torna espaço de reconstrução de uma história que agora é contada a partir do prisma dos direitos humanos²⁷.

Ainda assim, a condição de possibilidade para a existência da comissão é o estabelecimento de uma verdade particular, e não uma verdade que se propõe a ser única, firmada em um plano sustentado por normas de direitos humanos. Segundo Michael Ignatieff, a função de uma comissão da verdade é aclarar fatos, purificar o argumento, restringindo a extensão de “mentiras admissíveis” (1996, p. 113), e não o de criar uma verdade incontestável. De acordo com o autor, o que interessa a uma população é a verdade interpretativa, ou moral – aquela que é mesclada com a própria percepção identitária de grupos sociais, que se utiliza da verdade factual para criar uma narrativa útil para o seu argumento. Essa verdade moral será sempre contestada em espaços políticos, sendo improdutivo o esforço para se consolidar uma só interpretação dos acontecimentos (Ignatieff, 1996). No caso de ditaduras militares latino-americanas, por exemplo, o esclarecimento da ocorrência de violações de direitos humanos pode ser considerado uma verdade factual. Nesse sentido, as comissões da verdade latino-americanas tiveram êxito em tornar tais atrocidades incontestes, restringindo a extensão de “mentiras admissíveis”. Entretanto, a justificativa para a utilização da violência contra um inimigo maior, por exemplo, estará em permanente contenda histórica.

O segundo objetivo indicado por Hayner (2010), a centralidade das vítimas no processo de investigação de uma comissão da verdade, é também característica notória desse mecanismo. Desenvolvida através da história e da experiência acumulada e permutada entre comissões, a ideia de valorizar a experiência das vítimas não é um elemento observado nas primeiras comissões criadas, como a Comissão Nacional para o Desaparecimento de Pessoas (CONADEP) da Argentina (Cueva, 2011). Adicionalmente, como se percebe através do relatório de 2006 do Alto Comissariado de Direitos Humanos da ONU – que consolida entendimentos básicos da constituição, trabalho e resultado de uma comissão da verdade –, a principal fonte de informações de uma comissão são as vítimas, testemunhas e sobreviventes de violações passadas.

²⁷ Bakiner (2015, p. 353) enfatiza que esse novo enquadramento histórico realizado por uma comissão da verdade tem a capacidade de transformar os termos do debate político, introduzindo um novo vocabulário, criando um discurso nacional que vai além do objetivo da comissão, imerso em uma linguagem que é diretamente atrelada aos direitos humanos.

Em grande medida, as declarações feitas – em encontros privados ou abertos ao público – constituem as maiores evidências possíveis de se obter na atualidade sobre as atrocidades cometidas no passado (Freeman, 2006, p. 159). Em função da usual destruição, falsificação ou desaparecimento de registros oficiais sobre prisões arbitrárias, transferências de detidos, violências promovidas pelas partes e assassinatos cometidos, o testemunho torna-se prova imprescindível para a investigação. Ainda que, conforme salientamos acima, a comissão incorra em embates entre relatos individuais, por vezes essa é a única via de se desvendar hiatos, que podem dar coesão e esclarecer acontecimentos que antes eram vagos e imprecisos.

O ato de dar voz àqueles que foram forçados ao silêncio e esquecimento durante conflitos e repressões é especialmente importante na visão de Bakiner (2015). Destacar a experiência daqueles que são privados do debate público é incorporar suas narrativas à memória nacional, finalmente reconhecidas como válidas e importantes para o Estado. Além do espaço central das vítimas, de forma a criar um espaço de equidade na possibilidade de também contemplar o imaginário popular, é dado voz àqueles perpetradores dos atos de violência, para que esses possam também apresentar sua versão sobre os fatos. Poucos deles comparecem às comissões, o que resulta em narrativas que pouco ou nada dão de espaço ao discurso desses indivíduos, gerando atritos no momento em que as comissões publicam seu relatório final (Bakiner, 2015, pp. 352-353).

Ao tratar do terceiro objetivo, quando Hayner (2010) prescreve que a comissão da verdade se opõe a impunidade e avança com a responsabilização individual, é necessário fazermos algumas ressalvas importantes. Se, por um lado, uma comissão da verdade é uma instituição autorizada oficialmente, e que investiga abusos do passado, a mesma não tem poderes de processar, condenar ou prender indivíduos. Mark Freeman (2006, p. 71) recorda que em uma comissão da verdade não há demandantes, acusação, defesa ou julgamento: somente há uma investigação e o relato de fatos. Ademais, o autor afirma que não há efeito legal algum dos fatos levantados por uma comissão – seus achados não fazem parte, em princípio, de um campo jurídico, não se constituindo como provas legais. Dessa forma, a responsabilização individual mencionada por Hayner (2010) deve ser entendida, no seu limite, como responsabilidade moral, ou de lógica estritamente causal (um ator responsável por gerar consequências). A impunidade mencionada por Hayner não

pode ser conectada a lógica criminal, pois a constituição de uma comissão está além de qualquer pressuposto jurídico-penal²⁸. Ainda que se nomeie violadores de direitos humanos, uma comissão não tem poder de coerção perante os mesmos, não se constituindo como uma instância julgadora.

No quarto objetivo, sobre responsabilidades institucionais e recomendações de reformas, a Hayner (2010) sublinha que esse é um atributo que tem como fim a prevenção de futuros abusos de direitos humanos. De acordo com Freeman (2006), reportar e fazer recomendações é o propósito original de uma comissão. A expectativa é de que o trabalho de uma comissão da verdade produza impacto político na sociedade referida. Bakiner divide esse impacto em direto e indireto – sendo o primeiro fruto da comissão em si, e das alterações de percepção popular frente ao evento analisado pela comissão, enquanto o segundo está relacionado com a implementação das recomendações (Bakiner, 2014). Tipicamente focadas em mudanças institucionais no meio policial, militar e jurídico (Hayner, 2010, p. 23), as recomendações têm como premissa a ideia de que uma relação harmoniosa dessas instituições com a sociedade fortalece a democracia e a observância dos direitos humanos. Não obstante Bakiner (2014, p. 29) indica que, para que as recomendações sejam postas em prática, é necessária uma grande mobilização da sociedade civil, produzindo uma pressão diante de órgãos públicos, para que estes tomem a iniciativa da implementação.

O último objetivo de uma comissão da verdade apontado por Hayner (2010) é o da reconciliação nacional, que diminuiria o conflito sobre o passado. Como já percebemos a partir de Ignatieff (1996), a disputa sobre a interpretação do passado é perene, o que resulta e constantes embates públicos. Ainda que diminuindo o dissenso, a esperança em reconciliar a nação é frustrada desde a percepção de que existiria uma única nação. A fragmentação política e identitária dentro da

²⁸ Ressaltamos que existem algumas experiências em que dimensões jurídicas aparecem no trabalho de uma comissão da verdade. O caso da Comissão da Verdade e Reconciliação da África do Sul é emblemática nesse sentido pois nela se propõe estabelecer a troca de “verdade por anistia”, indicando que aqueles que tivessem cometido violações de direitos humanos, caso comparecessem à presença da comissão e contassem tudo o que sabiam e tinham presenciado, seriam absolvidos de perseguições penais. É dizer, a lei que criou a comissão da verdade da África do Sul lhe concedeu também poder de anistiar indivíduos que tivessem cometido violações. Para mais informações ver: HAYNER, Priscilla. **Unspeakable truths: transitional justice and the challenge of truth commissions**. Nova York: Routledge, 2010, pp. 29-31.

sociedade, juntamente com a ainda possibilidade de interpretação de fatos, dificulta ou impossibilita a reconciliação em termos nacionais (Ignatieff, 1996, p. 116).

A própria ideia de reconciliação através da verdade advém de uma ideia social-psicológica de equalizar a imagem da sociedade com a de um indivíduo. Comparando o mal causado pela repressão a um trauma individual, cria-se um paralelo entre a “revisitação” social a um período de violações com a “revisitação” pessoal do trauma, conferindo à sociedade uma possibilidade de “cura” através de uma catarse coletiva (Ignatieff, 1996, p. 118). De acordo com o Ignatieff, “é simplesmente uma metáfora extravagante pensar em uma sociedade acordando de um pesadelo”, pois somente indivíduos poderiam passar por esse processo de despertar e se reconciliar com outros indivíduos (1996, p. 121).

O autor percebe somente em atos individuais uma possibilidade de reconciliação individual. Nesse sentido, o pedido de desculpas do presidente chileno Patricio Alwyn às vítimas de Pinochet, ou o ato do chanceler alemão Willy Brandt em ficar de joelhos em um campo de concentração representariam possibilidades mais próximas de uma verdadeira reconciliação. Portanto, são os indivíduos com autoridade política que teriam capacidade de impactar no processo de vir a termo com o sofrimento passado da sociedade (Ignatieff, 1996, p. 122).

3.7

Panorama histórico das comissões da verdade

Ainda que a ideia de se estabelecer um inquérito não-judicial para se determinar os fatos, causas e as consequências sociais de violações de direitos humanos passadas pareça natural no atual contexto internacional, sua concepção data de pouco mais de três décadas. Concebido em um país que até então pouco observava normas internacionais de direitos humanos, a comissão da verdade ganha dimensão a partir de diversas replicações de seu modelo, com alterações e adaptações locais. No restante do capítulo, exploraremos brevemente a história desse mecanismo de Justiça de Transição, realçando seus principais momentos, sua base normativa internacional, e possibilidades de adaptações percebidas durante todo seu desenvolvimento.

Em 1983, juntamente com o fim de seu regime militar, e uma semana após a eleição de Raúl Alfonsín como primeiro presidente civil pós-ditadura, a Argentina

estabelece, por decreto presidencial, o que seria então o protótipo das comissões da verdade. A Comissão Nacional para o Desaparecimento de Pessoas (CONADEP) se propõe a investigar os desaparecimentos, sequestros e torturas que se sucederam durante o período militar argentino (1976-1983). Documentando 8.960 (oito mil, novecentos e sessenta) pessoas desaparecidas, 365 (trezentos e sessenta e cinco) centros de tortura, entrevistando mais de 7.000 (sete mil) pessoas, sendo 1.500 (mil e quinhentas) delas sobreviventes de violência por parte do regime, a CONADEP teve um enorme impacto na sociedade argentina. O livro da Comissão, que consistia em uma versão mais curta do relatório final, o célebre *Nunca Más*, vendeu mais de 150.000 (cento e cinquenta mil) cópias nos seus primeiros oito dias de publicação (Hayner, 2010, pp. 45-46).

Resultado da interação de movimentos sociais (como as “Mães da Praça de Maio” e as “Avós da Praça de Maio”) e de direitos humanos (como a Assembleia Permanente de Direitos Humanos e o Centro de Estudos Legais e Sociais) que foram estabelecidos durante a ditadura argentina, além do governo recém-eleito, a CONADEP trabalha sobre o conceito de “desaparecimento forçado” – termo que não existia até então, e que é criado por esses próprios grupos da sociedade civil (Sikkink, 2008, p. 5). Ademais, a CONADEP é compreendida como aquela que lançou a tendência global do estabelecimento de outras comissões da verdade, servindo como marco inicial e de referência²⁹. Seu relatório em forma de livro contém relatos selecionados, que evidenciam a metodologia posta em prática pelo regime ditatorial argentino de violência, tortura, sequestro, desaparecimento e morte de possíveis oponentes do regime (CONADEP).

De acordo com Eduardo Gonzalez Cueva (2011), as comissões da verdade surgiram como uma resposta pragmática frente a insuficiência ou, em casos como o do Chile, na impossibilidade da justiça penal. São apresentadas, inicialmente, como um subproduto do processo judicial (ainda que depois passem a ser entendidas como mecanismos separados), centrando nos fatos mais urgentes ou

²⁹ Ainda que alguns autores prefiram referir a outros eventos como precursores das comissões, entendemos que esse seja o referencial inicial. Mark Freeman (2006) indica as comissões de inquérito do Reino Unido como antecedentes às comissões da verdade. Ele indica esse tipo de investigação britânica como influenciadora, sobretudo, da Comissão da Verdade e Reconciliação da África do Sul. Já Priscilla Hayner (2010) indica duas predecessoras a CONADEP, quais sejam: Uganda (1974) e Bolívia (1982). O que se questiona é a falta de um relatório final, que em nenhum dos dois casos foi produzido. Assim, e considerando a própria definição de Hayner (2010), os mesmos não poderiam ser retratados como comissões da verdade.

mais factíveis de serem investigados. O autor pondera que o movimento social favorável aos Direitos Humanos nos anos 80, especialmente na América Latina, gerou processos de transição de regimes autoritários para democráticos preocupados com a busca da justiça. Seus novos representantes democráticos percebiam que a legitimidade de seus governos dependia de um compromisso com os direitos humanos (Cueva, 2011, p. 340). É dessa forma que governos como o do Chile (1990) e de El Salvador (1991) criam suas comissões da verdade, visando o estabelecimento dos fatos que sem prejuízo de outras obrigações, conferindo assim maior compromisso com o regime internacional de direitos humanos.

Outro marco fundamental para o desenvolvimento histórico e conceitual da comissão da verdade é a Comissão da Verdade e Reconciliação da África do Sul (CVR). Estabelecida em 1995 – após o fim do regime de apartheid, que durou quarenta e cinco anos –, a CVR teve participação ativa da sociedade civil sul-africana em sua elaboração, juntamente com conferências internacionais que apresentaram políticas de justiça de transição criadas em outros países (Hayner, 2010, p. 27). Aprovada pelo Parlamento Sul-Africano – e não por decreto, como a CONADEP³⁰ –, e detentora do mandato mais “complexo e sofisticado” que até então se conhecia, a CVR necessitou de uma ampla estrutura para dar cabo de seu trabalho – entre seus poderes, estavam os de procurar por instalações onde foram cometidas violações de direitos humanos, apreender provas, citar testemunhas e executar um sofisticado programa de proteção a testemunhas (Hayner, 2010, pp. 27-28).

Duas características peculiares da CVR se sobressaem e merecem destaque em nosso trabalho. Primeiramente, ressaltamos a forma de atuação da CVR. Criado a partir de um amplo debate sobre quais seriam os contornos da comissão, a CVR foi a primeira comissão que se pautou no amplo acesso, divulgação e publicização de suas investigações e audiências. Tão grande foi a participação e o acompanhamento popular que seus interrogatórios eram sempre abertos ao público,

³⁰ O governo Sul Africano inaugura uma nova etapa na breve história das comissões da verdade no que tange ao seu mandato. A opção por instituir a Comissão da Verdade e Reconciliação por meio de lei aprovada por seu parlamento, e não por decreto executivo, resultou na cessão de poderes especiais à CVR, como a capacidade de citar um indivíduo para o comparecimento obrigatório à comissão. CUEVA, Eduardo González. *Até Onde Vão as Comissões da Verdade?*. Em REÁTEGUI, Félix. **Justiça de Transição**: manual para a América Latina. Brasília: Comissão de Anistia, Ministério da Justiça, 2011, p. 345.

além de serem transmitidos ao vivo pela rádio nacional e televisionados, chegando a se tornar o noticiário de maior audiência do país (Hayner, 2010, p. 28).

Outrossim, a garantia de anistia prevista nos termos de referência àqueles que cooperassem com a CVR tornou a comissão particularmente notória. Além de possuir poderes jurisdicionais, materializados no poder dado a sua Comissão de Anistia, a CVR se tornou única na história a permutar “verdade por anistia”, a partir de uma avaliação de que a responsabilização penal não era a única forma de promover justiça e reconciliação. Ainda que tal atitude tenha sido considerada essencial para a participação de muitos perpetradores de direitos humanos na CVR, foi certamente tema de muito questionamento. Além do mais, a ideia de “verdade por anistia” deflagrou debates em torno do entendimento do conceito de “justiça” no campo da justiça de transição (Hayner, 2010, pp. 29-31).

Marco paradigmático da Justiça de Transição, a CVR constituiu-se como um símbolo na difusão desta ferramenta no final do século XX. Se a CONADEP é considerada a precursora no estabelecimento de uma comissão de inquérito não-judicial, a CVR estabelece o padrão de comissão da verdade a ser replicado no plano internacional – ainda que com adaptações. De acordo com Paul Gready (2011, p. 4), 35 comissões da verdade foram estabelecidas no início dos anos 2000 - a CVR, seus comissionários e sua filosofia ocupam um lugar de prestígio nessa proliferação.

Em uma pesquisa sobre as tendências globais iniciadas pela Argentina e sua experiência de Justiça de Transição, Kathryn Sikkink e Carrie Booth Walling (2006) analisam os números e informações sobre às comissões da verdade constituídas ao redor do mundo. De acordo com as autoras, houve um aumento significativo na adoção de normas internacionais que dialogam com a transição de regime político. No tocante às comissões da verdade, os números indicam um aumento relevante na criação de novas comissões a partir do ano 2000. Somente entre os anos de 2000 a 2004, o número de comissões da verdade quase dobrou – de 20 comissões listadas por Sikkink e Walling (2006) até o final da década de 1990, o total passou a ser de 36 em 2004.

Além de um crescimento exponencial, as autoras apontam para uma proliferação de comissões a nível regional. A partir dos exemplos de difusão de comissões nas Américas e na África, as autoras demonstram que, com a implementação do primeiro caso em cada um desses dois continentes, segue-se uma

multiplicação de comissões em tais regiões, representando um padrão de disseminação (2006, p. 310). Tais regiões representam também os locais com maior número de comissões da verdade. O resultado combinado das comissões da verdade estabelecidas nas Américas e na África é de 74 por cento do número total de comissões em todo o sistema internacional (Sikkink & Walling, 2006, pp. 309-310).

Portanto, podemos observar atualmente uma ampliação da difusão do mecanismo das comissões da verdade entre os Estados. Compreendida como um dos meios possíveis de se efetivar o direito à verdade em sociedades em transição de regime, a comissão da verdade denota um passo importante para a adequação doméstica das normas internacionais de direitos humanos, e vem ganhado contornos normativo-orientadores paulatinamente.

No próximo capítulo, analisaremos os processos percorridos no Brasil para o estabelecimento da Comissão Nacional da Verdade (CNV). Em conjunto com essa investigação, será fundamental a compreensão do processo de localização do direito à verdade como um todo pois, e como será explicitado, a colisão desta com uma norma doméstica específica determinará os meios, as dificuldades, desentendimentos e as adaptações necessárias para se chegar à Lei nº. 12.528/2011, que cria a CNV.

4

Localização do Direito à Verdade no Brasil

“Ao instalar a Comissão da Verdade não nos move o revanchismo, o ódio ou o desejo de reescrever a história de uma forma diferente do que aconteceu. Mas nos move a necessidade imperiosa de conhecê-la. Em sua plenitude: sem ocultamentos, sem camuflagens, sem vetos e sem proibições. O que fazemos aqui neste momento é a celebração da transparência da verdade de uma nação que vem trilhando seu caminho na democracia, mas que ainda tem encontro marcado consigo mesma”³¹.

Em 16 de maio de 2012, o Estado brasileiro promove mais um marco importante em sua história, orientado para a observância dos direitos humanos. A instalação da Comissão Nacional da Verdade (CNV), vinte e sete anos após o fim da ditadura militar no país, é bem recebida por muitos setores da sociedade civil brasileira e internacional, que percebiam na (até então) ausência de uma comissão, e de outra narrativa histórica oficial, uma lacuna que necessitava ser preenchida. A escolha pela criação de uma comissão da verdade não foi em vão: mecanismo utilizado de forma recorrente por países que se encontram em transição de regime, a comissão da verdade tornou-se figura comum no sistema internacional na década de 1990, quando a ideia da busca por uma narrativa mais fidedigna com a realidade de um passado violento – seja em função de guerra civil ou um regime ditatorial – expandiu-se.

O direito à verdade – base normativa internacional para a constituição de uma comissão da verdade – é introduzido no contexto brasileiro através de uma rede de empreendedores locais e internacionais desta norma internacional (os chamados “tomadores da norma”), que patrocinaram e defenderam permanentemente a ideia de que era necessário o registro e esclarecimento dos fatos e circunstâncias dos casos de graves violações de direitos humanos durante a época ditatorial³². Certamente, a comissão da verdade não foi a única prática

³¹ Discurso da Presidente Dilma Rousseff na instalação da Comissão da Verdade. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=5yPBt3GSJuM>>. Acesso em 03.01.17.

³² Neste trabalho, o conceito de graves violações de direitos humanos segue a definição feita pela própria Comissão Nacional da Verdade em seu Relatório. Dessa forma, tanto serão compreendidas graves violações de direitos humanos as condutas arroladas no artigo 3º, inciso II, da Lei Federal no 12.528/2011 (tortura, morte, desaparecimento forçado e ocultação de cadáver), quanto também outras condutas que foram compreendidas pela comissão como parte dessas violações, como a prisão ilegal e arbitrária e a violência sexual. Da mesma forma, quando nos referirmos a somente “violações de direitos humanos”, ou então “violações”, estaremos nos referenciando às

implementada através do direito à verdade – como podemos perceber com as ações civis declaratórias de vítimas e familiares nas últimas décadas, que também procuravam revelar informações ocultas –, mas enfatizamos esse mecanismo como uma das grandes revelações públicas do passado violento da ditadura frente à sociedade. No decorrer deste longo caminho percorrido para que se implementasse uma comissão da verdade no Brasil, entre avanços e resistências políticas, é possível analisar o processo pelo qual a CNV é estabelecida, ressaltando os momentos-chave e agentes locais que deram condição para sua implementação no plano doméstico.

Assim como assinala Acharya (2004), o processo de localização de uma norma internacional é empreendido de forma a acomodar uma nova norma em meio a um mosaico normativo, regional ou doméstico, pré-existente. Excluindo as situações em que a norma internacional é prontamente rejeitada no plano doméstico (sofrendo “resistência”, conforme leciona Acharya), ou em que ela é aceita de forma integral – deslocando normas que eventualmente fossem contrárias à mesma – o que se observa é uma dinâmica de constante negociação entre os agentes tomadores da norma. Promovendo adaptações na norma internacional, tais atores criam condições de possibilidade para a sua apropriação regional ou doméstica. Portanto, e assim como prescreve Kratochwil (1989 e 2011), o processo argumentativo-interpretativo utilizado por atores locais e internacionais, dando preferência à norma internacional ou ao conjunto de normas locais pré-existentes, constitui o espaço político que produz, em última instância, a identidade regional ou estatal – e que, consequentemente, determina padrões de comportamento no plano internacional. Portanto, estudar a localização do direito à verdade no contexto brasileiro é, ao menos em teoria, compreender de que forma a identidade nacional brasileira é constituída e modificada no que tange à observância dos direitos humanos, durante as últimas décadas³³.

mesmas condutas. BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. **Relatório**. Brasília: CNV, 2014, pp. 278-280. Disponível em <http://www.cnv.gov.br/images/pdf/relatorio/volume_1_digital.pdf>. Acesso em 09.03.17.

³³ Ressaltamos que essa afirmação se dá no plano teórico pois, como veremos mais à frente, para comprovar uma mudança de comportamento em relação aos direitos humanos através de uma comissão da verdade é necessário que se observe a realização, por exemplo, das recomendações da CNV – produto final de uma comissão e que tem por objetivo a implementação de políticas públicas que reparem os danos causados no passado e evitem futuras violações de direitos humanos.

No decurso deste capítulo, proporemos um exame de fatos, acontecimentos, debates e eventos que sejam suficientes e necessários para uma inferência causal da localização do direito à verdade no plano doméstico brasileiro através de uma das suas práticas: a comissão da verdade³⁴. Determinaremos qual norma local colidiu com o conteúdo desta norma internacional, e quais os argumentos que promoveram ou resistiram a sua implementação.

Iniciaremos, portanto, com uma contextualização da ditadura brasileira e com uma análise do tipo de abertura política que foi implementado. Esse primeiro exame se comprovará fundamental para a compreensão do choque de normas em meio ao processo de localização da prática da comissão da verdade, já durante o período democrático. Posteriormente, indicaremos os fatos que determinaram o discurso em prol do direito à verdade e da implementação da CNV, iluminando seus principais atores, além dos argumentos contrários e seus defensores. Pretendemos concluir esse capítulo com um panorama esclarecedor sobre o processo da localização do direito à verdade através da instalação da comissão da verdade no contexto doméstico brasileiro.

4.1

Antecedentes históricos – ditadura militar brasileira

O período da ditadura militar brasileira (1964-1985) é caracterizado por um regime autoritário que se estruturou em uma cultura violenta e repressiva. Dividido analiticamente em três momentos diferentes, a história da ditadura passou por um período de refundação do Estado e legitimação do novo regime; por um segundo momento de maior repressão, autoritarismo e violação de direitos humanos; terminando com um período determinado pelo próprio regime como uma “distensão lenta, gradual e segura” (CEMDP, 2007).

O primeiro período (de 1964 a 1968) representa o momento em que o regime construiu suas fundações e tentáculos de maneira legal, política e militar. Sob o prisma legal, o regime militar decreta o Primeiro Ato Institucional (AI-1), buscando legitimidade para a chamada "revolução vitoriosa", argumentando que, enquanto poder constituinte, "se legitima a si mesmo" (CNV, 2014, p. 94). Além disso, no

³⁴ Para mais informações sobre a metodologia “*process tracing*” utilizada nesse trabalho, ver COLLIER, David. Understanding Process Tracing. **PS: Political Science and Politics** 44, No. 4, 2011, p. 823-830.

dia seguinte à promulgação do AI-1, 102 indivíduos (entre eles políticos, militares e sindicalistas) tiveram seus direitos políticos revogados. De acordo com a embaixada dos Estados Unidos, o regime aprisionou mais de 5 mil pessoas no país nos dias subsequentes ao AI-1 (CNV, 2014, p. 98). Entendido à época por alguns setores da sociedade como uma condição necessária para evitar o comunismo, o regime militar pretendia redefinir a administração governamental brasileira, especialmente através da eliminação de seus oponentes. Também chamados de “inimigos internos”, aqueles que apoiavam ideologias de esquerda se tornaram a principal ameaça do regime. O militarismo, então, serviria como meio autoritário facilitador para a imposição da “ordem doméstica”.

O ano de 1968 introduz a segunda fase do regime militar, onde se percebe um aumento considerável nas violações de direitos humanos no Brasil³⁵. No final deste ano, o presidente militar Artur da Costa e Silva publicou o Ato Institucional nº 5 (AI-5), declarando recessão parlamentar e alocando o poder legislativo do Estado à figura do presidente. Além disso, o AI-5 também permitiu a apreensão de bens e a vigilância de indivíduos, suspendendo ainda o direito de *habeas corpus* (BRASIL, 1968). Conhecido como “os anos de chumbo”, o período de cinco anos que se inicia com a publicação do AI-5 é considerado o mais violento da ditadura militar, não somente no que tange a construção de um aparelho de vigilância de indivíduos que permeia todas as estruturas administrativas – e que monitorava instituições como os sindicatos, movimentos sociais de esquerda e Igrejas –, mas também no agir fisicamente sobre os oponentes do regime, mediante detenções arbitrárias, torturas, desaparecimentos e execuções. Com fundamento no AI-5, o regime implementou um estado de terror que ignorou não apenas os compromissos internacionais em matéria de direitos humanos, mas também as suas próprias premissas jurídicas estatais (CNV, 2014, p. 938)³⁶.

³⁵ Como se percebe nos levantamentos feitos pela Arquidiocese de São Paulo, com o “Projeto Brasil: Nunca Mais”, e pela Comissão Nacional da Verdade, há um aumento exponencial de vítimas – tanto de torturas quanto o de mortos e desaparecidos – no período que se dá após a promulgação do AI-5, no final do ano de 1968. ARQUIDIOCESE DE SÃO PAULO. Projeto Brasil: nunca mais. Projeto A, tomo V, v. 1, 1985, pp. 64. Quadro 114. Ver também: BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. **Relatório**. Brasília: CNV, 2014, pp. 349 e 439. Disponível em: <http://www.cnv.gov.br/images/pdf/relatorio/volume_1_digital.pdf>. Acesso em 09.03.17.

³⁶ Embora o AI-5 tenha afirmado que a Constituição de 1967 continuava em vigor, o próprio ato a violava explicitamente.

Um exemplo da violenta repressão causada pelo regime militar deu-se com o “Caso Araguaia”. Originária de um setor insatisfeito do Partido Comunista Brasileiro – que decidiu que a luta armada era a única saída para dar fim ao regime militar –, a Guerrilha do Araguaia foi estabelecida em 1967, em meio a bacia do Araguaia, entre os limites dos estados do Pará, Maranhão e Goiás (atualmente Tocantins). Em um território onde não se verificava a presença do Estado, a guerrilha previa que poderia causar uma crescente mobilização do campesinato, por meio de lutas por reforma agrária, resultando em uma revolução a longo prazo (projeto cunhado de “via chinesa”). Interpretando a guerrilha como parte do “inimigo interno”, o regime militar – após ganhar experiência com incursões anteriores, como a Operação Mesopotâmia – arrolou ao todo cerca de 10 mil soldados para liquidá-la, torturando, matando e desaparecendo com os 69 indivíduos, a maioria dele militantes da guerrilha que ali se estabelecida³⁷.

O último período da ditadura tem início em 1974 com a ascensão do presidente militar Ernesto Geisel que, ao assumir o poder, promete uma “distensão lenta, gradual e segura”. No entanto, à medida em que o seu mandato presidencial passava, as torturas e assassinatos do Estado continuavam presentes nas manchetes dos jornais (CEMDP, 2007, p. 27). O próprio presidente legitimava oficialmente tal violência, justificando se tratar da utilização de meios para “prevenir um mal maior” (CNV, 2014, p. 105). No ano de 1978, o AI-5 é revogado, dando fim a alguns dos poderes excepcionais que detinha o presidente militar, como o de fechar o Congresso Nacional ou cassar parlamentares e privar civis de seus direitos políticos (CNV, 2014, p. 106). O regime militar, em meio a negociações com setores civis, caminhava para uma abertura política. Sem uma drástica ruptura, o fim da ditadura termina com uma eleição indireta a presidente, em 1985, que elege Tancredo Neves como seu representante³⁸.

³⁷ Cabe ressaltar que camponeses e povos indígenas da região do Araguaia também foram alvos das forças armadas. Considerando que a população local apoiava a guerrilha, os militares passaram a ameaçar, empregar a violência, e por vezes torturar a população local para conseguir informações sobre o paradeiro da guerrilha. Além disso, os camponeses e a população indígena local sofreram com a privação de alimentos, restrição de sua locomoção, destruição de suas casas, tornando-se também vítimas do regime militar durante sua investida contra a guerrilha. BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. **Relatório**. Brasília: CNV, 2014, pp. 679-724. Disponível em <http://www.cnv.gov.br/images/pdf/relatorio/volume_1_digital.pdf>. Acesso em 09.03.17.

³⁸ Eleito com praticamente 70% dos votos do Congresso Nacional, Tancredo falece poucos meses após a vitória nas eleições indiretas. Seu vice, José Sarney, toma posse como presidente interino, recebendo das mãos de um general a administração federal. BRASIL. Comissão Nacional da

O receio de sofrer consequências pelas violações causadas durante o regime, entretanto, pautava constantemente a agenda do governo militar. Elio Gaspari (2016) indica que, em um informe do Centro de Informações do Exército (Ciex) de junho de 1975, as Forças Armadas já se questionavam sobre as possíveis consequências da demanda popular por justiça durante a abertura política. A transcrição do informe demonstra que a própria narrativa moral do regime militar estava em jogo. Segundo o informe, o regime todo poderia ser condenado a partir de julgamentos de atos que a ditadura patrocinou e que “qualquer justiça do mundo qualificaria de crimes” (Gaspari, 2016, p. 607).

4.2

A anistia e o conflito de interpretações

Em 1979, em meio a pressões providas de grupos e defensores de direitos humanos – particularmente o Movimento Feminino Pela Anistia (MFPA) e o Comitê Brasileiro pela Anistia (CBA)³⁹ – é aprovada a Lei de Anistia (Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979), concedendo anistia a “quantos, no período compreendido entre 02 de setembro de 1961 e 15 de agosto de 1979, cometeram crimes políticos ou conexo com estes”. Segundo o relatório da Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos (CEMDP) de 2007, tal lei teve “papel positivo na criação do clima de abertura que se consolidaria no País no transcurso da década de 1980” (CEMDP, 2007, p. 30).

Todavia, a mesma lei que permite a volta de refugiados políticos ao país cria um grande impasse no que tange à justiça de transição brasileira: em conjunto com a previsão de anistia política a diversos oponentes do regime, a Lei da Anistia de 1979 abre espaço para que violações de direitos humanos perpetradas por agentes estatais fossem acobertadas. Dessa forma, a Lei de Anistia é caracterizada como

Verdade. **Relatório**. Brasília: CNV, 2014, pp. 108-109. Disponível em <http://www.cnv.gov.br/images/pdf/relatorio/volume_1_digital.pdf>. Acesso em 09.03.17.

³⁹ Conforme Gaspari, o Movimento Feminino Pela Anistia foi o primeiro grupo civil organizado que pleiteou a anistia aos oponentes do regime. Fundado por uma advogada, Therezinha Zerbini, e outras poucas mulheres, o movimento não se filiava a nenhum partido ou corrente partidária na época, o que lhe conferia maior credibilidade frente ao governo ditatorial. É a partir do MFPA que surgem outros grupos em prol da anistia, como o próprio Comitê Brasileiro pela Anistia, este que já abrigava diversos militantes políticos. GASPARI, Elio. **A Ditadura Acabada**. Rio de Janeiro: Intrínseca Ltda, 2016.

uma “auto-anistia”, uma vez que os próprios militares concederam absolvição por crimes que os mesmos cometeram durante a ditadura militar (CEMDP, 2007, p. 30).

Paulo Abrão e Marcelo Torelly (2014) ressaltam que há uma disputa de interpretação acerca da Lei de Anistia brasileira, que se inicia na década de 1970 e que permeará toda a transição brasileira à democracia. Desde o início da ditadura militar, e com maior ênfase entre os anos de 1974 e 1975, os movimentos sociais já articulavam a ideia de anistia política aos oponentes do regime militar. Nesse momento, a interpretação dada à anistia era a de liberdade: “uma anistia ampla, geral e irrestrita” àqueles que cometeram algum crime contra o Estado era a demanda principal. O enquadramento argumentativo produzido pelos primeiros defensores da ideia de anistia no Brasil convergia com demandas democráticas, de liberdade civil e pública (Abrão & Torelly, 2014, p. 66).

Não obstante, ao apresentar um projeto de lei alternativo ao proposto pelo partido Movimento Democrático Brasileiro (MDB)⁴⁰ – compreendido por muitos como um partido de “coalizão consentida” –, o regime militar busca uma outra interpretação para o conceito de anistia, e que terminou por se tornar vitoriosa naquele momento. Primeiramente, ao anistiar somente os “crimes políticos ou conexo com estes”, o governo ditatorial objetivou restringir o rol de crimes a serem anistiados, excluindo então os delitos compreendidos como “crimes de sangue” – infrações consideradas mais violentas, como os crimes de terrorismo, assalto, sequestro e atentado pessoal. Ademais, a ideia de se considerar a anistia como um acordo político entre governo e oposição tinha como objetivo não só creditar legitimidade ao “pacto mútuo”, mas também representar a possibilidade de

⁴⁰ Em 1965, com a promulgação do Ato Institucional nº 2, o regime militar brasileiro extingue todos os partidos políticos, cancelando seus respectivos registros, estabelecendo também eleições indiretas para presidentes da República e governadores. No mesmo ano, há uma reorganização partidária onde somente dois partidos serão permitidos: o partido governista Aliança Renovadora Nacional (Arena), e o partido que vai agregar todos aqueles da oposição que ainda quiserem participar do campo político permitido, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB). BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. **Relatório**. Brasília: CNV, 2014. Disponível em <http://www.cnv.gov.br/images/pdf/relatorio/volume_1_digital.pdf>. Acesso em 29.08.16; e BRASIL. Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro DE 1965. Mantem a Constituição Federal de 1946, as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as alterações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da Revolução de 31.03.1964, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 out.1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-02-65.htm#art32p>. Acesso em: 29 jun. 2016.

reconciliação entre forças armadas e população civil (Abrão & Torelly, 2014, pp. 67-68)⁴¹.

Tendo o regime sancionado a Lei de Anistia – marco fundante do processo de redemocratização brasileiro –, podemos observar, conforme Abrão e Torelly (2014, p. 67), o início de uma disputa de significados do conceito de anistia⁴². Essa contenda, que se inicia em 1979, tem repercussões ao longo das quatro décadas seguintes e, conforme analisaremos, especificamente, repercute na localização da norma do direito à verdade e na instalação da CNV no plano doméstico. Se, por parte do regime militar, a Lei de Anistia é compreendida como um ato de reciprocidade, consolidando um acordo político necessário para uma transição política pacífica e sem vingança, para os civis que lutavam pela anistia ao longo de toda uma década, como os movimentos MFPA e CBA, ela significou tanto uma vitória quanto uma derrota.

Em mensagem encaminhada ao Congresso Nacional em 1979, juntamente com a proposta de Lei da Anistia, o então presidente Figueiredo denota o propósito de apaziguamento com os oponentes políticos, sublinhando que a reabertura política visa “a construção do futuro” e a “superação de um período que requerera procedimentos às vezes traumáticos e de caráter excepcional”⁴³. Além do mais, a exclusão dos que cometeram “crimes de sangue” do rol de anistiados se justificaria porque esses indivíduos eram classificados como “terroristas”, e “terrorista não foi e não é um político, ao menos que se subvertam conceitos em nome de um falso liberalismo”⁴⁴. O regime militar interpretava e enquadrava a Lei de Anistia pautado em três pilares: politicamente, negava-se a existência de vítimas do regime,

⁴¹ Sublinha-se que, atualmente, a ideia de “acordo horizontal entre duas partes” é bastante questionada, tanto no meio jurídico, quanto político ou acadêmico. Primeiramente, é importante lembrar que muitos atores políticos não fizeram parte desse acordo pois não tinham representatividade no MDB, único partido não alinhado com o governo que tinha permissão de participar da vida política. Ademais, a pequena diferença de votos que permitiu a aprovação da lei comprova como o Congresso Nacional não tinha chegado a um acordo entre os congressistas. ABRÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo D. *Mutações do Conceito de Anistia na Justiça de Transição Brasileira: a terceira fase da luta pela anistia*. Em TOSI, Giuseppe et al. **Justiça de transição: direito à justiça, à memória e à verdade**. João Pessoa: Editora da UFPB, 2014.

⁴² Ressalta-se aqui que a disputa de significados se dá tanto entra a esfera militar e civil, como também entre grupos civis. GONÇALVES, Danyelle Nilin. *Os Múltiplos Sentidos da Anistia*. **Revista Anistia Política e Justiça de Transição / Ministério da Justiça**, n.1. Brasília: Ministério da Justiça, 2009.

⁴³ BRASIL. Figueiredo, João Baptista de Oliveira. **Mensagem de Presidente Figueiredo ao Congresso Nacional**. Mensagem nº 59, de 1979. 134ª sessão conjunta, em 28 de junho de 1979.

⁴⁴ Ibidem.

indicando que a violência cometida justificava-se na disputa pelo poder político travado com os oponentes comunistas⁴⁵; culturalmente, o regime defendia o esquecimento como melhor forma de tratar a violência do passado; e, juridicamente, a impunidade era interpretada como única forma possível para a reconciliação nacional (Abrão & Torelly, 2014). Em outras palavras, a anistia era interpretada pelo regime como negação, esquecimento e impunidade.

Em relação a sociedade civil, ainda que fosse observada uma preponderância na interpretação da “anistia como liberdade”, uma porção dela não se encontrava satisfeita com o a lei que fora obtida. Enquanto parte afirmava que essa era a única anistia possível a ser alcançada durante o regime militar, para outros – em sua grande maioria os que lutaram contra a ditadura – a promulgação da lei era motivo de frustração, dado que o conquistado fora uma anistia parcial, restrita, cheia de armadilhas e que tutelava a impunidade daqueles que cometeram graves violações de direitos humanos (Gonçalves, 2009). Ademais, alguns movimentos e grupos organizados – como coletivos de mulheres, que começavam a emergir como movimentos sociais importantes naquele momento, e organizações de trabalhadores – recusaram a se mobilizar em prol da causa da anistia, pois acreditavam que tal agenda representava somente interesse de “homens e não proletários”, marginalizando causas defendidas por esses coletivos. Até mesmo presos políticos, que seriam beneficiados por uma possível anistia “ampla, geral e irrestrita” criticavam a ideia de anistia, pois entendiam que ela significava também um pedido de perdão tácito por parte de quem era anistiado à ditadura (Gonçalves, 2009, p. 283), o que era inimaginável àqueles que se dispuseram a, de alguma forma, lutar contra o regime considerado ilegítimo.

A contenda tem novas reviravoltas com a promulgação da Constituição de 1988, trazendo novos sentidos ao conceito de anistia. Prevista no oitavo artigo dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), a anistia ganha mais um significado: o de reparação. Ainda que a Lei de Anistia de 1979 já previsse

⁴⁵ O governo militar brasileiro se pautaria, portanto, no mesmo argumento utilizado pela ditadura Argentina, afirmando que haveria uma “equivalência moral” entre as violações cometidas por militares e seus oponentes. Cunhado como “A Teoria dos Dois Demônios”, tal argumento é referenciado e rebatido no Prólogo do relatório da CONADEP, onde se afirma que o terrorismo de Estado foi “infinitamente maior que o combatido”, e que a violência do Estado contou não somente com o poderio do próprio Estado, mas também com a garantia de sua impunidade. COMISIÓN NACIONAL SOBRE LA DESAPARICIÓN DE PERSONAS. **Nunca Más**. 2ª ed. Buenos Aires: Editora Eudeba, 1995, Prologo.

certas reparações, o artigo da ADCT inova por universalizá-la, concedendo-a a todos aqueles que “por motivos exclusivamente políticos, tenham sido punidos, demitidos ou compelidos ao afastamento das atividades remuneradas que exerciam”⁴⁶, fossem elas atividades públicas ou privadas. Nesse momento, a anistia passa por um fortalecimento da sua dimensão de liberdade, adicionando a mesma a noção de “anistia como reparação” (Abrão & Torelly, 2014, p. 71)⁴⁷.

No que pese outras normativas constitucionais que se alinhavam ao discurso dos direitos humanos, a tese de uma anistia com fulcro no esquecimento, negação e impunidade continuava a disputar o significado do pacto feito em 1979. O que observamos aqui, e o que veremos durante a introdução da norma de direito à verdade, é uma releitura da Lei de Anistia lenta e gradual, tal qual a transição política proposta pelo presidente militar Geisel.

4.3

O início da trajetória do direito à verdade no Brasil

A busca pela verdade é um processo contínuo na recente história brasileira, e que tem implicações até o presente momento. Não é possível restringir essa tarefa unicamente ao trabalho da CNV: ela tem início ainda durante a transição política para a democracia, no fim da década de 1970, estendendo-se por todos os presidentes democraticamente eleitos. Nesse sentido, é importante salientar que o estabelecimento da CNV ilustra uma importante vitória no que tange ao direito à verdade, mas não é um marco isolado na promoção dessa norma. E, possivelmente, não será o último: constantemente assombrado por vítimas que permanecem

⁴⁶ BRASIL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, art. 8, §2º. Brasília, 5 de outubro de 1988.

⁴⁷ Em que pese a inovação de se incluir reparações para trabalhadores dos setores público e privado, o governo brasileiro levou 14 anos para estabelecer um regulamento federal que estabelecesse um regime de anistia, criando a Comissão de Anistia somente em 2002. O atraso obrigou muitos órgãos públicos a lidar diretamente com a reparação de seus antigos trabalhadores durante esse tempo. Abrão e Torelly (2011) demonstram que, desde a sua implementação até 2010, esta comissão concedeu reparações financeiras a 13.751 indivíduos que solicitaram anistia. Outras 24.454 receberam anistia sem reparações. De acordo com os autores, o programa brasileiro de anistia e reparação é um dos mais fortes desde o final da Segunda Guerra Mundial. Os números também mostram que há uma demanda contínua em relação à Comissão, com mais de 2 mil novas petições a cada ano. ABRÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo D. O Programa de Reparções como Eixo Estruturante da Justiça de Transição no Brasil. In REÁTEGUI, Felix (ed.). **Justiça de Transição: manual para a América Latina**. Nova Iorque, Centro Internacional para Justiça de Transição, 2011, p. 473-516.

desaparecidas, por famílias mutiladas e histórias não registradas – de que a CNV também não teve informações suficientes para desvendar –, o Brasil ainda está para revelar parte de seu passado violento, seja através de comissões de inquérito ou de outros meios de apuração. Prosseguiremos aqui apontando fatos relevantes que trouxeram à tona o debate público sobre a norma internacional dos direitos à verdade no Brasil, seus apoiadores e opositores, sublinhando momentos-chave de expressão da norma no plano doméstico até o estabelecimento da CNV.

A primeira iniciativa em busca da verdade sobre as violações, injustiças e perseguições políticas durante a ditadura militar partiu de uma mobilização social e resultou no chamado projeto *Brasil: Nunca Mais* (BNM). De 1979 a 1985, especialistas examinaram 707 processos criminais, provenientes do Superior Tribunal Militar, relativos a diferentes prisioneiros políticos do regime. Tais processos foram obtidos pelos advogados dos réus que, pretendendo requerer a anistia política e liberdade dos mesmos – com base na Lei de Anistia de 1979 – perceberam o valor das informações contidas nos processos. Ao se depararem com relatos sobre o encarceramento, violência e abusos perpetrados pelo regime contra oponentes políticos, os advogados fotocopiaram todos os processos – num total de mais de um milhão de páginas –, evitando que tais informações fossem futuramente destruídas, iniciando um processo de compilação dos mesmos (BNM, 1985, p. 22).

Com base essencialmente em registros oficiais, esta equipe produziu um primeiro relatório – denominado "Projeto A" –, com aproximadamente cinco mil páginas, sobre as violações de direitos humanos no período do regime militar brasileiro. Analisando as origens da repressão, sua estrutura, denunciando a conivência das autoridades legais com a violência perpetrada, além de descrever os métodos e instrumentos de tortura, o relatório foi reduzido ao tamanho de um livro – publicado em português e inglês – e passou 91 semanas consecutivas no topo da lista dos livros mais vendidos no país (CNV, 2014, p. 25). Compreendido como a primeira grande investigação não-oficial em busca de uma compreensão geral da violência produzida no período militar, o BNM colaborou na busca pela verdade sobre o período da ditadura, influenciando até a Assembleia Constituinte de 1987 a adotar uma agenda robusta em defesa dos direitos humanos⁴⁸.

⁴⁸ O próprio nome dado ao livro publicado, *Brasil: Nunca Mais*, faz referência direta ao relatório publicado pela CONADEP argentina em forma de livro, intitulado "*Nunca más*". Na própria intitulação da obra, portanto, percebemos um esforço brasileiro em enquadrar a sua luta pelo

Outro marco importante na busca pela verdade é o estabelecimento da Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos (CEMDP), em 1995 – dez anos após o fim da ditadura militar. Desde a década de 1970, parentes e amigos de desaparecidos políticos procuravam informações sobre o paradeiro de seus entes queridos. Sem receber apoio algum do regime, ou do governo democrático formado a partir de 1988, familiares de diferentes vítimas se reuniram, formando importantes redes sociais que lutaram para esclarecer as circunstâncias reais através das quais esses indivíduos desapareceram e foram assassinados pela ditadura. Pressionando o governo politicamente, e demandando na justiça informações sobre os casos, além da responsabilização de militares, essa rede se provou persistente e importante no que tange à observação dos direitos humanos.

Amostra exemplar da inquietação de parentes e amigos é o artigo publicado na revista *Veja*, chamado *Nós não esquecemos*, meses antes da criação da CEMDP, em 1995. O autor, Marcelo Rubens Paiva, filho de Rubens Beyrodt Paiva – engenheiro e político que desapareceu em 1965, enquanto permanecia encarcerado pelo regime militar –, ao reclamar da falta de interesse do atual governo em prover a verdade sobre seu desaparecimento, questiona em tom desafiador: “Que tipo de democracia é essa que maquila seu passado? Não é possível que um regime consolidado tenha medo de olhar para trás” (Rubens Paiva, 2001, p. 46).

Pressionando Fernando Henrique Cardoso – presidente eleito em 1994 – a se posicionar sobre o assunto, as redes sociais de familiares e movimentos de direitos humanos argumentaram que era necessário assegurar a cada vítima “o sagrado direito ao funeral, bem como o amplo conhecimento público das verdadeiras circunstâncias em que as mortes ocorreram” (CEMDP, 2007, p. 32). A Lei nº 9.140/1995, que estabelece a CEMDP, é o primeiro documento oficial que reconhece as violações cometidas pelo Estado, que admite a existência de vítimas do regime e prevê indenização para seus familiares, se solicitado pelas partes⁴⁹.

esclarecimento das violações causadas pelo regime militar nos mesmos moldes que as lutas argentinas e chilenas, por exemplo.

⁴⁹ Importante mencionar que a CEMDP investigou apenas violações de direitos humanos que levaram a mortes e desaparecimentos de indivíduos. Além disso, atribuiu-se aos familiares das vítimas o dever de provar como falsas as versões oficiais sobre o paradeiro dos mesmos. BRASIL. Lei nº 9.140, 04 de dezembro de 1995. Reconhece como mortas pessoas desaparecidas em razão de participação, ou acusação de participação, em atividades políticas, no período de 2 de setembro de 1961 a 15 de agosto de 1979, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 05 dez. 1995. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9140compilada.htm >. Acesso em: 07 de junho, 2017.

De acordo com Abrão e Torelly (2014), a promulgação da lei, que reconhece as violações perpetradas pelo Estado, dá fim ao estado de negação sobre a violência cometida pela ditadura, interpretação que era proposta pelos militares a partir da Lei de Anistia. Em que pese a existência da publicação do BNM dez anos antes, nenhuma autoridade oficial tinha (até então) tornado público o reconhecimento das violações cometidas pelo regime militar. Desse modo, a CEMDP produz uma alteração no horizonte de possibilidades interpretativas sobre a ditadura e, consequentemente, na norma de anistia: a “anistia como negação” não é mais possível frente a admissão estatal da culpa.

Outrossim, a CEMDP produz, ainda que indiretamente, uma busca pela verdade e memória histórica. Maria Amélia de Almeida Teles – vítima do regime militar e militante na luta dos familiares das vítimas – recorda que a descoberta do paradeiro dos corpos, as circunstâncias da morte das vítimas e o reconhecimento da responsabilidade do Estado eram as prioridades daqueles que lutaram pela criação da CEMDP: a reparação financeira era, nesse contexto, considerada um objetivo marginal (CEMDP, 2007, p. 36).

À época Ministro da Justiça do presidente Cardoso, Nelson Jobim foi um dos articuladores políticos para a criação da lei que estabeleceu a CEMDP. Em um seminário sobre o direito à verdade, em 2014, Jobim recorda que houve um movimento dentro da elite política – originada pelo Ministro da Justiça do governo anterior, Maurício Correa – para se estabelecer a CEMDP. Havia a convicção de que a reparação aos familiares dos mortos e desaparecidos era central e, caso não fosse enfrentada, iria indispor constantemente a classe política⁵⁰. A proposta do governo à elite política e aos militares era a de enfrentar o problema “sem retaliação”. Ou seja: havia uma dificuldade em “superar o passado” – nas palavras de Jobim –, sem que essa “superação” fosse entendida pelos militares como uma forma de “revanchismo democrático”. Jobim afirma que houve negociações com o Alto Comando do Exército para a produção da lei que estabeleceria a CEMDP,

⁵⁰ Jobim cita que, caso houvesse uma omissão por parte do governo, restariam “insepultos que circulariam o Palácio da Alvorada”, “entrando no gabinete, sentando nas cadeiras e incomodando os políticos”. SEMINÁRIO: DIREITO À VERDADE - 2014 - ILHABELA-SP. GEN Grupo Editorial Nacional. **Nelson Jobim - O direito à verdade e anistia.** Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=6oopfilswYk>>. Acesso em 05 dez, 2016.

principalmente no que tange a delimitação da condição de vítima que seria abarcada pela lei⁵¹.

Importante figura do escalão militar, o General Benedito Onofre Bezerra Leonel, chefe do Estado-Maior das Forças Armadas em 1995, relata em entrevista a indisposição militar com a CEMDP, principalmente no que tangia a casos de reparação, como o do capitão Carlos Lamarca⁵². De acordo com o General, a Lei de Anistia de 1979 representou o “manto do esquecimento”, e à sociedade brasileira caberia “esquecer esse passado, unir nossa gente, olhar para a frente”⁵³.

No total, o CEMDP explorou 475 casos, reconhecendo 357 destas petições⁵⁴. Poucos foram os casos em que os familiares recusaram a indenização. Em 2007, o CEMDP publicou um livro intitulado *O Direito à Memória e à Verdade*, fornecendo uma visão geral do trabalho de 11 anos do CEMDP.

Diante dessa narrativa, fica evidente a constante negociação empreendida entre forças políticas relevantes – Forças Armadas e Governo Federal – durante

⁵¹ Resolve-se que somente serão considerados mortos e desaparecidos aqueles que estivessem, à época do desaparecimento, sob a responsabilidade do Estado. Assim, somente os que estivessem “detidos” oficialmente pelo regime seriam reconhecidos. O artigo 1º da Lei 9.140/1995, deixa claro esse posicionamento. A lei, entretanto, é alterada duas vezes após sua promulgação e, em uma delas, o conceito de desaparecido é expandido àqueles casos de morte em consequência de “repressão policial sofrida em manifestações públicas ou em conflitos armados com agentes do poder público”, e os suicídios cometidos “na iminência de serem presas ou em decorrência de sequelas psicológicas resultantes de atos de tortura” por agentes em nome do regime militar. BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos. **Direito à verdade e à memória: Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos / Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos**. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2007.

⁵² Capitão do Exército, Carlos Lamarca liderou um grupo de militares desertores e se rebelou contra o governo militar. Lamarca é perseguido no estado de São Paulo e foge para a Bahia, onde organiza resistência ao governo. Referido como “inimigo número um” da ditadura, Lamarca foi alvo de uma operação militar, Operação Pajussara, que tinha o único objetivo de lhe executar. A Operação Pajussara matou algumas outras lideranças do Movimento Revolucionário Oito de Outubro (MR-8), tais quais: Iara Lavelberg; Luiz Antônio Santa Bárbara; Otoniel Barreto e Zequinha Barreto. BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. **Relatório**. Brasília: CNV, 2014, pp. 621-628. Disponível em <http://www.cnv.gov.br/images/pdf/relatorio/volume_1_digital.pdf>. Acesso em 09.03.17.

⁵³ Para mais informações da entrevista, ver: BRASIL, Sandra. Machucou, sim. Entrevista: Benedito Onofre Bezerra Leonel. **Revista Veja**, São Paulo, 27 de maio de 1998. Entrevista concedida à Revista Veja, publicada no dia 27 de maio de 1998, p. 11-15. Disponível em <<https://acervo.veja.abril.com.br/#/edition/32984?page=10§ion=1>>. Acesso em 2 mar. 2017.

⁵⁴ Dos 475 casos analisados, 136 dos quais o governo reconhecia, de antemão, sua responsabilidade. A lista de nomes de pessoas desaparecidas encontra-se em anexo a própria Lei nº 9.140/1995, que estabelece a CEMDP. BRASIL. Lei nº 9.140, 04 de dezembro de 1995. Reconhece como mortas pessoas desaparecidas em razão de participação, ou acusação de participação, em atividades políticas, no período de 2 de setembro de 1961 a 15 de agosto de 1979, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 05 dez. 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9140compilada.htm>. Acesso em: 07 de junho, 2017.

essa fase da transição, delimitando fronteiras de uma norma local de reparação aos familiares de mortos e desaparecidos políticos⁵⁵. Se, por um lado, observamos uma mobilização social em direção ao fim do “estado de negação” das violações de direitos humanos durante a ditadura, concretizado com a norma que institui a CEMDP; por outro lado, o discurso de Jobim relata uma resistência dos militares, que procuraram pactuar um entendimento mútuo sobre o passado que satisfizesse ambos os lados. Tal resistência é percebida em todas as fases de implementação da justiça de transição brasileira, tendo sempre como pedra basilar a ideia de anistia recíproca, tal qual explicitada na lei de 1979.

Outro marco fundamental na sistemática de levantamento de informações sobre violações estatais durante a ditadura militar foi a criação da Comissão de Anistia. Contida na Lei de Anistia de 1979, a previsão de readmissão ou reparação de servidores públicos que tivessem sido afastados de seus cargos por questões políticas à época do regime militar tem seu escopo ampliado com o advento da Constituição de 1988 que, em seus Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), estende a previsibilidade de reparação a todos que foram perseguidos por questões políticas.

Devido à demora no estabelecimento de uma comissão federal que tivesse competência de analisar e julgar os pedidos de anistia, readmissão ou reparação pecuniária, alguns órgãos públicos e Ministérios do Estado passaram a apreciar os pedidos diretamente de seus antigos servidores. Somente com o advento da Medida Provisória n.º 2.151/2001⁵⁶ o governo federal cria a Comissão da Anistia, passando a concentrar todos os pedidos de anistia feitos por servidores públicos, trabalhadores do setor privado ou qualquer indivíduo que tivesse sido afetado

⁵⁵ Jobim também relata o acordo produzido entre o governo federal, os generais das Forças Armadas e advogados de defesa de direitos humanos à época da ditadura. O acordo versava sobre o momento de reconhecimento de Carlos Lamarca como morto e desaparecido político. Após encontrarem documentos que comprovariam o assassinato do oponente político já estando em mãos do regime militar – o que preencheria os requisitos para enquadrá-lo no rol de mortos e desaparecidos políticos –, Jobim narra a negociação política entre o governo os militares para “preparar” as Forças Armadas para a divulgação pública do fato. Percebendo que tal reconhecimento geraria mal-estar no meio das Forças Armadas – uma vez que Lamarca era um egresso militar – o governo e a CEMDP negociaram o momento em que o reconhecimento seria feito. SEMINÁRIO: DIREITO À VERDADE - 2014 - ILHABELA-SP. GEN Grupo Editorial Nacional. Nelson Jobim - **O direito à verdade e anistia**. Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=6oopfilswYk>>. Acesso em 05 dez, 2016.

⁵⁶ Sendo a medida provisória (MP) um ato legislativo do Presidente da República que requer a aprovação posterior do Congresso Nacional, a MP foi posteriormente transformada na Lei 10.559, de 13 de novembro de 2002. Os seus efeitos, entretanto, já passaram a valer da publicação da MP.

durante o período da ditadura. Dois tipos de reparação são estabelecidos na Comissão de Anistia: a “prestação mensal, permanente e continuada”, prevista para os que perderam seus cargos de trabalho, e uma “prestação única” para aqueles sofreram prejuízos com a ditadura, mas não possuíam vínculo de trabalho à época (como é o caso de estudantes expulsos de universidades).

Percebida por Paulo Abrão e Marcelo Torelly (2011) como um dos maiores programas de reparação pecuniária de todos os tempos – em conjunto com as reparações promovidas pela CEMDP –, a Comissão de Anistia também formalizava a condição de anistiado político. Adicionalmente, os documentos constados nos processos de anistia, uma vez oficiais, representavam também uma fonte de informação essencial sobre aqueles que sofreram nas mãos da ditadura.

Em seu Relatório final, a Comissão Nacional da Verdade reconhece o valor e a colaboração relevante das informações contidas em cada processo administrativo da Comissão de Anistia (CNV, 2014, pp. 27-28). Esta, portanto, foi importante veículo para o levantamento de informações, auxiliando a implementação do direito à verdade. Os próximos eventos analisados apresentarão maiores empecilhos políticos para a garantia e observância da norma internacional, principalmente no que tange ao estabelecimento da CNV.

4.4

A mobilização popular durante a criação da CNV: a sociedade civil e o PNDH-3

A ideia de estabelecer uma comissão da verdade no Brasil ganhou força durante os anos, a partir dos eventos nacionais de resgate do passado, notoriamente a partir do livro BNM, a criação da CEMDP e da Comissão de Anistia, acima mencionados. A primeira manifestação em um evento oficial do governo para a construção de uma comissão da verdade deu-se em 2008, com a 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos (11ª Conferência NDH). Organizada pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH/PR) e pela Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados, a conferência debateu assuntos relativos aos direitos humanos no Brasil, previamente propostos por mais de 100 reuniões regionais, envolvendo aproximadamente 14 mil indivíduos representantes de diversos movimentos sociais comprometidos com os

direitos humanos⁵⁷. Fruto de reivindicações de atores locais, a Conferência “consolidou-se como um encontro aberto dos variados atores no âmbito dos direitos humanos, quer atuantes nas instituições do Estado, quer nas organizações da sociedade civil” (11ª Conferência NDH. Texto Base, p.12).

Uma das resoluções aprovadas demandava do governo federal o estabelecimento de uma Comissão Nacional da Verdade, garantindo que todas as graves violações de direitos humanos perpetradas pela ditadura militar fossem esclarecidas. Além disso, afirmava que a CNV a ser constituída deveria, em seu término, enviar os nomes e informações sobre violadores dos direitos humanos aos órgãos competentes para que dessem procedimento à acusação penal. Outrossim, a resolução exigia “a organização de Comitês Estaduais e Municipais com organizações da sociedade civil para a promoção de ações de estudo, pesquisa, mobilização e formação da sociedade sobre o Direito à Memória e à Verdade” (11ª Conferência NDH. Texto Base, p. 156). Por fim, a resolução enumera as prerrogativas que devem ser aplicadas em uma futura CNV, como o poder de intimação, que tenha duração temporal limitada, acesso irrestrito a qualquer órgão público para identificar acusados, testemunhas e coletar qualquer documento ou informação necessária (11ª Conferência NDH. Texto Base, p. 155).

Embora não tivesse poder para fazer valer suas deliberações, a Conferência influenciou diretamente a elaboração do Terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)⁵⁸, realizado pela Secretaria Especial de Direitos Humanos do Brasil, no ano seguinte. Reconhecendo a 11ª Conferência como ponto de partida, como fator influenciador, o governo federal desenvolveu o PNDH-3, que refletia uma política pública permanente do governo brasileiro para formular e implementar a agenda de direitos humanos. O eixo de orientação nº 7 do PNDH-3 aborda o direito da memória e da verdade, afirmando que a investigação do passado é crucial para a construção de cidadania. Na perspectiva do Programa, o resgate da verdade

⁵⁷ Para mais informações, ver: BRASIL. 11ª Conferência Nacional dos Direitos Humanos. **Resoluções Aprovadas**. 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos Democracia, Desenvolvimento e Direitos Humanos: Superando as Desigualdades, Brasília 2009, p. 1.

⁵⁸ O PNDH-3 refletiu uma política permanente do governo brasileiro em formular e implementar uma agenda de direitos humanos no Brasil. Essa estratégia tem origem no Congresso Mundial de Direitos Humanos de Viena, em 1993, que exigia a cada país signatário do tratado final que estabelecesse uma agenda pragmática de implementação de direitos humanos. BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República. **Programa nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)**. Brasília: SEDH/PR, 2009, p. 15.

e da memória é elemento basilar para o fortalecimento da democracia brasileira (SEDH/PR, 2009, p. 170).

O PNDH-3, então, determina a instalação de um grupo de trabalho para elaborar o projeto de lei que estabelecerá a CNV. Além disso, ele afirma que a comissão da verdade deve ter o poder de exigir documentos públicos de qualquer autoridade e ter como objetivos: promover a reconstrução da história de violação de direitos humanos, identificar restos mortais de desaparecidos políticos, tornar público as estruturas oficiais utilizadas para a perpetração de graves violações de direitos humanos e apresentar recomendações para promover a reconciliação nacional (SEDH/PR, 2009, pp. 174-175).

Sublinhamos que o PNDH-3 evitou tratar de forma direta da perseguição penal em casos de violação de direitos humanos⁵⁹, listada anteriormente na Conferência. Todavia, a ação programática do PNDH-3 que faz menção indireta ao tema foi motivo de desentendimento no governo que, ao final, terminou por optar pela não observação desta ação⁶⁰.

Portanto, a 11ª Conferência Nacional dos Direitos Humanos, realizada em 2009, pode ser entendida como um primeiro passo na implementação de uma comissão da verdade no Brasil. Fruto do debate entre movimentos e ativistas sociais, que procuravam empreender normas de direitos humanos no Estado brasileiro, mas também de uma disposição do governo a receber e estabelecer tais normas no plano doméstico a partir do PNDH-3, a futura construção da Comissão Nacional da Verdade foi compreendida como meio necessário para a garantia do direito à verdade no Brasil.

⁵⁹ Sublinhamos também que as conclusões da CIDH sobre o Caso Araguaia, que será analisado logo a frente, são citadas pelo PNDH-3 como um dos motores para a criação da CNV. No período da publicação do PNDH-3, em 2009, o CIDH ainda estava enviando o caso da Guerrilha do Araguaia (Gomes Lund e Outros vs. Brasil) para ser julgado na Corte IDH, que só produz uma sentença sobre o caso no ano seguinte, em 2010.

⁶⁰ Uma das ações programáticas da Diretriz 25 estabelece a criação de um grupo de trabalho para acompanhar iniciativas legislativas com propondo a “revogação de leis remanescentes do período 1964-1985 que sejam contrárias à garantia dos Direitos Humanos ou tenham dado sustentação a graves violações” (SEDH/PR, 2009, p. 177). Esse texto foi suficiente para que os três comandantes das Forças Armadas entendessem que o PNDH-3 tinha um viés revanchista e provocativo. O Ministro da Defesa à época (Nelson Jobim), concordando com as Forças Armadas, chegou a entregar uma carta de demissão para o então presidente Lula, que rejeitou a mesma afirmando que contornaria a questão de forma política e garantiu que a Lei de Anistia não seria revogada. SAMARCO, Christiane; LOPES, Eugênia. Jobim faz carta de demissão após ameaça de mudar a Lei de Anistia. **O Estado de São Paulo**. Brasília, 30 dez. 2009. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/geral/jobim-faz-carta-de-demissao-apos-ameaca-de-mudar-a-lei-de-anistia,488515>>. Acesso em: 01 jun. 2017.

4.5

Mobilização frente às cortes internacionais e nacionais

Paralelamente aos esforços realizados no plano doméstico por movimentos sociais na década de 1990, a luta pela verdade progredia também em um outro campo de batalha, o jurídico, de forma paulatina e contínua. Primeiramente, ressaltamos a demanda, em âmbito nacional, da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) junto ao Supremo Tribunal Federal (STF). Com o objetivo de se interpretar a Lei de Anistia como incompatível à Constituição Federal de 1988, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 153 (ADPF nº 153), de 2010, assevera que tal lei tinha como fim acobertar violações de direitos humanos no período ditatorial. Ademais, segundo a demanda da OAB, dentre as razões para se considerar a lei de anistia como incompatível à Constituição, estava em jogo o dever do Estado brasileiro em “não ocultar a verdade” desse período violento (BRASIL, 2010, p. 6).

O STF, por maioria, considerou que não caberia ao Judiciário rever um acordo político promovido pelo Legislativo, que teve efeito no momento em que foi instituído, não se perpetuando no tempo⁶¹. Assim, o Supremo decidiu que a previsão de anistia aos “crimes políticos e conexos” da Lei nº 6.683 era constitucional, prevalecendo sobre tratados de direitos humanos ratificados pelo Estado posteriormente, como a Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis (1987) ou a lei que define o crime de tortura, de 1997. A impunidade aos militares frente às violações de direitos humanos, portanto, foi sancionada pelo STF.

Não obstante, o acórdão do STF aponta para o reconhecimento do direito à verdade por parte de familiares, vítimas e sociedade civil. Enquanto o voto do Ministro, e Relator da ADPF nº 153, Eros Grau sustenta que não há impedimento de acesso às informações sobre a repressão na Lei 6.683/1979 (BRASIL, 2010, p. 18), o voto da Ministra Cármen Lúcia reitera o direito à verdade como um dever o Estado brasileiro de investigar os casos, ainda que não se possa condenar nenhum perpetrador. A Ministra vai mais além, lecionando que:

⁶¹ BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. **Relatório**. Brasília: CNV, 2014, p. 29. Disponível em http://www.cnv.gov.br/images/pdf/relatorio/volume_1_digital.pdf. Acesso em 09.01.17.

“[...] ao contrário do que comumente se afirma de que anistia é esquecimento, o que se tem é uma situação bem diversa: o Brasil ainda procura saber exatamente a extensão do que aconteceu nas décadas de sessenta, setenta e início da década de oitenta (período dos atentados contra o Conselho Federal da OAB e do Riocentro), quem fez, o que se fez, como se fez, por que se fez e para que se fez, exatamente para que, a partir do que venha a ser apurado, ressalva feita à questão penal nos crimes políticos e conexos, em relação aos quais prevalece a lei n. 6683/79, se adotem as providências administrativas e jurídicas adequadas” (BRASIL, 2010, p. 80).

A Ministra Ellen Gracie e o Ministro Celso de Melo seguem no mesmo argumento de Eros Grau, declarando que a Lei de Anistia não pode ser obstáculo para se alcançar informações verdadeiras quanto ao período repressivo do regime militar (BRASIL, 2010, pp. 151-152 e p. 197). Assim, em que pese a ponderação do STF sobre a necessidade de se revelar fatos ocorridos durante a ditadura militar – sendo esse um direito das vítimas, familiares e sociedade –, revelando a potencialidade de se reinterpretar a “anistia como esquecimento”, a decisão do Supremo corroborava com a perpetuação da impunidade.

Adicionalmente, percebemos uma busca por informações na justiça em nível internacional. Após décadas à espera da justiça brasileira prover informações acerca de seu irmão Guilherme Gomes Lund – a localização de seus restos mortais e a elucidação sobre as circunstâncias da sua morte –, Julia Gomes Lund e familiares de outras vítimas resolvem buscar a justiça a nível da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH).

Em 1995, no mesmo ano da criação do CEMDP, o Centro de Justiça e Direito Internacional (CEJIL) e o Human Rights Watch/Américas (que posteriormente teve a participação de outros movimentos sociais como o "Grupo Tortura Nunca Mais do Rio de Janeiro") apresentaram uma petição na CIDH abordando as violações de direitos humanos na época da ditadura militar. Especificamente, a demanda era em relação à detenção arbitrária, tortura e desaparecimento forçado dos 70 membros da Guerrilha do Araguaia e à falta de acesso à informação dos familiares das vítimas dos desaparecidos. A ineficácia dos recursos interpostos perante a justiça brasileira para garantir o esclarecimento sobre o paradeiro das vítimas fez com que o pleito chegasse um dos maiores órgãos internacionais de direitos humanos.

A CIDH admitiu a petição e, no Relatório de Mérito de número 91/08, em outubro de 2008, concluiu que o estado era responsável pelas acusações feitas. Dentre várias recomendações da CIDH – como a de apontar que a Lei de Anistia

não poderia ser obstáculo para a responsabilização individual dos perpetradores pelas violações cometidas na região de Araguaia, de compensar os familiares da vítima e de tipificar o crime de desaparecimento forçado –, foi exigido que a administração brasileira sistematizasse e publicasse todos os documentos relacionados ao caso.

Ao identificar que o Estado brasileiro não avançou em nenhuma de suas recomendações, a CIDH enviou o caso à Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) em 2009. A demanda do CIDH perante a Corte IDH é enfática no que tange ao direito à verdade. Segundo ela, a submissão do processo à Corte dá-se:

(...) porque os recursos judiciais de natureza civil com vistas a obter informação sobre os fatos não **foram efetivos para garantir aos familiares dos desaparecidos e da pessoa executada o acesso à informação** sobre a Guerrilha do Araguaia; porque as medidas legislativas e administrativas adotadas pelo Estado **restringiram indevidamente o direito de acesso à informação dos familiares**; e porque o desaparecimento das vítimas, a execução de Maria Lucia Petit da Silva, a impunidade dos responsáveis e **a falta de acesso à justiça, à verdade e à informação, afetaram prejudicialmente a integridade pessoal dos familiares dos desaparecidos e da pessoa executada**⁶² (grifos nossos).

Após a apreciação do argumento das partes, a Corte IDH se manifestou em consonância ao entendimento da CIDH, condenando o Estado brasileiro. Adicionalmente ao já declarado pela Comissão em relação ao direito à verdade – que o Estado brasileiro é responsável “pela afetação do direito a buscar e a receber informação, bem como do direito de conhecer a verdade sobre o ocorrido” (Corte IDH, Gomes Lund e outros. Brasil, p. 114, §335) –, a Corte afirma ainda que o direito dos familiares à sua própria integridade pessoal foi violado. A falta de esclarecimento das circunstâncias da morte das vítimas, a ignorância do seu paradeiro final e a impossibilidade de proporcionar a essas vítimas o direito a um enterro digno, constitui uma forma de tratamento cruel também aos seus parentes, pois tais fatos provocam “um estado de desassossego, inquietude, falta de confiança, desesperança, impotência e angústia, vulnerando gravemente sua estabilidade emocional e seu direito à integridade pessoal” (Ibid., p. 86, §232). O dano causado à integridade psicológica e moral dos parentes dos desaparecidos políticos também os torna vítimas.

⁶² Para mais informações sobre o caso, ver: CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia) vs. Brasil. 24 de novembro de 2010, p. 4.

Mesmo que a administração brasileira ainda não tenha implementado as obrigações impostas pela CIDH e pela Corte IDH, o que percebemos nesse contexto é uma mobilização de movimentos sociais brasileiros e redes de advocacia de direitos humanos recorrendo a instâncias internacionais para pressionar o Estado a esclarecer e informar sobre as graves violações de direitos humanos ocorridas no Caso da Guerrilha do Araguaia. O efeito bumerangue, descrito por Keck e Sikkink (1998), que representa a busca por meios alternativos para constranger o Estado a observar normas internacionais, é aqui promovido a partir de atores como o CEJIL, Human Rights Watch/Americas e o Grupo Tortura Nunca Mais do Rio de Janeiro. A utilização de instâncias internacionais na busca pela verdade teve como objetivo a promoção de determinadas normas internacionais (dentre elas, o direito à verdade) no plano doméstico. O recurso a uma plataforma regional da Organização dos Estados Americanos (OEA) foi utilizado quando os recursos jurídicos domésticos se encontravam bloqueados.

A despeito da sentença judicial internacional em nível da Corte IDH não tenha sido diretamente aplicada no Brasil⁶³, podemos perceber sua influência na decisão governamental em apoiar e estabelecer a CNV, dois anos após a decisão da Corte IDH⁶⁴. Como veremos adiante, os efeitos da decisão da Corte são decisivos no processo político que culmina na promulgação tanto da Lei 12.527/2011 quanto da Lei 12.528/2011 implementando, respectivamente, a Lei de Acesso à Informação e a lei que cria a CNV.

4.6

Reinterpretações de conceitos para o início das investigações da CNV

No que tange o debate ao nível da elite política e militar brasileira, Nelson Jobim, à época Ministro da Defesa do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, relata um dissenso entre partes políticas em relação à criação da lei que estabeleceria a

⁶³ Há um recurso de embargo de declaração pendente de decisão – recurso que visa a manifestação do Supremo em função de possíveis omissões em uma decisão –, promovido pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), que demanda o posicionamento do STF frente à decisão da Corte IDH. A decisão do STF se deu meses antes da decisão da Corte IDH. O recurso entende que, uma vez que o Brasil se submete a essa Corte, ele deveria se submeter às decisões desta.

⁶⁴ A própria CNV afirma, em seu Relatório Final, a influência da decisão da CIDH e da Corte IDH na implementação da comissão da verdade. BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. **Relatório**. Brasília: CNV, 2014, p. 29 e 30. Disponível em http://www.cnv.gov.br/images/pdf/relatorio/volume_1_digital.pdf. Acesso em 09.01.17.

CNV. Tal desacordo tinha como fulcro o antigo confronto sobre a interpretação dada a Lei da Anistia de 1979. Na percepção de Jobim, havia uma movimentação social e de determinados políticos que argumentavam por uma releitura da Lei de Anistia: ao se conjecturar a investigação das violações de direitos humanos perpetradas somente por parte dos militares, a criação da comissão da verdade estaria “relendo” a História, acusando os militares da época de crimes dos quais já haviam sido anistiados⁶⁵. Causando consternação em setores militares, a ideia de se “remexer” no passado era delicada pois, de acordo com a interpretação das Forças Armadas sobre a Lei de Anistia de 1979, a mesma norma local que garantia a impunidade garantia também o esquecimento. Falar em comissão da verdade seria, então, rediscutir a impunidade de violadores de direitos humanos.

Em resposta a essa interpretação, e com fins a apaziguar o conflito, buscando soluções que fossem aceitáveis a ambos os lados, articuladores do governo se posicionaram no sentido de interpretar a futura comissão da verdade como um meio para a obtenção “de uma informação verdadeira”, mas que não se auferisse consequências dessa informação, uma vez que a norma de anistia impedia a possibilidade de punição dos militares. Ademais, ficou assegurado às Forças Armadas que estaria previsto na lei a investigação das violações de direitos humanos cometidas no período por ambos os lados: tanto as praticadas pelo regime militar quanto por seus opositores (Jobim, 2014)⁶⁶.

Denotamos, assim, que a forma encontrada pelos articuladores políticos para consolidar uma anuência bilateral mínima para a criação da CNV foi a de enfrentar somente a noção de “anistia como esquecimento”, enquadrando o direito à verdade em um “sentido estrito”: como o direito de se obter uma informação verdadeira sobre o passado histórico, da mesma forma que interpretado pela Ministra do STF Ellen Gracie. Se, por um lado, essa leitura diminuía ainda mais o rol de possibilidades interpretativas sobre o que representava a anistia brasileira, ela ao mesmo tempo salvaguardava a ideia de “anistia como impunidade”.

Enquanto se elaborava o texto do projeto de lei que estabeleceria a CNV, Jobim (2014) relata que limites do poder de investigação foram ajustados com as

⁶⁵ Para discurso completo de Jobim, ver: SEMINÁRIO: DIREITO À VERDADE - 2014 - ILHABELA-SP. GEN Grupo Editorial Nacional. Nelson Jobim - **O direito à verdade e anistia**. Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=6oopfilswYk>>. Acesso em 05 dez, 2016.

⁶⁶ Percebe-se, aqui, que a “Teoria dos Dois Demônios” continuava a participar do debate institucional brasileiro.

Forças Armadas, de forma a evitar atividades da comissão que tivessem “fins contrários à Lei de Anistia”. Assim, percebemos novamente a existência de negociações entre atores políticos relevantes para a localização da norma do direito à verdade. Nesse momento, era imperioso aos militares que tal norma não transgredisse o véu da impunidade. A ideia de “verdade” acordada durante a negociação era unicamente a de esclarecimento histórico. Em que pese a superação da ideia de “anistia como esquecimento”, a implementação da Comissão Nacional da Verdade teve como condição a preservação da interpretação da norma de “anistia como impunidade”.

Há, portanto, importantes disputas de significados entre atores locais influentes no decorrer da implementação do mecanismo da comissão da verdade no Brasil. Compreendendo a comissão como uma – porém não única – forma de se traduzir o direito à verdade, podemos observar uma sucessão de releituras sobre o significado da norma de anistia, previamente assentada no mosaico normativo brasileiro. Primeiramente, a norma perde o seu pilar de “anistia como negação”, a partir do reconhecimento, pela CEMDP, da existência de vítimas do regime militar. Nesse momento, a Lei de Anistia passa a representar o “esquecimento” cultural e a “impunidade” dos militares que governaram o Brasil durante a ditadura.

Após publicação da lei que estabelece a CNV, e com a posterior publicação do Relatório, a lei da anistia passa a ter significado unicamente de norma garantidora da não punição dos que cometeram violações de direitos humanos. Inicialmente incompatível com o contexto brasileiro, o direito à verdade sofreu um processo de localização, reinterpretando normas locais. Especificamente, para a implementação de uma comissão da verdade, foi necessário o deslocamento da ideia de “esquecimento” contida na Lei de Anistia de 1979. Nesse sentido, atores como os ativistas, movimentos, redes e organizações sociais que participaram do projeto BNM, que ajudaram a criar a CEMDP, que participaram da 11ª Conferência NDH e que levaram o caso Gomes Lund até a Corte IDH foram fundamentais, necessários, para pressionar e influenciar no estabelecimento da CNV. Por outro lado, a negociação política da elite política com os militares, juntamente com a decisão do STF, evitou o deslocamento por completo da norma de anistia, possibilitando a permanência da ideia de “anistia como impunidade”.

A “anistia como impunidade” representa, até os dias de hoje, a última resistência militar à justiça de transição e o derradeiro impasse para uma maior

observação dos direitos humanos no Brasil. Baluarte normativo remanescente, a “anistia como impunidade” ainda foi alvo de investidas pela própria CNV. Nada muito diferente do que se esperava de uma comissão da verdade: com funções por vezes superpostas e interdependentes, os mecanismos de justiça de transição se entrecruzam e se complementam (Abrão & Torelly, 2014, pp. 77-78), não sendo possível estabelecer cortes e interpretações fragmentadas acerca das normas internacionais que a envolvem.

Ao instituir a CNV (Lei nº 12.528/2011), o governo federal optou por ceder às exigências militares: elabora-se uma lei prevendo a investigação de graves violações de direitos humanos perpetradas tanto pelo Estado quanto por opositores ao mesmo. Além disso, ela é estabelecida com a condição da observância da Lei da Anistia – diga-se, da ideia de “anistia como impunidade” –, conforme afirma o artigo 6º da lei que institui a CNV. A Lei nº 12.528/2011 é, portanto, fruto de sucessivos acordos firmados entre atores locais. Divergindo entre as interpretações possíveis sobre a Lei da Anistia e o direito à verdade, tais agentes pactuaram por um “meio termo” que possibilitasse o desenvolvimento do trabalho da CNV, mas que restringisse seu alcance.

O capítulo seguinte comprovará que a interpretação por parte da CNV – da grande maioria de seus conselheiros – sobre o direito à verdade é de não haver espaço para a impunidade em uma sociedade que passa a conhecer o seu passado e as violações de direitos humanos cometidas por regimes anteriores. O estabelecimento da CNV é mais um capítulo na localização do direito à verdade no Brasil. Vencida a disputa contra o esquecimento, a comissão inicia seus trabalhos propondo uma segunda disputa de significados. Dessa vez, o adversário está amparado pela jurisprudência do STF, e convicto de que não há mais o que se negociar. Não obstante, a comissão persiste: o derradeiro pilar da anistia será posto em cheque.

5

A Interpretação de Normas Durante o Trabalho da CNV

Aprovada pelo Congresso Nacional, a Comissão Nacional da Verdade (CNV) foi elaborada para ser um órgão independente do governo, dotado de diversas características relevantes, como o poder de intimação, o poder de solicitar qualquer assistência de entidades públicas e agências e a autonomia para promover parcerias com entidades públicas e privadas, nacionais ou internacionais. Com o objetivo de investigar e elucidar as graves violações de direitos humanos – em especial os casos de torturas, mortes, desaparecimentos forçados, ocultação de cadáveres, mesmo que sucedidos no exterior, além de clarificar a autoria de cada um dos casos –, a CNV teve como objetivo mediato a efetivação do direito à verdade (BRASIL, 2011). Para alcançar esses objetivos, o governo federal brasileiro nomeou sete conselheiros para a CNV, de acordo com o compromisso com a democracia e o respeito pelos direitos humanos de cada um⁶⁷.

Simultaneamente, a presidenta Dilma Rousseff sancionou a Lei de Acesso à Informação Pública (Lei nº. 12.527/2011), corroborando com o trabalho da CNV, removendo possíveis dificuldades de acesso a informações que fossem classificadas como sigilosas por algum órgão ou instituição no decorrer da investigação. A lei regula o direito constitucional de acesso à informação pública, permitindo que qualquer indivíduo possa obter informações dos órgãos e entidades do governo. Especificamente, ela prevê que “informações ou documentos que versem sobre condutas que impliquem violação dos direitos humanos praticada por agentes públicos ou a mando de autoridades públicas não poderão ser objeto de restrição de acesso” (BRASIL, 2011). Consequentemente, o governo abriu um caminho legal através do qual a CNV pudesse operar de forma independente e com amplo respaldo, obrigando qualquer entidade, em especial as Forças Armadas, a entregar qualquer documento ou informação necessária para a investigação das graves violações de direitos humanos.

⁶⁷ Os sete membros da Comissão Nacional da Verdade nomeados pela presidenta Dilma Rousseff em 2012 foram: Claudio Lemos Fonteles; Gilson Langaro Dipp; José Carlos Dias; José Paulo Cavalcanti Filho; Maria Rita Kehl; Paulo Sérgio Pinheiro e Rosa Maria Cardoso da Cunha. Em setembro de 2013, Pedro Bohomoletz de Abreu Dallari é nomeado como membro da CNV, substituindo Claudio Lemos Fonteles.

Durante seus dois anos e meio de atuação, a CNV debruçou-se sobre as graves violações de direitos humanos ocorridas durante o período ditatorial brasileiro⁶⁸, recorrendo a audiências públicas com a sociedade civil e movimentos sociais, além de reuniões com ativistas de direitos humanos (nacionais e internacionais), organizações não-governamentais e outras comissões da verdade. A comissão também deu grande importância aos testemunhos de perseguidos políticos, ouvindo também militares acusados de violação de direitos humanos, agentes públicos, testemunhas oculares, entre outros. No demais, a CNV promoveu diligências em espaços onde ocorreram violações de direitos humanos, realizou laudos periciais, publicou relatórios preliminares sobre temas específicos, e outras atividades que entendeu necessário para o seu trabalho. Durante todo esse tempo, a comissão levantou informações sobre as violações, os padrões e a estrutura produzida pelo regime militar, além de intentar esclarecer a sorte e o paradeiro dos opositores do regime, criando assim uma narrativa oficial desse período histórico brasileiro a partir do seu Relatório final, apresentando conclusões e recomendações.

Dessa forma, entendemos que o próprio trabalho da CNV durante o seu período de atuação revela também uma forma de implementação do direito à verdade: as escolhas realizadas pela comissão, o caminho de investigação traçado, a delimitação final dos volumes e capítulos, as conclusões, recomendações e a criação de um arquivo da CNV realizam, em parte e em conjunto com outras atividades, a localização do direito à verdade no Brasil. Em que pese a falta de informação sobre determinadas vítimas do regime militar – e, consequentemente, a inobservância do direito à verdade a casos particulares –, a comissão pôde praticar o direito em seu âmbito coletivo, apresentando à sociedade um relato incontestado das violações exercidas pelo regime militar – diminuindo o rol de “mentiras admissíveis” (Ignatieff, 1996) –, comprovando o caráter generalizado e sistemático dessas violações.

No decorrer desse capítulo versaremos sobre algumas das atividades e escolhas feitas pela CNV no decurso de seu trabalho. Sob à luz do conflito entre a

⁶⁸ Ainda que o marco temporal optado pela lei seja de 18 de setembro de 1946 a 5 de outubro de 1988, data das duas constituições democráticas, a CNV concentrou seus esforços no período referente ao regime militar brasileiro. É de se ressaltar, entretanto, que alguns tópicos considerados de alta relevância social, e que estão fora do período ditatorial, também foram realçados no relatório – como o Massacre de Ipatinga, em Minas Gerais, que ocorreu no dia 7 de outubro de 1963.

norma internacional da verdade e a lei doméstica de anistia, analisaremos os caminhos elegidos pela comissão, os embates e as soluções políticas encontradas. Começaremos com a decisão da CNV em restringir suas investigações às graves violações de direitos humanos cometidas por agentes do Estado. Posteriormente, analisaremos o relacionamento da CNV tanto com atores internacionais, quanto com as comissões estaduais e locais autônomas, além da sociedade civil, demonstrando a existência de um intercâmbio de informações e experiências tanto com empreendedores da norma internacional quanto com atores locais que empreenderam interpretações particulares sobre o propósito da comissão e a forma de aplicação do direito à verdade. Passaremos, por fim, a analisar duas escolhas adotadas pela comissão: a de nomear autores das violações de direitos humanos, e de recomendar a responsabilização penal desses autores. Com isso, pretendemos conduzir o capítulo circunscrito no embate normativo “verdade *versus* anistia”, esclarecendo as opções políticas e interpretativas da CNV, além de salientar os atores que participaram desse processo.

5.1

A Resolução nº 2 e a interpretação de atores locais e internacionais

Muitos foram os desafios encontrados pela comissão ao iniciar os seus trabalhos: logo no começo, a CNV teve que enfrentar obstáculos administrativos e logísticos, dentre os quais a dificuldade de se encontrar um espaço na estrutura física governamental que comportasse a CNV durante o seu mandato e a demora em preencher cargos de assessoria da comissão, o que causou atraso inicial nos trabalhos da mesma. A falta de organização prévia ao seu estabelecimento conduziu para um prelúdio um tanto quanto atravancado da CNV⁶⁹.

Outros problemas, entretanto, merecem uma maior atenção por se tratar de uma querela sobre os limites de investigação da CNV, assunto previamente debatido no processo político que criou a comissão. Em setembro de 2012, é publicado, no Diário Oficial da União, a Resolução nº 2 da CNV. Nela afirma-se

⁶⁹ Em notícia circulada pela revista *Isto É*, demonstra-se que problemas de ordem prática foram entraves no início dos trabalhos da comissão. Cargos que ainda necessitavam ser preenchidos, falta de divisão das subcomissões e de um espaço físico para abrigar a CNV são exemplos de impasses encontrados pela comissão. NICACIO, Adriana. Obstáculos à Verdade. **Revista Isto É**, 1 de junho de 2012. Disponível em <[http://istoe.com.br/210920_OBSTACULOS+A+VERDADE+/-](http://istoe.com.br/210920_OBSTACULOS+A+VERDADE+/)>. Acesso em 20 de junho de 2017.

que caberia à comissão “examinar e esclarecer as graves violações de direitos humanos praticadas no período fixado no art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, por agentes públicos, pessoas a seu serviço, com apoio ou no interesse do Estado” (BRASIL. Resolução nº 2, 2012). A CNV, em seu primeiro ato normativo (posterior somente à publicação de seu regimento interno), afasta a possibilidade, previamente acordada entre o Governo Federal e Forças Armadas, de se investigar as violações cometidas tanto por agentes públicos quanto por oponentes do regime militar. Ao formar um entendimento próprio sobre a lei que a constituiu, a CNV desafia, praticamente desde a sua constituição, a alegação de setores das Forças Armadas sobre a necessidade de se investigar as violações de oponentes do regime – argumento fundamentado na “teoria dos dois demônios”.

É relevante que essa reinterpretação, proveniente de um órgão que representa o Estado brasileiro, é realizada poucos meses após a primeira audiência pública com setores da sociedade civil. Em relatório de acompanhamento da CNV, produzido pelo Instituto de Estudos da Religião (ISER) – organização não-governamental que atua e milita no campo dos direitos humanos e democracia –, constata-se que em 30 de julho de 2012 (dois meses e meio após a instalação da comissão) é realizado o primeiro encontro da CNV com movimentos sociais brasileiros. Dezenas de comissões e comitês que militam no campo de Memória, Verdade e Justiça participaram da reunião⁷⁰, propondo uma agenda de debates e

⁷⁰ De acordo com documento do sítio eletrônico do “Coletivo RJ Memória, Verdade e Justiça”, entre os movimentos sociais que participaram do “Encontro da Comissão Nacional da Verdade com Comitês Estaduais da Sociedade Civil”, em julho de 2012, estavam: Associação dos Amigos do Memorial da Anistia Política do Brasil; ATAMIG – Associação dos Trabalhadores Anistiados, Autônomos, Liberais, Aposentados e Pensionistas de Minas Gerais; Centro de Direitos Humanos e Memória Popular de Foz do Iguaçu; Coletivo Catarinense Memória, Verdade e Justiça; Coletivo RJ Memória, Verdade e Justiça; Comissão da Verdade e do Memorial da Anistia OAB/MG; Comitê Baiano pela Verdade, Memória e Justiça; Comitê Estadual Pela Memória, Verdade e Justiça de Mato Grosso Sul; Comitê Estadual pela Memória, Verdade e Justiça do Rio Grande do Norte; Comitê Goiano da Verdade, Memória e Justiça; Comitê Maranhense da Verdade; Comitê Memória, Verdade e Justiça de Parnaíba/PI; Comitê Memória, Verdade e Justiça de Pernambuco; Comitê Paraense em Defesa da Comissão da Verdade; Comitê Paulista pela Memória, Verdade e Justiça; Comitê pela Verdade Memória e Justiça do Distrito Federal; Comitê pela Verdade, Memória e Justiça de Campinas; Comitê pela Verdade, Memória e Justiça de Pelotas e Região; Comitê pela Verdade, Memória e Justiça do Piauí; Comitê pelo Direito à Memória, à Verdade e à Justiça do Ceará; Comitê Santamariense de Direito à Memória e à Verdade – Santa Maria/RS; Fórum Direito à Memória e à Verdade do Estado do Espírito Santo; Grupo Tortura Nunca Mais – PE – Núcleo de Memória; Grupo Tortura Nunca Mais – SP e Núcleo de Preservação da Memória Política. COLETIVO RJ MEMÓRIA, VERDADE E JUSTIÇA. **Comitês protocolam demandas a Comissão Nacional da Verdade.** 6 de agosto de 2012. Disponível em: <<http://coletivorj.blogspot.com.br/2012/08/comites-protocolam-demandas-comissao.html>>. Acesso em 25 de junho de 2017.

questões relacionadas ao trabalho da CNV. Entre os tópicos da agenda, constavam: temas que deveriam ser incluídos nas investigações da CNV; um questionamento sobre a metodologia de coleta de testemunhos; um debate sobre qualidade e publicidade das informações que por ventura fossem reveladas no decorrer das investigações; um destaque à priorização das investigações do período a partir de 1964; a necessidade da publicação dos nomes dos autores de graves violações de direitos humanos; além da demanda sobre a restrição das investigações das graves violações de direitos humanos aos agentes do Estado ou a serviço dele (ISER, 2012, pp. 12-13). O ISER indica que quatro dos sete membros da CNV participaram desta primeira audiência: o então coordenador Gilson Dipp; Maria Rita Kehl; Rosa Cardoso; e Cláudio Fonteles. Mesmo com a presença incompleta dos membros da comissão durante esta primeira audiência, o segundo relatório semestral do ISER deixa compreendido que a pressão movida pela sociedade civil neste momento foi um dos fatores motivadores para a publicação da Resolução nº 2 da CNV (ISER, 2013, p. 52).

Contudo, nem todos os setores da sociedade brasileira estiveram de acordo com essa reinterpretação da comissão. Em nota oficial, próximo à data “comemorativa” dos 49 anos do golpe militar de 1964 (em março de 2013), os presidentes dos Clubes Militar, da Aeronáutica e Naval criticam a resolução publicada pela CNV. Afirmando que “ao arrepio do que consta da lei que criou a chamada Comissão da Verdade”, a comissão estava “varrendo 'para debaixo do tapete' os crimes hediondos praticados pelos militantes da sua própria ideologia”⁷¹. De acordo com Nelson Jobim, em palestra proferida em um seminário em 2014 sobre o direito à verdade em Ilhabela-SP, a limitação das investigações de graves violações de direitos humanos demonstrava uma clara discordância da CNV com a

⁷¹ Não logramos encontrar todo o teor da carta nos sítios eletrônicos dos clubes militar, naval ou aeronáutico. Dessa forma, nos limitamos a transcrever somente as partes encontradas nos noticiários do jornal “Valor Econômico” e do jornal “O Estado de São Paulo” da época. FOLHAPRESS. Militares da reserva chamam Comissão da Verdade de ‘totalitária’. **Valor Econômico**, São Paulo, 28 de março de 2013. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/politica/3065864/militares-da-reserva-chamam-comissao-da-verdade-de-totalitaria#>>. Acesso em 30 de junho de 2017. BOGHOSSIAN, Bruno; MONTEIRO, Tânia. Militares criticam Comissão da Verdade. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 28 de março de 2013. Disponível em <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,militares-criticam-comissao-da-verdade,1014453>>. Acesso em 30 de junho de 2017.

lei que a estabeleceu, “violando as negociações políticas anteriores entre Governo Federal e Forças Armadas”⁷².

Fica, portanto, evidente a discordância e o conflito sobre o objetivo da Comissão Nacional da Verdade também no decorrer dos trabalhos da comissão. Consequentemente, a própria amplitude da definição do direito à verdade no Brasil – sobre o que era necessário ser esclarecido – foi assim questionada. Em que pese as negociações prévias ao estabelecimento da CNV, os membros da comissão, a partir do poder outorgado por lei e da pressão e suporte de movimentos sociais, decidiram restringir o seu escopo de investigação. Eles entenderam, da mesma forma que se apresenta no prólogo do relatório *Nunca Más* da CONADEP argentina, que o terrorismo de Estado foi inegavelmente mais violento e cruel do que o exercido pelos oponentes da ditadura – contando não somente com o próprio poderio do Estado como também com a certeza de sua impunidade⁷³ –, justificando, assim, ser o foco das investigações.

Além dos antigos personagens, como movimentos sociais e as Forças Armadas, que desde muito travavam uma luta sobre o significado e a necessidade de um direito (individual e coletivo) de se revelar as graves violações de direitos humanos ocorridas no período ditatorial, surge mais um ator local fundamental na interpretação do direito à verdade: a própria CNV. Cabe ressaltar que a opinião de cada membro da comissão era particular e não necessariamente convergia com as demais opiniões. Entretanto, por observar princípios democráticos e constitucionais, a comissão tomava decisões, quando não unânimes, a partir do consenso de sua maioria, e ainda assim respeitava as opiniões divergentes, debatendo e expondo-as⁷⁴.

⁷² SEMINÁRIO: DIREITO À VERDADE - 2014 - ILHABELA-SP. GEN Grupo Editorial Nacional. **Nelson Jobim - O direito à verdade e anistia.** Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=6oopfilswYk>>. Acesso em 05 dez, 2016.

⁷³ Os dois Decretos-Leis sobre Segurança Nacional promulgados durante o período ditatorial, juntamente com os Atos Institucionais publicados, são suficientes para comprovar a legitimação do uso da força e violência contra os que fossem considerados oponentes políticos do regime, além de garantir que, aqueles que servissem o Estado contra esses oponentes, não fossem punidos.

⁷⁴ Caso notório, e mais à frente aprofundado, é o da posição divergente de José Paulo Cavalcanti Filho quanto a recomendação final da CNV de se responsabilizar individualmente os agentes públicos que deram causa às graves violações de direitos humanos. A CNV, adotando tal recomendação em seu Relatório final, deixou claro a discordância de um dos seus membros. BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. **Relatório.** v.1. Brasília: CNV, 2014, p. 965. Disponível em: <http://www.cnv.gov.br/images/pdf/relatorio/volume_1_digital.pdf>. Acesso em 19 de junho de 2017.

Outro ator importante, à nível internacional, que influenciou de forma determinante o trabalho e atuação da CNV foi o Centro Internacional de Justiça de Transição (ICTJ, sigla em inglês). Desde o início dos trabalhos da comissão, tal organização internacional não-governamental apoiou o trabalho da CNV. Rosa Maria Cardoso da Cunha, umas das conselheiras da CNV, observa que em maio de 2012, o ICTJ, através de Eduardo Gonzalez (ele próprio membro da Comissão da Verdade e Reconciliação do Peru), entregou um documento à CNV, provendo informações básicas, objetivos e metodologias aplicadas em outras comissões nacionais da verdade, além de receitar diretrizes para a CNV⁷⁵. A experiência internacional foi transmitida através do ICTJ.

Ao analisar o documento entregue pelo ICTJ à CNV, intitulado *Observações sobre o Mandato Legal da Comissão Nacional da Verdade do Brasil*, verificamos que nele constam assuntos importantes relativos à implementação do direito à verdade através de uma comissão da verdade. O documento versa, primeiramente, sobre as oportunidades que a CNV dispõe para implementar seu mandato de forma eficaz, decorrentes dos poderes de investigação que a lei lhe conferiu. O texto também aponta para o confronto da comissão com a Lei de Anistia de 1979, indicando que a mesma não impede a investigação não jurisdicional da CNV (González, 2012, p. 3). Ademais, ele ressalta importantes características outorgadas à comissão, como a ampla competência territorial (compreendendo ações militares executadas fora do território soberano brasileiro, mas que tenham ligações com a ditadura, como é o exemplo de casos ligados à “Operação Condor”⁷⁶); as possibilidades abertas em função da promulgação da Lei de Acesso à Informação; os tipos de violações que lei determina investigar; a possibilidade de promover esclarecimentos sobre a autoria dessas violações; o possível apoio complementar de comissões estaduais e locais, entre outros.

O ICTJ também lança, em conjunto com a Comissão de Anistia do Ministério da Justiça brasileiro, em 2013, um livro que debate questões relevantes

⁷⁵ DA CUNHA Rosa Maria Cardoso. Rosa Maria Cardoso da Cunha: entrevista. Entrevistador: Guilherme A. C. Engelder, dez. 2016. Entrevista concedida para a dissertação de mestrado.

⁷⁶ A Operação Condor foi uma cooperação multinacional – entre Estados latino-americanos que se encontravam em regime ditatorial –, transfronteiriça, dirigida a oponentes dos regimes militares exilados no estrangeiro, para fins de recolhimento de dados, prisões, tortura e execução. BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. **Relatório** / Comissão Nacional da Verdade. Brasília: CNV, 2014, pp. 219-273. Disponível em: <http://www.cnv.gov.br/images/pdf/relatorio/volume_1_digital.pdf>. Acesso em 19 de junho de 2017.

para o trabalho satisfatório de uma comissão da verdade. Produzido especialmente para o caso brasileiro, mas traduzido para outros idiomas, seu objetivo é “fomentar e qualificar a atuação de comissões da verdade e mecanismos análogos, bem como estimular a participação cidadã nos processos de efetivação do direito à reparação, memória e verdade” (González & Varney, 2013, prefácio). Com um conteúdo mais aprofundado do que o documento de 2012, este livro, editado por Eduardo González e Howard Varney, também tem o condão de dar suporte ao trabalho da CNV e das comissões locais e estaduais, que trataremos mais adiante, além de esclarecer dúvidas da sociedade civil.

Outrossim, Rosa Maria C. da Cunha apontou em entrevista que, em setembro de 2012, um seminário foi realizado pelo ICTJ, juntamente com o Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos – Mercosul (IHRPP-Mercosul) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) para os conselheiros da CNV. Durante o seminário, acadêmicos, intelectuais, formuladores de políticas e ex-membros de comissões da verdade da América Latina fizeram apresentações, com o objetivo de trocar experiências com a CNV.

Portanto, podemos observar que a comunidade internacional dedicou um importante apoio à CNV, através de documentos, livros e também um seminário. A comissão brasileira pôde, a partir de então, emular, importar ou adaptar o que acreditava ser relevante para o caso local. Não somente práticas de trabalho puderam ser internalizadas, mas o próprio entendimento normativo internacional sobre o direito à verdade foi transmitido através desses atores internacionais. Ademais, é possível destacar que grande foi a participação e a pressão exercida pela sociedade civil, principalmente por meio de movimentos sociais. Nos espaços em que a CNV lhes concedia, os comitês e coletivos de memória, verdade e justiça se faziam presentes, procurando influenciar e direcionar a agenda da comissão. Em entrevista, a psicóloga Vera Vital Brasil ressalta as conversas e audiências que ela e outros ativistas de direitos humanos tiveram com os conselheiros da comissão, exercendo pressão para que se posicionassem quanto a autoria das violações, a responsabilidade penal individual, entre outros⁷⁷. A CNV aqui tratou de debater e filtrar internamente as propostas, decidindo quais acolher e quais não.

⁷⁷ BRASIL, Vera Vital. Vera Vital Brasil: entrevista. Entrevistador: Guilherme A. C. Engelender, fev. 2017. Entrevista concedida para a dissertação de mestrado.

5.2

Comissões estaduais e locais: a atuação direta da sociedade civil

Diferentemente de qualquer outro país que tenha estabelecido uma comissão oficial de inquérito como mecanismo de justiça de transição, a sociedade brasileira observou uma multiplicação de comissões de verdade autônomas em âmbito estadual e local, durante o surgimento da CNV. Assembleia Estadual do Rio de Janeiro, por exemplo, propôs o projeto de lei que criava a Comissão estadual da Verdade (denominada CEV-Rio) em 2011, antes mesmo que o governo federal sancionasse a lei que estabeleceria a CNV. A comissão da verdade do Estado de São Paulo (comumente denominada "Comissão Rubens Paiva"), na mesma tendência, foi a primeira comissão estadual criada, em fevereiro de 2012. Outras comissões locais e setoriais da verdade foram estabelecidas em espaços geográficos onde o regime militar perpetuou violações de direitos humanos, como em municípios, universidades e sindicatos. Muitas delas, implementadas por universidades e sindicatos de trabalhadores, foram criadas diretamente pela sociedade civil, sem a necessidade de legitimação de um marco legal⁷⁸.

A introdução do relatório final da Comissão Rubens Paiva parece desenhar os contornos da difusão interna de comissões da verdade no Brasil. Segundo o relatório, lançado em março de 2015, a criação da CNV em 2011 provocou:

[...] outras formas de mobilização e de restituição de conflitos na cena pública capazes de questionar os bloqueios à justiça e à verdade, como a criação de outras comissões da verdade, públicas ou da sociedade civil, eventos políticos e acadêmicos sobre a ditadura e seu legado, escrachos contra torturadores e apoiadores do regime, em um processo de construção social da justiça de transição. (CEV Rubens Paiva, 2015)

A própria narrativa do relatório da CEV-Rio expõe como o debate que deu ensejo à criação da CNV em âmbito federal foi disparador de diversas atividades sociais locais relacionadas aos temas de memória e verdade. No estado do Rio de

⁷⁸ Comissões que exemplificam essa afirmação são: a Comissão da Memória e Verdade da UFPR; Verdade e Justiça da OAB (Conselho Federal da OAB); a Comissão Memória, Verdade e Justiça do Sindicato dos Trabalhadores nas Empresas Próprias e Contratadas na Indústria e no Transporte de Petróleo, Gás, Matérias-Primas, Derivados e Afins, Energia de Biomassas e Outras Renováveis e Combustíveis Alternativos no Estado do Rio de Janeiro; entre outras. COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE. Entrega do Relatório Final da CNV, Brasília, 10 dez de 2014. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=FQJ_NQ142Rw>. Acesso em 25 nov de 2016, p. 10.

Janeiro, por exemplo, grupos sociais foram criados durante período 2011-2012, consolidando um movimento que, posteriormente, não só criaria uma comissão estadual da verdade, como que também realizaria ações políticas diretas, tais quais os escrachos (ou esculachos)⁷⁹ e a campanha *Ocupa DOPS: ocupar a memória para não esquecer a nossa história*⁸⁰. O relatório da CEV-Rio aponta que, para o estabelecimento da comissão estadual no Rio de Janeiro, um movimento social teve participação essencial: o “Coletivo RJ Memória, Verdade e Justiça” (CEV-Rio, 2015, pp. 31-32)

Juntamente com a criação de tantas outras comissões estaduais, locais e setoriais brasileiras – como a Comissão da Verdade do Município de São Paulo (conhecida como “Comissão da Verdade Vladimir Herzog”) ou como a Comissão Anísio Teixeira de Memória e Verdade (comissão da verdade da Universidade de Brasília) –, a propositura do estabelecimento da CNV reaqueceu o debate social sobre as graves violações de direitos humanos durante a ditadura militar brasileira, impulsionando a criação tanto de movimentos sociais quanto de comissões da verdade paralelas à estabelecida pelo governo federal, demonstrando o interesse e a atuação da sociedade para desvendar faces ocultas da ditadura militar.

Rosa Maria C. da Cunha afirma que a atmosfera que rodeava a sociedade brasileira no momento da formação da CNV estimulou a emulação da ideia de comissões locais e estaduais (Da Cunha, 2016). Em outra entrevista, o conselheiro Pedro Dallari afirma que a busca, por parte da sociedade, por informações verdadeiras e por uma narrativa sobre as violações do período ditatorial já estava presente nos debates políticos. O que a CNV fez foi servir de referência para a sociedade, impulsionado a sua organização para a criação de comissões estaduais, locais e setoriais⁸¹.

⁷⁹ Escracho (ou esculacho) é o nome dado a um ato público que procura denunciar violações de direitos humanos cometido por uma determinada pessoa ou por um determinado grupamento ou órgão público. Esses atos têm como origem as manifestações ocorridas na Argentina, após o regime militar, nas adjacências das residências de oficiais da ditadura militar argentina.

⁸⁰ O Departamento Estadual de Ordem Política e Social (DOPS) tinha como objetivo controlar e reprimir movimentos políticos e sociais que fossem contrários à ditadura. No caso do DOPS do Rio de Janeiro (no bairro da Tijuca), palco de prisões ilegais, tortura e morte de perseguidos políticos, há uma campanha da sociedade civil, o “Ocupa DOPS”, ainda em voga, que pretende transformar o prédio em um espaço de memória. Para mais informações: RIO DE JANEIRO (Estado). Comissão da Verdade do Rio. **Relatório / Comissão da Verdade do Rio**. Rio de Janeiro: CEV-Rio, 2015, p.297-302.

⁸¹ DALLARI, Pedro. Entrevista conduzida por Cristina Buarque de Hollanda. **Revista Estudos Políticos**: a publicação eletrônica semestral do Laboratório de Estudos Hum(e)anos (UFF). Rio de

O surgimento de tantas comissões, então, representou a socialização civil da norma da verdade, que antes era cultivada somente por poucos ativistas e grupos de vítimas e seus familiares. No início de seu trabalho, a CNV emitiu a Resolução nº 4, em 17 de setembro de 2012, tratando sobre este tema. Afirma a resolução que a comissão promoveria a cooperação e o intercâmbio de informações com comissões estatais de verdade e outras comissões locais e setoriais, evitando a sobreposição desnecessária de investigações. Assim, a noção de complementariedade das comissões estaduais e locais se tornou notória e oficial.

Em seu relatório final, a CNV enumera as comissões de verdade estatais e locais com quem estabeleceu acordos de cooperação. Durante os dois anos e meio de trabalho da CNV, foram celebrados 43 acordos que versavam sobre o “intercâmbio de informações e documentos, a organização conjunta de atividades e diligências, e o encaminhamento dos acervos documentais e dos depoimentos coletados ao Arquivo Nacional (AN), para sua integração ao arquivo da CNV” (CNV, 2014, p. 69).

Entretanto, ainda que o objetivo da CNV fosse a cooperação de investigação entre as comissões, por vezes houve fricções e desentendimentos. Um caso em especial ganhou repercussão nacional, foi tema de noticiários, discutido no judiciário, e é digno de destaque no próprio relatório final da CNV: tratava-se da contenda acerca da morte do ex-presidente Juscelino Kubitschek e de seu motorista Geraldo Ribeiro, na rodovia Presidente Dutra, enquanto viajavam no sentido São Paulo-Rio de Janeiro.

Enquanto a CNV emitiu um relatório técnico, defendendo a antiga tese de que o ex-presidente morreu em um acidente de carro comum, a Comissão da Verdade Vladimir Herzog alegou que o falecimento de Kubitschek teria sido provocado pelo regime militar. A Comissão Vladimir Herzog afirma que Kubitschek era considerado como uma ameaça durante a ditadura e que seus direitos políticos foram restaurados pouco antes do acidente. Além disso, a comissão municipal alegava que o motorista do ônibus, que supostamente colidiu por acaso com o carro do ex-presidente, afirmou que forças do exército o obrigaram

a mentir para as autoridades policiais⁸². Não obstante, a CNV continuou convicta de que a fatalidade foi causada por um simples acidente.

Em 2014, meses antes da emissão do relatório final da CNV e da sua entrega à presidenta Dilma Rousseff, a Comissão Vladimir Herzog impetrou um mandado de segurança na Justiça Federal da 1ª Região, alegando que a CNV não respeitou os termos do Acordo de Cooperação firmado entre as comissões, e que deveria constar no Relatório da CNV a investigação promovida pela comissão municipal que comprovava o complô. O juiz da 15ª Vara Federal decidiu, em resumo, que – além da existência de vários relatórios técnicos que apoiavam a narrativa da CNV – não havia, no acordo de cooperação técnica, nenhuma exigência de que a CNV se subordinasse às teses da comissão municipal, ou que se vinculasse essas conclusões ao Relatório final da CNV⁸³.

Portanto, embora a CNV tenha se beneficiado com a proliferação de comissões de verdade, autônomas em todo o país – uma vez que pôde utiliza-las de forma complementar às investigações promovidas pela própria comissão federal –, e que muito se tenha avançado em termos de busca pela verdade local, houve alguns poucos momentos de conflitos e desentendimentos.

Talvez mais importante que essa conclusão é a análise de que, sendo produto da sociedade civil – e tendo por muitas vezes sido conduzida por representantes de movimentos sociais, vítimas ou familiares das vítimas –, as comissões estaduais, locais e setoriais representaram uma participação direta da sociedade civil na busca pela verdade. Presentes em diversas investigações da CNV, em audiências públicas, em prestação de depoimentos por partes de vítimas e acusados, essas comissões da verdade contribuíram para a formação da nova narrativa oficial frente às graves violações de direitos humanos praticadas no período ditatorial. Neste sentido, elas

⁸² Comissão da Verdade de SP declara que Juscelino Kubitschek foi assassinado pela Ditadura Militar. Revista Isto É, 9 de dezembro de 2013. Disponível em: <http://istoe.com.br/338611_COMISSAO+DA+VERDADE+DE+SP+DECLARA+QUE+JUSCELINO+KUBITSCHKE+FOI+ASSASSINADO+PELA+DITADURA+MILITAR/>. Acesso em 1 de fevereiro de 2017.

⁸³ Para mais informações sobre a querela entre as duas comissões: ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO - Comissão Nacional da Verdade. **Caso JK: Justiça Federal extingue ação movida pela Comissão da Verdade da Câmara de Vereadores de SP contra a CNV**. 7 de novembro de 2014. Disponível em: <<http://www.cnv.gov.br/outros-destaques/564-caso-jk-justica-federal-extingue-acao-movida-pela-comissao-da-verdade-de-sao-paulo-contra-a-cnv.html>>. Acesso em 3 de fevereiro de 2017. BRASIL. Justiça Federal de 1.ª Instância da Seção Judiciária do Distrito Federal. **Mandado de Segurança n. 0043065-74.2014.4.01.3400**. Impetrante: Câmara Municipal de São Paulo. Impetrado: Coordenador da CNV. Juiz: João Luiz de Sousa, 5 nov. 2014 (2014e).

também são intérpretes do direito à verdade, contribuindo para a diminuição do rol de “mentiras admissíveis” sobre as graves violações de direitos humanos cometidas na ditadura (Ignatieff, 1996).

5.3

A nomeação à autoria e a interpretação da CNV

Uma das decisões mais relevantes e polêmicas da CNV foi a de nomear os perpetradores de violações de direitos humanos em um único capítulo, intitulado *A autoria das graves violações de direitos humanos*. De forma a sustentar a decisão de nomear os perpetradores, a CNV faz referência à lei que a estabeleceu, enfatizando que esta prevê a identificação dos culpados (CNV, 2014, p. 843). O capítulo em questão fornece uma lista apontando os agentes públicos (ou aqueles que atuavam a serviço do governo) que cometeram as violações, a partir de parâmetros estabelecidos pela própria CNV, pautados em teorias do Direito Penal e Administrativo (2014, pp. 843-844). De acordo com a conselheira da CNV Rosa Maria Cardoso da Cunha, a lista cumpre os critérios específicos da lei penal brasileira, dividindo os perpetradores em dois grupos distintos: o primeiro, “autoria material”, composto por aqueles que cometeram pessoalmente e diretamente os crimes indicados. No segundo grupo, “autoria intelectual”, se encontram aqueles que planejaram e ordenaram as graves violações dos direitos humanos (Da Cunha, 2016).

O próprio Relatório final da CNV complementa indicando que, fundamentada também em elementos de Direito Administrativo, a comissão entendeu por alocar os responsáveis pelas violações em três grupos diferentes. O primeiro grupo é relativo à responsabilidade político-institucional. Nesta categoria encontram-se aqueles que arquitetaram e promoveram políticas de repressão que deram causa às graves violações de direitos humanos. Relata-se aqui, como exemplo, todos aqueles responsáveis pela adoção da Doutrina de Segurança Nacional e dos Atos Institucionais, os que conceberam órgãos e estruturas militares para o levantamento de informações e combate a oponentes do Estado, os presidentes militares, entre outros (CNV, 2014, p. 844).

O segundo grupo de autores é relativo àqueles responsáveis pelo controle e gestão de estruturas e procedimentos. Assim, de acordo com a CNV, estão neste rol

os agentes públicos que, mesmo sem ter atuado de forma ativa, permitiram a prática de graves violações de direitos humanos. Comandantes dos DOI-CODI, DOPS e outros espaços físicos onde foram realizadas prisões ilegais, torturas e assassinatos de oponentes políticos são considerados autores pela comissão em função do seu poder na cadeia hierárquica. Por último, são também autores os responsáveis diretos pela autoria de graves violações de direitos humanos. Dentro dessa condição se encontram aqueles que pessoalmente e de forma direta violaram o rol de direitos humanos que a CNV tinha a obrigação de investigar (CNV, 2014, pp. 844-845).

Portanto, alocando os perpetradores nesses três grupos, a CNV retoma um antigo debate, que traz à tona a revisitação das implicações de se “nomear à autoria” (em inglês, “*naming names*”) em um relatório final de uma comissão da verdade. Muitos autores realçam o fato da nomeação à autoria ser parte natural do processo de reconstrução da verdade, essencial para o tipo de justiça que uma comissão da verdade pode fornecer. Quando há evidências claras de responsabilidade, a nomeação do perpetrador deve ser parte do processo de dizer a verdade. Adicionalmente, Mark Freeman afirma que a nomeação de autoria pode representar o que há de mais próximo possível de um julgamento criminal que uma sociedade terá, aumentando também o senso da vítima de que a comissão está fazendo justiça (Freeman, 2006, p. 271)

No entanto, alguns autores também destacam conflitos legais que se desdobram a partir deste debate. Freeman (2006) alude a um embate entre o direito da vítima (e da sociedade) de conhecer a verdade e a privacidade e reputação individual daqueles nomeados pela comissão. O autor aponta também que nomear autores pode causar impasses para uma futura reconciliação, além de que, uma nomeação incompleta, de somente parte dos perpetradores de violações de direitos humanos, pode gerar ressentimento e sensação de injustiça (Freeman, 2006, p. 272).

Priscilla Hayner (2010) invoca o princípio do contraditório, recordando que todos os acusados devem ter o direito de se defender. Ademais, a autora afirma que, caso uma comissão opte por identificar os perpetradores, a mesma precisa aferir a qualidade da informação colhida, as fontes utilizadas e a profundidade das investigações realizadas, para não estar incorrendo em um erro ou em uma injustiça (Hayner, 2010, p. 122), o que causaria consequências bastante negativas e indesejadas a esses indivíduos nomeados e suas respectivas famílias. Hayner nota, por fim, o caráter não judicial da nomeação de autoria. A autora declara que uma

comissão da verdade que nomeie responsáveis deve elucidar da melhor maneira possível que esse não é um julgamento legal e o mesmo não determina responsabilidade penal do acusado (Hayner, 2010, p. 122).

Em avaliação prévia sobre o caso brasileiro, o documento entregue pelo ICTJ à comissão, no início dos seus trabalhos, segue o mesmo entendimento de Hayner e Freeman, afirmando que há uma grande responsabilidade por parte da CNV de “estabelecer com clareza seu critério de convicção [de autoria] e respeitar os princípios básicos da equidade” (ICTJ, 2012, p. 12). Não obstante, o texto entregue à CNV também aponta que seria inapropriado exigir de uma comissão os mesmos critérios rigorosos exigidos à justiça penal. De qualquer forma, o ICTJ entende que o esclarecimento sobre a autoria não violaria a:

(...) atual interpretação da lei de anistia de 1979, pois essa somente obstaculiza na atualidade o processo penal, mas não o esclarecimento sem “caráter jurisdicional ou persecutório”, objetivo principal das comissões da verdade e descrito no mandato da CNV brasileira (ICTJ, 2012, p. 12).

Ao analisar tal apreciação por parte do ICTJ, percebemos que a própria organização internacional não-governamental, referência em assuntos voltados para a justiça de transição, reconhece que a única interpretação válida da lei de anistia brasileira, após o estabelecimento da CNV, é o de “anistia como impunidade” judicial, uma vez que o esclarecimento oficial das graves violações suplantou qualquer tentativa de esquecimento histórico-narrativo.

A indicação dos perpetradores no relatório final foi resultado da pressão exercida pelas vítimas em todo o trabalho da CNV. Rosa Maria Cardoso da Cunha e Vera Vital Brasil, em entrevista, lembram que os grupos de vítimas e as redes de direitos humanos exigiram que ela e os outros conselheiros mencionassem os nomes dos infratores no relatório final. Da Cunha reconhece que esta pressão abriu a um espaço na CNV às vítimas, permitindo-lhes influenciar gradualmente a agenda da comissão. Ela também enfatiza que todos os que foram nomeados, e que permanecem vivos, no Capítulo 16 (que nomeia os autores) da CNV foram convidados a depor junto à comissão, tendo a mesma cumprido seu dever de oferecer o espaço do contraditório aos mesmos (Da Cunha, 2016).

Ao analisar o impacto causado pela nomeação de autores na sociedade civil após a divulgação do relatório, Pedro Dallari afirma que, no início, a sociedade brasileira recebeu com estranheza a ideia de responsabilizar os presidentes pelas

violações dos direitos humanos. Mais tarde, ficou claro que as violações não teriam acontecido sem o apoio dos presidentes militares. Segundo o conselheiro, a nomeação à autoria no relatório final foi um grande avanço, não só para o Brasil, como para o próprio campo da justiça de transição (Dallari, 2016).

Conforme esperado, surgiram algumas críticas sobre a decisão da CNV de nomear perpetradores. Um caso exemplar diz respeito a parentes do general Floriano Aguiar Chagas, que apresentaram uma ação judicial contra a União, representada judicialmente pela Advocacia Geral da União. De acordo com o relatório da CNV, enquanto servia na embaixada do Brasil na Argentina, o general Chagas teria mantido contato com agentes argentinos e chilenos, levantando informações sobre oponentes do regime ditatorial brasileiro que se encontravam no estrangeiro. Ademais, o relatório indica que Chagas participou do sequestro de dois oponentes do regime brasileiro que se encontravam na Argentina: Joaquim Pires Cerveira e João Batista Rita (CNV, 2014, p. 247 e 892).

Na demanda judicial, além de questionarem a legalidade da lei que instituiu a CNV e a imparcialidade da comissão, os parentes argumentaram que, ao dispor o nome de Chagas entre os autores de graves violações de direitos humanos, o relatório da CNV “mancha, macula e deslustra a [sua] memória”. Na contestação sobre o tema principal da ação, a União sustenta que a identificação da autoria foi feita com prudência, respaldando-se em documentos e depoimentos, tanto de vítimas quanto de agentes oficiais do governo.

A decisão do juiz da 5ª Vara Federal de Porto Alegre foi favorável à CNV, argumentando que não há provas de menção desrespeitosa, injúria ou difamação nas afirmações do relatório. Ademais, afirma o juiz que a CNV realizou o trabalho que era estabelecido em lei, apreciando fatos históricos do passado que deveriam ser revelados, “concordem os envolvidos ou não”. Importante mencionar que na decisão ainda se encontra a constatação de que os trabalhos da CNV têm finalidade investigativa, não podendo ser interpretada como uma investigação judicial com caráter criminal⁸⁴.

⁸⁴ Para maiores detalhes sobre o processo, ver: BRASIL. 5ª Vara Federal da Seção Judiciária do Rio Grande do Sul. Ação n. 5004038-36.2015.4.04.7100/RS **Sentença**. Paulo Chagas, Gustavo Schneider Chagas, Lineu Schneider Chagas, Floriano Aguiar Chagas Filho e Leticia Schneider Chagas v. UNIÃO - Advocacia Geral Da União.

Desse modo, podemos concluir que a nomeação à autoria promovida pela CNV representou um avanço em relação à publicização da verdade perante a sociedade brasileira, um alento para as vítimas e seus familiares, além de um exemplo empírico que certamente será analisado por estudiosos da justiça de transição e advogados de direitos humanos. Ainda que prevista em lei, a CNV decidiu reservar um dos capítulos de seu Relatório unicamente para indicar cada um dos 377 responsáveis, sublinhando também as violações que cometeram, trazendo assim inovações e novos debates para o campo das comissões da verdade. Entretanto, e com se poderia prever, tal nomeação não veio sem a resistência de alguns setores, principalmente das Forças Armadas e de parentes dos nomeados.

5.4

A responsabilização de agentes públicos e a circularidade da justiça de transição

O último assunto, no tocante às opções feitas pela CNV, está relacionado com uma das suas recomendações mais importantes. Com base nas conclusões afirmadas pela comissão, a fim de respeitar os objetivos determinados pela Lei 12.528/2011 (que estabelece a CNV), de assegurar a não repetição das graves violações de direitos humanos, e aprofundar o Estado de Direito democrático brasileiro, a comissão apresentou em seu Relatório final um rol de 29 recomendações. Entre as recomendações elencadas, estão medidas institucionais, reformulações normativas e medidas de acompanhamento das ações e recomendações da CNV, configurando uma lista de sugestões provindas de órgãos públicos, movimentos sociais e de cidadãos brasileiros.

Priscila Hayner (2010) leciona que, enquanto as primeiras comissões da verdade se restringiam a um pequeno número de recomendações – que, normalmente, tinham um caráter muito abrangente e pouco prático –, comissões mais recentes têm lançado mão de um número extenso de recomendações, especificando reformas específicas que considera necessárias para o Estado aplicar. As recomendações são usualmente fruto da reunião de informações provindas de defensores e acadêmicos de direitos humanos (Hayner, 2010, p. 192). Normalmente, as recomendações feitas por uma comissão da verdade não têm o caráter obrigatório, mandatário, muito menos há o costume de se criar um comitê de acompanhamento para que a execução das reformas propostas pela comissão

seja garantida (Hayner, 2010, p. 193)⁸⁵. Mesmo assim elas são fortes indicadoras do rumo que uma sociedade deve trilhar para garantir o comprometimento futuro com os direitos humanos.

No caso brasileiro, dentre todas as recomendações apresentadas, uma foi alvo – ao mesmo tempo – de grandes elogios e duras críticas, logo após a publicação do Relatório final. A recomendação número dois da CNV propõe a:

[2] Determinação, pelos órgãos competentes, da responsabilidade jurídica – criminal, civil e administrativa – dos agentes públicos que deram causa às graves violações de direitos humanos ocorridas no período investigado pela CNV, afastando-se, em relação a esses agentes, a aplicação dos dispositivos concessivos de anistia inscritos nos artigos da Lei no 6.683, de 28 de agosto de 1979, e em outras disposições constitucionais e legais (CNV, 2014, p. 965).

Ao expor as razões deste posicionamento, o relatório invoca a imprescritibilidade dessas violações na jurisprudência internacional e no direito internacional consuetudinário. Também afirma que a Constituição brasileira de 1988 prevê a prevalência dos direitos humanos sobre outros direitos, além de reconhecer o direito internacional dos direitos humanos como marco essencial a ser observado (CNV, 2014, pp. 965-966). Adicionalmente, a CNV recorda que a decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos, envolvendo a Guerrilha do Araguaia (Corte IDH. Gomes Lund e outros. Brasil, 2010), afirma que a Lei de Anistia Brasileira de 1979 é incompatível com a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, e que a tal lei local não pode continuar a obstruir a investigação e o julgamento de violadores de direitos humanos (CNV, 2014, pp. 966-967).

Embora a recomendação não esteja unicamente tratando da responsabilidade penal daqueles que cometeram graves violações de direitos humanos – a recomendação sugere também a responsabilidade administrativa e civil –, esta, particularmente, colide com a norma local da “anistia como impunidade”, e terminou gerando uma grande controvérsia no seio doméstico brasileiro. A decisão de incluir tal recomendação tornou-se alvo de muitas críticas, especialmente porque o Supremo Tribunal Federal (STF) já havia discutido a questão e entendido de forma diferente à CNV, através do acórdão da ADPF nº 153.

⁸⁵ Se a comissão da verdade deve ser entendida como um mecanismo que visa a melhora das condições dos direitos humanos em um local específico, repousa nesta problemática mencionada uma das críticas feitas a esse mecanismo de justiça de transição: a necessidade de realizar, efetivar, todas as recomendações propostas. HAYNER, Priscilla. **Unspeakable truths**: transitional justice and the challenge of truth. Second edition. New York: Routledge, 2010, pp. 190-194.

Digno de nota, aliás, que nem todos os conselheiros foram a favor da propositura desta recomendação⁸⁶. José P. Cavalcanti Filho divergiu do resto dos conselheiros sobre este tópico fundamentando-se na própria decisão do STF, de 2010.

Conscientes desta posição e das críticas futuras, os conselheiros abordaram este tópico no dia da entrega do Relatório. Em entrevista coletiva após o ato oficial, o conselheiro José Carlos Dias afirmou que a anistia não poderia ser um instrumento de impunidade. Ele também enfatizou que os agentes do Estado que assassinaram e torturaram oponentes não estavam cometendo atos políticos, mas sim crimes comuns. Dessa forma, o conselheiro entende que a Lei de Anistia não deveria ser estendida aos agentes que praticaram excessos de violência contra oponentes do Estado.

A conselheira Maria Rita Kehl analisa que a não responsabilização pelas graves violações dos direitos humanos na época da ditadura causou uma continuidade desses atos, principalmente contra as camadas mais desprotegidas da população. A conselheira recorda que, poucos anos após a emissão da Constituição de 1988, agentes públicos (da polícia militar) cometeram dois massacres, o de Eldorado de Carajás e o Massacre do Carandiru⁸⁷. A permanência das violações dos direitos humanos em relação ao estrato mais frágil da sociedade, de acordo com Kehl, é consequência da falta de punição aos violadores de direitos humanos do regime militar brasileiro⁸⁸. Em entrevista concedida ao jornal *Valor Econômico*, o conselheiro Dallari leciona que a comissão não tem competência para determinar nenhum tipo de modificação legal ou de reinterpretação jurídica. Cabe à CNV somente fazer recomendações. A própria implementação das recomendações está fora do seu alcance⁸⁹.

⁸⁶ De todas as 29 recomendações propostas pela CNV, esta foi a única que houve divergência de um dos seis conselheiros que atuavam durante a produção do relatório final da comissão.

⁸⁷ Ambos os massacres foram cometidos pela polícia militar. Em Eldorado de Carajás, sul do Pará, camponeses ligados ao Movimento dos Sem-Terra foram executados à queima-roupa por terem protestado contra a demora na desapropriação de terras do local, em 1996. Já o Massacre do Carandiru, em 1992, ocorreu durante uma intervenção da Polícia Militar de São Paulo na Casa de Detenção Carandiru, assassinando 111 detentos.

⁸⁸ O discurso de José Carlos Dias e de Maria Rita Kehl foram retirados do mesmo vídeo publicado pela CNV em sua página de internet. COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE. **Entrega do Relatório Final da CNV**, Brasília, 10 de dezembro de 2014. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=FQJ_NQ142Rw>. Acesso em 25 de novembro de 2016.

⁸⁹ GUGLIANO, Monica. “Todos serão obrigados a reparar o mal”. *Valor Econômico*, São Paulo, 28 de novembro de 2014. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/cultura/3796332/todos-serao-obrigados-reparar-o-mal#>>. Acesso em 1 de fevereiro de 2017.

Diante desse contexto, percebemos que, em que pese a incompetência funcional da CNV em modificar entendimentos legislativos ou jurisprudenciais, a mesma optou por reler a lei brasileira de anistia de 1979. Conforme já indicamos, a norma internacional do direito à verdade não tem como requisito necessário a responsabilização penal individual. Ao contrário, a própria origem de um direito à verdade aplicado a Estados em processo de transição para um regime democrático é também fruto da inviabilidade de se recorrer à justiça criminal. A aplicação deste direito por meio de uma comissão da verdade não implica, portanto, no reconhecimento institucional da responsabilização penal de agentes públicos que cometeram violações de direitos humanos.

Não obstante, se a CNV teve êxito em esclarecer os fatos da ditadura militar, reconhecendo as graves violações de direitos humanos cometidas no passado; em destacar e justificar responsabilidades institucionais; e em individualizar as violações cometidas, seria ilógico esperar outra postura que não essa recomendação. Um Estado, como o brasileiro, que pretende estabelecer uma democracia plena, não poderia (ou não pode) contrariar as diretrizes do direito internacional dos direitos humanos. Neste sentido, a recomendação da CNV de se responsabilizar criminalmente os autores das graves violações de direitos humanos no período ditatorial deixa de ser uma surpresa para se tornar uma recomendação razoável e esperada, frente à investigação produzida pela própria comissão.

A localização do direito à verdade no Brasil, a partir do estabelecimento e trabalho da Comissão Nacional da Verdade, teve como consequência não somente o deslocamento da norma “anistia como esquecimento”, mas também o enfrentamento ao último bastião interpretativo da Lei da Anistia de 1979. Analisando este cenário a partir da perspectiva de Paulo Abrão e Marcelo Torelly (2014) percebemos na recomendação de responsabilização criminal a concretização do caráter circular da justiça de transição. Em outras palavras, o resultado das investigações produzidas pela CNV – entre eles a recomendação da individualização e responsabilização da autoria dos que cometeram graves violações de direitos humanos – nos remete à necessidade da reinterpretação da Lei nº 6.683/1979, que concedeu anistia a todos agentes públicos da ditadura. Portanto, essa recomendação dá ensejo a modificação jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal (STF) em relação à lei da anistia.

Ressalta-se que o embasamento legal para tal modificação à nível do STF já existe e é notória: a decisão da Corte IDH sobre o caso Gomes Lund – tribunal cuja jurisdição o Brasil se submeteu – determina que a lei de anistia não pode ser obstáculo para o julgamento de violações de direitos humanos ocorridas durante a ditadura. Bastaria, assim, o reconhecimento da decisão da Corte IDH pelo Supremo Tribunal Federal.

Destarte, a reinterpretação da lei de anistia, confrontada a partir da localização do direito à verdade, depende agora da vontade política, e não mais de um argumento legal. Neste imbróglio, a CNV ocupa um espaço fundamental: além de fazer pressão direta a partir de suas recomendações, a comissão utiliza de seu caráter público para reabrir o debate na sociedade civil sobre a impunidade. A expectativa é de que, a partir de agora, a ação dos movimentos sociais, de organizações não-governamentais, e de ativistas de direitos humanos em geral pressione as esferas governamentais para que se possa derrubar a última fortaleza interpretativa, o último resquício, da ditadura brasileira.

5.5

A Comissão Nacional da Verdade e o conflito interpretativo

Ao longo deste capítulo, analisamos algumas decisões e posicionamentos adotados pela CNV que ajudaram a assentar o direito à verdade, em sua dimensão coletiva, no Brasil. Após a publicação do relatório final, podemos comprovar a existência incontestada das graves violações de direitos humanos durante o período analisado pela CNV, principalmente durante a ditadura militar brasileira (de 1964 a 1985). Ademais, cai por terra a tese de que as violações de direitos humanos representariam somente “alguns casos isolados” ou “excessos” de “alguns poucos militares”, constatando-se que, na verdade, elas foram fruto de uma “ação generalizada e sistemática do Estado brasileiro” (CNV, 2014, pp. 962-963).

Os tópicos estudados sobre o trabalho da CNV demonstram não somente que a própria comissão serviu como intérprete do direito à verdade, adaptando o mecanismo da comissão da verdade e inovando em diversos campos, como também outros personagens participaram dessa interpretação, como o ICTJ, compartilhando experiências; as comissões estaduais, locais, ao apoiarem e complementarem as investigações da CNV; além da própria sociedade civil, por meio de movimentos

sociais e organizações não-governamentais, atuando de forma fundamental ao fazer pressão para que se adotasse determinadas agendas e posicionamentos políticos.

Conclusões e apontamentos

Em 10 de dezembro de 2014, a Comissão Nacional da Verdade entregou seu Relatório Final à presidenta Dilma Rousseff. Em um discurso comovente, a presidenta chegou a ser ovacionada de pé por todos os presentes quando, emocionada, necessitou interromper sua fala para reter as lágrimas que corriam. Vítima da violência e opressão do regime militar, Rousseff recordou que, durante o estabelecimento da CNV, tinha afirmado que:

[...] o Brasil merecia a verdade. Que as novas gerações mereciam a verdade. Sobretudo, mereciam a verdade aqueles que perderam familiares, parentes, amigos e companheiros, e que continuam sofrendo como se eles morressem, de novo e sempre, a cada dia⁹⁰.

Após dois anos e meio de trabalho coletando informações, testemunhos, depoimentos, revisando documentos e relatórios, debatendo, definindo temas, formas e caminhos de se relevar as graves violações de direitos humanos perpetradas no Brasil, a CNV dava como encerrado o seu trabalho.

Apesar dos confrontos institucionais que acompanharam a CNV durante toda a sua trajetória – desde a sua idealização até a entrega de seu relatório final –, são notáveis as conquistas alcançadas pela sociedade brasileira através da comissão. Gerações futuras serão beneficiadas pelo grande acervo e organização de informações sobre violações de direitos humanos ocorridas durante o regime militar. A partir do seu trabalho, foram ouvidos relatos que há muito eram esquecidos pela História, e que agora ajudam a reconstruir a narrativa das atrocidades cometidas pelo Estado. Embora a CNV não tenha logrado fornecer a localização de todos aqueles que desapareceram no decorrer da ditadura, é indiscutível os avanços analíticos obtidos através da sistematização de informações sobre as graves violações de direitos humanos⁹¹. O relatório também abordou tópicos que poucas outras comissões de verdade resolveram enfrentar, como a elaboração de um capítulo dedicado às violações dos direitos humanos cometidas

⁹⁰ COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE. **Entrega do Relatório Final da CNV**, 2014. Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=QCnTjMR2g1g>>. Acesso em

⁹¹ Muitas das informações utilizadas pela CNV já eram públicas e constavam nos documentos da CEMDP, da Comissão de Anistia e do projeto Brasil Nunca Mais, por exemplo. O êxito aqui foi combinar todos os dados e elaborar uma narrativa única, e que se valesse de sua prerrogativa para ter um maior alcance nacional.

contra os camponeses, outro em relação a povos indígenas, além de capítulos que tiveram como foco questões de gênero e sexualidade – retratando assim o caráter vanguardista da CNV.

Em artigo publicado em 2015, Kathryn Sikkink e Bridget Marchesi avaliam como notável o trabalho feito pela CNV, tantos anos após o fim da ditadura militar brasileira. As autoras destacam o grande salto de qualidade produzido pela comissão da verdade brasileira: ao nomear à autoria e recomendar a persecução penal dos perpetradores de violações de direitos humanos indicados, a CNV ficou marcada como sendo uma comissão rigorosa e atenta aos seus objetivos. Em uma classificação feita pelas autoras sobre o desempenho de comissões da verdade, em escala de 0 a 7, a CNV marcou respeitáveis 6 pontos, enquanto a média internacional, de toda a história das comissões da verdade, é de 3,18 (Sikkink & Marchesi, 2015)⁹². Consideramos que esse feito só foi possível em função do processo de difusão de normas internacionais de direitos humanos – da troca de experiências e informações entre atores internacionais e locais – e, especificamente, da localização da norma internacional do direito à verdade no Brasil, considerando todos os embates domésticos, sejam eles políticos ou legais que resultaram na CNV.

Ao decorrer deste trabalho, procuramos rastrear o caminho percorrido por esta norma internacional dos direitos humanos, o direito à verdade, no contexto brasileiro. Com um enfoque maior no processo que deu causa ao estabelecimento e atividade da Comissão Nacional da Verdade, buscamos identificar os agentes que atuaram na localização desta norma internacional, além daqueles que resistiram à aplicação da mesma. Nesta conclusão, retornaremos aos maiores argumentos levantados em cada capítulo, sintetizando os motivos e as opções feitas. No final, estabeleceremos propostas de continuidade de estudos e análises, indicando o que tem sido feito por parte do meio acadêmico e de ativistas políticos.

⁹² De acordo com Sikkink e Marchesi (2015), essa escala leva em consideração características ideais que uma comissão da verdade deveria ter. A identificação de cada uma dessas características equivalem a um ponto na escala elaborada. Estão entre as características analisadas de uma comissão: receber depoimentos; fazer com que os depoimentos sejam disponibilizados publicamente; incentivar ampla participação; produzir um relatório final; tornar o relatório disponível ao público; publicar o nome dos perpetradores e demandar a persecução penal dos violadores.

Da teoria ao estudo de caso

Iniciamos nosso estudo expondo os fundamentos teóricos de Relações Internacionais (RI) que possibilitaram a nossa análise. No primeiro capítulo, portanto, reproduzimos e analisamos o debate teórico que critica as correntes neorrealistas e neoliberais de RI, a partir de uma noção construtivista que defende um estudo de política internacional que leva em consideração fatores ideacionais. Ao discorrer sobre os três maiores expoentes do que é hoje entendido como “teoria construtivista das RI”, evidenciamos suas duras críticas ao marco teórico dominante e o seu entendimento de que fatores materiais não explicariam totalmente o comportamento estatal. No fim, identificamos um obstáculo a ser ultrapassado por esta corrente teórica.

Introduzimos o Capítulo 1 com as percepções do autor que mais dialoga com as teorias neorrealistas e neoliberais: Alexander Wendt. Procuramos demonstrar que se, por um lado, o autor enfatiza que ideias, interesses e identidade estatal são importantes para se avaliar o comportamento do Estado no sistema internacional, por outro, ele não abre mão de um positivismo científico (ainda que modificado) – também defendido por autores neorrealistas –, afirmando que existe uma realidade objetiva que pode ser alcançada através de análises científicas rigorosas. Dessa forma, Wendt pretende estabelecer uma “via média” entre autores positivistas e pós-positivistas (Wendt, 1999).

Friedrich Kratochwil, segundo autor a ser analisado, é mais crítico em relação às “teorias neo-neo”⁹³. Ele entende que tais teorias racionalistas das RI – que se baseiam em fatores materiais para uma análise da política internacional – não foram exitosas em explicar, por exemplo, o fim da Guerra Fria. Ao propor uma nova leitura da política internacional que aprecie fatores ideacionais, o autor afirma que o processo de raciocínio, deliberação e da tomada de decisão passa necessariamente por uma justificação normativa. Em outras palavras, é através das normas e regras internacionais que um ator estatal fundamenta suas ações (Kratochwil, 2011). Nesse sentido, os atores estatais utilizam de fatores intersubjetivos para dar sentido ao mundo (contexto) e às ações promovidas por eles. Esta intersubjetividade se revela através das regras e normas internacionais (Kratochwil, 1989).

⁹³ Identificadas assim por serem denominadas “neorrealistas” e “neoliberais”.

Com o mesmo foco em regras, e afirmando que estas são o intermédio entre o indivíduo e a sociedade, Nicholas Onuf procura compreender quais são as regras que regem uma sociedade. Onuf indica que é através das práticas discursivas que identificamos as regras que constituem a estrutura internacional. De forma semelhante a Kratochwil, Onuf se distancia de Wendt ao empreender uma visão holística das relações internacionais, onde o doméstico e o internacional devem ser estudados em conjunto, como interdependentes, para se obter uma análise aprofundada da influência de fatores ideacionais (Reus-Smit, 2013).

Ao final do capítulo, apontamos para uma das maiores críticas que a teoria construtivista necessitou enfrentar para se mostrar coesa e circular. O desafio de se explicar transformações no comportamento e na identidade estatal se impôs a esta teoria, da forma semelhante a apresentada às teorias dominantes. No Capítulo 2, portanto, nos dispusemos de perspectivas construtivistas que buscavam analisar a mudança no comportamento estatal. Autores como Sikkink, Finnemore, Checkel e Acharya (entre outros) percebem nas normas internacionais – em sua produção, profusão e internalização – a resposta para o enigma posto. Normas internacionais são assim entendidas como um conjunto de expectativas coletivas relacionadas a um comportamento, considerado adequado por parte dos Estados, a partir de certo contexto ou identidade (Kacowicz, 2005, pp. 17-18 e Finnemore, 1996, p. 22). A alteração dessas expectativas, das normas, causaria uma modificação no padrão de comportamento de um Estado que participasse desse mesmo contexto ou que estivesse ligado por uma mesma identidade. É a estrutura modificando o ator estatal.

Para esclarecer como as normas internacionais modificam tanto o sistema internacional quanto a identidade e interesse estatal, Finnemore e Sikkink (1998) empregam o conceito de “ciclo de vida” da norma. Através dele, as autoras descrevem como se dá a elaboração de uma nova norma, a difusão desta dentro na estrutura, e a internalização da norma no ambiente doméstico. Importante enfatizar que, para a execução deste estudo, foi necessário assumir a existência de atores internacionais não-estatais, importantes na influência normativa internacional.

No que tange a elaboração de uma nova norma, observamos que esta é produzida com a contribuição de empreendedores de normas internacionais. Esses novos atores – por vezes indivíduos específicos, por outros movimentos sociais, organizações não-governamentais, coalizões internacionais, redes de advocacia ou organizações internacionais – não só promovem a norma dentro de um ambiente

doméstico, como ajudam a difundir a mesma em outros Estados. Revisando e reinterpretando antigas normas internacionais, através de um processo de argumentação e enquadramento discursivo, esses agentes proporcionam transformações de valores e interesses estatais, que são reproduzidos em seus comportamentos no plano internacional (Khagram et al., 2002). Se permite aqui inferir que seria a partir de agentes domésticos que uma norma é alçada no sistema internacional, passando a fazer parte da estrutura – após ultrapassar o que é chamado de “ponto de inflexão” da norma (Finnemore & Sikkink, 1998).

A segunda etapa do ciclo proposto por Finnemore e Sikkink (1998) é referente à cascata da norma internacional. Uma vez que a mesma já foi consentida e apadrinhada por uma quantidade relevante de atores internacionais, devido ao sucesso da promoção por parte dos empreendedores, um processo de “contágio” através de “eventos afirmativos da norma” é percebido no sistema internacional (Lutz & Sikkink, 2001). Risse, Ropp e Sikkink (1999 e 2013) apontam para uma socialização da norma internacional, onde Estados que já adotaram a norma induzem seus pares a se comportar da mesma forma, utilizando-se de recursos como a sanção, a coerção, a recompensa, persuasão e argumentação – que são ligadas ou a uma lógica da apropriação ou de consequência (Finnemore, 1996).

A internalização seria então a terceira etapa do ciclo de vida de uma norma internacional. Finnemore e Sikkink (1998) não consideram que haveria maiores dificuldades na importação de uma norma internacional, que já estivesse bem difundida, para o plano doméstico.

Contudo, autores como Jeffrey Checkel (1999) e Amitav Acharya (2004) sustentam que análises como as de Finnemore e Sikkink (1998) não levam em consideração possíveis conflitos de normas internacionais com normas domésticas. De acordo com Checkel (1999), normas e estruturas domésticas são duas possíveis variáveis intervenientes durante o processo de internalização de normas internacionais. Há que se estudar, de acordo com o autor, a possível “combinação cultural” entre normas locais e internacionais, além de se compreender qual o mecanismo de difusão interno que implementará a norma internacional – se será advinda de setores da elite política ou da própria sociedade civil (Checkel, 1999).

Já Acharya (2004) restringe sua análise ao que conceitua de localização de norma internacional. O conflito entre o doméstico e o internacional – das normas que o sistema internacional considera como adequadas e das normas contidas no

plano doméstico de um ator estatal – pode gerar restrições ou impedimentos no processo de internalização. Dessa forma, Acharya (2004) afirma que há uma construção local de ideias estrangeiras, que geram congruência e adequação das normas internacionais ao plano doméstico. A atuação dos tomadores de norma – atores que ajudam a interpretar, enquadrar e negociar no ambiente doméstico a implementação de uma norma internacional – é fundamental para convergir crenças locais e normas internacionais (Acharya, 2004). Ao antever a possibilidade de uma contenda doméstica para que a norma internacional seja acomodada no ambiente estatal, Acharya possibilita a análise do processo político local, que discute a adoção (ou não) de normas por parte de um Estado. Normas domésticas, portanto, serão defendidas por aqueles que as consideram mais relevantes do que as normas internacionais propostas. A disputa política, de poder e significados normativos, é aqui apresentada. Nesse mesmo sentido, a antiga ideia do Estado como “caixa preta”, da representação estatal como uma bola de bilhar em estudos de RI, é aqui rechaçada, concedendo espaço para uma compreensão de tensionamento do debate político por parte de atores locais, em uma visão holística das RI.

Tendo o processo de localização em mente, nos debruçamos no Capítulo 3 sobre as comissões da verdade e a análise do direito à verdade – este último que pode ser definido como o direito “dos indivíduos de conhecerem a verdade sobre o destino das pessoas desaparecidas ou informações sobre outros abusos do passado” (United Nations, 2006, p. 1). Optamos por iniciar o capítulo indicando que, atualmente, o direito à verdade se insere em um conjunto de normas internacionais que lidam com Estados em transição de uma situação guerra para a uma de paz, ou de um governo autoritário para um regime democrático, abordando seus legados particulares de abuso em massa e de impunidade (Freeman, 2006, p. 4). A cada um dos direitos pertencentes a esse rol revela-se uma ou mais práticas que concretizam, realizam, tal direito. Dentro dos mecanismos da justiça transicional, apontamos o mecanismo da comissão da verdade como parte relevante (mas não único instrumento) na consolidação do direito à verdade.

Além de abordar as outras normas internacionais contidas na ideia de justiça transicional, acompanhamos Ruti Teitel (2003) em um estudo pormenorizado sobre a genealogia deste termo. Compreendemos que o atual estado da arte da justiça de transição é caracterizado por uma maior maleabilidade de seus mecanismos e da possibilidade de combinação entre eles para que se concretize todos os direitos

normatizados em âmbito do sistema internacional, de acordo com a necessidade de cada sociedade doméstica.

Atentamos, especificamente, em trabalhar o conceito de anistia: suas possibilidades e as limitações impostas a outros mecanismos de justiça de transição a partir de sua utilização. Observamos que houve uma alteração na percepção internacional sobre a utilidade desta ferramenta – de uma aceitação universal para uma impossibilidade de aplicação da anistia em casos de violações de direitos humanos e de direito humanitário (Freeman, 2009 e Melo, 2012).

Investigamos também os registros normativos internacionais que abordam o direito à verdade. Foram apontados vestígios em tratados internacionais desde o meio do século passado (Convenções de Genebra de 1949), e em documentos internacionais mais recentes. Com a publicação dos Princípios Joinet (UN, 1997) e a posterior atualização dos mesmos por Diane Orentlicher (UN, 2005), o direito à verdade é revelado como autônomo e inalienável no combate à impunidade. O relatório de Orentlicher de 2005 ratifica sua expansão subjetiva, afirmando que o tanto as famílias quanto a própria sociedade têm o direito de ser informadas sobre as violações cometidas no passado. Por fim, demonstramos que esse direito se expande no sistema internacional, percebendo vestígios tanto em resoluções das Nações Unidas quanto em jurisprudência da Comissão e da Corte Interamericana de Direitos Humanos (partes integrantes da Organização dos Estados Americanos), claramente ratificando a existência deste direito em âmbito internacional.

O Capítulo 3 passa, então, a analisar as comissões da verdade, uma das práticas possíveis para efetivação do direito à verdade. A definição de Priscilla Hayner (2010) é utilizada para determinarmos o mecanismo e inaugurarmos um debate sobre comissões da verdade. Utilizando análises e complementações de diversos autores – tais quais Mark Freeman (2006), Eric Brahm (2009) e Onur Bakiner (2015) –, exploramos minuciosamente as principais características de uma comissão, avaliando o papel e importância de cada uma delas.

Propusemos também um debate sobre as limitações e fronteiras de uma comissão da verdade, com base em seus objetivos principais. Entendemos que uma reflexão profunda como essa pode revelar espaços antes não explorados, levantando não somente questionamentos, mas sugerindo por vezes soluções. Ao percorrer o relato histórico das comissões da verdade, foram apontados os dois eventos fundamentais na consolidação e na atual compreensão deste mecanismo: a

CONADEP argentina e a CVR da África do Sul são indicados como marcos paradigmáticos, cada um em seu período, ajudando a consolidar a prática do mecanismo ao redor do mundo.

É a partir desses conceitos teóricos e percepções analíticas que começamos a explorar o caso brasileiro. Compreendemos o direito à verdade como uma norma internacional consolidada na estrutura internacional, e que vem se expandindo através do espaço e tempo, pressionando Estados a se adequar às expectativas de comportamento impostas. Adicionalmente, percebemos na transição brasileira de um regime ditatorial para uma democracia uma necessidade, uma demanda e uma pressão da sociedade em se adotar essa norma internacional, averiguando e relatando todas as informações descobertas sobre o que ocorreu durante o regime de ditadura militar.

Abrimos, então, o Capítulo 4 com um breve panorama histórico sobre o período do regime militar brasileiro. Dividindo-o em três partes, apontamos para o final da década de 1960 como o momento de maior repressão, violência, e agressão aos direitos humanos (CEMDP, 2007). Exemplificamos a truculência da ditadura a partir do caso da Guerrilha do Araguaia, onde desapareceram-se com mais de 60 oponentes do regime (que eram tratados como “inimigos do Estado”).

Posteriormente, analisamos a Lei de Anistia, promulgada em 1979, como condição fundamental para a compreensão da posterior disputa de significados durante a localização do direito à verdade e da implementação da CNV. Ao ser aprovada, a Lei de Anistia passa a ser interpretada pelas Forças Armadas e pelo governo federal a partir de três significados principais: anistia como negação, esquecimento e impunidade (Abrão & Torelly, 2014). A partir de então, passamos a constatar uma gradual transformação de significados da Lei de Anistia, em paralelo a uma constante presença da ideia de que cabia à sociedade maiores informações sobre a violência impetrada durante a ditadura militar.

Ao ser acrescentada pelo artigo 8º dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) na Constituição brasileira de 1988, a anistia ganha em seu leque de significados a dimensão de reparação, estabelecendo de forma universal a compensação pecuniária àqueles que sofreram de alguma forma nas mãos da ditadura. Na mesma época, o projeto *Brasil Nunca Mais* surge como a primeira grande investigação não-oficial sobre as violações cometidas no regime militar. O enorme número de exemplares vendidos e a condição de livro mais vendido no

Brasil por 91 semanas consecutivas reflete o interesse da sociedade brasileira por maiores informações daquela época violenta.

Em seguida, identificamos uma primeira disputa de significados sobre a anistia quando, em 1995, o Governo Federal cria a Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos (CEMDP). Fruto de uma pressão contínua de familiares de vítimas da ditadura, a CEMDP é representativa de algumas conquistas: primeiramente, a lei que a institui é o primeiro documento oficial que reconhece os crimes cometidos pelo Estado durante a ditadura militar – caindo por terra a ideia de “anistia como negação”. Ademais, a ela é a primeira comissão oficial federal que é estabelecida para pôr em prática o direito à reparação, através da ideia de “anistia como reparação”. Por último, a CEMDP produz, ainda que como objetivo secundário, a busca pela verdade histórica, ao conferir legitimidade às narrativas constadas nos pedidos dos familiares de vítimas mortas ou desaparecidas.

Ao adicionar a Comissão da Anistia – prevista no artigo 8º do ADCT da Constituição de 1988 – a esse panorama, em 2002, observamos que o Governo Federal estabeleceu um dos maiores programas de reparação pecuniária nacional do mundo (Abrão & Torelly, 2011), concedendo compensação àqueles que foram prejudicados pela repressão, que ainda receberam a declaração de anistiado político. No capítulo, ressaltamos que esta Comissão de Anistia também foi fonte de informações – juntamente com a CEMDP e o BNM – para o trabalho da CNV.

Voltando nossa atenção sobre as demandas sociais para que informações sobre o período ditatorial fossem reveladas, percebemos avanços em dois espaços políticos diferentes. No campo doméstico, observamos o avanço de demandas de movimentos sociais e de organizações sociais para a criação de uma comissão da verdade, através da 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos, em 2008. No ano seguinte, o Terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), instituído pelo Governo Federal, reconhece a reivindicação social e inclui como uma das metas do programa a criação de uma comissão da verdade.

No meio jurídico, há um fortalecimento na reivindicação tanto pelo direito à verdade quanto na luta contra a impunidade penal. Recordar-se que a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 153 (ADPF 153) reforçou o pleito pela manutenção da “anistia como impunidade”, mas também defendeu que a necessidade da investigação sobre o passado. Ademais, a decisão final da Corte IDH no caso da Guerrilha do Araguaia

(“Gomes Lund e Outros vs. Brasil”) aumenta a pressão para o amplo acesso à verdade e informação por parte de vítimas e sociedade.

Até então, o caminho para o estabelecimento da CNV não parecia encontrar tanta resistência social. Entretanto, ao analisarmos o discurso de Nelson Jobim, depreendemos que o as Forças Armadas trataram desse tema a partir da relação entre seu alto escalão e a elite política brasileira – esta representada por ministros do Governo Federal e presidentes em exercício. A inicial recusa das Forças Armadas na criação de uma comissão da verdade foi atenuada pelo comprometimento do Governo Federal, e do próprio presidente à época, em se investigar ambas as partes – oficiais militares e oponentes do regime, reforçando a “teoria dos dois demônios” –, e pela garantia de se respeitar a Lei da Anistia de 1979. É dizer, a ideia de “anistia como impunidade” continuaria em voga, enquanto a “anistia como esquecimento” seria derrotada com a criação da CNV.

Por último, o Capítulo 5 tem como base argumentativa a ideia de que a própria Comissão Nacional da Verdade, através das decisões democráticas de seus conselheiros, participou da interpretação do direito à verdade, embutindo e modificando significados à norma. Ao determinar direções e tomar posições políticas em meio ao seu mandato legal, a comissão em si – e outros atores que participaram desse processo – é indicada como importante personagem política.

A primeira análise proposta, que comprova essa afirmação, é em relação a Resolução nº 2 da CNV. Ao determinar que a investigação teria como foco as graves violações de direitos humanos exercidas por agentes públicos, a comissão não somente rechaça a “teoria dos dois demônios” como também demonstra a influência da sociedade civil em suas decisões. Indicamos que, conforme relatório de acompanhamento produzido pelo Instituto de Estudos da Religião (ISER, 2012), a audiência pública promovida com dezenas de comissões e comitês que atuam no campo de Memória, Verdade e Justiça foi vital para a decisão dos conselheiros da CNV. Importante destacar que a opção pelo foco de investigação sofreu repreensões do lado dos militares brasileiros, que se demonstraram veementemente contrários ao conteúdo da Resolução nº 2.

Adicionalmente, salientamos a participação ativa de atores internacionais, que estabeleceram uma troca de experiências através de documentos endereçados à CNV, de livros editados para boas práticas de comissões da verdade, e até pela realização de um seminário internacional com a participação de especialistas do

meio. O Centro Internacional de Justiça de Transição (ICTJ), o Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos - Mercosul (IHRPP-Mercosul) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) são organizações internacionais governamentais e não-governamentais que participaram desse processo.

Outro evento sublinhado em nosso trabalho foi a multiplicação de comissões estaduais, locais e setoriais no Brasil. Assinalamos que a criação dessas comissões paralelas foi resultado do debate público gerado pela CNV, antes e durante as suas atividades. Nestas comissões participaram diversos representantes da sociedade civil, além de vítimas da ditadura e familiares. Os acordos de cooperação entre comissões estaduais, locais e setoriais com a CNV (possibilitadas pela Resolução nº 4 da CNV) expõe que elas serviram como fonte de informação, de depoimentos e averiguações para a comissão nacional. Dessa forma, ainda que com alguns atritos, as comissões estaduais, locais e setoriais devem ser compreendidas também como atores locais que ajudaram a consolidar e confeccionar o Relatório final, fazendo parte assim do rol de interpretadores da própria norma internacional da verdade.

A nomeação dos autores pela CNV, em um capítulo específico, é também digna de apontamento nesta conclusão. Ao contemplar o que estava previsto na lei que a estabelecia, a CNV determinou um critério rigoroso – porém diferente das necessidades probatórias penais, uma vez que a nomeação aqui não infligia culpabilidade jurídica – para a nomeação de autores. Seguindo o próprio documento enviado pelo ICTJ, a CNV nomeou 377 agentes públicos responsáveis pelas violações de direitos humanos (CNV, 2014, pp. 841-931). Representando um grande avanço em relação a publicização da verdade, a nomeação ainda foi alvo de resistência de familiares de indivíduos das Forças Armadas nomeados no Relatório final, mas que não obtiveram êxito em alterar o que a CNV concluiu.

Finalmente, a recomendação da CNV de se responsabilizar criminalmente os autores nomeados pela própria comissão pode ser indicada como uma das maiores decisões da comissão durante o seu trabalho, construindo significados e posicionando-se frente a norma de anistia doméstica. Ainda que não possua aspecto jurídico, a recomendação enfrentou posicionamentos e interpretações anteriormente feitas por partes da sociedade (Forças Armadas e STF, conforme observado). Nesse sentido, a comissão não só contestou a antiga interpretação de impunidade penal como também abriu um espaço público para uma possível revisão legal.

Olhando para trás: apontamentos finais

De forma a concluir nosso trabalho, faz-se necessário destacar algumas reflexões. Primeiramente, sublinhamos a importância da teoria construtivista para o nosso trabalho. Ao nos possibilitar mobilizar o campo de Direito Internacional e Relações Internacionais, o construtivismo ressalta que a política permeia o direito, e o que o entendimento de um não é possível sem o apoio do outro. Assim, observar o direito à verdade somente como norma posta em prática no Brasil é perder de vista o processo de disputa política que deu causa a escolha de significados da norma.

Em segundo lugar, acreditamos ter contestado a pergunta que atravessa nosso trabalho. Ressaltamos fatos, eventos e debates que fossem suficientes e necessários para apontar o processo de localização da norma internacional do direito à verdade através da prática da comissão da verdade no Brasil. Sob as lentes de Acharya (2004) e Checkel (1999), percebemos que existe um constante confronto de significados entre duas normas – o direito à verdade e a Lei de Anistia brasileira –, constatando também que tal debate político teve participação ativa de atores locais. Apontamos que a colaboração da sociedade civil foi necessária para o reenquadramento e reinterpretação da norma doméstica, ainda que não o suficiente para que se explicasse todo o processo de estabelecimento da comissão da verdade. Em determinados momentos, demonstramos que a participação e pressão social foi complementar ao embate da elite política e militar. Não obstante, quando da CNV já estabelecida, observamos uma maior recepção das demandas sociais por parte da própria comissão, que se apresentou como um importante agente interpretador.

Em relação à disputa de significados entre a norma local e a internacional, algumas considerações são válidas. Se o processo analisado no Capítulo 4 indicou a forma com que a norma de “anistia como esquecimento” foi deslocada, o Capítulo 5 representa não só uma forma de efetivação do direito à verdade a partir da prática da comissão da verdade, como também um questionamento sobre a permanência da ideia de impunidade das graves violações de direitos humanos perpetradas durante a ditadura militar brasileira. O que assinalamos foi o ressurgimento do debate sobre o significado da anistia no Brasil a partir do Relatório final da CNV. Tanto é que, de acordo com dados do Ministério Público Federal (MPF) de 2017, 16 das 27 ações

penais propostas contra agentes públicos envolvidos em violações durante a ditadura ocorreram a partir de 2015, após a publicação do Relatório da CNV⁹⁴. Percebemos, portanto, que a disputa de significados sobre a anistia não cessou – pelo contrário, continua sendo motivo de contenda na sociedade brasileira.

Olhando para frente: perspectivas de estudos

Por último, nos cabe fazer algumas breves ponderações sobre os questionamentos e possibilidades de pesquisa que se abrem a partir de nossa análise. Se ficou evidente que o Relatório final da CNV questiona o significado de anistia que ainda resta no plano doméstico, ele também é disparador do debate sobre a perenidade da impunidade. Nesse sentido, pesquisas sobre a luta promovida contra a impunidade se apresentam como uma possibilidade. As próprias ações judiciais do Ministério Público Federal desdobram caminhos para o estudo, por exemplo, da compreensão das violações de direitos humanos como um ato político que transpassa os limites do suportável, colocando em xeque a possibilidade de anistia.

Outro viés de pesquisa que surge é a análise sobre as recomendações propostas pela CNV. Em sua conclusão de número quatro, o Relatório assevera a perpetuação do quadro de graves violações de direitos humanos na sociedade brasileira (CNV, 2014, p. 964). Ao analisar o contexto atual, a comissão constata que, a despeito de não mais existir um regime político autocrático que determine a perseguição de opositores políticos no país, o quadro de violência que oprime uma considerável parcela da sociedade brasileira continua em voga. Atos de tortura, de violência, detenções ilegais, execuções e desaparecimento forçado continuam sendo praticados por agentes públicos em meio ao Estado democrático de direito.

É seguindo essa lógica que uma considerável parcela das recomendações da CNV se concentram. Ao apontar em seu Relatório não somente os motivos para a ascensão do regime ditatorial, mas também as condições de possibilidade que este teve para estabelecer um aparato político, legal e institucional que concretizasse as violações de direitos humanos, a comissão indica que esse sistema permanece, em

⁹⁴ As primeiras ações penais que constam no documento, oferecidas pelo MPF à Justiça, são datadas de 2012. Considerando que essa é a mesma data do estabelecimento da CNV, podemos imaginar – ainda que não constando de informação suficiente somente com esses dados – que há alguma correlação entre a busca pela verdade e a justiça. Para mais informações ver: BRASIL. Ministério Público Federal. Câmara de Coordenação e Revisão, 2. **Crimes da ditadura militar**. Brasília: MPF, 2017, p. 25.

boa parte, intacto pelo atual regime democrático (CNV, 2014). Diante desse quadro, a CNV conclui que é indispensável uma transformação política, legal e institucional para dar fim à violência estrutural brasileira.

Se o objetivo do Estado brasileiro com o estabelecimento e atividade da CNV era também o de se adequar às normas internacionais de direitos humanos, de forma a ser reconhecido como um regime verdadeiramente democrático, então as recomendações feitas para que se previna e remedeie as violações que acontecem no presente devem ser postas em prática.

A demora em se estabelecer um órgão permanente para monitorar a implementação dessas recomendações⁹⁵ acabou com as perspectivas de continuidade, principalmente após o afastamento da presidenta Rousseff, em 2016. Diante da completa omissão do atual Governo Federal em lidar com as revelações escrachadas do Relatório da CNV, cabe à sociedade civil pleitear por uma agenda oficial que promova as transformações propostas. Em um contexto onde as narrativas que foram incorporadas à História brasileira tornam manifestas as críticas sobre as injustiças do presente (Gómez, 2014), não demandar mudanças das autoridades oficiais é esquecer, mais uma vez, o que se passou.

Análises como a do Instituto de Estudos da Religião (ISER), de 2016, são representativas de esforços já produzidos para se acompanhar e monitorar a implementação das recomendações da CNV. Nossa expectativa é que este debate continue gerando frutos e novas perspectivas para a sociedade no campo da verdade, memória, reparação e responsabilização criminal. O reencontro com o passado é um processo complexo, árduo e, por vezes, demorado, mas necessário para que a sociedade brasileira possa enxergar novas perspectivas de futuro.

⁹⁵ Em livro produzido pelo ISER, denotamos que a presidenta Rousseff somente estabeleceu um grupo de trabalho para monitorar a implementação das recomendações da CNV em 2016 – praticamente no mesmo período de seu afastamento como presidenta. Para mais informações ver WESTHROP et al. As recomendações da Comissão Nacional da Verdade e o monitoramento de sua implementação. Em WESTHROP et al. **As Recomendações da Comissão Nacional da Verdade: Balanços sobre a sua Implementação Dois Anos Depois**. Rio de Janeiro: ISER, 2016, p. 75.

Referências bibliográficas

ABRÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo. Mutações do Conceito de Anistia na Justiça de Transição Brasileira: a terceira fase da luta pela anistia. In: TOSI G. et al. **Justiça de transição: direito à justiça, à memória e à verdade**. João Pessoa: Editora da UFPB, pp. 63-86, 2014.

_____. O Programa de Reparações como Eixo Estruturante da Justiça de Transição no Brasil. In: REÁTEGUI, F. **Justiça de Transição: manual para a América Latina**. Brasília: Comissão de Anistia, Ministério da Justiça, pp. 473-516, 2011.

ACHARYA, Amitav. How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism. **International Organization**, v. 58, n. 2, pp. 239-275, 2004.

_____. Norm Subsidiarity and Regional Orders: Sovereignty, Regionalism, and Rule-Making in the Third World. **International Studies Quarterly**, v. 55, pp. 95–123, 2011.

ALLAIS, Lucy. Justice, Retributive Justice, and the South African Truth and Reconciliation Commission. **Philosophy & Public Affairs**, v. 39, n. 4, pp. 331-363, 2011.

ARQUIDIOCESE DE SÃO PAULO. **Brasil: Nunca Mais**, v. 12. Petrópolis: Vozes Ltda., 1985.

AUSTIN, J. L. **How to Do Thing with Words**: the William James lectures delivered at Harvard University in 1955. Oxford: Clarendon Press, 1962.

BAKINER, Onur. One truth among others? Truth commissions' struggle for truth and memory. **Memory Studies**, Vol. 8(3) , 345–360, 2015.

_____. Truth Commission Impact: An Assessment of How Commissions Influence Politics and Society. **The International Journal of Transitional Justice**, v. 8, pp. 6–30, 2014.

BEACH, D; PEDERSEN, R. B. **Process-tracing Methods**: foundations and guidelines. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2013.

BENNETT, A; Checkel, Jeffrey. **Process Tracing**: From Metaphor to Analytic Tool. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

BORZEL, T. A.; RISSE-KAPPEN, Thomas. **The Oxford Handbook of Comparative Regionalism**. Oxford: Oxford University Press, 2016.

BRAHM, Eric. What is a Truth Commission and Why Does it Matter? **Peace and Conflict Review**, v. 3, n. 2, pp. 1-14, 2009.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 153, Distrito Federal. ARGTE: Conselho Federal da Ordem dos Advogados. ARGDO: Presidente da República e Congresso Nacional. Rel: Min. Eros Grau. Brasília, 06.08.2010.

_____. 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos. **Resoluções Aprovadas**. Democracia, desenvolvimento e direitos humanos: Superando As Desigualdades. Brasília: SEDH/PR, 2008.

_____. 5a Vara Federal da Seção Judiciária do Rio Grande do Sul. Ação n. 5004038-36.2015.4.04.7100/RS. **Sentença**. Paulo Chagas, Gustavo Schneider Chagas, Lineu Schneider Chagas, Floriano Aguilar Chagas Filho e Leticia Schneider Chagas v. UNIÃO - Advocacia Geral Da União.

_____. Ato Institucional nº 5. São mantidas a Constituição de 24 de janeiro de 1967 e as Constituições Estaduais; O Presidente da República poderá decretar a intervenção nos estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição, suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 13 dez, 1968.

_____. Comissão Nacional da Verdade. **Relatório** / Comissão Nacional da Verdade. Brasília: CNV. Brasília: CNV, 2014, v.1.

_____. Comissão Nacional da Verdade. Resolução nº 2. Dispõe sobre a atuação da Comissão Nacional da Verdade. **Diário Oficial da União**, 20 de agosto de 2012.

_____. Comissão Nacional da Verdade. Resolução nº 4. Dispõe sobre a articulação entre os trabalhos da Comissão Nacional da Verdade e demais comissões de natureza semelhante. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 de setembro de 2012

_____. Justiça Federal de 1.ª Instância da Seção Judiciária do Distrito Federal. **Mandado de Segurança n. 0043065-74.2014.4.01.3400**. Impetrante: Câmara Municipal de São Paulo. Impetrado: Coordenador da CNV. Juiz: João Luiz de Sousa, 5 nov. 2014 (2014e).

_____. Lei nº 12.527. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 de novembro de 2011. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Visto em 20 de outubro de 2016.

_____. Lei nº 12.528. Cria a Comissão Nacional da Verdade no âmbito da Casa Civil da Presidência da República. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 de novembro de 2011. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112528.htm>. Visto em 18 de outubro de 2016.

_____. Lei nº 6.683. Concede anistia e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 28 de agosto de 1979. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6683compilada.htm>. Visto em 24 de outubro de 2016.

_____. Lei nº 9.140, 04 de dezembro de 1995. Reconhece como mortas pessoas desaparecidas em razão de participação, ou acusação de participação, em atividades políticas, no período de 2 de setembro de 1961 a 15 de agosto de 1979, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 05 dez. 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9140compilada.htm>. Acesso em: 07 de junho, 2017.

_____. Ministério Público Federal. Câmara de Coordenação e Revisão, 2. **Crimes da ditadura militar**. Brasília: MPF, 2017, p. 25.

_____. Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República. **Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)**. Brasília: SEDH/PR, 2009.

_____. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos. **Direito à verdade e à memória: Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos**. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2007.

BRASIL, Vera Vital. Vera Vital Brasil: entrevista. Entrevistador: Guilherme A. C. Engelder, fev. 2017. Entrevista concedida para a dissertação de mestrado.

BULL, Hedley. **A Sociedade Anárquica**. Brasília: Universidade de Brasília – Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2002.

BUZAN, Barry. **An Introduction to the English School of International Relations**. Cambridge: Polity Press, 2014.

CHECKEL, Jeffrey. Norms, Institutions, and National Identity in Contemporary Europe. **International Studies Quarterly**, v. 43, pp. 83-114, 1999.

COLETIVO RJ MEMÓRIA, VERDADE E JUSTIÇA. **Comitês protocolam demandas a Comissão Nacional da Verdade**. 6 de agosto de 2012. Disponível em: <<http://coletivorj.blogspot.com.br/2012/08/comites-protocolam-demandas-comissao.html>>. Acesso em 25 de junho de 2017.

COLLIER, D. Understanding Process Tracing. PS: **Political Science and Politics**, v. 44, n.4, 823-830, 2011.

COMISIÓN NACIONAL SOBRE LA DESAPARICIÓN DE PERSONAS. **Nunca más: informe de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas**. Disponível em <http://www.desaparecidos.org/nuncamas/web/english/library/neveragain/neveragain_001.htm>. Acesso em 15 de Janeiro de 2017.

COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE. **Entrega do Relatório Final da CNV**. Brasília, 10 de dezembro de 2014. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=FQJ_NQ142Rw>. Acesso em 25 de novembro de 2016.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Almonacid Arellano e outros vs. Chile**. Sentencia de 26 de septiembre de 2006 (Fondo).

_____. **Caso Barrios Altos vs. Peru**. Sentencia de 14 de marzo de 2001 (Fondo).

_____. **Caso Gomes Lund e Outros vs. Brasil**. Sentença de 24 de novembro de 2010 (Fondo).

_____. **Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras**. Sentença de 29 de julho de 1988 (Fondo).

CUEVA, Eduardo González. Até onde vão as comissões da verdade? In: REÁTEGUI, F. **Justiça de Transição: manual para a América Latina**. Brasília: Comissão de Anistia, Ministério da Justiça, 2011, pp. 339-355.

DA CUNHA Rosa Maria Cardoso. Rosa Maria Cardoso da Cunha: entrevista. Entrevistador: Guilherme A. C. Engelender, dez. 2016. Entrevista concedida para a dissertação de mestrado.

DALLARI, Pedro. Entrevista conduzida por Cristina Buarque de Hollanda. **Revista Estudos Políticos**: a publicação eletrônica semestral do Laboratório de Estudos Hum(e)anos (UFF). Rio de Janeiro, Vol.6, N.2, pp. 298 – 316, setembro 2016. Disponível em: <<http://revistaestudospoliticos.com/>>. Acesso em 07 de dezembro de 2016.

FINNEMORE, Martha. **National Interests in International Society**. Ithaca: Cornell University Press, 1996.

FINNEMORE, Martha; Sikkink, Kathrin. International Norm Dynamics and Political Change. **International Organization**, Vol. 52, n. 4, pp. 887-917, 1998.

FREEMAN, Mark. **Necessary evils: amnesties and the search for justice**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

_____. **Truth commissions and procedural fairness**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

GASPARI, Elio. **A Ditadura Acabada**. Rio de Janeiro: Intrínseca Ltda., 2016.

GÓMEZ, José, María. A justiça transicional e o imprevisível jogo entre a política, a memória e a justiça. **Comunicações do ISER** nº 68, n. 130, Rio de Janeiro: ISER, maio de 2014.

GONÇALVES, Danyelle N. Os Múltiplos Sentidos da Anistia. **Revista Anistia Política e Justiça de Transição**. Brasília: Ministério da Justiça, n. 1, pp. 272-294, 2009.

GONZÁLEZ, Eduardo. **Observações sobre o Mandato Legal da Comissão Nacional da Verdade do Brasil**. Nova Iorque: International Center for Transitional Justice, 2012.

GONZÁLEZ, Eduardo; VARNEY, Howard. **Busca da verdade: Elementos para a criação de uma comissão da verdade eficaz**. Nova York: Centro Internacional para la Justicia Transicional, 2013.

GRAHAM, Erin R.; SHIPAN, Charles R.; VOLDEN, Craig. The Diffusion of Policy Diffusion Research in Political Science. **British Journal of Political Science**, 2012, pp 1 - 29.

GREADY, Paul. **The era of transitional justice: the aftermath of the truth and reconciliation commission in South Africa and beyond**. Nova York: Routledge, 2011.

HAYNER, Priscilla B. Fifteen Truth Commissions--1974 to 1994: A Comparative Study. **Human Rights Quarterly**, v. 16, n. 4, pp. 597-655, 1994.

_____. **Unspeakable truths: transitional justice and the challenge of truth**, 2 ed. New York: Routledge, 2010.

IGNATIEFF, Michael. Articles of Faith. **Index on Censorship**, n. 5, 110-122, 1996.

INSTITUTO DE ESTUDOS DA RELIGIÃO. **I Relatório Semestral de Acompanhamento da Comissão Nacional da Verdade** (Maio a Novembro de 2012). Rio de Janeiro: ISER, 2012.

_____. Um Ano de Comissão da Verdade: Contribuições Críticas para o Debate Público. **2º Relatório de Monitoramento da Comissão Nacional da Verdade (maio de 2012 a maio de 2013)**. Rio de Janeiro: ISER, 2013.

KACOWICZ, Arie Marcelo. **The impact of norms in international society: the Latin American experience**. Notre Dame: University of Notre Dame, 2005.

KECK, Margaret E.; SIKKINK, Kathryn. **Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics**. Ithaca: Cornell University Press, 1998.

KHAGRAM, S; RIKER, J. V.; SIKKINK, K. **Restructuring world politics: transnational social movements, networks and norms**. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press, 2002.

KIM, Hun J.; SIKKINK, Kathryn. The Justice Cascade: The Origins and Effectiveness of Prosecutions of Human Rights Violations. **Annual Review of Law and Social Science**, v.9, pp. 269–285, 2013.

KRASNER, Stephen D. Regimes as Intervening Variables. **International Organization**, v.36, n.2, pp. 185-205, 1982.

KRATOCHWIL, Friedrich. **Norms, Rules and Decisions** - on the conditions of practical and legal reasoning in international relations and domestical affairs. New York: Cambridge University Press, 1989.

_____. **The Embarrassment of Changes: Neo-Realism as the Science of Realpolitik without Politics.** Review of International Studies, Vol. 19, No.1, pp. 63-80, 1993.

_____. Thrasymachos revisited: on the relevance of norms and the study of law for international relations. In: KRATOCHWIL, F. **The puzzles of politics: inquiries into the genesis and transformation of international relations**, pp. 343-356, New York: Routledge, 2011.

KRATOCHWIL, Friedrich; KOSLOWSKI, R. **Understanding Change in International Politics: The Soviet Empire's Demise and the International System.** International Organization, Vol. 48, No. 2, 215-247, 1994.

KUHN, T. S. **The Structure of Scientific Revolutions.** Chicago, US: The University of Chicago Press, 1962.

LADYMAN, J. **Understanding philosophy of science.** London: Routledge, 2002.

LUTZ, Ellen; SIKKINK, Kathryn. The Justice Cascade: The Evolution and Impact of Foreign Human Rights Trials in Latin America. **Chicago Journal of International Law**, v.2, n.1, pp. 1-33, 2001.

MELO, Carolina de Campos. **Nada além da verdade?** A consolidação do direito à verdade e seu exercício por comissões e tribunais. Tese (Doutorado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito, 2012.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino; SIMÕES, Paula Guimarães. Enquadramento: Diferentes operacionalizações analíticas de um conceito. **RBCS**, v. 27, n.79, junho de 2012.

NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. **Teoria das Relações Internacionais.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

OLSEN, Tricia D.; PAYNE, Leigh A.; REITER, Andrew G. **Transitional justice in balance: comparing processes, weighing efficacy.** Washington: Unites States Institute of Peace, 2010.

ONUF, Nicholas. **The Constitution of International Society.** European Journal of International 5, 1-19, 1995.

_____. Constructivism: A User's Manual. In: KUBÁLKOVÁ; ONUF, N; KOWERT, P. **International Relations in a Constructed World**. Armonk, NY: ME Sharpe, 1998.

_____. **World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations**. Columbia: University of South Carolina Press, 1989.

POPPER, K. Conjectures and Refutations. In: COVER, M. C. **Philosophy of Science: The Central Issues**. W.W. Norton, pp. 3-10, 1998.

REUS-SMIT, C. Constructivism. In: BURCHILL, S. et al. **Theories of International Relations**. Basingstoke, United Kingdom: Palgrave Macmillan, pp. 217-240, 2013.

RIO DE JANEIRO (Estado). Comissão da Verdade do Rio. **Relatório**. Rio de Janeiro: CEV-Rio, 456 p., 2015.

RISSE-KAPPEN, Thomas; ROPP, Stephen C.; SIKKINK, Kathryn. **The Persistent Power of Human Rights: From Commitment to Compliance**. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

_____. **The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Changes**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

RUBENS PAIVA, M. Nós não esquecemos. In: TELES, J. **Mortos e desaparecidos políticos: reparação ou impunidade?** São Paulo: Humanitas/FFLCH/USP, pp. 44-49, 2001.

SÃO PAULO (Estado). Comissão da Verdade do Estado de São Paulo Rubens Paiva. **Relatório**. São Paulo: Comissão da Verdade do Estado de São Paulo, março 2015.

SEMINÁRIO: DIREITO À VERDADE - 2014 - ILHABELA-SP. GEN **Grupo Editorial Nacional**. Nelson Jobim - O direito à verdade e anistia. Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=6oopfilswYk>>. Acesso em 05 dez, 2016.

SIKKINK, Kathryn. From Pariah State to Global Protagonist: Argentina and the Struggle for International Human Rights. **Latin American Politics and Society**, v. 50, n. 1, pp. 1-29, 2008.

_____. **The Justice Cascade: How Human Rights Prosecutions are Changing World Politics**. New York: W.W. Norton & Company Inc, 2011.

SIKKINK, Kathryn; MARCHESI, B. Nothing but the Truth: Brazil's Truth Commission Looks Back. **Foreign Affairs**, 2015. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/south-america/2015-02-26/nothing-truth>>. Acesso em: 9 de novembro de 2016.

SIKKINK, Kathryn; WALLING, Carrie Booth. Argentina's contribution to global trends in transitional justice. In: ROHT-ARRIAZA, N.; MARIEZCURRENA, J.

Transitional Justice in the Twenty-First Century: Beyond Truth versus Justice. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

_____. The Impact of Human Rights Trials in Latin America. **Journal of Peace Research**, vol.44, n.4, pp. 427–445, 2007.

SINCLAIR, A. **International Relations Theory and International Law: A Critical Approach.** Cambridge University Press, 2010.

TEITEL, Ruti. Transitional Justice Genealogy. **Harvard Human Rights Journal**, v.16, 69-94, 2003.

_____. **Transitional Justice.** Oxford: Oxford University Press, 2000.

UNITED NATIONS ORGANIZATION. Commission on Human Rights. **Promotion and Protection of Human Rights: Study on the right to the truth.** Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. E/CN.4/2006/91, 08.02.2006.

_____. Commission on Human Rights. **Question of the impunity of perpetrators of human rights violations (civil and political).** Final report prepared by Mr. Joinet pursuant to Sub-Commission decision 1996/119. UNDoc. E/CN.4/Sub.2/1997/20. E/CN.4/Sub.2/1997/20. 26.06.1997.

_____. Commission on Human Rights. **Updated set of principles for the protection and promotion of human rights through action to combat impunity.** Report of the independent expert to update the Set of principles to combat impunity, Diane Orentlicher. E/CN.4/2005/102/Add. 1, 08.02.2005.

_____. General Assembly. **Resolution adopted by the General Assembly on 18 December 2013: Right to the truth.** A/RES/68/165, 21.01.2014.

_____. Human Rights Council. **Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development.** Resolution adopted by the Human Rights Council. A/HRC/RES/12/12. 12.10.2009.

_____. Security Council. **The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies.** Report of the Secretary-General, S/2004/616, 23.08.2004.

VAN ZYL, Paul. Promoting Transitional Justice in Post-Conflict Societies. In: HÄNGGI, A. B., **Security Governance in Post-Conflict Peacebuilding.** Geneva: DCAF, 2005.

WALTZ, Kenneth. **O Homem, O Estado e a Guerra:** uma análise teórica. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

_____. **Theory of International Politics.** McGraw-Hill: University of Michigan, 1979.

WENDT, Alexander. Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. **International Organization**, v. 46, n. 2, pp. 391-425, 1992.

_____. **Teoria Social da Política Internacional**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

WESTHROP, Amy Jo. Et al. **As Recomendações da Comissão Nacional da Verdade**: Balanços sobre a sua Implementação Dois Anos Depois. Rio de Janeiro: ISER, 2016.

ZEHFUSS, Maja. **Constructivism in International Relations**: The politics of reality. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.