

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA  
CURSO DE MESTRADO

MARIA ALICE VENÂNCIO ALBUQUERQUE

PROCESSO POLÍTICO DE CRIAÇÃO DE UMA COMISSÃO DA VERDADE:  
UM ESTUDO DE CASO DO BRASIL

Recife  
2017

MARIA ALICE VENANCIO ALBUQUERQUE

**O PROCESSO POLÍTICO DE CRIAÇÃO DE UMA COMISSÃO DA  
VERDADE: um estudo de caso do Brasil**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Ciência Política.

**Orientador:** Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Andrea Quirino Steiner

Recife  
2017

Catálogo na fonte  
Bibliotecária: Maria Janeide Pereira da Silva, CRB4-1262

A345p     Albuquerque, Maria Alice Venâncio.  
              Processo político de criação de uma comissão da verdade : um estudo  
de caso do Brasil / Maria Alice Venâncio Albuquerque. – 2018.  
              126 f. : il. ; 30 cm.

              Orientadora : Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Andrea Quirino Steiner.  
              Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH.  
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Recife, 2018.  
              Inclui referências e apêndices.

              1. Ciência política. 2. Governo militar – Brasil. 3. Comissões  
parlamentares. 4. Comissões da verdade. 5. Justiça de transição – Aspectos  
políticos. 6. Anistia. I. Steiner, Andrea Quirino (Orientadora). II. Título.

320 CDD (22. ed.)

UFPE (BCFCH2018-210)

MARIA ALICE VENANCIO ALBUQUERQUE

**O PROCESSO POLÍTICO DE CRIAÇÃO DE UMA COMISSÃO DA  
VERDADE: um estudo de caso do Brasil**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Ciência Política.

Aprovada em: 26/02/2018.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof<sup>a</sup>. Dra. Andrea Quirino Steiner (Orientadora)  
Universidade Federal de Pernambuco

---

Prof<sup>a</sup>. Dra. Nara Pavão (Examinadora Interna)  
Universidade Federal de Pernambuco

---

Prof<sup>o</sup>. Dr. Emerson Maione (Examinador Externo)  
Universidade Federal Fluminense

## AGRADECIMENTOS

Estou feliz com a oportunidade de agradecer aqui a meus familiares, amigos e instituições financiadoras que me deram a assistência moral, intelectual e financeira para finalizar esse trabalho de conclusão de mestrado.

Primeiramente, gostaria de agradecer a minha família, nas pessoas da minha mãe, Maria Venâncio; meu irmão, Arthur Alisson; minha cunhada, Amabelle; e minha tia Aurení Albuquerque, que me deram suporte e acreditaram em mim quando eu mesma duvidei.

Em segundo lugar ao apoio moral e emocional dados pelos amigos de Recife e de João Pessoa. Aos amigos que o mestrado me deu: “galera do mal” (vamos mudar o nome desse grupo de *Whatsapp*, esse está realmente muito *teen*) e as conversas que arrancavam altas gaitadas e aliviavam o *stress* compartilhado; Alice Shamá – que me mostrou um Deus amigo através de uma amiga maravilhosa; Antonio Henrique e os bons e pacientes *podcasts*; Natália Cordeiro, Rafa *Paradise* e Débora – os maravilhosos da ciência política. Não posso esquecer-me dos amigos do doutorado: Natália Schwether – e o jeito mais *hardcore* de ser fofa; Vinicius Zuccolloto – o mais falso; e Nayanna Sabiá, a pessoa mais humana do mundo (principalmente quando o assunto é carona). Aos amigos pessoenses, Ana Carina, Uane, “Paulão” Henrique – e aquele açai, aquela voltinha, Renan e Jéssica – valeu por não abandonarem nunca (era uma opção, vocês não sabiam?).

Também gostaria de registrar meu agradecimento a duas pessoas que de forma direta ou indireta emanaram energias e orações para mim: Elia Cía Alves e o professor Paulo “Mancada Obom” Kullmann, o desorientador da graduação e amigo para a vida.

Em terceiro lugar, gostaria de agradecer à UFPE, especialmente ao Departamento de Ciência Política e ao seu programa de pós graduação, nas figuras da professora Gabriela Tarouco e aos secretários tão gentis e pacientes diante das minhas mil solicitações: Daniel, Alan e Rodrigo. Não posso esquecer tampouco de Jussara e o café mais delícia que tantas vezes me acordaram nas aulas pós almoço.

Um agradecimento especial à minha orientadora, Andrea Steiner – que eu poderia ter facilmente colocado junto aos amigos, e a sua disponibilidade em me orientar mesmo sendo uma temática distinta da sua corriqueira área de estudos. Além de me orientar e me atender sempre que pedi, ela me amparou em momentos de desestímulo e preocupação, mostrando empatia e sensibilidade em um ambiente tantas vezes negligente com o emocional e com a saúde mental dos alunos.

Não podia deixar de agradecer, ainda, a minha co-orientadora, que me passou diversas diretrizes práticas para o encaminhamento da pesquisa. Reconheço e sou grata pelas suas sugestões e pela forma objetiva pela qual todas as questões foram levadas.

Por fim, mas não menos importante, deixo meu agradecimento aos professores Emerson Maione e Nara Pavão, sempre tão disponíveis e gentis, que aceitaram de pronto fazerem parte das minhas bancas de qualificação e de defesa de dissertação.

A jornada foi árdua, mas a vontade de concluí-la me manteve de pé e seguindo. Chegar aqui contou com todas essas pessoas, mas principalmente com o suporte de Deus.

Perdoar significa reconhecer que alguma maldade aconteceu. Perdoar não significa tentar esconder a ferida. Perdoar significa que tanto a vítima quanto o culpado reconhecem que algo aconteceu. Existe, necessariamente, uma medida de confrontação. É comum as pessoas tentarem não encarar as outras. Porém, às vezes você precisa fazer com que a outra parte reconheça que fez algo de errado. (TUTU, Desmond, 2012, p.58)

## RESUMO

O trabalho de dissertação identifica quais os fatores foram responsáveis para a criação da Comissão Nacional da Verdade. Para isso, traça uma estratégia de investigação baseada no *process-tracing*, na qual seleciona teorias de interesse e as confronta com as evidências empíricas do caso em questão: a criação da comissão da verdade do Brasil pela lei federal número 2528, de 2011, instituída em 16 de maio de 2012. Considerando que o fenômeno pesquisado pode ter sido reproduzido por uma combinação de fatores distintos (equifinalidade), a dissertação classifica as teorias explanatórias em três dimensões de análise: doméstica – que se refere à teoria do equilíbrio de forças; regional – que se refere ao efeito contágio/cascata e à influência da condenação brasileira na corte interamericana de Direitos Humanos no caso Gomes Lund como explicação *ad hoc*; e, por fim, à dimensão sistêmica – que diz respeito à cristalização das comissões da verdade como norma internacional independente sucedida após a mudança de conteúdo promovida pela comissão da verdade e reconciliação da África do Sul. A narrativa empírica é confrontada com as teorias de interesse a fim de chegar a uma explicação minimamente suficiente sobre a criação do organismo estudado. O resultado apresentado na combinação de fatores da narrativa final adianta uma hierarquia entre as dimensões de análise, ficando a dimensão doméstica como a mais influente seguida da dimensão regional e sistêmica.

**Palavras-chave:** Comissão Nacional da Verdade. Justiça de Transição. Condições. Criação. *Process-tracing*. Dimensões. Fatores. Doméstico. Regional. Sistêmica.

## **ABSTRACT**

The dissertation work identifies what are the factors for the creation of the National Truth Commission. In order to do this, he devises a research strategy, without processes, in the qualification of theories of interest and as confrontation with empirical evidence of the case in question: a creation of the Brazilian truth commission by federal law number 2528, of 2011, instituted on June 16, May 2012. Content that the phenomenon researched may have been reproduced by a combination of distinct factors (equifinality), a dissertation classified as explanatory theories in three dimensions of analysis: domestic - which refers to the theory of balance of forces; Regional - which refers to the contagion / cascade effect and the influence of the Brazilian condemnation on the Inter-American Court of Human Rights in the Gomes Lund case as an ad hoc explanation; And, finally, to the systemic dimension - which concerns the crystallization of truth commissions as an independent international norm following a commission-driven change in truth and reconciliation in South Africa. An empirical narrative is confronted with as theories of interest in order to request a minimally sufficient explanation of a breeding of the organism studied. The result is the combination of the factors in the final narrative, it advances a hierarchy between as dimensions of analysis, being the domestic dimension as a more important influence of the regional and systemic dimension.

**Keywords:** Key words: National Truth Commission. Transitional Justice. Conditions. Creation. Process-trancing. Dimensions. Factors. Domestic. Regional. Systemic.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - os diferentes contextos de justiça de transição.....	22
Quadro 2 - Visão geral sobre as comissões da verdade.....	45
Quadro 3 - Estrutura geral das comissões da verdade.....	48
Quadro 4 - cascata de justiça.....	52
Quadro 5 - teorias de interesse.....	55
Quadro 6 - ciclo político do regime ditatorial-militar no Brasil.....	69
Quadro 7 - demandas dos grupos em equilíbrio de forças.....	82
Quadro 8 - fatores no modelo do equilíbrio de forças.....	82

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CNV	Comissão Nacional da Verdade
Corte IDH	Corte Interamericana de Direitos Humanos
CVs	Comissões da Verdade
ICTJ	<i>International Center of Transitional Justice</i>
ICTR	<i>International Criminal Tribunal for Ruanda</i>
ICTY	<i>International Criminal Tribunal for Yugoslávia</i>
JT	Justiça de transição
MNDH	Movimento Nacional de Direitos Humanos
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OEA	Organização dos Estados Americanos
OHCHR	<i>Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights</i>
OIs	Organizações Internacionais
TPI	Tribunal Penal Internacional

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>13</b>
<b>2</b>	<b>JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO: UM CONJUNTO DE FERRAMENTAS PRÁTICAS E ANALÍTICAS</b> .....	<b>16</b>
<b>2.1</b>	<b>MECANISMOS</b> .....	<b>27</b>
<b>2.1.1</b>	<b>Tribunais</b> .....	<b>28</b>
<b>2.1.2</b>	<b>Comissões da Verdade</b> .....	<b>31</b>
<b>2.1.3</b>	<b>Programas de reparação</b> .....	<b>35</b>
<b>2.1.4</b>	<b>Vetting programs</b> .....	<b>36</b>
<b>2.1.5</b>	<b>Anistias</b> .....	<b>39</b>
<b>3</b>	<b>COMISSÕES DA VERDADE: DE MECANISMOS SECUNDÁRIOS À NORMA INTERNACIONAL</b> .....	<b>42</b>
<b>3.1</b>	<b>DIFERENTES EXPERIÊNCIAS, DIFERENTES COMISSÕES</b> .....	<b>43</b>
<b>3.2</b>	<b>POR QUE ADOPTAR UMA COMISSÃO DA VERDADE? EXPLICAÇÕES EM DIFERENTES ESFERAS</b> .....	<b>49</b>
<b>4</b>	<b>METODOLOGIA: MAPEAMENTO DE CASO E EQUIFINALIDADE DO RESULTADO</b> .....	<b>57</b>
<b>4.1</b>	<b>O ESTUDO DE CASO COMO ARCABOUÇO METODOLÓGICO</b> .....	<b>58</b>
<b>4.2</b>	<b>CONCEITUAÇÃO DE MECANISMO CAUSAL</b> .....	<b>60</b>
<b>4.3</b>	<b>PROCESS- TRACING E SUAS VARIAÇÕES: FERRAMENTAS PARA O ESTUDO DE MECANISMOS CAUSAIS</b> .....	<b>61</b>
<b>4.4</b>	<b>A ANÁLISE DO CONTEÚDO COMO FERRAMENTA PARA O PROCESS TRACING</b> .....	<b>64</b>
<b>4.5</b>	<b>DESCRIÇÃO E INFERÊNCIA DESCRITIVA COMO FERRAMENTA ANALÍTICA</b> .....	<b>66</b>
<b>4.6</b>	<b>PROCEDIMENTOS ADOTADOS</b> .....	<b>66</b>
<b>5</b>	<b>O CASO DA COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE</b> .....	<b>68</b>

<b>5.1</b>	<b>AS ORIGENS TRANSICIONAIS DA COMISSÃO.....</b>	<b>68</b>
<b>5.2</b>	<b>AS VICISSITUDES DO CASO BRASILEIRO: DECORRÊNCIAS DA ANISTIA.....</b>	<b>72</b>
<b>5.3</b>	<b>O USO DO CAMINHO DEDUTIVO PARA A EXPLICAÇÃO DO CASO .....</b>	<b>78</b>
<b>5.3.1</b>	<b>Dimensão doméstica .....</b>	<b>79</b>
<b>5.3.2</b>	<b>Dimensão regional .....</b>	<b>83</b>
<b>5.3.3</b>	<b>Dimensão sistêmica.....</b>	<b>85</b>
<b>5.4</b>	<b>A MÍNIMA SUFICIÊNCIA EXPLICATIVA: AVALIANDO A EXPLICAÇÃO ALCANÇADA.....</b>	<b>87</b>
<b>5.4.1</b>	<b>Evidências para o nível doméstico .....</b>	<b>87</b>
<b>5.4.2</b>	<b>Evidências para o nível regional.....</b>	<b>94</b>
<b>5.4.3</b>	<b>Evidências para o nível sistêmico .....</b>	<b>101</b>
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>108</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>111</b>
	<b>APÊNDICE A - ENTREVISTA COM O EX-MINISTRO DOS DIREITOS HUMANOS PAULO VANNUCHI.....</b>	<b>122</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A temática da justiça de transição (JT) ganhou destaque nas últimas décadas como um conjunto de respostas a contextos que envolvem a transição de um regime autoritário para um regime democrático, ou em situações pós-conflito (ROHT-ARRIAZA; MARIEZCURRENZA, 2006). Estão compreendidos no rol de mecanismos de JT: processos criminais, comissões da verdade, reparações e medidas de *vetting*<sup>1</sup>, que têm sido bastante utilizados em diversas partes do mundo (SKAAR, 1999; CHAPMAN; BALL, 2001; ROHT-ARRIAZA; MARIEZCURRENZA, 2006) para os contextos supracitados. São ações, portanto, demandadas especificamente para lidar com necessidades políticos-institucionais herdadas do regime antecessor – ou de um conflito prévio, como assegurar responsabilização, fornecer justiça e alcançar reconciliação (DE GREIFF, 2009; REATÉGUI, 2011).

Dentre os mecanismos de JT mais desenvolvidos estão as Comissões da Verdade (CVs), adotadas em cerca de 40 países desde 1974 (BRAHM, 2007; PARKER, 2007; HAYNER, 2010). A literatura não compartilha uma definição exata sobre CVs (HAYNER, 2010; MENDELOFF, 2004); no entanto, muitos autores e organizações internacionais e não governamentais concordam quanto à atribuição de algumas características comuns entre elas (OHCHR, 2006; GONZÁLEZ; VARNEY, 2013). Nesse sentido, são órgãos não judiciais oficialmente instaurados (por meio de leis ou decretos presidenciais ou pelo parlamento), temporários e com uma atribuição investigativa principal: identificar causas, consequências e atores de um conjunto específico de violações<sup>2</sup> perpetradas durante determinado período histórico de um país. Ademais, ancoram-se fortemente nos testemunhos de vítimas (*individual truth*) para recontar a história do período, procurando transmitir uma verdade comum (*commom truth*)<sup>3</sup> (FREEMAN & HAYNER, 2003; BRAHM, 2009; GONZÁLEZ & VARNEY, 2013).

Tais comissões foram ganhando status de fenômeno internacional (PARKER, 2007) dentro de um quadro legal/normativo internacional preexistente, mesmo não tendo sido definidas em convenções ou declarações internacionais. Todavia, conforme foram ampliando

---

<sup>1</sup> Segundo o Centro Internacional de Justiça de Transição, políticas de *vetting* se referem a processos de avaliação de integridade dos indivíduos, incluindo a adesão aos padrões de direitos humanos relevantes – no intuito de determinar sua adequação para os empregos públicos. Os países em transição para a democracia e em período de pós-conflito usam essas políticas para excluir funcionários públicos abusivos ou alinhados com valores que diferem do governo/período vigente.

<sup>2</sup> Segundo Hayner (2010), o foco de uma comissão não deve ser sobre um evento específico, mas sim em um quadro de abusos sistemáticos.

<sup>3</sup> Sobre o papel da verdade na condução dos trabalhos das comissões da verdade ver Chapman & Ball (2006).

seus objetivos e se expandido geograficamente, de forma a abarcar diferentes contextos, depararam-se com vicissitudes domésticas, o que levou a uma variedade de tipos de CVs (HIRSCH, 2014), que por sua vez variaram em escopo, mandato, objetivos e metodologia de trabalho (HAYNER, 2010).

A primeira CV de destaque atribuído à região<sup>4</sup>, chamada Comissão sobre Mortos e Desaparecidos (CONADEP) ou Comissão Sábato, foi criada na Argentina em 1983 pelo recém-chegado regime democrático de Raul Alfonsín (HAYNER, 2010; BURT, 2011). Antes de deixarem o poder, as juntas militares argentinas garantiram sua autoimunidade e a destruição de boa parte dos documentos que relatavam episódios de violação de direitos humanos e, assim, passíveis de responsabilização. Mesmo diante disso, o órgão foi criado e se tornou referência em termos de justiça de transição.

A busca e divulgação da verdade como aporte à justiça criminal representou uma postura inovadora (BURT, 2011). Com algum destaque internacional, também conceberam mecanismos de busca da verdade: Chile (1990, 2003), El Salvador (1991), Guatemala (1997) e Paraguai (2003). Para além dos países da América Latina, outra comissão paradigmática foi a Comissão da Verdade e Reconciliação Sul Africana (CVR), instaurada em contexto de transição de um regime de apartheid para a democracia, em 1995. Ela introduziu a ideia de reconciliação atrelada à exposição da verdade e à anistia condicional, reforçando a ligação entre o mandato da comissão e o contexto local.

No Brasil, o contexto de adoção da Comissão Nacional da Verdade, em março de 2011, foi problemático. O país foi condenado em novembro de 2010 no caso Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia) x Brasil em uma sentença que, entre outras recomendações, ressaltava a obrigação de investigar os fatos e identificar os envolvidos no caso em questão. As recomendações da Corte ecoaram as necessidades e demandas relacionadas à justiça de transição no contexto brasileiro, dentre elas, a busca da verdade que, por sua vez, já havia sido direcionada em outros países da região através da adoção de comissões da verdade.

A comissão brasileira chamou atenção, dentre outros fatores, pelo tempo transcorrido: quase trinta anos após o fim do regime autoritário. Esse fato ganha saliência se comparado a outros países latino-americanos – região responsável pela criação de 42% de todas as comissões já instauradas no mundo entre 1972 e 2012 (KIM, 2008). Além disso, sua criação

---

<sup>4</sup> Embora seja a primeira comissão amplamente conhecida e investigada, a comissão argentina não foi a primeira comissão latino-americana de que se tem notícia. Em 1984, sob o governo de Hernán Siles Zuazo, foi criada a comissão nacional de investigação sobre desaparecidos, na Bolívia. Porém, muitos dos casos investigados não chegaram a ser concluídos e muitos crimes nem mesmo foram cobertos pelo mandato da comissão, que teve pouco apoio financeiro governamental e foi dissolvida sem produzir um relatório final (HAYNER, 2011).

foi permeada de expectativas, pois se comprometia a uma investigação rigorosa e aprofundada, identificando e apontando nomes e esclarecendo circunstâncias.

Diante destas diferentes experiências, parece essencial o teste de algumas explicações para o resultado no caso do Brasil. Subjaz esse intuito principal, o interesse em ampliar o rol de explicações existentes sobre essa seara – tão explorada por estudos essencialmente jurídicos ou de natureza quantitativa. A contribuição que pode ser gerada é, nesse sentido, a atualização de explicações/teorias e argumentos sobre a temática, ao salientar os processos causais que produziram o resultado específico.

Poucos são os trabalhos que examinam e avaliam quais as condições determinantes para a adoção das comissões da verdade com base em evidências empíricas. A investigação, então, elege algumas teorias e organiza-as em dimensões de análise que vão orientar a análise das causas. Com isso, chega-se a uma explicação minimamente suficiente para o caso em uma narrativa única, que aborda e combina as facetas em torno do processo formativo de uma comissão para o caso da Comissão Nacional da Verdade.

Concisamente, o trabalho busca responder à seguinte pergunta: quais fatores foram determinantes para a criação da comissão da verdade no Brasil em 2011? Para isso, recorre como desenho e método de pesquisa o estudo de caso e baseia a técnica de pesquisa no *process tracing*. A técnica de investigação de caso seleciona teorias de interesse e as confronta com as evidências empíricas do caso em questão, considerando a equifinalidade do fenômeno. Essa característica sugere, por sua vez, que o resultado foi gerado por uma combinação de fatores distintos. Os argumentos teóricos que serão testados são: (1) a teoria do “equilíbrio de forças”, que aponta para uma maior probabilidade de adoção de comissões da verdade diante de demandas que se equilibram entre o regime anterior e o atual, nas figuras da sociedade civil e do governo como mediador das exigências opostas; (2) o argumento teórico da difusão da norma de adoção de comissões da verdade pelo chamado “efeito vizinhança” a nível regional; e (3) a argumentação da mudança ideacional no conteúdo da norma internacional das comissões da verdade que deixa de ser organismo secundário, com relação aos tribunais, para um órgão que tem papel independente e é amparado e impelido por instituições internacionais.

Em face do quadro exposto, o problema de pesquisa reflete uma necessidade dentro da literatura sobre justiça de transição, no geral, e sobre as comissões da verdade, em particular, para responder a pergunta central proposta.

## 2 JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO: UM CONJUNTO DE FERRAMENTAS PRÁTICAS E ANALÍTICAS

A justiça de transição é uma área que tem recebido bastante atenção da mídia e dos meios políticos e acadêmicos nos últimos 30 anos, embora seu reconhecimento como campo de investigação, prático e analítico ainda seja contestado (BELL, 2009). Isso se dá justamente pelo interesse de variadas áreas – como o direito e os estudos pós-conflito –, além de centros e institutos de pesquisa internacionais, grupos de interesse, conferências e sites dedicados à trabalhar a temática. Esta dissertação trata a justiça de transição como uma área que pode ser explorada distintamente por uma multiplicidade de disciplinas – a depender dos casos, interesses e objetivo. Tratamos aqui do ponto de vista da ciência política, no geral, e particularmente da política internacional. Depreende-se, com isso, que não há uma “teoria geral de justiça de transição” (HANSEN, 2011), embora seja essa a noção passada por alguns autores ao se referir ao campo como compartilhando de uma genealogia comum (TEITEL, 2003).

Esse primeiro capítulo visa apresentar a JT de forma mais abrangente: conceitos chave, evolução e estado da arte e principais ferramentas que se referem ao campo a partir da perspectiva da JT como um conjunto de mecanismos práticos para solucionar problemas derivados de um passado de violência. Embora não haja consenso em torno dessa constituição, trazemos aqui aqueles que aparecem na literatura da área de forma recorrente e que estão contemplados nas definições das OIs e agências internacionais como ONU, OHCHR e ICTJ.

Com a emergência do campo, alguns dilemas intrínsecos à justiça de transição também entraram em curso: questões de responsabilização *versus* impunidade, o empenho das instituições em processar indivíduos e a busca da verdade e restauração do Estado de Direito (TEITEL, 2003). Logo, para além da justiça criminal como única demanda das vítimas, os direitos à verdade e à reparação se mostraram tão importantes quanto colocar perpetradores atrás das grades – principalmente nos casos em que medidas de justiça de transição são tomadas muitos anos após a transição política ou conflito.

As anistias, por exemplo, embora com a consolidação do direito internacional tenham se tornado um mecanismo contestado, é uma condição para a estabilidade política em alguns contextos, em geral, nos casos em que o regime/governo de saída mantém seu status de poder

e influência. Assim, no intuito de fortificar – ou pelo menos não prejudicar – o encaminhamento do regime de entrada, às políticas de expurgo ou proibição também são invocadas como medidas básicas da justiça de transição.

Segundo Casas-Casas e Herrera-Tolosa (2008) e Arthur (2009), uma definição básica de justiça de transição leva em consideração três elementos: verdade, justiça e reparação. Esses três objetivos transitam pela maior parte das concepções e destinam-se às vítimas de atos violentos contra os direitos humanos legalmente definidos.

A origem da justiça de transição pode ser traçada de duas formas principais: considerando o crescimento do tema junto às publicações acadêmicas e a partir da sua institucionalização. Elster (1998) e Teitel (2000; 2003), por exemplo, evidenciam as condições históricas atreladas ao surgimento do termo. Para o primeiro autor os elementos que constituem a justiça de transição como entendemos hoje datam da história antiga. Para ele, há julgamentos e expurgos ocorridos na Grécia antiga que são casos/exemplos de justiça de transição; ele oferece, ainda, exemplos das mudanças políticas ocorridas durante a restauração francesa e ao longo do século XX como arquétipos de justiça de transição. Enquanto isso, Arthur (2009) e Plotnikov (2017), conectando a origem do campo diretamente ao aparecimento do termo, argumentam que a introdução dessa alcunha e sua compreensão e reconhecimento é um dos pontos altos da evolução de métodos, técnicas e processos só recentemente compreendidos como justiça de transição (PLOTNIKOV, 2017).

Teitel (2000, 2003, 2008) é responsável pela periodização mais comum da justiça de transição – que identifica o surgimento do campo com o final dos anos 1980 e o relaciona ao objetivo da responsabilização de indivíduos envolvidos durante os regimes autoritários na América Latina com violações de direitos humanos<sup>5</sup>. A autora evidencia que a característica principal que subjaz a justiça de transição é o compromisso com a responsabilização criminal das circunstâncias políticas associadas a esses períodos – as quais chama de *hyperpoliticized moments*<sup>6</sup> (TEITEL, 2000, 2008, 2015). Em outras palavras, Teitel se refere à preocupação com o comprometimento da transição política – ou transição para a paz – que limita e especifica ações para tais contextos específicos. Além disso, segundo a autora, a lei opera de forma diferente nesses momentos e geralmente é incapaz de satisfazer todos os valores

<sup>5</sup> Teitel (2008) atribui a si mesma a alcunha do termo em 1991 “no tempo do colapso soviético e no final dos anos 1980 nas últimas transições para a democracia latino-americanas”. Ao propor essa terminologia, sua intenção era abordar uma autoconsciente construção de uma concepção distinta de justiça associada com períodos de mudança política radical seguida de um passado de regime opressivo.

<sup>6</sup> Os chamados *hyperpoliticized moments* acabam por direcionar indagações de cunho valorativo como sobre a própria noção de justiça assumida, o que acaba adquirindo contornos contingenciais dependendo do contexto de violações anteriores e o nível de comprometimento com mudanças normativas – ver Teitel (2014).

tradicionais associados ao estado de direito, tais como: aplicabilidade geral e procedimentos processuais devidos (TEITEL, 2008).

Teitel (2000, 2003) subdivide a evolução da justiça de transição em três fases: a primeira é marcada pela tentativa de responsabilizar indivíduos, na figura dos líderes dos países derrotados e responsáveis por crimes a nível doméstico e internacional após a Segunda Guerra Mundial, mais precisamente pelo tribunal de Nuremberg. Nessa primeira fase, a justiça de transição está essencialmente ligada ao fortalecimento do Direito Internacional e associada a “condições políticas excepcionais” (TEITEL, 2003, p. 70).

A segunda fase se deu com o final da Guerra Fria e o acelerado processo de queda de regimes autoritários e fragmentação política da ex-União Soviética e países do Leste Europeu e América Latina entre os anos 1970 e 1980. Esse fenômeno foi denominado por Huntington (1991) como “terceira onda da democracia”. Nesse momento, as elites recém-chegadas ao poder procuraram equilibrar normas de justiça de transição que emergiram do pós-guerra com os constrangimentos políticos para a transição para a democracia. A busca por esse equilíbrio foi tornando as políticas de justiça de transição mais complexas, pois as medidas retributivas<sup>7</sup> dos grandes tribunais do período anterior foram paulatinamente substituídas por “políticas mais lenientes” como anistias e comissões da verdade (GRODSKY, 2009, p. 821). Essa fase é a mais marcante para a cristalização, entre os anos 1980 e final dos anos 1990, da noção moderna de JT (TEITEL, 2008).

Já a terceira fase, iniciada em meados dos anos 2000, é identificada pela autora em trabalhos mais recentes (TEITEL, 2008; 2015) como a fase global da justiça de transição e é caracterizada pela ampliação dos contextos abarcados pelo discurso da JT. Ela define essa fase em três dimensões significativas:

[...] primeiro, por um movimento de respostas de transição excepcionais para uma justiça de ‘estável’, associada a fenômenos pós-conflituosos que emergem de um estado de conflito bastante difundido, incluindo guerras étnicas e civis; em segundo lugar, uma mudança de um foco em obrigações centradas no estado para o conjunto muito mais amplo de interesse em atores não estatais associados à globalização; e, por último, vemos uma expansão do papel da lei no avanço da democratização e da construção do Estado para o papel mais complexo da justiça de transição nos propósitos mais amplos de promover e manter a paz e a segurança humana<sup>8</sup>. Como se

<sup>7</sup> Zehr (1995) contrasta os conceitos de justiça retributiva e restaurativa, onde a primeira compreende o crime como a violação de um estado, definido pela quebra da lei e a culpa. Essa visão de justiça determina culpa e administra a dor em um contexto entre o agressor e o estado, e é direcionado por regras sistemáticas. Já a justiça restaurativa envolve um comprometimento com a transformação de relacionamentos que se estende para além de procedimentos judiciais. Villa-Vicencio (2006) pontua que a justiça restaurativa não necessariamente rejeita todas as medidas punitivas associadas à justiça retributiva; todavia, procura ser mais inclusiva na promoção de justiça.

<sup>8</sup> Hampson (2008) oferece duas formas de definir segurança humana, uma concepção negativa e outra positiva. A negativa compreende segurança humana como a ausência de ameaças a vários valores humanos centrais,

verá, essas mudanças não necessariamente funcionam em uma direção linear ou harmoniosa, mas, em vez disso, podem resultar em desenvolvimentos caóticos e confrontos na regra de valores de lei envolvidos na proteção dos interesses dos estados, pessoas e povos (TEITEL, 2015, p.5, tradução nossa).

Em resumo, ela atribui primeiro sua cristalização como um conjunto de medidas estáveis (*steady-state justice*), em que se afasta da ideia de excepcionalidade; em segundo lugar, a ampliação dos contextos que requerem as medidas de justiça de transição, admitindo além das transições para a democracia, situações pós-conflito, não marcados necessariamente por mudança de regime; e, terceiro, a mudança da ênfase na força e o papel da lei e seu papel para a consolidação da democracia para preocupações mais complexas relativas à promoção e manutenção da paz e segurança humana (TEITEL, 2015).

Arthur (2009) data a origem e periodização da justiça de transição de forma diferente. Para ela, a justiça de transição se constituiu em um campo a partir do uso do termo na obra de Neil Kritz (1995), *How Emerging Democracies Reckon with Former Regimes*. Logo, a justiça de transição somente se compôs como um campo quando houve um reconhecimento em torno do que o termo imbuía:

a justiça de transição como uma rede internacional de indivíduos e instituições cuja coerência interna é mantida unida por conceitos comuns, objetivos práticos e reivindicações distintas de legitimidade. Até agora, não existe uma única teoria da justiça de transição, e o termo não tem um significado fixo (ARTHUR, 2009, p. 40).

Segundo Elster (2006), do ponto de vista jurídico-administrativo e seguindo os procedimentos tomados após a Segunda Guerra Mundial (HANSEN, 2011), a JT se refere à instauração de regras, procedimentos e instituições temporárias. Já de um ponto de vista político, ele acrescenta que a JT se refere ao processo de rompimento com o passado, necessário tanto para a para transição quanto para a consolidação da democracia. Nesse sentido, Teitel (2003) cunha o termo *coming with terms with the past* como referência ao principal designo da justiça de transição.

Nota-se, com isso, que a justiça de transição é formada, fundamentalmente, por dois paradigmas: o paradigma da transição e o paradigma dos direitos humanos. O termo transição, segundo O'Donnell e Schmitter (1986, p. 6) diz respeito a um “intervalo entre um regime

---

incluindo o mais básico deles: a segurança física do indivíduo. A concepção positiva assinala que o objetivo da segurança humana é salvaguardar o núcleo das vidas humanas de ameaças perversas sem, no entanto, impedir o progresso humano em longo prazo. A concepção positiva está alinhada com a definição oferecida pela Comissão de Segurança Humana em relatório de 2003, que diz que segurança humana serve para proteger o núcleo central da liberdade e realização humanas; ver também Alkire (2003).

político e outro”, em que a mudança de regime se refere a um fenômeno político profundo<sup>9</sup>. Nesse contexto a origem da JT remete, em última instância, a um tipo de transição mais específica: as transições para a democracia.

As transições para democracias liberais são quando regimes violentos e/ou autoritários são substituídos por novos, comprometidos com ideais de democracia liberal e Estado de Direito que buscam justiça para os crimes cometidos no regime anterior. Esse é o tipo de transição mais abordado nos estudos de casos dentro da academia. Nesses casos, há a expectativa de que os novos líderes estejam predispostos a apoiarem diligências da justiça de transição na medida em que esses processos não comprometam suas principais prioridades, que incluem a manutenção da estabilidade política. Mesmo com essa preocupação, se mostrar adepto a ações para lidar com o passado por meio da justiça de transição oferece a oportunidade ao novo regime de se afastar de associações com o governo anterior e aumentar a legitimidade de instituições recém-criadas (HANSEN, 2011).

O segundo paradigma fundacional da justiça de transição é o dos direitos humanos, diretamente ligados à natureza dos crimes cometidos pelo regime anterior. Segundo Arthur (2009) durante os regimes autoritários os movimentos dos direitos humanos exercem um papel depositor às ações do governo. No entanto, com as quedas desses regimes, o papel exercido por esses movimentos é revisto, passando ao lugar de apoiadores e fiscalizadores de medidas de responsabilização de abusos cometidos no passado. Em sua origem, os movimentos dos direitos humanos não tinham foco em abusos cometidos no passado nem na prevenção das suas recorrências. Como resume Zalaquett (*apud* ARTHUR, 2009) “a centralidade das questões de Direitos Humanos passa a relacionar-se com as transições políticas”. Nesse sentido, uma das principais implicações é que ações que, do ponto de vista dos direitos humanos seriam simples, quando transplantadas para o contexto político da transição se tornam mais complexas, podendo ter consequências desestabilizadoras.

Em resumo, embora não haja uma única teoria de justiça de transição (ARTHUR, 2009), há certo consenso em torno do momento de sua estruturação: desde o final dos anos 1980 e ao longo dos anos 1990 (TEITEL, 2008). Os casos do genocídio em Ruanda e de

---

<sup>9</sup> Segundo O’Donnell e Schmitter (1986, p.6) transição designa o momento que um novo regime é instalado, sendo marcado, por um lado, pelo lançamento do processo de dissolução de um regime autoritário e, por outro, pela instalação de alguma forma de democracia, o retorno de alguma forma de regra autoritária ou a emergência de uma alternativa revolucionária. A consolidação é a fase, segundo os mesmos autores, que sucede a transição. A liberalização engloba o processo de redefinição e extensão de direitos ou fazê-los efetivos. Esses devem proteger indivíduos e grupos sociais de atos arbitrários e/ou ilegais cometidos pelo Estado ou terceiros. Já a democratização diz respeito a princípios orientadores quanto aos impactos da cidadania e obrigações dos cidadãos.

limpeza étnica na antiga Iugoslávia, particularmente, chamaram atenção para os tribunais internacionais. Os episódios e consequentes tribunais (ICTR e ICTY, respectivamente) marcaram duas viradas importantes no desenvolvimento da JT: primeiro, seu reconhecimento junto a ONU; e, segundo, sua dissociação com as transições para a democracia, necessariamente. Torna-se, logo, sinônimo de resposta a violações de direitos humanos e às mudanças políticas e sociais em contextos tanto de transição política quanto de conflito.

Porém, os marcos levantados para a JT inicialmente não serviram para os diferentes cenários e culturas que foram sendo abarcados, incorrendo no risco de excessiva simplificação. Como sublinha Hansen (2011, p.1, tradução nossa):

[...] sem tentar fazer comparações entre as fronteiras nós perdemos a oportunidade de aprender das experiências de passado e sem olhar para padrões nos desafios enfrentados pela justiça de transição pelo mundo, muitas lições importantes permanecem despercebidas.

Nesse sentido, o paradigma transicional incita questionamentos. Por exemplo, se ele se refere à mudança política em sentido mais amplo ou se gira em torno das expectativas de instauração de uma democracia liberal<sup>10</sup>? Esse questionamento advém do fato que as mudanças políticas têm naturezas bastante variadas: revoluções, transferência de poder, mudança de regime, restauração, independência e modernização (ARTHUR, 2009).

Casas-Casas e Herrera-Tolosa (2008) e Uprimny e Saffon (2006) ampliam os contextos nos quais a justiça de transição se insere. Para os primeiros, a JT diz respeito à geração e adoção de mecanismos institucionais que permitam o trânsito da guerra para a paz, do autoritarismo à democracia ou de qualquer regime a outro. Já Uprimny e Saffon (2006, p.13, tradução nossa) resume que o termo:

Faz referência aos processos através dos quais se realizam transformações radicais em uma ordem social e política, seja pela mudança de um regime ditatorial para um democrático, seja pelo fim de um conflito interno armado e a consecução da paz<sup>11</sup>.

Desta forma, pode-se afirmar que a consecução basilar de justiça de transição remete a um processo de *ruptura*: de um passado – recente ou não – marcado por graves violências para um estado desejado – seja um regime político (democracia liberais, em geral), seja a ausência de violência direta<sup>12</sup>. Na prática, implica na seleção de alternativas para responder as

<sup>10</sup> Junto de objetivos auxiliares como o estabelecimento do Estado de Direito e de uma economia de mercado.

<sup>11</sup> Essas e as seguintes traduções desse trabalho de dissertações serão feitas de forma livre pela autora e segundo sua responsabilidade.

<sup>12</sup> O conceito de violência direta está na teoria de conflito desenvolvida pelo sociólogo e matemático norueguês Johan Galtung (1969), um dos pilares dos Estudos para a paz e desenvolvimento. Ele discrimina a violência em

consequências e exigências de um novo contexto político institucional sem, contudo, comprometer a transição (CASAS-CASAS & HERRERA-TOLOZA, 2008).

Em sua tentativa de “atualizar” a teoria geral de JT, Hansen (2011) examina esses diferentes contextos onde a justiça de transição aparece, discriminando-os em algumas categorias tendo como critério o paradigma da transição. Analisa, portanto, a justiça em contextos de transição – que, por sua vez, são separadas em transições para regimes liberais e transições para regimes não liberais – bem como justiça em contextos de não transição, tratando de sociedades com conflitos profundos<sup>13</sup> e de sociedades estáveis e com democracias consolidadas.

O quadro 1 sistematiza a separação analítica levantada por Hansen (2011) em contextos de justiça de transição e respectivos exemplos.

**Quadro 1 - Os diferentes contextos de justiça**

<b>Contexto de Justiça</b>	<b>Exemplo</b>
<b>Transições para a democracia</b>	Argentina, Chile, Uruguai, Espanha, Paraguai.
<b>Transições para regimes não democráticos ou não liberais</b>	Ruanda, Chade, Uganda, Nicarágua.
<b>Não transições em sociedades em conflito</b>	Quênia
<b>Não transições em sociedades com democracias consolidadas</b>	Canadá, Estados Unidos, Austrália e Nova Zelândia.

Elaboração da autora com base em Hansen (2011).

Dado os diferentes casos, a justiça de transição serve a interesses distintos e às necessidades de cada um. Logo, embora possamos falar de alguns “objetivos positivos gerais” da JT (HANSEN, 2011, p. 41), os meios pelos quais esses objetivos serão alcançados é fator passível de variação. Assim, ao examinar a teoria de justiça de transição em suas nuances, a intenção de Hansen (2011) e Uprimny e Saffon (2006) não é julgar quais interesses são legítimos ou não, mas ressaltar que eles podem ser alcançados de formas distintas a depender das condições locais e dos objetivos priorizados. Os objetivos gerais positivos resumidos por

---

três tipos, a cultural, a estrutural e a direta, por sua vez a forma de violência manifesta por meios físicos, verbais e psicológicos. Sobre os tipos de violência e a teoria de conflito ver Concha (2009).

<sup>13</sup>Definidas por Lederach (2007) como sociedades que passaram por conflitos armados em níveis menores, intermediários ou guerras (*apud* WALLENSTEEN & AXELL, 1993).

Hansen (2011) são: a prevenção da recorrência de abusos, a criação de uma sociedade mais justa e a atenção às necessidades das vítimas. Cada um desses objetivos está relacionado, por sua vez, a dilemas específicos.

A questão da prevenção da recorrência assume diferentes formas: enquanto que nos casos de transição democrática – como exemplo os países do Cone Sul<sup>14</sup> – a prevenção é sobre o retorno de formas autoritárias de poder (UPRIMNY & SAFFON, 2006), já na Colômbia, por exemplo, “[a prevenção] se traduz em travar abusos em curso” (HANSEN, 2011, p. 42, tradução nossa). Como será visto na sequência, a consideração de abusos *em curso* não constitui atributo de alguns mecanismos de justiça de transição como as comissões da verdade, focadas no direcionamento de violações cometidas *no passado*.

Como a JT auxilia nesse objetivo preventivo também pode variar. Quando democracias consolidadas<sup>15</sup> confrontam abusos ocorridos no passado, a prevenção do retorno de regimes ditatoriais já deve estar embutida nas ações da liderança política recém-chegada. Nessa circunstância, a JT atua identificando práticas como corretas e não corretas no espaço público; Já em sociedades com conflitos pervasivos, a desmobilização de paramilitares e medidas administrativas como a substituição de funcionários do regime anterior e ações em prol da reconciliação<sup>16</sup> entre grupos secularmente antagônicos podem configurar medidas de prevenção de conflitos. Os mecanismos que servem a diferentes objetivos da justiça de transição serão explorados em tópicos adiante.

Ao considerar a percepção local, colocar a democratização e liberalização econômica como objetivos principais nem sempre é condizente com as necessidades mais prementes dos contextos pós-transição ou pós-conflito – não estando a serviço da construção

---

<sup>14</sup> O chamado Cone Sul é entendido por D’Araújo (2000) como um conjunto de seis países: Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai. É uma unidade que a própria autora considera problemática, por duas razões de natureza histórica bem específicas: primeiro, esses países viveram em décadas recentes governos militares autoritários e, segundo, há uma coincidência entre o que se trata por Cone Sul e Mercosul, considerando, assim, o esforço comum de integração em um bloco regional.

<sup>15</sup> A consolidação democrática segundo Linz e Stepan (1996) passa por três dimensões: uma dimensão comportamental que requer que nenhum ator significativo da sociedade tente alcançar seus objetivos criando regimes não democráticos ou que retornem a um período violento; uma dimensão atitudinal, que se refere a quanto a opinião pública crê nos procedimentos democráticos e no seu papel para governar a vida em sociedade; e uma terceira dimensão, constitucional, que requer que o sujeito e outros atores estejam sob às leis sancionadas pelo regime democrático em vigência para resolver suas disputas. Em resumo, segundo esses autores, a democracia é considerada consolidada quando ela é o principal jogo na mesa.

<sup>16</sup> O termo reconciliação pode ser compreendido de diferentes formas desde distintos pontos de vista. Lederach (1998), numa perspectiva dos estudos de paz, sugere que a reconciliação é um *frame* de referência que foca na restauração e reconstrução de relacionamentos entre as partes de um conflito. Esse elemento relacional seria um dos componentes centrais na construção de paz e de uma conceitualização de reconciliação. Em um dos poucos estudos empíricos específicos sobre o tema, Rettberg e Ugarriza (2016) apresentam os resultados de um *survey* entre cidadãos colombianos e constatam que as convicções da população são tão diversas quanto as existentes na academia sobre reconciliação, prevalecendo a percepção que é um processo psicológico e político que objetiva alcançar o reestabelecimento de relações cotidianas e a cooperação.

de uma sociedade mais justa necessariamente. Logo, “não é realista esperar que países extremamente pobres saídos de conflitos de alta escala possam perseguir esses objetivos no momento imediatamente posterior às massivas violências” (HANSEN, 2011, p.43, tradução nossa). Hansen (2011) aponta ainda para a indispensabilidade de aproximar-se da sociedade civil, criando canais de comunicação entre as medidas de justiça de transição e os cidadãos, não somente vítimas, familiares e perpetradores.

Sobre essas medidas de sensibilização no que tange as comissões da verdade, Freeman e Hayner (2003) atribuem a elas o acesso a informação, efetivo direcionamento das necessidades das vítimas, habilidade de gerenciamento das expectativas e a própria reputação das comissões perante o público.

A preocupação com medidas que abarquem outros tipos de violência é evidente em Mullen (2015, p.1, tradução nossa):

A violência estrutural e cultural se manifesta como vulnerabilidade sistêmica e desumanização, e é esse tipo de violência incorporada que continua a prejudicar os países onde a justiça de transição foi perseguida, por exemplo, a criminalização e a repressão das comunidades na África do Sul, ou os despejos forçados que ocorrem diariamente em todo o Camboja.

Lie *et al.* (2007, p. 10, tradução nossa) têm preocupação análoga ao buscar/investigar as condições para o alcance da paz e sua consolidação a longo prazo. Expandido a lógica da duração do regime para a construção de paz, apontam que conflitos duradouros são menos propensos a resultar em políticas transicionais, pois “as memórias do sofrimento parecem ser mais vívidas e as emoções correspondentemente fortes”. Segundo os autores, em uma ditadura de longo prazo é possível o estabelecimento de mecanismos mais rotineiros de controle social que dificultem a identificação e exposição de algozes e vítimas além dos abusos ficarem mais associados a eventos particulares (*apud* de Brito *et al.* 2001, tradução nossa).

O tipo de mudança política elegida como sendo característico da justiça de transição, as transições democráticas, incidiu sob o tipo de reivindicação de justiça considerado legítimo e, nesse sentido, a democracia seria o fim último da justiça de transição. Todavia, o que ocorre quando outro *frame* é utilizado? A justiça de transição foi se ampliando de tal forma que as reivindicações de um contexto raramente coincidiam com as de outro. O senso de justiça para os crimes do apartheid, por exemplo, requeriam iniciativas além de reformas no sistema legal e institucionais (HANSEN, 2011) .

Quanto à ampliação dos termos que envolvem a justiça de transição, é questionado por alguns autores se as chamadas *transições para a paz* são tipos diferentes de transição para a

democracia, ao ponto de serem trocados os objetivos normativos que subjazem as iniciativas. Os dilemas práticos enfrentados pela construção da paz podem ser diferentes daqueles envolvidos na instauração da chamada democracia liberal/cidadã. Diferentemente, as reivindicações de justiça nesses contextos estariam em torno, por exemplo, da reintegração de ex-combatentes, questões de limpeza étnica, deslocamento interno, compartilhamento de poder e reivindicação por autodeterminação (HANSEN, 201; BINNINGSBØ, 2013).

Nesse sentido, recomenda-se que, para o desenvolvimento/desenho de medidas de justiça direcionadas às preocupações das transições para a paz, esta deve engajar-se diretamente na literatura de ciências sociais sobre resolução de conflitos, construção do estado (*statebuilding*) e construção de paz (*peacebuilding*) (HANSEN, 2011).

A interação entre alguns desses atores leva a alguns conflitos dentro do campo. Alguns dos principais estão ligados à controversa relação entre medidas de responsabilização locais e exigências externas – análogo aos problemas da intervenção humanitária<sup>17</sup>, já bastante explorado pela literatura (FISHER, 1994; FINNEMORE, 1996). Qual a relação, por exemplo, dos governos e sociedade civil locais com a ONU e o conselho de segurança, que criou e normalizou rotinas e práticas de justiça como parte de sua abordagem para novos estados?<sup>18</sup> (MAIONE, 2017). Essas questões podem ser entendidas, como frisa Teitel (2015, p. 14), dentro de um espectro mais amplo sobre “quais discursos, quais instituições e quais atores estarão engajados no projeto de justiça de transição”.

Outro dilema diz respeito a como as práticas, previsões e expectativas da disciplina se encontram. O que é universal e o que é particular? (TEITEL, 2015). As práticas e recomendações da justiça de transição, elaboradas pelas organizações envolvidas na burocratização/normatização do campo, enquadram tais medidas à luz dos direitos humanos,

---

<sup>17</sup> Segundo Holzgrefe e Keohane (2003), em uma tradicional concepção de intervenção humanitária, ela é “A ameaça ou o uso da força através das fronteiras do Estado por outro (ou grupo de estados) visando prevenir ou acabar com violações generalizadas e graves dos Direitos Humanos fundamentais de indivíduos que não sejam os seus, sem a permissão do Estado em cujo território for forçado aplicado”. Logo, há uma complexidade intrínseca a essa conceituação que envolve principalmente o uso da força sem a permissão do Estado invadido, noção que desafia claramente a autoridade e a soberania da nação. Ligado a isso está a questão da justificativa para fazê-lo, que em geral evoca a sobrepujança de valores como a liberdade individual e dignidade humana em relação as presunções em favor da soberania.

<sup>18</sup> Para as Nações Unidas, a regra da lei refere-se a um princípio de governança em que todas as pessoas, instituições e entidades, públicas e privadas, incluindo o próprio Estado, são responsáveis por leis promulgadas publicamente, igualmente aplicadas e julgadas de forma independente, e que são consistentes com as normas e padrões internacionais de direitos humanos. Exige, também, medidas para garantir a adesão aos princípios da supremacia do direito, a igualdade perante a lei, a prestação de contas à lei, a justiça na aplicação da lei, a separação de poderes, a participação na tomada de decisões, a segurança jurídica, a evasão de arbitrariedade e transparência processual e legal (ONU, 2004). Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/395/29/PDF/N0439529.pdf?OpenElement>

conceito ligado a uma complexa concepção de universalidade que, por sua vez, interage com diferentes tradições legais e acordos políticos que variam caso a caso.

No entanto, esse posicionamento passa por dois problemas: primeiro, os tecnocratas que tomam as decisões em torno das “melhores práticas” dificilmente são informados sobre as políticas e práticas locais (MACDONALD, 2013). Com isso, a implementação pode se tornar pró-forma e se distanciar-se das expectativas da formulação (TEITEL, 2015, p. 17). Nessa direção, segundo Elster (2004) a justiça de transição desafia a relação entre leis, política e concepções de justiça na arena internacional.

A JT se torna, assim, arena de disputa de diferentes atores reivindicando legitimidade no campo. Logo, no tocante às intervenções internacionais, elas buscam legitimidade e justificação diante de estruturas políticos-institucionais fragilizadas – especialmente no que diz respeito à estrutura jurídica local. Estados, apontados como “falidos”<sup>19</sup> teriam sua soberania limitada, abrindo espaço para a ingerência de organizações e atores internacionais legitimados sob normas do direito internacional que, por sua vez, imputariam líderes políticos. Essa limitação foi estabelecida no estatuto de Roma<sup>20</sup> – que deu origem ao Tribunal Penal Internacional em 1988<sup>21</sup> – para os “crimes mais sérios”, ou seja, crimes de guerra, contra a humanidade e genocídio<sup>22</sup>.

De fato, ligado a expansão e consolidação da justiça de transição estão o aparecimento de agências e princípios de execução (*enforcement institutions*). Esses estatutos reforçam que emergência e contínuo desenvolvimento do campo passam pela rápida expansão do Direito Internacional.

Teitel resume os diferentes pontos de vista sobre a justiça de transição da seguinte forma:

Pode-se ver a demanda por justiça e responsabilidade em vários níveis: além da guerra, além do estado de transição, variando nos setores público e privado para a sociedade civil, com implicações para repensar o significado da justiça de transição neste momento: onde é responsabilidade - concebido em termos de estado

<sup>19</sup> Diferentes definições de Estados falidos envolvem dois elementos principais: a falência institucional e a violência interna (GHALI, 1995; MILLIKEN & KRAUSE, 2005).

<sup>20</sup> Disponível em: <https://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/ADD16852-AEE9-4757-ABE7-9CDC7CF02886/283503/RomeStatutEng1.pdf>

<sup>21</sup> Esse estatuto criou um consenso internacional em torno da obrigação de punir os chamados “crimes mais sérios”, que são os incorporados à justiça de transição.

<sup>22</sup> Segundo a Anistia Internacional, crimes contra a humanidade são crimes cometidos como parte de um ataque generalizado ou sistemático contra civis durante a paz ou o tempo de guerra. Inclui desaparecimentos forçados, assassinatos, escravização, deportação e violação em massa e sistemática. Genocídio são atos cometidos com a intenção de destruir, completamente ou parcialmente um grupo étnico nacional, racial ou religioso. E crimes de guerra são aqueles que violam as leis ou costumes da guerra definidos pelas Convenções de Genebra e Haia. Incluindo alvo de civis, tortura, assassinato ou maus tratos de prisioneiros de guerra. Ver: <https://www.amnesty.org/en/what-we-do/international-justice/>

de direito, que parece oferecer uma fonte distintiva de legitimidade [...]. Na verdade, dada a natureza do contexto de transição, argumentava que, sempre que a resposta da justiça criminal fosse politicamente imprudente ou simplesmente impraticável, outras maneiras deveriam ser consideradas para responder ao antecessor o mau comportamento do regime e a regra repressiva e, além disso, que tais alternativas poderiam avançar no estado de direito (TEITEL, 2015, p.16, tradução nossa).

Os atores governamentais e não governamentais, cenários analíticos e dilemas que emanam do campo da JT são direcionados pelos mecanismos que vão, na prática, exteriorizar a justiça de transição. Essas ferramentas não são excludentes, ao contrário, em geral se complementam e oferecem soluções para problemas de diferentes naturezas nos diversos cenários.

## 2.1 MECANISMOS

As diferentes traduções para o que, na prática, significa justiça de transição, podem ser percebidas na ênfase dada aos diferentes mecanismos que constituem o campo (TEITEL, 2015). Sikkink (2008; 2011), ao estudar os processos de responsabilização por violações de direitos humanos na América Latina, considera que os tribunais de direitos humanos foram essenciais para a construção do Estado de direito na região. Esse mecanismo seria o pilar da justiça de transição para a autora. O posicionamento de Olsen et al. (2010) reflete uma vertente mais holística que sublinha o equilíbrio entre as perseguições criminais e a aplicação de anistias, enquanto Snyder e Vinjamuri (2003/2004) abordam o argumento do sequenciamento: “paz antes de justiça”, focando nos processos de negociação de paz e transição política antes da responsabilização criminal.

Teitel (2003; 2015) procura classificar os mecanismos apontando três formas institucionais de justiça: a formal, a administrativa e a política. Essa ideia passa pelo que Grodsky (2009) chama de espectro de justiça de transição, com a justiça puramente legal em uma ponta e justiça puramente política na outra, ficando a justiça administrativa no limiar entre as duas.

Essa abordagem espectral dos mecanismos de justiça de transição é feita mais claramente por Grodsky (2009) sendo a base de uma proposta de pesquisa para a avaliação da JT. A proposta de um “espectro de justiça de transição” é baseada numa série de possibilidades de responsabilização na forma de mecanismos<sup>23</sup>. Essa abordagem possibilitaria

---

<sup>23</sup>Em sua pesquisa, Grodsky (2010) usa entrevistas com membros da elite para questionar como e porque cada uma dessas medidas do espectro não foi utilizada, para os casos que as expectativas não são observadas na prática.

a outros pesquisadores realizar testes mais rigorosos e transnacionais sobre a justiça de transição.

Para Grodsky (2009), há uma série de possíveis ações que podem ser estabelecidas pelos governos para a responsabilização das violações de direitos humanos. O autor identifica e organiza, então, sete políticas/passos dentro dos quais os mecanismos podem ser localizados: a cessação e codificação das violações de direitos humanos; a condenação do antigo sistema; a reabilitação e compensação às vítimas; a criação de comissões da verdade; a proibição de perpetradores de exercerem funções públicas; e a persecução criminal dos executores de ações contra os direitos humanos das mais baixas para as mais altas cadeias de comando. De forma mais geral, “isso organiza os mecanismos de justiça de transição ao longo de um contínuo que gradualmente procede de uma posição restaurativa (aliviar a dor das vítimas) para um posicionamento mais retributivo (punição de perpetradores) (GRODSKY, 2009, P.824, tradução nossa)”.

Elster (2004), em trabalho seminal, atenta que a decisão sobre qual mecanismo implantar é acima de tudo política. Não seriam, portanto, decisões tomadas deliberadamente entre várias alternativas. Há então alguns constrangimentos, como por exemplo, a forma como a transição é conduzida, que podem excluir algumas opções. Em transições negociadas, por exemplo, a barganha é feita entre a entrega do poder e a forma como o passado será – ou não-enfrentado. As condições e expectativas em torno de quais mecanismos serão aplicadas, serão abordadas em tópico mais adiante.

Embora não haja uma sistematização em torno dos mecanismos que compõe a JT, os que são considerados aqui transitam por quase todas as abordagens encontradas na literatura e emanam tanto do conjunto de iniciativas formalizadas/institucionalizadas junto a ONU quanto de bancos de dados que sistematizaram informações sobre a justiça de transição, como o *Transitional Justice Database* e o *Transitional Justice Collaborative*. Alguns trabalhos apontam os mecanismos de justiça de transição como seguindo uma hierarquia e limitando-se a duas ou três opções políticas, em geral: tribunais (persecuções criminais), comissões da verdade e anistias gerais (*blanket amnesties*). Eles refletem os problemas práticos da agenda da justiça de transição, a respeito de questões como responsabilização *versus* impunidade.

### **2.1.1 Tribunais**

Podemos entender os tribunais como *iniciativas persecutórias* no geral, pois, podem tomar diferentes formas baseadas no mesmo princípio:

garantir que os responsáveis por cometer crimes, incluindo violações graves do Direito Internacional Humanitário e violações brutas do Direito Internacional dos Direitos Humanos, sejam julgados de acordo com os padrões internacionais de julgamento justo e, quando apropriado, sejam punidos (ONU, 2010)

Dukalskis (2011, p.433, tradução nossa) simplifica a definição de tribunais ou persecuções criminais em “investigações judiciais daqueles responsáveis por violações de Direitos Humanos que pode ter caráter doméstico, internacional ou híbrido”.

Embora os Estados tenham a primazia da responsabilidade sobre sua jurisdição, a assistência internacional, segundo o guia de orientação para a justiça de transição da ONU (2010), passa pelo auxílio com exumações, análises forenses, investigações de crimes massivos e preservação de evidências diante da dificuldade que algumas jurisdições podem ter após anos de regime repressivo e/ou conflito, para conduzir esses procedimentos. A execução de programas de justiça de transição nos países depende, por esse ponto de vista, essencialmente da conformidade das leis internas com as normativas internacionais dos direitos humanos e do direito criminal (ONU, 2010).

Em geral, é o mecanismo primordialmente associado à justiça e ao combate a impunidade, conceitos tradicionalmente ligados a concepções morais de responsabilização fundadas na lei. De acordo com alguns especialistas o banimento das liberdades na forma de sanções legais pode aumentar a confiança social e fortalecer conceitos como o do Estado de direito (KRITZ, 1995).

Nesse sentido, o estabelecimento do único tribunal criminal internacional permanente em vigência é um marco. O Tribunal Penal Internacional (TPI) foi criado em 1998 sob a concordância de 120 países, para julgar indivíduos de crimes contra a humanidade, genocídio e crimes de guerra. O órgão entrou em operação em 2002 após a ratificação por 60 países do Estatuto de Roma e opera com base no princípio da complementaridade, estruturado no capítulo 17 de tal Estatuto<sup>24</sup>.

Considerando a natureza dos crimes que seriam cobertos pela corte, o alvo das suas ações são os países emergentes de guerras, conflitos violentos e/ou regime repressivo. Logo,

---

<sup>24</sup> O Tribunal será uma instituição permanente, com jurisdição sobre as pessoas responsáveis pelos crimes de maior gravidade com alcance internacional, de acordo com o presente Estatuto, e será complementar às jurisdições penais nacionais. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4388.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4388.htm) O princípio da complementaridade, em outras palavras, diz respeito ao arranjo que dá preferência à responsabilidade judicial doméstica em relação ao TPI. Ou seja, se um país está genuinamente investigando e julgando um caso, o TPI está proibido de ingerir.

surtem questionamentos sobre, por exemplo, a relação do tribunal com anistias que já estejam em vigor nesses países e com o trabalho das comissões da verdade<sup>25</sup>. Em outras palavras, qual seria a relação da Corte com “alternativas” de *accountability* oferecida pelos países.

No escopo da justiça de transição e respeitando a jurisdição do TPI, os tribunais podem assumir diferentes formas. Os que ficaram largamente conhecidos foram os chamados “tribunais especiais”, entre eles o da antiga Iugoslávia, Ruanda e Serra Leoa. Os tribunais *ad hoc* e híbridos são estabelecidos para lidar com situações transicionais específicas, aliando a *expertise* internacional com o judiciário doméstico. Eles evoluíram desde a criação do TPI e com a jurisprudência regional de cortes de Direitos Humanos (TEITEL, 2015).

Essas perseguições podem ser mais amplas ou limitadas em escopo, podendo ser feitos para os executores – ou seja, todos aqueles que estiveram envolvidos – ou somente contra aqueles que estavam nas altas cadeias de comando. Os estudiosos e defensores dos direitos humanos principalmente após as convenções de prevenção e punição de crime de genocídio (1948) e a Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (1984), tem argumentado em favor das perseguições individuais gerais, pois gerariam um registro histórico do passado junto com a satisfação das vítimas e favorecimento de valores democráticos, como a igualdade e responsabilização. No entanto, envolve também uma miríade de dificuldades práticas. Entre elas, a preocupação com julgamentos justos e a chamada “justiça retrospectiva” (NUNO, 1995 *apud* GRODSKY, 2009).

No intuito de demonstrar, ainda, comprometimento com os direitos humanos sem ser por meio de tribunais de larga escala, as novas elites que ingressavam no poder estabeleceram tribunais mais específicos para julgar líderes ou aqueles “mais culpados”. Esse tipo de ação evitaria que funcionários de mais baixo escalão se sentissem “bodes expiatórios” (GRODSKY, 2009, p. 829).

Dois pontos são delicados quando se trata de tribunais: suas implicações para a estabilidade da transição e sua relação com outras políticas/mecanismos, principalmente com as comissões da verdade. Apesar de suas vantagens, a instauração e o desempenho dos tribunais dependem de uma série de fatores.

Como ressaltado ao longo de todo o trabalho, os mecanismos de justiça de transição, não são necessariamente aplicados no momento da transição política ou são fatalmente condição desta. O papel da justiça de transição em enfrentar as violações pode ser desempenhado em período muito distante de quando essas foram cometidas (HANSEN,

---

<sup>25</sup> Esse questionamento é levado primeiramente pelos delegados da África do Sul durante as discussões sobre o Estatuto de Roma visto que a Comissão da Verdade e Reconciliação sul-africana estava em vigor

2011). O momento e quais mecanismos serão aplicados dependerá de uma série de condições que precisam ser ponderadas pelos *decision makers* e mais bem examinadas pela literatura (BRAHM, 2015).

No tocante aos tribunais, a variável “tipo de transição” é apontada como um dos fatores relevantes. Em casos de transição por colapso, os tribunais são tendem a ser adotados. Skaar (1999) considera uma conjuntura mais complexa de forças para fortalecer a probabilidade de tribunais serem aplicados em relação a comissões da verdade. Para ele, o governo democrático que recém assume o poder tem de arbitrar em favor das demandas do antigo regime e da sociedade civil. Quando as demandas são mais incisivas por parte do regime que saiu que da sociedade civil, é provável que tribunais não sejam adotados – visto que não estão interessados em terem revisitados os termos de sua saída muito menos julgados por crimes cometidos quando estavam no poder (HAYNER, 2011).

Hayner (2011, p. 107, tradução nossa) levanta uma questão importante sobre a relação entre a verdade dos tribunais e a verdade das comissões da verdade pois:

[...][enquanto] tribunais são focados em promover um alto nível de certeza de que certos crimes ocorreram e que indivíduos específicos foram os responsáveis – caso os padrões criminais forem satisfeitos sobre crimes específicos. Com certeza, a verdade sobre os eventos deve presumivelmente aparecer nesse processo, mas mesmo o melhor dos tribunais é limitado na verdade que estão hábeis a contar. Regras de evidencia, por exemplo, podem excluir informações importantes.

Duas ideias são levantadas pela autora sobre essa questão: alguns observadores apontam que conflitos potenciais que emergem dessa relação entre tribunais e comissões da verdade podem ser resolvidos separando o nível de responsabilidade dos dois organismos. A proposta em geral é de que os tribunais lidem com aqueles das mais altas cadeias de comando – os “mais responsáveis”, e as comissões com “os demais” (HAYNER, 2011). Para a autora essa solução não tem sentido em nível operacional, pois não há como “uma comissão da verdade escrever a história de um conflito sem analisar e comentar sobre o papel dos principais oficiais seja políticos ou militares, mesmo se os nomes forem omitidos”. Outros têm argumentado que possíveis tensões entre esses dois órgãos podem ser evitadas com o sequenciamento das instaurações de tribunais e comissões da verdade (DUKALSKIS, 2011; HAYNER, 2011).

### **2.1.2 Comissões da Verdade**

As iniciativas em prol do direito à verdade (*truth-seeking process*) fazem parte dos programas de justiça de transição no que tange à investigação primordialmente de violações de direitos humanos e assumem a forma de comissões da verdade ou comissões de inquérito<sup>26</sup>. O princípio que guia esses corpos investigativos é o do direito à verdade apoiado por tratados, cortes e tribunais internacionais.

Coube ao direito internacional humanitário a primeira referência normativa ao direito à memória e a verdade. Em 1949 as convenções de Genebra já versavam a respeito do registro e fornecimento de informações sobre vítimas e a obrigação das partes de facilitar investigações sobre os crimes ocorridos. No entanto, o reconhecimento explícito desse direito foi atribuído ao protocolo adicional I às convenções de Genebra em 1977. A partir da década de 1980 nota-se o desenvolvimento de jurisprudência referente ao tema no âmbito do sistema interamericano de direitos humanos e é apenas em 2005 que as Nações Unidas atestam o direito à memória e à verdade mediante aprovação da resolução 2055/66 na comissão de direitos humanos<sup>27</sup>.

Hayner (2001) ressalta que as comissões desempenham papel na percepção em torno de “uma verdade” em sociedades pós-conflito. Argumenta que diferentes versões da história repressiva de um regime alimentam tensões políticas que se convertem em violência direta<sup>28</sup>. Esse tipo de preocupação é mais latente em casos como os de Ruanda e Iugoslávia<sup>29</sup>, onde as massivas violações de direitos humanos tiveram raízes em abusos históricos.

Esforços de busca pela verdade são como requisito mínimo de justiça para as vítimas. No entanto, descortinar a verdade sobre as violações passadas mostra-se necessário para todos os cidadãos, não só para as famílias e indivíduos que perderam amigos e parentes. Disseminar diferentes versões é uma forma de forjar *spoilers* no novo regime, além de poder ser o nascedouro de novos focos de conflito. Também é importante no sentido de reafirmar a autoridade civil sobre ideologias como a da “segurança nacional”, como ocorrido na maioria das ditaduras do Cone Sul ou contexto do conflito étnico na Bósnia (HAYNER, 2011). Esse tipo de recurso foi usado para justificar práticas e discursos como os desaparecimentos

---

<sup>26</sup> Alguns autores classificam as comissões de inquérito como comissões da verdade. Porém, embora haja características e objetivos em comum entre essas iniciativas de investigação de fatos, não há um consenso em torno dessa classificação. Em geral, as comissões de inquérito trabalham sob um mandato mais limitado. Suas investigações podem, por exemplo, ser limitadas a eventos específicos ou áreas geográficas específicas de um país (SCHMID, 2012).

<sup>27</sup> Disponível em [http://ap.ohchr.org/documents/E/HRC/resolutions/A\\_HRC\\_RES\\_9\\_11.pdf](http://ap.ohchr.org/documents/E/HRC/resolutions/A_HRC_RES_9_11.pdf).

<sup>28</sup> Conceito cunhado por Johan Galtung, em 1969, que se refere a violência física. Sobre a relação da violência direta com outros tipos de violência ver GALTUNG (1969). Sobre a operacionalização da violência direta e estrutural, ver GALTUNG & HÖIVIK (1971).

<sup>29</sup> Sobre o curso da justiça de transição em Ruanda e na antiga Iugoslávia ver, respectivamente, WESTBERG (2011) e SUBOTIC (2009).

forçados e a negação dos direitos humanos, justificados como meros excessos cometidos em um período de exceção, ao invés de práticas sancionadas e recomendadas.

Este trabalho de dissertação prioriza as comissões da verdade como representantes desse tipo de processo<sup>30</sup>. Segundo Hayner (1994, p. 558), as CVs são “órgãos criados para investigar uma história passada de violações dos direitos humanos em um determinado país - o que poderia incluir violações das forças militares, de outras forças governamentais ou forças armadas da oposição”. Corroborando com Hayner a visão de Freeman (2006, p. 18, tradução nossa):

[...] [as comissões da verdade são] comissões de inquérito *ad hoc*, autônomas e centradas na vítima criadas e autorizadas por um Estado para os principais objetivos de (i) investigar e informar sobre as principais causas e consequências de amplas e relativamente recentes padrões de violência grave ou repressão que ocorreram no durante períodos determinados de regime abusivo ou conflito, e (ii) fazer recomendações para a sua reparação e prevenção futura.

A partir dessas definições pode se estabelecer quatro critérios que distinguem as comissões de outros corpos investigativos: (1) são focadas no passado e, embora a autora enfatize a investigação de eventos ocorridos em um passado recente, esse critério visa ressaltar que as comissões não têm a atribuição de inquirir sobre crimes contemporâneos; (2) elas investigam os padrões de violações ocorridos em um período determinado e não eventos específicos; (3) são um organismo temporário, que trabalham com um prazo que, em geral, pode se estender por até dois anos, finalizando seus trabalhos com a entrega de um relatório detalhado ao governo contendo as descobertas feitas, entre nomes de vítimas e perpetradores, locais e circunstâncias; (4) são oficialmente sancionadas e autorizadas pelo estado, desconsiderando dentro desse critério comissões não governamentais e relatórios emitidos por organizações civis, como o famoso relatório Brasil Nunca Mais produzido no Brasil sob a coordenação do Arcebispo de São Paulo<sup>31</sup>. O status de órgão oficial permite o acesso a mais informações, oferece mais segurança e garantias de que o que foi produzido será considerado uma referência.

Complementando, são órgãos de atribuição investigativa, fundamentalmente não judiciais que procuram mapear e documentar violências sistematizadas cometidas no passado

<sup>30</sup> Alguns autores, como Roper e Barria (2009), se referem às comissões da verdade como “comissões da verdade e reconciliação”, no entanto, essa alcunha é passível de crítica uma vez que restringe o termo àquelas comissões da verdade que tem dentre seus objetivos a reconciliação. O termo “comissão da verdade” é guarda-chuva, utilizado para se referir a organismos com as características e funções já citadas. Outra crítica que pode ser feita é quanto à própria imprecisão do termo, que foi sendo apropriado político e academicamente sem uma sistematização (ver Rettberg & Ugarriza, 2016).

<sup>31</sup> Disponível em <http://bnmdigital.mpf.mp.br/pt-br/>

de um país, descortinando as causas e consequências diretas desses eventos. Guardando as características gerais da justiça de transição de adaptação ao contexto, as comissões da verdade variam em mandato e atividades desempenhadas dadas as condições locais, mas o núcleo básico é formado por coletar depoimentos de vítimas e testemunhas – geralmente em audiências públicas –, conduzir pesquisas temáticas – incluindo possíveis violências de gênero e contra crianças – e organizar programas de conscientização e memorialização<sup>32</sup> (ONU, 2010).

Algumas das limitações locais que podem emergir de contextos pós-autoritários ou pós-conflito é a falta de um sistema de arquivo nacional (ONU, 2010). Em contextos como esses, arquivos dessa natureza são fracos e/ou não existentes. A depender da transição e do regime de entrada, esses arquivos são bem vulneráveis a iniciativas que visem destruir informações sobre violações ocorridas ou o seu acesso é bastante dificultado.

Nesse sentido, o trabalho das comissões da verdade não tange apenas o direito à verdade<sup>33</sup>, mas tem papel fundamental na geração de documentos próprios que podem ser depois arquivados e servir como fontes de informações oficiais a respeito da história do conflito ou do período de repressão.

O protagonismo e significativo crescimento das comissões se devem em parte, segundo autores como Hayner (2011) e Winston (2016) ao aparente e alardeado sucesso da comissão da verdade sul africana, que inseriu e trabalhou o discurso social sobre reconciliação, verdade e cura após o fim do regime do *apartheid* em 1994 (WIELENGA, 2013). Ela foi o principal mecanismo a atuar no contexto de transição do regime da *apartheid* para democracia. Sua abordagem e objetivos foram difundidos de forma a alterar e incorporar o conteúdo de norma global para as comissões da verdade – essa que é considerada para fins desse trabalho, a fundamentação teórica da dimensão sistêmica.

Esse processo foi investigado aprofundadamente por Gibson (2005). Ele mostrou, empiricamente, que a relação entre verdade e reconciliação era espúria. No entanto, segundo o mesmo autor, embora bastante custosa<sup>34</sup> em termos financeiros e com poucos ganhos em

---

<sup>32</sup> Há autores que incluem os programas de memorialização como mecanismos distintos. Ver: BARSALOU & BAXTER (2007).

<sup>33</sup> Definido oficialmente pela ONU como “O direito à verdade implica saber a verdade completa quanto aos eventos que aconteceram, suas circunstâncias específicas e quem participou deles, incluindo saber as circunstâncias em que as violações ocorreram, bem como os motivos para eles”. O direito à verdade possui um dia específico no calendário da ONU e documento específico junto ao alto comissariado para Direitos Humanos. Disponível em: [http://ap.ohchr.org/documents/E/HRC/resolutions/A\\_HRC\\_RES\\_9\\_11.pdf](http://ap.ohchr.org/documents/E/HRC/resolutions/A_HRC_RES_9_11.pdf)

<sup>34</sup> Sobre os custos de comissões da verdade e de outros mecanismos ver Grodsky (2010) e Mani (2008).

termos de justiça retributiva, à comissão da verdade e reconciliação pode ser atribuído o papel de ter dado início à reforma democrática na África do Sul.

As tarefas das comissões da verdade se relacionam por vezes com as atribuições de outro mecanismo: os programas de reparação. Algumas comissões ficam a cargo de estabelecer e recomendar reparações.

### **2.1.3 Programas de reparação**

Seguindo a ideia de “espectro de justiça de transição”, as reparações estão no espectro da reabilitação e compensação para as vítimas – duas medidas informadas como restaurativas (POSNER; VERMEULE, 2004 *apud* GRODSKY 2010).

Os programas de reparação podem repercutir diferentes ações, como a anulação de sentenças feitas no contexto da repressão política e o retorno de direitos civis e políticos para aqueles injustamente perseguidos (prática ou simbolicamente). A compensação está mais alinhada com compreensão de programas de reparações pela maioria dos autores, requer a alocação de recursos financeiros do Estado para prejuízos tidos pelas vítimas e é reivindicada por organizações intergovernamentais como uma das obrigações de Estados pós-repressivos (ONU, 2008; GRODSKY, 2009).

Os programas de reparação, pois, podem ser definidos como um conjunto de compensações materiais e simbólicas às vítimas (ONU, 2010; CASAS-CASAS & HERRERA-TOLOZA, 2008). Operacionalmente, segundo De Grieff (2006, p. 453), reparações designam o desenho de programas (um conjunto mais ou menos ordenado de medidas reparatórias) de cobertura massiva, que constituem objetivos de prover de forma direta benefícios às vítimas de certo tipos de crimes. Logo, é um mecanismo que visa atender necessidades tanto individuais quanto coletivas, se entendida como um processo que auxilie o senso de dignidade às vítimas através de medidas que aliviem seu sofrimento, compensem as perdas sociais, morais e materiais que tenham sofrido e restituam seus direitos cidadãos. Esse é um direito afirmado pela Assembleia Geral das Nações Unidas nos princípios e orientações básicas sobre o direito à reparação para vítimas de massivas violações de direitos humanos e violações de direito humanitário<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> Disponível em <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/RemedyAndReparation.aspx>. Para saber mais ver a publicação do Alto Comissariado nas Nações Unidas para os Direitos Humanos: *Reparations Programmes and Maximizing the Legacy of Hybrid Courts*. Disponível em: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/ReparationsProgrammes.pdf>

As remediações podem ser de várias formas: restituição – de liberdade e de direitos humanos, de identidade, vida familiar e cidadã, retorno ao lar, ao emprego e à propriedade, reabilitação – cuidados médicos e psicológicos, satisfações – declarações oficiais ou decisões judiciais, pedidos de desculpas públicas com reconhecimento dos fatos e aceitação de responsabilidade; comemoração em tributo às vítimas, e garantias de não repetição – assegurar o efetivo controle dos civis sobre os militares e que os procedimentos cumpram os padrões internacionais de devido processo legal, equidade e independência do judiciário.

Como já falado, os mecanismos de justiça de transição não são excludentes. Os programas de reparação são um bom exemplo disso: à medida que complementam os trabalhos de comissões da verdade e de tribunais, promovem remediações concretas às vítimas. De acordo com Herz (*apud* ARTHUR, 2009), a reabilitação daqueles que sofreram algum dano, material, físico ou psicológico é importante para o capital social<sup>36</sup>.

#### 2.1.4 *Vetting programs*

Uma importante pergunta que emerge de circunstâncias transicionais é quanto ao destino dado às pessoas que trabalhavam para o regime antecessor (MEGRET & VAGLIANO, 2017). Em geral essas pessoas são substituídas por novas e esse tipo de ação tem sido reunida sob o termo *purge*. Segundo Megret e Vagliano (2017, p. 111, tradução nossa), essas formas de substituição de pessoal dizem respeito a “uma ampla categoria [referente] à remoção de indivíduos de posições de emprego por meio de demissão, transferência ou aposentadoria forçada, proibição de indivíduos de futuros empregos ou restrições de direito civil e os direitos políticos”.

Há certa confusão entre alguns termos que se referem a políticas desse tipo: *purges*, *lustration policies* e *vetting programs/policies*. O erro inicial incorre entre as *lustration policies*<sup>37</sup> e *purges*, que embora estejam tradicionalmente associados aos objetivos de “corrigir injustiças passadas, permitir a substituição das elites, fortalecer a democracia e evitar o reconhecimento de chantagens das elites” (STAN, 2006), guardam diferenças sensíveis.

<sup>36</sup> A explicação do conceito de capital social passa pelos conceitos de capital físico e humano. O primeiro se refere ao investimento em maquinários e equipamentos de produção tangíveis, enquanto o segundo conceito se refere a investimentos menos tangíveis nas habilidades e conhecimentos das pessoas. O conceito de capital social decorre, portanto, da mudança na relação entre os indivíduos, assumindo três formas obrigações e expectativas, que dependem da confiabilidade do ambiente, capacidade de fluxo de informação da estrutura social e normas. Ver Jackman & Miller (1998).

<sup>37</sup> As políticas de lustração são por vezes confundidas, especialmente com o termo desnazificação. Elas diferem em certa medida dessas, que são estritamente ligadas a políticas de justiça pós guerra desenvolvidas no tribunal de Nuremberg e fundadas em noções corporativas de responsabilidade.

Stan (2006; 2009) acrescenta que os dois termos tem origem no contexto da transição pós-comunista no Leste Europeu, sendo o termo *lustration* usado pela primeira vez em um sentido político na Tchecoslováquia em 1991, e posteriormente designado como sinônimo de programas de vedação e purgas que se estabeleceram pós 1989 e fora do contexto europeu.

A autora enfatiza, no entanto, que as políticas de lustração foram quase que exclusivamente aplicadas ao leste europeu e nem sempre envolve a perda de empregos. Ainda, todos os programas de lustração são habilitados em virtude de leis parlamentares, eleições e intervenções civis<sup>38</sup>, enquanto que as purgas são estabelecidas por decreto do executivo. Outra diferença marcante é que enquanto os programas de purga atingiam os funcionários mais recente/atuais, os programas de lustração visavam tanto os detentores atuais dos cargos quanto miravam proibições futuras de algumas categorias e associações.

Por fim, Stan (2009) aponta que as políticas de *purge* eram essencialmente de natureza transitória e promulgadas por períodos de tempo relativamente curtos enquanto que os programas de lustração foram mais longos, instituindo a proibição por períodos de mais de cinco anos e estendendo-os indefinidamente.

Já as políticas de *vetting*, segundo Duthie (2007, p. 17, tradução nossa) podem ser definidas como "processos para avaliar a integridade de um indivíduo como meio de determinar sua adequação para emprego público". São procedimentos de triagem codificados e fundamentados no direito administrativo e habilitados através de atos legislativos (HORNE, 2017). Logo, os parâmetros para remover uma pessoa do emprego são baseados em leis e princípios legais estabelecidos.

Diferente das purgas, as vedações não resultam em um ataque direcionado à substituição de todo setor público e seus procedimentos, e têm as seguintes intenções, segundo as orientações da ONU para a justiça de transição: "Os processos de veto visam excluir de pessoas de serviço público com graves déficits de integridade para restabelecer a confiança cívica e relegitimar as instituições públicas e desativar as estruturas nas quais os indivíduos realizaram graves abusos" (PNUD 2006, p. 9). Os exemplos típicos incluem: a verificação da força policial na Bósnia e Herzegovina pós-conflito (MAYER-RIECKH, 2007) e da polícia e do judiciário na Libéria (FITHEN, 2009).

---

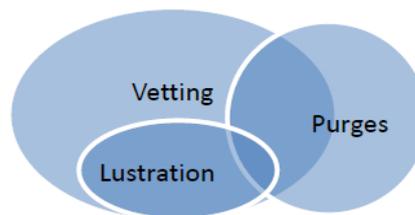
<sup>38</sup>Aqui julgou-se necessária a citação da versão original: *all lustration programs have been enacted in virtue of parliamentary laws – lustration laws (specifically dedicated to vetting, as in the Czechoslovak, Hungarian, Polish, Bulgarian, Albanian, or Lithuanian cases), election laws (as in Lithuania, where election laws had lustration effects) or citizenship laws (as in Latvia and Estonia, where stringent citizenship requirements denied Russian-speaking non-Baltics a host of rights, including the right to be elected or nominated to public office, and consequently the right to represent people in the new democracy).*

Por fim, as políticas de *purges* são definidas como “um método que envolve a remoção de indivíduos de cargos de emprego por demissão, transferência de emprego ou aposentadoria forçada, proibições de indivíduos de futuros empregos ou restrições de direitos civis e políticos” (LYNCH, 2015, p. 61, tradução nossa).

Mayer-Rieckh e De Greiff (2007) determinam uma tensa separação entre *purges* e *vetting policies*, em que as purgas são identificadas como um tipo de justiça dos vitoriosos. Nesse sentido, tendem a conotar políticas extralegais ou pessoalmente direcionadas e com poucas restrições legais. Exemplo tradicional inclui as políticas de purgas estabelecidas por Stalin na era comunista (LYNCH, 2015).

Em resumo, “‘Lustração’, ‘verificação’ e ‘purga’ são frequentemente usados de forma intercambiável, esses métodos de justiça de transição são distintos uns dos outros de várias maneiras importantes” (NALEPA, 2013, p. 46, tradução nossa). Horne (2017) elabora uma figura que possibilita a visualização da interpolação entre tais políticas:

Figura 1- Políticas de *vetting*



Fonte: Horne (2017, p.10).

*Vetting*, portanto, é como um termo guarda chuva para designar um conjunto de medidas de checagem de indivíduos em posições de poder. As lustrações são um tipo de verificação, distinguida pelo escopo, intenção e implementação de suas medidas de reforma de pessoal. Logo, toda lustração inclui a verificação, mas nem todas as verificações são lustrações. Finalmente, existe uma conotação normativa para o termo purga que remete a um componente extralegal diferenciando as purgas dos outros dois termos.

As diretrizes das Nações Unidas também apontam reformas institucionais de impedimento como um mecanismo de justiça de transição. O impedimento ocorre principalmente para os setores de segurança e jurídico e estão entre os procedimentos que visam construir instituições mais confiáveis bem como prevenir a atuação dos chamados *spoilers*. Os pesquisadores que estudam esse mecanismo em geral estão alinhados à hipótese do poder relativo e levam em consideração as estruturas fragilizadas do Estado. A lealdade e a

percepção de compromisso com o antigo regime em determinados setores do Estado podem então comprometer/dificultar a capacidade do novo regime de governar e, logo, de se engajar em projetos de justiça de transição (ROPER; BARRIA, 2009).

Essas ações levantam uma série de preocupações sobre a quem destinar e quais limitações aplicar a esses alvos, pois em certa medida podem elas mesmas ser desestabilizadoras, enfraquecendo a capacidade do Estado ao vedar o trabalho de especialistas – às vezes os únicos naquele contexto (GRODSKY, 2009).

### **2.1.5 Anistias**

O mecanismo de justiça de transição mais controverso é, sem dúvida, a anistia – associadas à impunidade e opostas às diretrizes do direito internacional. Embora faça referência a diferentes leis, para o propósito dessa seção entendemos leis de anistia como “aquelas que impedem a investigação, julgamento e a sanção dos responsáveis pelas violações de direitos humanos” ocorridas (CANTON, 2011, p. 265, tradução nossa).

Por definição, também são entendidas como promessas/concessões de parte do governo/grupo que está para ingressar no poder para não punir/processar os violadores. Geralmente, tomam a forma de uma legislação formal e de natureza unilateral concedida a todas as partes de um conflito e costumam aparecer como pré-requisito para a exequibilidade dos acordos de paz (LIE *et al.*, 2007).

Em uma acepção mais do âmbito do direito penal é pautada “na proibição da persecução criminal e na extinção das condenações que foram anteriormente impostas. Nesse sentido, encobre as características delituosas de certos fatos penalmente repreensíveis” (SIMONI, 2016, p. 30, tradução nossa).

Sua disseminação ocorreu principalmente com as transições na América Latina onde as democracias que estavam surgindo encontraram dificuldade de fazer justiça pelas graves violações, frente a setores que mantinham alguma forma de poder e se opunham a esses processos; ou seja, as anistias costumam representar os casos onde o poder político do antigo regime ainda exerce forte influência.

Com a adoção de leis desse tipo, instaurou-se um debate nacional e internacionalmente, de natureza tanto política quanto legal, sobre as anistias: por um lado, se alegava que elas eram essenciais para alcançar pacificação e suas não aprovações ou revogações significavam um risco para a continuidade do sistema democrático (CANTON,

2011). Por outro lado, o alcance da justiça seria incongruente com a instauração desse tipo de lei, que, ao contrário não permitiria a solidez do sistema democrático (CANTON, 2011).

Acadêmicos, principalmente do ramo do direito questionam a legitimidade das anistias, especialmente das chamadas anistias gerais (*blanket amnesties*) dado os riscos gerados pela sua impopularidade em contextos que variam de golpes militares à divisão social. Esses riscos são os elementos que por séculos pressionam as elites políticas a optar por punir ou perdoar membros do regime opressivo (ELSTER, 2004; GRODSKY, 2009).

Organizações internacionais têm vocalizado que “permitir anistias para pessoas que cometeram tais atrocidades meramente perpetua o clima de impunidade que em tantas partes do mundo permitiu malfeitores saírem ilesos” (COBBAN, 2007, p. 5, tradução nossa). Uma das primeiras organizações internacionais a firmar um posicionamento e lançar jurisprudência sobre as anistias foi a Organização dos Estados Americanos (OEA), por meio da Comissão Interamericana e da Corte Interamericana, enfatizando que as anistias violavam a Convenção assinada pelos Estados membros<sup>39</sup>.

No Uruguai, por exemplo, Huntington (1991) apresenta um caso em que o processo político de transição negociada constrangeu de tal forma iniciativas do novo regime que nem medidas criminais nem comissões da verdade foram possíveis<sup>40</sup> em um primeiro momento, justamente para não ameaçar o compromisso com as anistias dadas aos líderes militares que “entregaram o poder” (GRODSKY, 2009, p. 822). Canton (2011), também a respeito do Uruguai, afirma que após algumas iniciativas por parte do primeiro governo democrático após a transição negociada, uma forte pressão militar freou ações no sentido da responsabilização legal desses e, em 1995, o parlamento uruguaio acabou aprovando a Lei de Caducidade da Pretensão Punitiva do Estado<sup>41</sup>.

A forma como a África do Sul e Moçambique lidaram com seus recentes legados de violência servem de exemplos de como as anistias podem ter diferentes modelos. Os dois países ofereceram diferentes versões de anistia para aqueles que cometeram atos de violência por motivações políticas. Na África do Sul, as anistias foram dadas através da Comissão da Verdade e reconciliação, que concedia anistias individuais e condicionais em troca da

---

<sup>39</sup> Também conhecido como Pacto de San Rose da Costa Rica. Disponível em: [http://www.cidh.org/Basicos/Portugues/c.Convencao\\_Americana.htm](http://www.cidh.org/Basicos/Portugues/c.Convencao_Americana.htm)

<sup>40</sup> Huntington (1991) limita a justiça de transição ao estudo de dois dos seus aspectos: perseguições criminais e comissões da verdade.

<sup>41</sup> A “Lei de Caducidade da Pretensão Punitiva do Estado” impede que sejam investigados desaparecimentos, torturas, homicídios, execuções extrajudiciais e outros crimes cometidos entre 1973 e 1985, impossibilitando assim que os responsáveis sejam julgados e condenados. A lei proíbe também que membros da polícia e das Forças Armadas sejam investigados ou processados.

exposição da verdade. Já em Moçambique, o tipo de anistia concedida pelo governo aos envolvidos em crimes atrozes após 15 anos de guerra civil no país foi total (COBBAN, 2007).

O papel das anistias parece crucial, no entanto, quando aparece como condição para a melhoria dos direitos humanos, como mostra pesquisa feita por Payne, Olsen, Reiter e Brahm (2010) com base projeto *transitional justice database* (TJDB). Estes mostram que as comissões sozinhas tem um impacto negativo sobre os direitos humanos O impacto positivo depende da interveniência das anistias ou tribunais, ou seja, quando esses órgãos são utilizados conjuntamente.

### 3 COMISSÕES DA VERDADE: DE MECANISMOS SECUNDÁRIOS A NORMA INTERNACIONAL

Este capítulo aborda a evolução e consolidação das comissões da verdade, ressaltando sua emergência e demanda junto a organismos internacionais e a organizações não governamentais. Visa clarificar, assim, a emergência e evolução das comissões da verdade como um dos principais mecanismos da justiça de transição.

Quais suas vantagens e fraquezas diante dos outros mecanismos? O que as caracteriza e distingue? Nesse intuito, se subdivide em dois tópicos: Primeiro, apresenta alguns casos de referência, que apontam para a grande especificidade contextual das comissões. Ainda, mostra as nuances até então observadas na prática e reconhecidas pela literatura. Esse tópico também serve para oferecer um panorama em relação às dimensões de análise levantadas pelo trabalho e o escopo de variação da população de casos.

Já o segundo tópico aborda as principais explicações teórico-empíricas e causais oferecidas pela literatura sobre porque, afinal, um Estado decide adotar uma comissão da verdade. Essas explicações são discriminadas em três níveis: doméstico, regional e internacional. O objetivo é chegar a uma explicação minimamente suficiente sobre o *puzzle* – considerando os casos de referência – da criação da Comissão Nacional da Verdade do Brasil, analisando qual das dimensões oferece mais subsídios para elucidar as motivações que levaram a criação do organismo.

As comissões da verdade são frequentemente apontadas como uma terceira via entre a persecução criminal e as anistias total/gerais, pois tem a atribuição principal de clarificar o passado de abusos e expor em caráter oficial os resultados de suas investigações (BRAHM, 2010).

Entre as diferentes funções que desempenham, proporcionam um ambiente onde vítimas e/ou perpetradores possam contar suas histórias, de forma a apoiar um reconhecimento significativo dos abusos do passado. Segundo Grodsky (2009), as comissões podem ser públicas ou privadas, mais passivas ou mais provocativas, com a missão de designar anistias ou privadas de autoridade legal. Sua metodologia de trabalho é baseada nas audições e, como coloca Crocker (1999), fornecem uma plataforma pública para as vítimas externarem o seu sofrimento. Ainda podem ter uma orientação mais social (*society-oriented*) – na medida em que seu objetivo é promover reconciliação –, ou política (*policy-oriented*) –

quando a documentação dos abusos cometidos é utilizada para reformar o sistema ou órgãos em questão.

Os aspectos retributivos das comissões da verdade são sutis, pois suas ações não levam necessariamente a privação de liberdade. Porém, podem gerar efeitos no que tange a exibição pública dos envolvidos, variando do ostracismo social até a derrota política. Além disso, embora os violadores possam desprezar os resultados divulgados pelas comissões (ARTHUR, 2009), elas representam muitas vezes o primeiro passo para uma responsabilização pessoal, pois ameaçam a proteção oferecida pelo compromisso com a anistia.

Uma vez que a JT é considerada uma norma aglomerada (*norm cluster*)<sup>42</sup>, como sugere o conceito de Winston (2016) e de acordo com o raciocínio desenvolvido por Hirsch (2014), as comissões são tidas também como norma internacional independente. Nessa lógica, elas refletem uma das facetas que a justiça de transição pode assumir: a busca da verdade (*truth-seeking*) e o direito à verdade (NAGY, 2008).

É importante ressaltar também o que esse capítulo não vai abordar. No tocante às funções desempenhadas pelas comissões da verdade, não se interessa por questões ligadas ao âmbito jurídico<sup>43</sup> ou em partir desse ponto de vista. Por exemplo, a relação entre os mandatos das comissões da verdade e os tribunais internacionais e quais os critérios para considerar a validade de um depoimento ou de uma evidência. As próximas sessões dedicam-se a apresentar um panorama das comissões representas por alguns exemplos. Eles versam sobre diferentes interpretações dadas aos mandatos das comissões, quais informações são coletadas e questões operacionais: quem patrocina/empodera, o tempo de duração, orçamento e o envolvimento social com o trabalho das comissões da verdade.

### 3.1 DIFERENTES EXPERIÊNCIAS, DIFERENTES COMISSÕES.

Embora, como já mencionado, uma comissão da verdade não seja igual a outra dada as diversidades contextuais de cada país, há outros aspectos do ponto de vista procedimental que são pontos de divergência entre esses organismos. Logo, mesmo marcado pela diversidade, do mundo das comissões da verdade também podemos extrair similaridades entre os processos, de forma a passar um panorama geral sobre procedimentos e operações. No entanto, não está entre os interesses do trabalho chegar a um “tipo ideal de comissão da verdade”, mas apenas

---

<sup>42</sup> O conceito de *norm cluster*: um espaço expandido dentro do qual uma múltipla combinação de justificativas e comportamentos resulta em meios intersubjetivamente aceitáveis de resolver o problema (WINSTON, 2016)

<sup>43</sup> Sobre questões de equidade processuais subjacentes aos procedimentos das comissões da verdade, ver Freeman (2006).

exibir princípios e orientações comuns à maioria das comissões – guiadas pela definição de que são: “órgãos não judiciais oficiais de duração limitados estabelecidos para determinar os fatos, causas e consequências de violações dos direitos humanos passadas” (BRAHM, 2007).

Em última análise, o que pode orientar a definição do que é uma comissão da verdade é a questão que orienta o pesquisador, como informa Brahm (2009). Nesse sentido, devem estar baseadas na validade interna – se as comissões se conformam com definição adotada – e validade externa – se a comissão é amplamente considerada uma comissão da verdade. Para o autor, embora tenha crescido o número de trabalhos empíricos que têm contribuído nos debates políticos acerca dos méritos das comissões da verdade, os pesquisadores são pouco cuidadosos com os critérios para seleção dos casos.

Esse crescimento das investigações empíricas a respeito é reflexo do notável desenvolvimento, desde meados dos anos 1980, da justiça de transição, em especial, a emergência das comissões da verdade como mecanismos responsáveis pelo direito à verdade e pelo cuidado com abusos históricos de direitos humanos (BRAHM, 2009). Segundo Hayner (2011), o termo surge junto a processos de transição democrática e ganha popularidade após a criação, na Argentina em 1986, da CONADEP (Comissão Nacional de Desaparecidos Políticos).

O direito à verdade é uma reivindicação que nasce junto do discurso racionalizado da justiça de transição e inclui: “o direito de conhecer a verdade sobre os abusos que sofreram, incluindo a identidade dos perpetradores, as causas que deram origem às violações e, se for caso, o destino final ou o paradeiro do desaparecimento forçado” (GONZALEZ; VARNEY, 2013). No entanto, há os que reivindicam – principalmente pesquisadores do ramo do Direito, essa segmentação de direitos (direito à verdade, à reparação, à memória e garantias de não repetição) defendida pela justiça de transição, uma vez que são direitos unificados e indissociáveis sob a égide dos direitos humanos (GONZALEZ; VARNEY, 2013).

Embora associado diretamente às CVs, esse direito é exercido, como explicado pelo ICTJ, por meio de uma série de medidas remediadoras para as vítimas e família das vítimas de crimes de direitos humanos, fazendo parte do paradigma fundador da justiça de transição, uma vez que o estabelecimento da verdade é um dever atribuído aos Estados (HAYNER, 2011). O direito à verdade é também reconhecido internacionalmente, principalmente no que diz respeito aos crimes de desaparecimentos forçados. Alguns sistemas jurídicos também consideram como parte integrante ao direito à verdade a liberdade de informação e liberdade

de expressão, o que incita o dever do Estado de preservar provas documentais para comemoração, lembrança e proteção (GONZALEZ; VARNEY, 2013).

Embora possa ser perseguido por medidas judiciais e não judiciais, atrelou-se a busca pela verdade (*truth-seeking*) às comissões da verdade independentemente de os julgamentos criminais serem imediatamente possíveis justamente porque uma das principais motivações que subjazem a instauração desse organismo passa por conhecer a verdade na maior extensão possível. A expectativa gerada pelo (re)conhecimento da verdade vai na direção do processo de cicatrização (*healing*) após eventos traumáticos, restauração da dignidade pessoal – muitas vezes após anos de estigmatização e salvaguarda contra a impunidade e negação pública.

Como o estabelecimento da verdade pode ser perseguido por meio de diferentes instrumentos, as CVs podem ser confundidas como “substitutas” ou até mesmo serem racionalizadas como tipos de tribunais. No entanto, como pontua Freeman e Hayner (2003) elas são organismos que tem, claramente, menos poderes que um tribunal judicial principalmente quanto ao poder de execução (*enforcement*). Logo, como reivindica Brahm (2009), é importante sistematizar a conceituação adotada, bem como os procedimentos que, no geral, são adotados para a criação e desenvolvimento do trabalho de uma comissão. Esses dois aspectos definem, ao fim, as características da comissão. Logo, da definição sugerida pelo trabalho, temos no quadro 2 abaixo um resumo das principais características.

Quadro 2 - Visão geral sobre as comissões da verdade.

<b>Comissões da verdade: visão geral das características</b>
<b>Organismos temporários não judiciais de duração de até dois anos</b>
<b>São sancionadas oficialmente pelo Estado e em alguns casos estabelecidas entre as partes opositoras em acordos de paz.</b>
<b>São usualmente instauradas/demandas em algum ponto da transição: seja de um governo autoritário para um democrático, seja da guerra para a paz.</b>
<b>Foca em abusos cometidos no passado</b>
<b>Investiga padrões de abusos cometidos dando um panorama contextual dos eventos ocorridos</b>
<b>O tipo de abusos investigados são os de direitos humanos previstos em normas e tratados a respeito</b>
<b>Completa seu trabalho com a submissão de um relatório final onde transmitem conclusões sobre suas investigações e recomendações.</b>

Elaboração própria baseada em Freeman & Hayner, 2003; Freeman (2006).

Das características gerais, podemos discriminar alguns procedimentos. Como são órgãos oficiais, as comissões da verdade são habilitadas pelo governo de diferentes formas.

Seja por lei ou decreto, esses documentos delineiam as principais atribuições e *design* do órgão. Esse desenho é construído em torno dos procedimentos de seleção e composição final de membros; mandato e limitação de poderes; e decisões sobre recursos humanos e materiais (FREEMAN, 2003; HAYNER, 2011).

A escolha dos membros de uma comissão pode determinar seu rumo e seu impacto – tendo como medida a produção do relatório final feito por eles. Em geral, essa eleição não tem um caráter público, ou seja, não há consulta à sociedade civil. Esse foi o caso em países como Argentina, Chade, Chile, Haiti e Uganda. No entanto, comissões mais contemporâneas tem seguido um modelo mais consultivo, como o empreendido pela África do Sul em 1995. A Comissão da Verdade e Reconciliação sul africana adotou uma abordagem consultiva para selecionar seus membros, formando um comitê de seleção composto por organizações de direitos humanas representativas. As nomeações foram abertas ao público e 50 pessoas foram selecionadas para serem entrevistadas em uma sessão pública. Os 25 selecionados foram encaminhados para a escolha e habilitação final do presidente Nelson Mandela. Outros exemplos vêm de Serra Leoa e Timor Leste, que contaram com a participação tanto da sociedade civil e sugestão dos grupos opositores quanto de representantes das Nações Unidas. Segundo Freeman e Hayner (2003, p. 129, tradução nossa),

[...] uma lição chave aprendida pelas comissões anteriores é que uma comissão geralmente magnetiza a atenção e apoio internacional onde seus membros são selecionados através de um processo consultivo e onde há a tentativa de assegurar um equilíbrio na representação das visões políticas, de grupos étnicos, religiosos e de gênero.

Quanto ao mandato e os poderes de uma comissão da verdade, esses são procedimentos ligados à legitimidade da comissão que, por sua vez, atrela-se ao envolvimento ativo de diferentes setores da sociedade (FREEMAN; HAYNER, 2003). O distanciamento entre o mandato da comissão guatemalteca e setores-chaves da sociedade civil, por exemplo, principalmente grupos religiosos, fez com que levasse certo tempo para conseguir o apoio necessário para a consecução de seu trabalho (HAYNER, 2011).

A definição de objetivos ou termos de referência de maneira geral, incluem: estabelecimento da verdade sobre o passado, contribuição para a reconciliação nacional, fazer recomendações na direção das vítimas e prevenção da reincidência do conflito ou regime autoritário. Esses objetivos, pois, são referência para guiar os trabalhos da comissão bem como para avaliá-las.

Sobre o período de operação, as CVs são organismos temporários e entre seus termos de referência estão o estabelecimento de início e fim das investigações e entrega do relatório

final, que podem ser flexíveis, ficando em torno de 1-2 anos de operação. Esse procedimento serve para que os esforços da comissão estejam previamente fixados, de forma a não perderem o foco que pode ser guiado pela dispersão do interesse público (FREEMAN & HAYNER, 2003).

Ligado ainda à questão temporal há o período que estará sob a responsabilidade investigativa da comissão. É um aspecto controverso e fonte de disputas, principalmente quando há um senso de vitimização por ambas as partes antagonistas. O espaço temporal deve ser escolhido, por exemplo, pelo período no qual ocorreram os piores e mais sistemáticos abusos e de acordo com o período correspondente à guerra civil ou ditadura. Para evitar vieses, é recomendado que se selecionasse períodos de tempo consecutivos (FREEMAN, 2006).

O terceiro termo de referência é o tipo de violação que está sob os auspícios da comissão. De maneira geral, elas estão voltadas para violações de direitos humanos, sistematicamente praticados. Logo, acaba priorizando, dentro desse grupo de violações, alguns tipos, o que pode levar a certa frustração por parte de grupos de vítimas e familiares. Como as comissões são organismos que em certa medida são mais acessíveis e com maior proximidade com a imprensa e sociedade civil, essa última acaba depositando muitas expectativas sobre as funções das comissões, esperando soluções para necessidades que não fazem parte das atribuições gerais e diretas desse órgão.

Por fim, o quarto termo de referência diz respeito às funções exercidas, ligadas, por seu turno, aos objetivos estabelecidos já mencionados. Destacamos uma função principal: a publicação de um relatório final, apresentando os procedimentos e resultados de suas investigações e recomendações para o governo.

Já os poderes conferidos à comissão definirão sua força e alcance. Devem estar habilitadas a entrevistar qualquer pessoa que possa fornecer informações relevantes; contar com a cooperação de autoridades públicas e empreender visitas *in loco*. Alguns poderes são mais raramente conferidos, como poderes de intimação e proteção de vítimas. O alargamento dos poderes das comissões acarreta, por vezes, a confusão entre elas e os tribunais e, por isso, Freeman e Hayner (2003) recomendam que tais poderes sejam cuidadosamente definidos com vistas a salvaguardar o caráter não judicial das comissões da verdade. Porém, dificilmente as comissões têm poderes coercitivos e sanções.

Um terceiro pilar que estrutura as comissões da verdade é o caráter de seu relatório final. Eles são um dos principais critérios para avaliar o trabalho, impacto e caráter das

comissões. No tocante aos relatórios, um aspecto principal se destaca: a identificação dos nomes dos perpetradores, de onde emergem questionamentos sobre a validade do processo do ponto de vista jurídico. Grande parte das comissões tem esse poder, foram os casos de Chade, África do Sul e El Salvador. O quadro 03 abaixo, exhibe de forma esquemática os procedimentos que estruturam as comissões da verdade no geral.

Quadro 3 - Estrutura geral de uma comissão da verdade.

<b>Parte estruturante</b>	<b>Descrição</b>
<b><i>Sponsorship</i></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Decreto do poder executivo</li> <li>• Poder legislativo passa/aprova uma legislação estabelecendo a criação do órgão</li> <li>• O governo e a oposição assinam um acordo autorizando o estabelecimento de uma comissão (que pode ou não ser posteriormente parte de um decreto ou legislação).</li> </ul>
<b>Design</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Processo de seleção e composição</li> <li>• Desenho do mandato e determinação/limitação de poderes</li> </ul>
<b>Relatórios finais</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Naming names</i></li> </ul>

Fonte: Baseado em Freeman & Hayner, 2003.

Vale ressaltar que não é o nome “comissão da verdade” que atribui automaticamente a um órgão as competências de tal órgão. O termo é uma expressão para designar organismos que compartilham as características, fundações e os procedimentos anteriormente pontuados. É, na realidade, uma expressão genérica, pois existiram: “comissões sobre desaparecidos” na Argentina, Uganda e Sri Lanka; “comissão da verdade e justiça” no Haiti e Equador; “comissão da verdade e reconciliação” no Chile, África do Sul e Serra Leoa; e “comissão para recepção, verdade e reconciliação” no Timor leste (FREEMAN & HAYNER, 2003) – e todas elas eram “comissões da verdade”.

De acordo com os critérios aqui estabelecidos, as comissões históricas estão, por exemplo, englobadas como uma comissão da verdade, enquanto que as comissões de inquérito não. Um exemplo é o próprio caso brasileiro, que estabeleceu uma comissão de mortos e desaparecidos e uma comissão de anistia, que não correspondiam, no entanto, a comissões da verdade, sendo esse tipo estabelecido apenas recentemente.

A depender do momento e das condições contextuais, a busca da verdade pode ser bastante arriscada ou trazer ainda mais danos. Instaurar uma comissão em situações de ocorrência de conflito, por exemplo, pode comprometer a neutralidade das investigações, a

segurança e a participação de testemunhas e vítimas, além de limitar o acesso a certas informações e espaços importantes para o resultado final. Entre os possíveis riscos, a instauração logo após o fim do conflito/regime autoritário, traz o receio de que a verdade abra feridas e leve à renovação da violência ou da guerra. Há, ainda, a possibilidade da comissão não servir, na prática, aos objetivos delineados, e ser utilizada como veículo para a vingança política (ou como será visto no caso brasileiro) como instrumento de “revanchismo”<sup>44</sup>.

Além disso, a prioridade dada a outras necessidades que possam estar competindo com a da busca pela verdade (como o *statebuilding*, por exemplo) e a insuficiência de capacidades materiais e de pessoal e a preferência por outros mecanismos podem prejudicar a instauração das comissões.

Neste contexto, apontamos quatro atribuições chave na missão desempenhada pelas comissões da verdade (embora, como veremos adiante, esses objetivos/tarefas possam mudar a depender do caso em questão). São eles identificar: (1) os perpetradores; (2) as causas que levaram aos abusos; (3) as circunstâncias e fatos das violações; e (4) o destino final e paradeiro das vítimas de desaparecimentos forçados (GONZALEZ; VARNEY, 2013). Tais encargos tradicionais das comissões estão incorporados à sua definição.

Apresentado o panorama e as orientações que guiam a instauração de comissões e dada algumas situações que podem influenciar a não instauração, a próxima seção se detém nas teorias sobre condições e fatores que influenciam o estabelecimento de uma comissão da verdade.

### 3.2 POR QUE ADOPTAR UMA COMISSÃO DA VERDADE? EXPLICAÇÕES EM DIFERENTES ESFERAS.

Enquanto boa parte da literatura se engaja nos efeitos que as comissões da verdade podem ter sobre variáveis como democratização, direitos humanos, justiça e reconciliação (ROPER; BARRIA, 2009; BRAHM, 2009), pouca atenção é reservada aos fatores que influem sobre a criação das comissões da verdade. Em outras palavras, o que leva um Estado a escolher e adotar esse tipo de mecanismo/opção de *accountability* entre outras opções disponíveis (POPKIN & ROHT-ARRIAZA, 1995).

Além disso, há pouca articulação e sistematização entre os fatores levantados, carecendo de, como afirma Roper e Barria (2009, p. 374), “um vínculo entre a política

---

<sup>44</sup> Entendido como um comportamento político propenso a anular as desvantagens de uma derrota sofrida. Bobbio (1993).

interna, o papel da comunidade internacional e os atores regionais no estabelecimento de uma comissão”.

O trabalho assume que as teorias de interesse devem abarcar diferentes níveis de análise. Por isso, buscaram-se hipóteses e argumentos sobre porque um Estado adota uma comissão da verdade nas esferas doméstica, regional e sistêmica/global.

Talvez uma das explicações mais aceitas na literatura para o estabelecimento de mecanismos de justiça de transição seja a hipótese do equilíbrio de forças, também chamada de “argumento do poder relativo” (GONZALEZ-ENRIQUEZ & AGUILAR, 2001; GRODSKY, 2009; O’LOUGHLIN, 2013;). Ela sugere que a habilidade do público ou do governo que está saindo de impor sanções ao governo atual para não cumprir suas demandas está ligada com a força relativa de cada ator (O’LOUGHLIN, 2013).

Por essa lógica, comissões da verdade são consideradas mecanismos mais prováveis quando a força relativa das demandas (entre o regime de saída e de entrada) é praticamente a mesma (SKAAR, 1999) ou, como coloca Chapman e Ball (2001), “quando não há claramente vitoriosos ou vencidos”. A necessidade de confrontação encoraja as novas elites a trocarem as perseguições criminais por comissões da verdade como “a solução menos insatisfatória” (HUYSE, 1995 *apud* GRODSKY, 2009, p. 823).

Essa argumentação reflete tangencialmente sobre situações que dificultam a admissão de uma CV. Muitas transições dependem da relação das elites políticas com as chamadas reservas de poder, reincidentes do regime anterior (FREEMAN; HAYNER, 2003). Logo, pouca cooperação por parte do exército e das forças policiais pode tornar difícil a criação e o desenvolvimento do trabalho de uma comissão, uma vez que, em certa medida, se apoiam na colaboração de atores chave das principais instituições responsáveis pela administração da justiça. Ainda, o estabelecimento de uma comissão pode ser dificultado onde ainda exista uma ampla identificação social com os perpetradores ou preocupações que envolvam o frágil processo de desmobilização, desarmamento e reintegração.

Já no segundo nível de análise sugerido, o regional, Brahm (2006) e Sikkink e Walling (2005) argumentam sobre o forte papel que a ONU tem exercido na aderência dos Estados à norma das comissões da verdade. Nesse ponto, é indispensável comentar sobre a diferenciação feita entre os níveis regional e sistêmico – já que ambos se referem à esfera internacional. Embora a influência de uma organização internacional seja fator preponderante nos dois níveis de análise, a adoção de comissões da verdade é tida como uma norma global

com tendências regionais (SIKKINK; WALLING, 2005). Logo, discriminamos a análise em mecanismos regionais de influência e mecanismos sistêmicos de influência.

Segundo a lógica de Sikkink e Walling (2005), “a escolha de uma comissão deve ser inserida no desenvolvimento de normas globais de direitos humanos em que a ‘cascata da justiça’ é promovida por instituições como as Nações Unidas”. O termo cascata de justiça diz respeito exatamente a esse processo de difusão global da justiça de transição<sup>45</sup> dentro do qual nos preocupamos com os mecanismos (atores e processos políticos) regionais e globais desse fenômeno. Regionalmente, o mecanismo investigado está ligado ao chamado efeito vizinhança, que diz que os Estados tendem a emular as políticas dos vizinhos no intuito de socializar-se.

Como ator de influência regional, entendemos não só os Estados, mas também a atuação de uma organização internacional em nível regional, no caso a Organização dos Estados Americanos (OEA), especificamente na figura da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e decisão e nas recomendações da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) – espaços institucionais com escopo de atuação limitado a região latina americana.

As deliberações desse órgão refletem a mudança sugerida pela cascata de justiça: do modelo de responsabilização centrado na imunidade – quando ninguém é responsabilizado pelos abusos de direitos humanos cometidos e as anistias eram os mecanismos mais populares, para um outro paradigma formado por um conjunto de mecanismos voltados para a responsabilização, entre eles, as comissões da verdade (SIKKINK; KIM, 2013; SIKKINK; WALLING, 2005).

Do universo de países que adotaram comissões da verdade até 2005 – entre países da África e da América Latina, essa última região correspondia a 37% do total de comissões da verdade globalmente (SIKKINK; WALLING, 2005), indicando distintos padrões de adoção regionalmente. Finnemore e Sikkink (1998) argumentam que essa tendência regional é reflexo do efeito contágio via Estados críticos que aceleram e reforçam o processo de socialização, o que induziria países a adotarem determinada norma já adotada por Estados com identidade similar.

---

<sup>45</sup> No entanto, na concepção original de Lutz e Sikkink (2001), mais bem desenvolvida por Sikkink (2011), esse processo diz respeito, principalmente, à responsabilização criminal de líderes políticos por violações de direitos humanos por meio de tribunais domésticos ou internacionais. Aqui levamos em consideração que a cascata de justiça é um dos reflexos/facetos da cascata de responsabilização (*accountability norm cascade*) (SIKKINK; KIM, 2013).

No contexto da política internacional o processo de socialização <sup>46</sup> envolve elogios/consagração diplomática ou censura, de forma bilateral ou multilateral, que é reforçada por sanções e/ou incentivos materiais. No caso da região latino-americana, apontamos como evento que indica uma sanção material, a condenação junto a uma organização regional, a corte IDH. Esse tipo de evento expõe de forma negativa e atesta a inadequação e contrariedade em relação aos países vizinhos.

A socialização da norma depende do apoio de atores estatais para endossar a norma empreendida e fazer da socialização parte da sua agenda. Diferentes plataformas organizacionais fornecem diferentes tipos de ferramentas para que os empreendedores façam isso. A participação de organizações internacionais como a ONU e o Banco Mundial (BM) é relevante por contarem com recursos que possibilitam alavancar os Estados fracos ou em desenvolvimento que procuram converter às suas convicções normativas.

Finnemore e Sikkink (1998) estabelecem os atores, motivos e mecanismos dominantes do processo de cascata de justiça como exibido no quadro 04.

Quadro 4 - Cascata de justiça

<b>A cascata de justiça</b>	
<b>Atores</b>	Estados, organizações internacionais e redes
<b>Motivações</b>	Legitimidade, reputação, estima.
<b>Mecanismos dominantes</b>	Socialização, institucionalização, demonstração.

Fonte: Finnemore e Sikkink, 1998, p. 898.

Já sistemicamente, a análise se volta para a atuação da norma internacional de comissões da verdade como uma norma principal e independente que atua sobre o sistema internacional e o comportamento do Estado.

Segundo Finnemore e Sikkink (1998) a cascata é um processo que faz parte do ciclo de vida das normas, onde atores, motivações e mecanismos atuam para a emergência, difusão e internalização da norma. Elas utilizam o argumento do ciclo de vida das normas para explicar estabilidade e mudança na política internacional.

<sup>46</sup> O processo de socialização como descrito pela perspectiva construtivista de Katzenstein (1996), por exemplo, encoraja a variação. No caso desse trabalho, nos preocupamos com a socialização como meio, o mecanismo pelo qual se pode observar o efeito vizinhança.

Por fim, a nível sistêmico, a principal teoria de interesse se baseia em Hirsch (2014), que argumenta em favor de uma mudança de conteúdo ideacional da norma das comissões da verdade. Como explicado em sessões anteriores, as comissões são uma das ferramentas práticas do campo mais amplo da justiça de transição. No entanto, a prevalência desde o surgimento do campo é sobre a adoção de tribunais – sejam domésticos ou internacionais – como mecanismos promotores e garantidores de responsabilização e compatíveis com os princípios do Direito Internacional dos Direitos Humanos. Essa prevalência é evidente nos dados e na teoria elaborada por Sikkink (2011), Sikkink e Walling (2005) e Sikkink e Kim (2013) que coloca os tribunais como respostas automáticas para demandas por responsabilização e justiça.

Além da prevalência dos tribunais como resposta a responsabilização por abusos de direitos humanos, eles são informados como mecanismos superiores e mais legítimos, mesmo que a instauração de comissões da verdade seja vendida também como uma parte necessária para qualquer transição para democracia. É perceptível pelo crescimento do número de comissões em operações<sup>47</sup>, que as comissões da verdade tenham se tornado característica permanente das práticas tanto em situações de transição democrática quanto de pós-conflito, contrariando a tendência, dado os achados mistos sobre os seus efeitos e ceticismo quanto aos méritos (HIRSCH, 2014). Mesmo no que tange o caso sul africano, apontando por vezes como uma comissão que alcançou méritos ao evitar a piora de um desastroso conflito racial, é admitida que os resultados pudessem ter sido limitados em relação ao que foi antecipado.

A explicação para esse comportamento dos Estados em relação às comissões da verdade<sup>48</sup>, segundo Hirsch (2014), parte de que as comissões e o princípio da busca pela verdade emergiram e se institucionalizaram como uma norma internacional. O foco da sua explicação – em outras palavras, o mecanismo causal do seu argumento – está sobre a comunidade epistêmica de justiça de transição que se consolidou após a instauração da comissão da verdade e reconciliação sul-africana.

Essa comunidade de especialistas da busca pela verdade fortificou a ideia da verdade ligada a uma gama de benefícios positivos para os países e contextos por conflito ou pós-autoritarismo. Sua atividade profissional e intelectual foi fator essencial para a expansão do

---

<sup>47</sup> Segundo Hirsch (2014), até 2009, existiam quatro comissões em operação.

<sup>48</sup> Hirsch (2014) utiliza o termo comissões da verdade e reconciliação como sinônimo e referência a comissões da verdade no geral. Porém, como já explicado em seção anterior neste trabalho, o termo escolhido pela autora assume que a reconciliação é uma característica comum e inerente às comissões da verdade; porém, é um objetivo que pode ser ou não incorporado pelas comissões da verdade na prática.

papel das comissões da verdade com esse conteúdo e perfil e, além disso, criou espaço para um conjunto de novas expectativas internacionais (HIRSCH, 2014).

No entanto, como dito anteriormente, a academia pouco localiza e articula as condições que levam a escolha de um órgão de justiça de transição em especial. Em outras palavras, tais condições são pouco sistematizadas junto a dimensões mais amplas de análise. Prevalece Acaba, assim, prevalecendo na literatura análises conjunturais e causais limitadas ao âmbito doméstico, como: características do regime, características do processo transicional, a forma pela qual o regime ou conflito acabou, as forças políticas que prevalecem ao longo do conflito e durante transição (HIRSCH, 2014).

De acordo com essas explicações, a decisão do Estado de ter uma comissão da verdade depende isoladamente das respostas locais às demandas e preocupações domésticas. Hirsch (2014) chama esse tipo de explicação de explicações dirigidas pela demanda. Atender a essas demandas é do interesse dos tomadores de decisão, uma vez que estão primordialmente interessados na estabilidade do novo regime. Nesse sentido, as comissões passaram a ser uma alternativa doméstica para o novo regime se desvencilhar da imagem negativa do anterior e legitimar-se numa nova ordem pautada pela plausibilidade e *accountability*.

Nesses levantamentos, os fatores internacionais são citados como aqueles que facilitam a instauração de processos de responsabilização, mas não como elementos ou razões determinantes. Logo, a explicação da dimensão sistêmica se fundamenta no argumento de Hirsch de que as escolhas dos Estados não são tomadas em um cenário de “vazio de ideias” (2014, p. 14, tradução nossa). Assim, a escolha é feita dentro de um ambiente onde as ideias do que é certo e errado já estão previamente definidas entre a comunidade de Estados em torno da ideia das comissões da verdade como uma política internacionalmente desejada na última década (HIRSCH, 2014). Dessa forma, conjuga atores e processos internacionais e domésticos e a interação entre eles.

Outro ponto essencial dessa explicação<sup>49</sup> é que ela, diferente de outras explicações do âmbito internacional (LUTZ; SIKKINK, 2001; SIEFF; WRIGHT, 2001; SIKKINK; WALLING, 2005), não parte do pressuposto de que as comissões da verdade, junto dos

---

<sup>49</sup>É importante ressaltar sobre o desenvolvimento da argumentação de Hirsch (2014), que uma vez que sua pergunta geral de pesquisa é como a norma de comissões da verdade e reconciliação emergiu e se espalhou, ela se baseia primordialmente em todo o processo descrito no clássico trabalho de Finnemore e Sikkink (1998) do ciclo de vida das normas. Esse processo é citado aqui na dimensão regional, porém, só em uma das suas fases, a de “cascata”. O foco da dimensão sistêmica do trabalho se baseia no argumento de mudança no conteúdo dessa norma e nos atores internacionais que atuaram nesse processo.

tribunais, são reflexo de uma mesma norma, a norma de justiça. O argumento da autora e a base da dimensão sistêmica é que, embora seja parte indubitavelmente dessa norma,

[...] a prática das comissões da verdade [...] passou a incorporar um conjunto de valores e objetivos distintos dos valores e objetivos da justiça criminal. [...] É precisamente essa distinção que explica o surgimento da norma internacional de busca da verdade por seu próprio direito (HIRSCH, 2014, p. 15, tradução nossa).

Conceitualmente o estágio “anterior ao de norma” das comissões da verdade (*pre-norm*, que corresponde à fase de emergência das comissões da verdade como fenômeno político internacional e mecanismo prático) é muito diferente da prática e racionalidade das comissões mais recentes. Como afirma Hirsch (2014, p. 818, tradução nossa), “elas emergiram como uma terceira via fora do legalismo universal do modelo de Nuremberg e o modelo de amnésia coletiva praticada por Portugal e Espanha nos anos 1970”. No entanto, sua constituição como norma internacional as tornou significativamente diferentes e essa mudança tem como marco/ponto crítico a comissão da verdade e reconciliação sul africana que empreendeu nova racionalidade e funcionalidade em torno do organismo.

Com essas proposições em vista, esperamos observar como manifestações dessa dimensão influenciando o processo de criação de uma comissão da verdade, as referências ao conteúdo da norma como independente e voltada a necessidades particulares do país e seu contexto.

Nesse seguimento, nas próximas sessões se introduz o caso investigado: a criação da comissão da verdade do Brasil. Optando por não recontar toda a história da ditadura militar no Brasil e buscando comprometimento com o desenho de pesquisa proposto, recorre à narrativa dos eventos históricos de interesse, ou seja, que de forma direta ou indireta tem relação com o resultado investigado. Logo, não é uma narrativa histórica, sublinhando os pormenores dos eventos históricos, mas sim uma narrativa empírica do caso que tem como orientadora as teorias de interesse. Elas estão organizadas no quadro 05.

Quadro 5 - Teorias de interesse

Teoria/hipótese explicação	ou	Nível de análise	Observação esperada
Teoria do equilíbrio de forças ou poder relativo		<b>Doméstico</b>	<b>Ações de pressão por parte dos setores militares e civis e uma atitude conciliadora por parte do regime</b>

			<b>democrático em vigor</b>
Teoria do efeito contágio	<b>Regional</b>		<b>Adoção por pressão de organismo regional e países vizinhos.</b>
Teoria da mudança de conteúdo da norma	<b>Sistêmica</b>		<b>Discurso da comissão como mecanismo independente e principal por parte dos líderes.</b>

O caso aludido pelo trabalho versa especificamente sobre a Comissão Nacional da Verdade do Brasil e as motivações que levaram à sua criação – corrente pouco contemplada pelos estudos em justiça de transição.

#### **4 METODOLOGIA: MAPEAMENTO DE CASO E EQUIFINALIDADE DO RESULTADO**

Este capítulo busca apresentar o arcabouço metodológico e os procedimentos adotados na pesquisa.

Dado o interesse em ir além de uma identificação de causalidade entre variáveis independentes e dependentes, o capítulo apresenta o uso do *process tracing* como técnica para traçar os mecanismos causais que levaram ao resultado concreto da criação da comissão. Basicamente, o *process tracing* é um conjunto de técnicas para estudar mecanismos causais em um único caso. Busca, nesse sentido, descobrir o processo causal interveniente, ou seja, o conjunto de partes que interagiram levando ao resultado de interesse. A variação de *process tracing* utilizada é a “explicação de resultados” (tradução nossa), em que se busca chegar a uma explicação minimamente suficiente (BEACH; PEDERSEN, 2013) sobre o que foi produzido por um caso específico. Não tem, pois, ambições de generalização para uma população de casos, a princípio. Porém, as evidências e mecanismos conceituados para esse caso podem, eventualmente, ser atribuídos a uma população maior de casos.

Levando em consideração alguns aspectos do caso brasileiro e o propósito da pesquisa, o que leva diretamente ao tipo de *process tracing* usado, as teorias de interesse foram selecionadas de forma termos para examinar uma teoria por nível de análise. Sendo assim, ordenamos o conjunto de possíveis explicações em três níveis – de onde podemos observar atores e processos: nível doméstico – sintetizado à teoria do equilíbrio de forças; nível regional – efeito vizinhança via processo de socialização; nível sistêmico/global – expansão e percepção das comissões da verdade como um mecanismo independente e principal dentro da esfera da justiça de transição.

Essa abordagem se justifica uma vez que a busca por explicações para a criação de comissões da verdade na literatura especializada tem se detido à perspectiva de causalidade – ou seja, do impacto de uma variável sobre a outra, sem separar o argumento teórico do modelo de análise e não desenredando os mecanismos causais das hipóteses propostas, que podem ser avaliadas a partir das evidências encontradas no caso.

O problema teórico que se sobressai é destarte, o das determinações de um evento político, que serão sistematizados a partir da articulação dos nexos causais que explicam o resultado do caso da criação do organismo. Por isso, o capítulo em seus tópicos aclara o conceito de estudo de caso, mecanismos e evidências causais e as técnicas e procedimentos utilizados para a análise do caso.

#### 4.1 O ESTUDO DE CASO COMO ARCABOUÇO METODOLÓGICO

Os estudos de caso necessitam de acurada demarcação conceituais dentro das ciências sociais, dadas as diferentes tradições e bases epistemológicas que subjazem e formularam o conceito. De forma simplificada, essa variação estaria contida entre dois polos: a explicação causal e a interpretação (YANOW *et al.* 2008 *apud* REZENDE, 2011). Nesse sentido, diferentes tradições ao longo desse polo – que se aproximem mais de um ou outro – fornecerá diferentes conceituações de estudos de caso.

Vennesson (2008) pontua uma diferenciação interessante entre caso e estudo de caso, onde um caso se refere a um fenômeno ou evento escolhido, conceitualizado ou analisado empiricamente como a manifestação de uma classe mais ampla de um fenômeno. Já o estudo de caso é pontuado como uma estratégia de pesquisa baseado na investigação empírica mais aprofundada de um pequeno número de fenômenos. Tem o intuito de explorar a configuração de cada caso<sup>50</sup> e elucidar as características de uma classe de fenômenos mais amplos e similares, desenvolvendo e avaliando nesse exercício explicações teóricas (RAGIN 2000, *apud* VENNESSON, 2008).

Logo, enquanto que o primeiro polo da explicação causal “compreende os estudos de caso como um conjunto de métodos utilizados em pesquisa comparativa (do tipo *multi-site*), voltadas para a produção de inferências causais e testes de hipótese” (REZENDE, 2011, p. 305), o segundo polo considera os estudos de caso como “uma metodologia de pesquisa que enfatiza aspectos relacionados ao significado, interpretação e reflexividade das ações sociais e, para tanto, se utilizam de desenhos de pesquisa de caso único (*single-case*)” (REZENDE, 2011, p. 305). Nesse sentido, o pesquisador faz uso do estudo de caso de forma a privilegiar o contexto e as narrativas concernentes a ele, voltadas para a descrição densa da realidade estudada (REZENDE, 2011), pois, “os estudos de caso representam agentes ou instancias situadas historicamente” (ABOTT, 2001 *apud* Rezende, p.305).

É necessário acrescentar que os estudos de caso podem ser compreendidos, também, como reduções analíticas direcionadas por teorias, hipóteses e conceitos utilizados,

---

<sup>50</sup> A ideia de configurações de casos é intrínseca aos chamados *set theoretical methods*, um conjunto de estratégias de pesquisa que compartilham, segundo Schneider e Wageman (2012), pelo menos três características: trabalham com resultados de conjuntos que representam conceitos de ciências sociais; percebem as relações entre os fenômenos sociais como relações estabelecidas; e em terceiro lugar, tais relações não analisadas em termos de necessidade e suficiência e as formas derivadas delas, chamadas INUS e SUIN. Entre os *set-theoretical methods* o mais bem desenvolvido seria o *qualitative comparative methods* (QCA).

representando, assim, escolhas metodológicas fortemente dependentes do propósito da pesquisa.

Eles sofrem, no entanto, com alguns problemas e fortes críticas quanto à sua validade. Há duas críticas principais: a sua indeterminação como desenho de pesquisa e a seleção dos casos/viés de seleção. O primeiro ponto, diz respeito aos estudos de caso não se prestarem ao controle das condições e variáveis, como é o caso das análises estatísticas e observações experimentais. Com isso, eles não serviriam para o propósito da generalização.

Já o segundo, tem relação com o que é expresso por Seawright e Gerring (2008) de que a análise e seleção do caso são tarefas inter-relacionadas. Segundo Rezende (2011, p.308), “as técnicas para seleção de casos [...] devem envolver procedimentos de seleção não aleatória e envolvem intencionalidade do pesquisador, com isso, as chances da introdução de viés subjetivo nos resultados gerados pela pesquisa”.

O problema de seleção de casos/viés de seleção estaria ligado à questão da generalização, uma vez que a maioria dos estudos de caso é para elucidar, na realidade, características que transbordam o caso em si. Por isso, quando há a ambição de generalização, mesmo que em caráter provisório, a escolha do caso deve representar uma população (SEAWRIGHT; GERRING, 2008). Por exemplo, se os casos são entendidos como países, a população deles será uma região (América Latina), um tipo particular de país (exportadores de petróleo), ou até mesmo todo o mundo em determinado período de tempo.

Outra questão sensível à seleção de casos são, no fundo, os critérios para essa escolha. Além da questão da representatividade do caso, já citada, a seleção pode ser influenciada pela proeminência teórica de determinado caso e, embora considerações pragmáticas como tempo, dinheiro e *expertise* sejam fatores legítimos para a seleção de caso, eles não fornecem o que Seawright e Gerring (2008, p.295) destacam como “justificação metodológica” (tradução nossa). Ou seja, o porquê do caso A ser melhor que o caso B e quais as propriedades do caso selecionado que comportam o resto da população de casos.

Em resumo, a escolha de um caso é dirigida, assim, pela maneira que o caso está situado ao longo de duas dimensões: o quanto é uma amostra representativa e se tem variação útil nas dimensões de interesse teórico (SEAWRIGHT; GERRING, 2008)<sup>51</sup>.

Como dito anteriormente, por ser um termo ambíguo envolvendo um conjunto heterogêneo de técnicas de pesquisa e tradições epistemológicas, os estudos de caso contam

---

<sup>51</sup> Seawright e Gerring (2008) formularam uma tipologia de estudo de caso, com base na conexão entre o tipo de caso e a estratégia de seleção, que também depende sensivelmente do tipo de questão de pesquisa e do tipo de explicações pretendidas. Assim, de acordo com esses autores, as técnicas/tipos de estudo de caso podem ser: típicos, diversos, extremos, desviantes, exemplares, cruciais, *pathway*, similares e diferentes.

com diferentes definições, necessitando ser continuamente diferenciados. Alguns autores, como Rezende (2011, p.304), consideram que os estudos de caso são mais corretamente compreendidos a partir de uma perspectiva metodológica comparativa, “deliberadamente compreendidas para produzir explicações causais e interpretações densas [...]”, diferenciando-se do que chama de “observações singulares”, destituídas de conexões com teoria e método.

Já Seawright e Gerring (2008, p.296) esclarecem a definição de estudo de caso no que tange o propósito da pesquisa; logo, pode ser “a análise qualitativa ou quantitativa de uma única unidade ou um pequeno número de unidades (os casos), onde o objetivo do pesquisador é entender uma classe mais ampla de unidades similares (a população de casos) ou, o objetivo pode ser, por sua vez, elucidar características específicas de um caso particular”.

Finalmente, os estudos de caso não devem ser tratados e comparados metodologicamente a partir do olhar, conceitos e princípios dos métodos quantitativos, uma vez que esses se voltam mais para analisar as causas dos efeitos e menos os efeitos das causas. Para esse fim, os estudos de caso validam sua produção de conhecimento a partir de técnicas como o *process tracing* – definido a partir da sua ambição de mapear mecanismos causais. Com o foco em mecanismos causais, é possível aos estudos de caso, a partir do *process tracing*, desenvolver generalizações contingentes, servindo também para a construção de teorias e a verificação das condições específicas dos resultados distintos (já que podem ocorrer a partir de um conjunto específico de causas, pois o contexto importa).

## 4.2 CONCEITUAÇÃO DE MECANISMO CAUSAL

Dentre as vantagens dos estudos de caso apontadas pela literatura está o seu uso para teste de teorias, devido ao fato de que “as predições testadas com os estudos de casos são muito fortes, uma vez que estão associadas a eventos considerados como raros, únicos, do tipo ‘cisne negro’” (TALEB, 2010 *apud* REZENDE, p. 311). Nesse sentido, as análises de caso dependem fortemente dos agentes envolvidos no contexto, das instituições e fatores causais que não podem ser previstos por padrões de repetição – típicos dos modelos e abordagens estatísticas. Nessa linha, os estudos de caso estão associados à vantagem de poder compreender o modo como ocorrem os processos causais propostos pela teoria, aclarando os mecanismos causais envolvidos no fenômeno estudado. Dessa forma fornecem “importantes respostas para averiguar se a(s) teoria(s) proposta(s) se alinham (ou se afastam) a uma realidade analisada” (REZENDE, 2011, 311).

Quando os pesquisadores recorrem aos mecanismos para construir explicações, eles buscam identificar quais desses tornam plausível a conexão entre variáveis dependentes e independentes, orientados por uma teoria (REZENDE, 2011; VENNESSON, 2007). Em outras palavras, a explicação ancorada na identificação de mecanismos deve distinguir e montar o processo causal a partir das evidências do caso, que se articulam num dado modelo causal (REZENDE, 2011).

Apesar da diversidade conceitual sobre o que vem a ser um mecanismo causal (BEACH et al. 2013) – que subjaz a dispersão conceitual em torno da técnica de *process tracing* – um mecanismo causal pode ser compreendido como “processos causais que produzem um dado fenômeno. [...] mostram como ocorrem os processos de causação entre as variáveis independentes x e a variável dependente y” (REZENDE, 2011, p. 325). Eles são fundamentalmente importantes para a análise política no que tange a tarefa de particularizar os aspectos relevantes do contexto explicando como ocorrem fenômenos em condições contingentes.

Segundo Hedström (2005 *apud* REZENDE, 2011, p.327),

[...] a ideia subjacente às explicações por mecanismos reside na especificação dos mecanismos ou conexões causais que mostram de forma mais nítida como um fenômeno específico ou determinados resultados foram produzidos numa dada realidade.

Já segundo Glennan (1996) *apud* Beach e Pedersen (2013), de maneira simplificada, os mecanismos são “um complexo sistema que produz um resultado da interação de um conjunto de partes”. Eles são os componentes principais do *process tracing* e podem construir bastante para a pesquisa de estudo de caso, tanto a partir de uma abordagem empírica positivista quanto de uma interpretativista (VENNESSON, 2007).

#### 4.3 PROCESS TRACING E SUAS VARIAÇÕES: FERRAMENTAS PARA O ESTUDO DE MECANISMOS CAUSAIS

O tipo de inferência ambicionada pelo *process tracing* difere de outros métodos de estudo de caso, ou de poucos casos (*small-N case studies*) o que, por sua vez, leva a diferentes metodologias de investigação. Grosso modo, segundo Beach e Pedersen (2013) o *process tracing* preocupa-se com a presença/ausência de mecanismos em estudos de caso únicos, enquanto que outras técnicas de estudo de caso, como o método da congruência, têm foco explícito na correção entre  $X \rightarrow Y$  e na produção de inferências que atravessem o caso (*cross-*

case). Rezende (2011) conceitua *process tracing* como um método associado a estratégias de pesquisa voltadas para identificar a ação de processos causais intervenientes, ou seja, voltadas à identificação, mapeamento e análise dos caminhos e processos causais que ligam determinada explicação *X* ao resultado *Y*. É subjacente a esse método a suposição de haver causalidade múltipla e equifinalidade nos fenômenos sociais.

Embora tradicionalmente a literatura tenha tratado o *process tracing* como um método único (BEACH; PEDERSEN, 2013), diferentes situações nas quais o método pode ser usado demandam diferentes ferramentas metodológicas, levando, por sua vez, a distinção do método em três variantes que refletem diferentes propósitos de investigação: *theory-testing process tracing*; *theory building process-tracing* e *explaining-outcome process-tracing*. A falta dessa discriminação dentro do estado da arte da literatura leva a orientações pouco clara sobre a aplicação do *process tracing*, bem como sobre a avaliação do seu uso.

Sem fazer a diferenciação entre o que é recomendado e o que é praticado (BEACH; PEDERSEN, 2013), a literatura acaba intuitivamente recomendando um único tipo de *process tracing*, o teste de teoria, onde se faz um teste dedutivo de se o mecanismo retirado de uma teoria generalizável está ou não presente no caso em questão. No entanto, essa variante centrada na teoria não se aplica a investigações, bastante recorrentes, de pesquisas muito mais centradas no caso que na teoria (*case-centric* a despeito de *theory-centric*). Esse desarranjo tem importantes implicações metodológicas para o desenho de pesquisa empregado, segundo Beach e Pedersen (2013), pois as variações do *process tracing* acabam se distinguindo em quatro pontos principais: primeiro, como anteriormente colocado, se está centrado na teoria ou no caso; segundo, o que entendem por mecanismo causal; terceiro, os tipos de inferências feitas sobre se o mecanismo hipotético está presente no caso ou para explicar um resultado particular; e, quarto, se podem trabalhar juntamente com desenhos de métodos mistos<sup>52</sup>.

A primeira variação é a de teste de teoria (*theory-testing process tracing* – TTPT). Ela deduz uma teoria da literatura pertinente e então testa se o mecanismo causal está presente no caso a partir da averiguação de das evidencias do caso. Possibilita assim, verificar inferências dentro do caso sobre se o mecanismo funciona como esperado e/ou se estava presente como um todo (BEACH; PEDERSEN, 2013).

O segundo tipo é o de construção de teoria (*theory-building process-tracing* – TBPT) e procura construir uma explicação generalizável a partir da evidencia empírica. Segundo

---

<sup>52</sup> A definição de métodos mistos faz referencia a combinação de técnicas qualitativas e quantitativas, como a entrevista e a observação participante com modelos de regressão, respectivamente. Ver PARANHOS *et al.* (2006).

Beach e Pedersen (2013), embora seja “analiticamente útil, tem poucas orientações a respeito”.

O terceiro e o tipo que exploraremos com mais rigor nesse trabalho é o de explicação de resultados (*explaining-outcome process tracing* – EOPT). Nesse tipo de *process tracing*, o objetivo é construir uma explicação mínima suficiente de um resultado intrigante (*puzzling outcome*) em um caso histórico específico em que as ambições da pesquisa estão muito mais centradas no caso que na teoria. Nessa perspectiva, essa variante possibilita a utilização do componente da narrativa histórica – estruturada a partir de modelos teóricos – de forma a aumentar nossa confiança<sup>53</sup> (BÜTHE, 2002).

Para corroborar esse prisma, McCloskey (1991 *apud* BÜTHE, 2002, p. 484) afirma: “[...] quando as variáveis se transformam em si mesmas, temos uma história emocionante a contar, mas a menos que conheçamos sua metáfora [seu modelo]... não temos como dizer isso” (tradução nossa). Logo, a *temporalidade* do processo histórico subjaz a narrativa e, segundo Büthe (2002, p. 6) “é uma característica distintiva do fenômeno histórico como objeto de estudo”. É uma característica que, no entanto, precisa da atenção à sequência para que o processo/narrativa histórica possa ser modelado (tradução nossa).

A demanda por teorização aqui é mais eclética, o que envolve a apresentação do resultado do caso, em geral, a partir de uma combinação de diferentes mecanismos. Nesse sentido, em relação aos mecanismos que compõe a explicação do processo causal, alguns são específicos ao caso, e, assim, ao contrário do que ocorre nas outras duas variações, não são sistemáticos. Essa peculiaridade limita a generalização das conclusões chegadas por via EOPT.

Sobre a apresentação da informação empírica, Büthe (2002) acrescenta – e assim correlaciona-se com o EOPT – que narrativas baseadas em técnicas como o *process tracing* são úteis quando queremos testar modelos sobre processos históricos. Não partimos da análise da criação da comissão da verdade como um processo histórico macro. Porém, a narrativa sobre esse processo sugere algumas vantagens para o exame do caso e investigação das condições que levaram ao resultado: apresenta informação sobre as etapas do processo causal; contextualiza esses passos de forma que o processo fique evidente – ao invés de fragmentado

---

<sup>53</sup> Essa compreensão está ligada ao conceito de validade externa: a extensão em que determinada norma, regra, modelo ou medida representa corretamente o conceito do estudo ou o grau em que a medida está livre de erro. A compreensão desse conceito pode variar sensivelmente entre as pesquisas qualitativas e quantitativas. Logo, enquanto na pesquisa quantitativa se refere muito mais a objetividade e a possibilidade de replicação da pesquisa ou experimento, a pesquisa qualitativa se preocupa se as evidências fornecem o apoio necessário as suas conclusões.

em passos analíticos; e permite a incorporação do que chama de detalhes matizados (*nuanced details*). A ideia da inclusão desses detalhes não se refere à inclusão de fatores *ad hoc* a narrativa, mas a consideração teórica de mecanismos não sistematizados e ecléticos. Em outras palavras, informações contextuais adicionais devem ser fornecidas uma vez que afetem elementos salientes ou estejam considerando as contingências históricas particulares do caso (BÜTHER, 2002).

Aqui consideramos três explicações/modelos/argumentos em dimensões diferentes para direcionar a narrativa e construir ao final uma narrativa única que contenha os mecanismos/condições mais influentes de cada dimensão presentes no processo que levou a criação da CNV. Cada narrativa se torna, nesse sentido, uma unidade de observação – uma “prova de plausibilidade” nas palavras de Büthe (2012, p. 8) – para se chegar a uma narrativa única, o *explanandum* do processo que levou a criação da CNV.

Faz-se necessário pontuar também, como alertam Beach e Pedersen (2013) que nenhuma reivindicação é feita sobre determinado mecanismo ser a única causa ou condição para o resultado. Isso porque os fenômenos políticos são formados por diferentes características de regularidade e previsibilidade; irregularidade e imprevisibilidade; e de interação e resolução de problemas<sup>54</sup> (VENNESSON, 2007).

Ao abrir a possibilidade de combinar abordagens positivistas e interpretativistas, o *process tracing* permite ao pesquisador explorar, como afirma Vennesson (2007, p. 232), “tanto as perguntas ‘o que’ causais quanto as perguntas ‘como’ causais”. Esse tema será brevemente tangido brevemente nas sessões seguintes.

#### 4.4 A ANÁLISE DE CONTEÚDO COMO FERRAMENTA PARA O *PROCESS TRACING*.

Testar se um mecanismo causal está presente na análise via *process tracing* envolve perceber se as predileções levantadas e baseadas na teoria correspondem com a realidade. Em outras palavras, se encontramos evidências previstas das partes dos mecanismos propostos pela teoria em comparação com as observações baseadas em dados, as evidências previstas são análogas ao que Collier *et al.* (2010) chamam de “observações do processo causal”. Essas observações somente se tornam evidências, segundo Beach e Pedersen (2013), após serem avaliadas a partir do uso conhecimento contextual do caso.

---

<sup>54</sup> Julgou-se necessário aqui acrescer o trecho original “*Political phenomena have clock-like (regular, orderly, predictable), cloud-like (irregular, disorderly, unpredictable) and interacting (creative, adaptive, problem-solving) characteristics* (Vennesson, 2007, p. 232)

Logo, encontrar evidência faz parte do processo de demonstrar a existência de parte(s) do mecanismo causal do evento analisado. Existem, assim, diferentes tipos de evidência e diferentes formas de acessá-las. Beach e Pedersen (2013) levantam quatro tipos de evidência: padrão, sequência, vestígio e descrição ou relato.

As que particularmente nos interessam para o caso em questão são as duas últimas categorias. A evidência do tipo vestígio (*trace*) é aquela em que a mera existência fornece prova de parte do mecanismo hipotético está operando (BEACH; PEDERSEN, 2013). Por exemplo, o registro do tempo em que ocorreu uma reunião fornece evidências para esse encontro. Relacionada com o tipo anterior, as evidências do tipo descrição ou relato se referem mais ao conteúdo do material empírico encontrado. Por exemplo, o que foi em detalhes discutido na reunião ou mesmo uma descrição oral do que ocorreu.

Para mapear evidência do tipo de relato, a análise de conteúdo é bastante adequada. É um conjunto de técnicas de análise de comunicações, destacando, neste campo, a importância da semântica para o desenvolvimento desse método (CAMPOS, 2004). Nesse sentido, Bardin (1977 *apud* CAMPOS, 2004) configura a análise de conteúdo como um conjunto de técnicas de análise das comunicações, que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens.

A análise de conteúdo pode ser dividida em três fases: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados (ALVES, FIGUEIREDO FILHO, HENRIQUE, 2015). A última fase remete a uma discussão sobre os limites entre conteúdos manifestos e latentes na pesquisa qualitativa (CAMPOS, 2004). Sobre isso é importante não desconsiderar um pressuposto básico da pesquisa qualitativa: a consideração dos significados atribuídos pelo sujeito de pesquisa (CAMPOS, 2004). O respeito a esse princípio requer, no entanto, o equilíbrio entre o que Campos (2004) coloca como “formalismo excessivo que prejudique a capacidade intuitiva do pesquisador” e uma abordagem excessivamente subjetiva de forma que o texto passe a ser um confirmador de ideias.

Essa terceira fase exercita e serve, por fim, à inferência e à interpretação. Nela o pesquisador confronta as evidências, dados, e resultados encontrados com a teoria utilizada. Também é importante discutir como os resultados observados se relacionam com o conhecimento acumulado em determinada área de pesquisa (ALVES, FIGUEIREDO FILHO, HENRIQUE, 2015).

O tipo de inferência obtida com a análise de conteúdo, assim como possibilitado pela abordagem subjacente ao *process tracing*, pode ter natureza causal ou descritiva, o que depende também, como já mencionado, do propósito da pesquisa.

#### 4.5 DESCRIÇÃO E INFERÊNCIA DESCRITIVA COMO FERRAMENTA ANALÍTICA

Em contraste com as respostas dadas por argumentos causais para perguntas do tipo “por que?”, a causalidade engloba qualquer argumento no qual um fator causal seja elencado como causador de mudança em um resultado (GERRING, 2012). É importante discernir que o a pesquisa baseada na descrição não tem somente o interesse de compreender, delegando o papel da explicação à pesquisa causal; afinal, uma vez que argumentos baseados em efeitos causais não fornecem explicações acuradas sobre a relação entre variáveis, esta função é desempenhada pelos mecanismos causais. Ou seja, argumentos descritivos podem desempenhar funções explicativas.

Mesmo com as dificuldades metodológicas assumidas, é possível argumentar em favor da inferência descritiva como uma forma generalizante de inferência. O uso desse tipo de inferência abre caminho para uma maior atenção delegada à fecundidade e ao contraste espacial criado pelo trabalho descritivo. A descrição, com o intuito de gerar inferências, não se associa a mera narração de uma história ou o relato de dados confusos (GERRING, 2012).

Além disso, como pontuado pela diferenciação entre argumentos causais e descritivos, nem sempre um tem a tradicional função de explicar enquanto o outro tem a função primária de compreender um dado fenômeno. Isso porque a maioria dos argumentos causais é, na verdade, mais sobre efeitos causais e menos sobre mecanismos causais; ou seja, acaba fornecendo poucas informações sobre como se dá a relação entre X e Y (GERRING, 201s).

Dessa forma, afirma Gerring (2012) “muitos argumentos descritivos devem ser visto como realizando uma função explicativa, especialmente quando são constitutivos”.

#### 4.6 PROCEDIMENTOS ADOTADOS

Dado os pressupostos metodológicos adotados pelo trabalho, alguns procedimentos tomados devem ser aclarados antes de se apresentar o caso em detalhes.

O capítulo seguinte apresenta a narrativa do caso da criação da comissão da verdade brasileira e para coletar as evidências sobre cada nível de análise elencado – que contém as

explicações sugeridas para a criação da comissão – os recursos usados foram entrevistas e o mapeamento de eventos divulgados pela mídia (jornais de grande circulação, principalmente o Estado de São Paulo, O Globo e a Folha de São Paulo).

Além disso, as manifestações sociais de organizações e sociedade civil foram mapeadas via declarações e cartas oficiais divulgadas por essas entidades.

As informações demandadas pela questão de pesquisa são bastante específicas, pois tangem o momento que antecede a criação da comissão da verdade. Embora esse evento tenha relação com a evolução dos mecanismos de justiça de transição adotados pelo Brasil, os procedimentos buscam declarações e conteúdo referentes às teorias levantadas. Devem corresponder, nesse sentido, ao período em que a ideia de uma comissão da verdade começou a ser discutida publicamente nos círculos políticos brasileiros.

## 5 O CASO DA COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE

Visando atender às exigências metodológicas do desenho de pesquisa elegido, o capítulo faz uso da descrição para dar significado ao fenômeno, localizando o caso junto a uma determinada categoria de fenômeno social. Atende, pois, a necessidade de apresentar argumentos descritivos para formular proposições e asserções acerca do caso, ultrapassando narrativa histórica.

### 5.1 AS ORIGENS TRANSICIONAIS DA COMISSÃO

Esse tópico toca no ponto histórico referente à ditadura militar no Brasil – suas fases e as principais ações ocorridas em cada uma delas. Embora esse retorno histórico seja necessário, o tópico passa pelo período transicional de 1983 a 2000, no qual foram tomadas iniciativas e desenredados processos que fazem parte do curso da justiça de transição no Brasil, que tem como último estágio a criação da comissão nacional da verdade em 2012.

Para guiar essa narrativa, é importante reforçar e diferenciar dois conceitos fundamentais que permeiam a narrativa: o de transição democrática e de consolidação democrática. O conceito de transição pode ser compreendido como um estágio da democratização caracterizado por uma grande incerteza e, especialmente, carregado com o risco da reversão ao regime autoritário. Esse risco, em geral, está atrelado à ausência ou carência de alguns fatores que auxiliam o processo de democratização, como a liberalização econômica e as organizações civis (SHIN, 1994). Esse estágio também pode ser considerado híbrido, na medida em que instituições do novo regime coexistem com a do antigo regime, até mesmo compartilhando poder – em conflito ou por acordo (SHIN, 1994).

A consolidação de um regime democrático, por conseguinte, representa mais que a mera passagem de tempo entre um regime e outro (SHIN, 1994). Esse conceito, muito ligado à estabilidade, envolve mais o estabelecimento de compromissos com princípios democráticos<sup>55</sup> que a instauração de instrumentos democráticos em si (democracia procedimental) (WHITEHEAT, 1989 *apud* SHIN, 1994). Nesse sentido, a noção de consolidação se vincula com a qualidade do desempenho e do processo democrático (SHIN, 1994). Nas palavras de Linz (1990, p.158), uma democracia está consolidada quando:

---

<sup>55</sup> A ideia de compromisso com princípios democráticos pode ser assimilada em Putnam (1993) como cultura político democrática e sua evolução é fator chave na consolidação da democracia e motivo do porquê da fase de consolidação levar décadas ou até gerações para concluir seus processos.

[...] nenhum dos principais atores políticos, partidos ou interesses organizados, forças ou instituições consideram que existem alternativas ao processo democrático para chegar ao poder e que nenhuma instituição ou grupo político tem direito a vetar a ação de tomadores de decisão democraticamente eleitos (tradução nossa).

O processo de alcançar a consolidação democrática exige, assim, abandonar ou alterar os próprios acordos e arranjos que facilitaram a conclusão da fase de transição, mas que, por sua vez, impedem a expansão das oportunidades democráticas.

Com essas concepções ressaltadas, procuramos delinear a trajetória transicional brasileira. Segundo Codato (2004), o golpe político-militar de 31 de março de 1964 só se consolidou como regime autoritário em 1968, após a edição do ato institucional número 5 (AI5). Essa ideia deriva da compreensão de que a evolução do regime ditatorial militar brasileiro passou por ciclos de repressão e liberalização, ou seja, de intensificação do autoritarismo e atenuação das restrições estabelecidas sobre as atividades políticas nos seus 25 anos (1964-1989) de duração. Esse caráter não linear do regime pode ser observado no quadro montado por Codato (2005, p. 4) e compreendeu seis governos diferentes.

Quadro 6 - Ciclo político do regime ditatorial-militar no Brasil.

<b>Ciclos de repressão</b>	<b>Ciclos de liberalização</b>
1) <b>1964-1965: eliminação de atores políticos ligados ao populismo (líderes partidários, sindicais) e a posições de esquerda em geral (AI 2).</b>	1) 1965: adoção de uma “política de retorno a normalidade” pelo governo Castello Branco, a fim de constitucionalizar o regime (AI 4).
2) <b>1966-1967: consumação dos expurgos políticos após a edição do AI 2 em outubro de 1965.</b>	3) 1967-1969: adoção da política de alívio pelo governo Costa e Silva que envolvia tentativas de negociação com a oposição.
4) <b>1969-1973: enfrentamentos com a luta armada e a constituição de um aparelho repressivo militar</b>	2) 1974-1976: “política de distensão” no início do governo Geisel.
5) <b>1975-1976: concentração da repressão em São Paulo a fim de enfrentar a emergência de uma grande frente da oposição.</b>	3) 1977-1979: Retomada da distensão pelo governo Geisel após o pacote de abril de 1977 tendo como objetivo final a revogação do AI 5.
6) <b>1979-1984: repressão aos movimentos sociais e trabalhadores rurais e urbanos, principalmente o novo movimento sindical.</b>	4) 1979-1984: continuidade da “política de distensão” na “política de abertura” do governo Figueiredo.

Codato (2004, p. 14)

Sua trajetória pode ser dividida, segundo Codato (2005) em cinco fases: a primeira é a de constituição do regime e se refere aos governos de Castello Branco e Costa e Silva (março de 1964 a dezembro de 1968), quando se deu o golpe militar e a derrota definitiva da dinâmica e prática populista (1946-1964).

Os traços marcantes dessa fase podem ser refletidos nos AIs editados na época. O AI 1 instava a “reconstrução econômica, financeira, política e moral” do país e o AI 2<sup>56</sup> concentrava-se no combate das consequências nefastas do regime populista de Goulart: a corrupção e a subversão. Para isso, suprimiu todos os partidos populistas (artigo 18) e determinou que todas as eleições presidenciais seriam, a partir de então, ser indiretas (artigo 9). De 1964 a 1968 o regime político militar saiu de uma conjuntura “excepcional” para uma organização sistematicamente elaborada e ideologicamente ancorada (CODATO, 2004).

A resposta da sociedade civil (Frente Ampla, Movimento Estudantil e setores da Igreja) a esse processo de militarização e recrudescimento das liberdades políticas gerou uma crise no regime que teve seu ponto de inflexão entre 1967 e 1968, quando assume Costa e Silva (março de 1967). Embora comprometido com uma liberalização controlada, Costa e Silva assume em um período de mudanças internas, no qual os “duros” chegam ao controle do partido evidenciando a contradição/divisão latente nas Forças Armadas entre a “ideologia liberal democrática de matriz udenista e as práticas repressivas exigidas pela política autoritária” (CODATO, 2004, p. 11).

O período de que vai até o governo do general Médici (1969-1974) já foi pautado sob a Lei de Segurança Nacional, em torno da qual se criaram várias instituições políticas repressivas e de vigilância, como o Centro de Informações da Marinha (CEIMAR), a Delegacia de Ordem Política e Social (DOPS) e o Destacamento de Operações de Informações – Centro de Operações de Defesa Interna (DOI-CODI). Com a repressão institucionalizada, em setembro de 1969 há a promulgação da Lei de Segurança Nacional junto de uma emenda à constituição de 1967 que dava ao Executivo vastos poderes para proteger a segurança nacional. Essa lei autorizava o governo federal a intervir virtualmente em qualquer nível de atividade social se julgasse que a segurança nacional havia sido ou poderia ser violada.

Nessa fase se promulgou uma nova constituição e se iniciou a luta armada contra a qual essas instituições criadas eram “a forma mais ou menos normal ou possível, naquela conjuntura, de combater uma oposição real (a luta armada) ou imaginária (‘os comunistas’)” (CODATO, 2005, p. 97).

A fase de “transformação e desagregação do regime” corresponde aos governos Geisel (1974-1979) e Figueiredo (1979-1985), em que se anunciaram modificações políticas e se

---

<sup>56</sup> O sistema pluripartidário (1945-1965) é transformado em bipartidário: um partido pró-regime, a Arena (Aliança Renovadora Nacional) e um partido de oposição ao regime, o MDB (Movimento Democrático Brasileiro).

outorgou uma nova constituição. Além disso, foi no governo Figueiredo que se elaborou e foi aprovada a Lei de Anistia (Lei 6683/79). Essa lei marca o início da fase de transição, acentuada pela promulgação da emenda constitucional que reestabeleceu eleições diretas para presidente já no governo Sarney (1985-1989) e consolidada com a criação em 1988 da nova constituição democrática.

Embora haja divergências quanto a essa afirmação, o processo de transição foi iniciado e conduzido pelos militares e não por pressão da sociedade civil que, na verdade, influenciou muito mais no ritmo que no curso dos eventos, segundo Codato (2005). Esse processo não correspondeu a uma súbita “conversão democrática”, mas sim foi uma resposta a problemas internos do oficialato<sup>57</sup>. Porém, conforme resumido por Montero (2005), a transição envolveu uma mistura de abertura política progressiva e mobilização popular representada pelo movimento de anistia brasileira.

Os militares estavam hábeis a exercer um controle substancial sobre a transição para a democracia, principalmente se compararmos os casos dos vizinhos Argentina e Chile. Na Argentina, o governo militar terminou com baixas taxas de aprovação após a derrota na guerra das Malvinas. Já o Chile passou por um cenário mais dividido: após o referendo promovido pelo General Pinochet em 1988, 56% da população votou por eleições livres, enquanto 44% apoiou a continuidade do regime de Pinochet (TORELLY, 2017).

Essa é uma dimensão importante já que a natureza da transição política costuma ser um importante fator explicativo da postura do regime posterior frente aos atos cometidos pelo governo autoritário. Sobre essa dimensão, Codato (2005) aponta que a ditadura deixou uma importante herança institucional para os governos da década de noventa. Essa continuidade posicionou desafios adicionais às medidas de justiça de transição e sugerem porque o Brasil levou tanto tempo para lidar com o legado de seu passado autoritário.

Logo, uma das principais características dessa fase de transição<sup>58</sup> foi o continuísmo excepcional do autoritarismo nas instituições do governo civil (MARTINS, 1988). Stepan e Linz sugeriram que “a duração incomum da transição brasileira” - quando comparada com a de outros países - está relacionada “ao fato de o regime autoritário [...] ter sido hierarquicamente controlado por uma organização militar que detinha poder suficiente para

---

<sup>57</sup>Segundo Geddes (2001), o colapso de regimes autoritários se dá por características distintas. Seu estudo de 163 regimes autoritários em 94 países aponta para as diferenças nos padrões de colapso.

<sup>58</sup>O'Donnell & Schmitter (1988) sugerem que, desse modo, a transição para a democracia implica duas possibilidades: (i) ou há uma “transferência de poder” dos militares para os políticos aliados ao regime; (ii) ou há uma “submissão” (negociada) dos militares aos políticos da oposição moderada ao regime (O'DONNELL & SCHMITTER, 1988).

controlar o ritmo da transição e para extrair um alto preço por se retirar do poder” (LINZ; STEPAN, 1999, p. 205).

Esse aspecto ficou notório com a promulgação da lei de anistia de 1979. O processo de anistia iniciado em 1979 reflete uma compreensão que se tornou ultrapassada e pouco legítima sobre esse mecanismo. Pela perspectiva militar, ela representou “um pacto de pacificação” que a vinculava ao esquecimento<sup>59</sup>. Ela foi a principal de uma série de ações de revogação da maior parte dos atos de banimento iniciadas em 1978, ainda no governo Geisel, seguida da aprovação pelo congresso da lei que beneficiou todos os presos ou exilados por crimes políticos desde 2 de setembro de 1961. Não foram abrangidos pela medida os culpados por atos de terrorismo e resistência armada ao governo. Ela também reestabeleceu os direitos políticos daqueles que os haviam perdido nos termos dos atos institucionais<sup>60</sup> (SKIDMORE, 1990; BRASIL, 2014).

A criação da comissão da verdade reflete, assim, uma compreensão “de que houve transformações expressivas no sentido político da anistia e da reparação ao longo do processo de transição no Brasil” (SIMONI, 2016, p.24). Isso porque os significados de anistia e reparação, os processos e as referências políticas e ideológicas dessas acepções e os atores envolvidos nas suas formulações repercutem sobre a comissão nacional da verdade, o mais recente e complexo mecanismo de justiça de transição adotado no Brasil.

## 5.2 AS VICISSITUDES DO CASO BRASILEIRO: DECORRÊNCIAS DA ANISTIA

O curso da justiça de transição no Brasil pode ser tratado pela breve análise de quatro<sup>61</sup> obrigações chave: (1) investigar, processar e punir os perpetradores; (2) revelar a verdade para as vítimas; (3) oferecer reparação apropriada; (4) afastar os responsáveis por crimes do passado do aparelho estatal.

Em relação à obrigação de investigar, processar e punir os perpetradores (1), esta nunca chegou a ser cumprida sistematicamente em razão dos efeitos suspensivos da lei de anistia de 1979. O movimento pró-anistia não estava, contudo, totalmente satisfeito com a lei.

---

<sup>59</sup>Torelly (2016) direciona a discussão sobre reconciliação e, assim, a disputa sobre o significado do termo. Segundo ele, quando pensada de acordo com a lógica do regime militar, a anistia demanda uma reconciliação entre os dois lados. Ou seja, usar da lei para a obtenção de uma improvável reconciliação entre perpetrador e vítima (SIMONI, 2016). Nesse sentido, a ideia de reconciliação estaria associada ao perdão individual, entre as possíveis compreensões levantadas por Rettberg e Ugarriza (2016).

<sup>60</sup>Em 2002, uma nova lei federal, a 10559/02 foi promulgada para ampliar os direitos dos anistiados.

<sup>61</sup>Na verdade, podemos apontar que há cinco obrigações; no entanto, a quinta, referente ao afastamento laboral de pessoas envolvidas nos crimes cometidos no passado, não foi contemplada por iniciativas específicas, como aponta Mezarobba (2009).

Demandava a responsabilidade dos envolvidos no desaparecimento de 197 brasileiros que acreditavam terem sido assassinados desde 1964 (SKIDMORE, 1990). Nesse ponto, o movimento toca em um “nervo exposto” como coloca Skimore (1990): o temor dos militares de que uma investigação judicial tentasse fixar responsabilização pela tortura e morte de prisioneiros. Desse ponto de vista, a anistia foi uma verdadeira transação política, uma vez que os opositores sabiam que só passariam a um regime aberto com a cooperação dos militares.

Quanto à obrigação sobre o esclarecimento da verdade (2), essa começou a ser posta em prática com a divulgação do relatório “Brasil: nunca mais”, elaborado sob a coordenação da Arquidiocese de São Paulo (ARNS, 1985) e do Conselho Mundial de Igrejas, em 1985, já após a restauração do governo civil (SIMONI, 2016). Simoni (2016, p. 37)<sup>62</sup> aponta que o relatório, posteriormente transformado em livro, foi por muito tempo considerado “a única versão ‘oficial’ dos fatos, ao revelar a maneira pela qual operava o aparato de repressão militar”. O trabalho de pesquisa confidencial durou de 1979 a 1982 e investigou alegações de tortura e outros abusos de direitos humanos cometidos entre 1964 e 1979 usando transcrições de julgamentos militares aos quais lhes foi dado acesso em função da aprovação da Lei de Anistia (LEDERACH, 1998).

No entanto, como já sublinhado nesse trabalho, uma comissão da verdade passa, entre outras atribuições, pelo empoderamento estatal do órgão, delimitação de responsabilidades e pelo caráter oficial de suas conclusões em geral de caráter público (HAYNER, 2011). Essas atribuições somente foram incorporadas à Comissão Nacional da Verdade (CNV), criada apenas em 18 de novembro de 2011, pela lei 12.528.

Até a criação da CNV, as ações referentes à reparação e à memória, como pontua Torelly (2015), foram eixos irradiadores da justiça de transição. Segundo Schneider (2013), por décadas o trabalho de memória foi largamente confinado ao domínio privado e conduzido por iniciativas marginalizadas de vítimas e seus familiares com o apoio de partes da sociedade civil, como a Igreja Católica, e pelo ativismo internacional e local de direitos humanos.

No entanto, a ampliação e sistematização dessas iniciativas começaram a partir de 1995, com a sanção da lei 9.140 e a instituição da Comissão Especial de Mortos e Desaparecidos Políticos (CEMDP) e, posteriormente, da Comissão de Anistia em 2002 pela lei 5.559. Com a CEMDP, o Estado brasileiro reconheceu sua responsabilidade e passou a indenizar familiares de vítimas de assassinato e desaparecimentos; em 11 anos de trabalho,

---

<sup>62</sup> Enquanto na versão de Brahm (2007) a comissão de mortos e desaparecidos aparece como comissão da verdade, na base de dados do United States Institute for Peace (USIP).

pagou cerca de 40 milhões em reparações para 353 vítimas (MEZARROBA, 2009; SIMONI, 2016).

Já a comissão de anistia foi criada em 2001, por meio de medida provisória, tornando-se lei no ano seguinte<sup>63</sup>. Ela foi designada especificamente para estabelecer reparações à ex-perseguidos políticos em função de seus afastamentos laborais entre os anos de 1946 e 1988. Segundo Simoni (2016), até 2011 foram julgados cerca de 60 mil processos e, entre esses, 14 mil receberam indenização na forma de reparação.

Na segunda metade de 2007, início do segundo mandato do presidente Lula, houve uma atualização do conceito e mudança na interpretação e prática da anistia e reparação, que passou a refletir a lógica da anistia como liberdade e a reparação centrada no papel que a sociedade civil pode desempenhar para tratar do legado autoritário. Simoni (2016) afirma que essa mudança fica evidenciada ao longo da composição da Comissão de Anistia. Nos primeiros anos de formação era composta por membros egressos das altas carreiras jurídicas de Estado, os quais tendiam a reproduzir o discurso formulado pelo próprio Estado antes da transição democrática.

Após 2007, passou a ser composta por novos conselheiros egressos do movimento de direitos humanos e do espaço acadêmico, com o estabelecimento de parcerias permanentes com ONGs (SIMONI, 2016), e empreendeu eventos políticos que demonstraram seu esforço em analisar a história no tempo presente, “demonstrando que aquela anistia que é incompatível com o processo de reparações é a do regime militar e que a Comissão de Anistia gradualmente se desvencilhou desse conceito” (TORELLY, 2016, p. 15).

Logo, embora tenha sido a mais proeminente iniciativa dentro da história da justiça de transição brasileira, a CNV não foi a primeira iniciativa referente ao campo tomada pelo Brasil. A anistia de 1979, a comissão de mortos e desaparecidos e a comissão de anistia são ações que fazem parte de um “conjunto fragmentado e complexo de políticas interligadas, mas não necessariamente articuladas” (TORELLY, 2016, p. 10). As políticas anteriores à comissão foram menos influentes ou impactantes, porém introduziram domesticamente as bases para um processo mais aprofundado e meticuloso de revisão do passado.

Assim, é importante ressaltar que, embora as ações da comissão de mortos e desaparecidos e da comissão de anistia tenham dado início ao reconhecimento do que foi cometido nos anos de regime repressivo, o mandato era limitado e investigava, sem apontar, os responsáveis pelos crimes.

---

<sup>63</sup> Lei 10559/2002.

A sociedade brasileira viu, então, o direito à memória e à verdade introduzidos no discurso, positivado na Lei de Acesso à Informação (LAI)<sup>64</sup> e institucionalizado com a criação da CNV. Afinal, “não apenas a vítima, mas toda a sociedade tem o direito de saber [...] Não apenas as vítimas demandam justiça, mas sim toda a sociedade” (TORELLY, 2016, p. 16).

A dificuldade de se chegar a essa resolução advém de algumas características do próprio regime ditatorial militar brasileiro. Uma diferença vital foi o seu esforço em dar para si uma aparência democrática, uma política referida como “fachada legal”, para enfatizar que o regime justificava suas ações em termos legais além de manter instituições, procedimentos e uma linguagem que ocultavam o autoritarismo (PEREIRA, 2005; SCHNEIDER, 2013). No Brasil, desde a década de 1930, as instituições militares e judiciais estavam estreitamente alinhadas. Esse fato abriu o caminho para uma repressão judicializada mesmo no final dos anos 1960 (PEREIRA, 2005).

Entre as nações mais avançadas da América Latina, o Brasil é o único em que os partidos e o congresso funcionaram durante o domínio militar. Segundo Mainwaring (1989, p.9), “os líderes autoritários podiam ter grandes vantagens na distribuição de patrocínio e no controle e no acesso à publicidade, mas quase nunca conseguiam estruturar um partido político viável” (tradução nossa).

A longa transição brasileira também gera controvérsias, uma vez que, embora tenha sido iniciada estrategicamente no governo Geisel e tenha refletido divergências internas, foi acelerada e, para alguns, determinada pelas ações dos setores moderados e civis em torno da anistia “ampla, geral e irrestrita”. No entanto essa medida, que no período de transição política representou liberdade e boas perspectivas em prol do retorno a democracia, teve sua conotação transmutada, e países que também haviam usado esse instituto revogaram, após 1985 (caso da Argentina) ou o revisaram/reformularam, permitindo que a legislação internacional se sobrepusesse à anistia (caso do Chile).

Como as outras seções apontaram, o termo justiça de transição é ambivalente e complexo, pois embora conjugue diferentes mecanismos sem estabelecer abertamente uma hierarquia sobre eles, a expectativa em relação à justiça aponta para o estabelecimento de tribunais. Junto disso, se espera que as respostas de justiça de transição façam parte do curso da mudança de regime em si e, de um ponto de vista mais tradicional, esperam a instauração de órgãos como as comissões da verdade como condição para a transição ou como uma

---

<sup>64</sup> Lei 12527/2011.

iniciativa tomada pelo novo regime democrático logo que assumem o governo. Esses aspectos ficam latentes ao estudar o caso da criação do organismo brasileiro, uma vez que sua transição política aconteceu cerca de 30 anos atrás, sendo a último país da América Latina a tomar uma ação a esse respeito (SCHNEIDER, 2013; de LIMA, 2014).

Logo, embora a comissão relacione a criação do órgão ao cumprimento de obrigações “éticas e jurídicas as quais o Brasil está vinculado” (BRASIL, 2014, p. 15), sua instauração difere dos diversos casos de comissões da verdade que instauraram o órgão cerca de dois anos após a transição (BRAHM, 2007; BAKINER, 2013) e claramente foi espaço para lutas dinâmicas e políticas entre diferentes grupos (agentes do estado, grupos de interesse, sobreviventes). Além disso, é um dos poucos países que resiste em revogar medidas de impunidade com a relação a violações de Direitos Humanos (TORELLY, 2018).

Dessa forma, até a criação da CNV, a anistia foi protagonista de uma estratégia de transição controlada, em que os crimes da oposição se tornaram bem conhecidos (sequestro de funcionários estrangeiros e assaltos usados para financiar as ações guerrilheiras), porém pouco se sabia das sistemáticas práticas de tortura e desaparecimentos forçados do governo (TORELLY, 2018, p.9).

Essa interpretação contraria teorias que consideram o fenômeno global de cascata de justiça, em que a revisão de leis de anistia diz respeito a uma “justiça de transição apropriada”. O Brasil não passou por uma revisita a anistia e manteve, com a criação da CNV, uma relação quase que visceral com essa lei que diz:

Observadas as disposições da Lei nº 6.683 (**lei de anistia**), de 28 de agosto de 1979, a Comissão Nacional da Verdade poderá atuar de forma articulada e integrada com os demais órgãos públicos, especialmente com o Arquivo Nacional, a Comissão de Anistia, criada pela Lei nº 10.559, de 13 de novembro de 2002, e a Comissão Especial sobre mortos e desaparecidos políticos, criada pela Lei nº 9.140, de 4 de dezembro de 1995 (BRASIL, 2011; Grifo nosso).

Em 2008, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), ingressou com uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) no Supremo Tribunal Federal (de número 153). A interpretação que acabou por prevalecer em abril de 2010 foi a de que, ao utilizar a expressão “crimes políticos ou conexos com estes” (de LIMA, 2014), a lei teria anistiado não somente aos perseguidos políticos, mas também aos agentes da repressão que praticaram violações aos direitos humanos.

Porém, alguns meses antes, um episódio marcante expos internacionalmente a forma com a qual o Brasil vinha lidando com seu passado. Em 26 de março de 2009 foi

encaminhada à Corte IDH a quarta<sup>65</sup> demanda contra o Brasil em nome de pessoas desaparecidas no contexto da guerrilha do Araguaia (caso Gomes Lund e outros versus Brasil). A Comissão Interamericana de Direitos Humanos decidiu submeter o caso à jurisdição da Corte, considerando que representava:

[...] uma oportunidade importante para consolidar a jurisprudência interamericana sobre as leis de anistia com relação aos desaparecimentos forçados e à execução extrajudicial e a consequente obrigação dos Estados de dar a conhecer a verdade à sociedade e investigar, processar e punir graves violações de direitos humanos (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2010, p.3)<sup>66</sup>.

A Corte então determinou que o governo devesse proceder à localização dos mortos e à responsabilização dos responsáveis pelas detenções arbitrárias, torturas, execuções e pelo desaparecimento de guerrilheiros do Pc do B (Partido Comunista do Brasil) e de camponeses na região do Araguaia entre 1972 e 1975, entendendo que a lei não resolveu a questão e que foi, ao contrário, usada pelo regime para o efeito de autoanistia. Serviram, nesse sentido, como pretexto político para “legitimar” a postura oficial do Estado brasileiro de negar informações sobre a Guerrilha, os corpos, os atestados de óbito e a própria existência do conflito.

A CNV se posiciona, portanto, como um mecanismo que veio complementar e, no fundo, amalgamar os esforços anteriores da sociedade civil e comissões de reparação que procuraram registrar os fatos e esclarecer as circunstâncias dos casos de graves violações de direitos humanos praticadas durante o regime ditatorial brasileiro mesmo que seu mandato preveja um alargamento do recorte temporal, de 1946 a 1988 (CNV, 2014).

O eixo da verdade como baluarte da justiça de transição só se deu a partir da 11ª Conferencia Nacional de Direitos Humanos, que reuniu em Brasília cerca de 1200 delegados de conferências estaduais, convocados pelo então ministro Paulo Vannuchi para revisar e atualizar e Programa Nacional de Direitos Humanos, que ia para sua terceira edição (3º PNDH)<sup>67</sup>. A conferência recomendou a criação de uma comissão da verdade com o dever de promover o esclarecimento público das violações de direitos humanos cometidos por agentes do Estado na repressão de seus opositores.

<sup>65</sup> Antes dessa sentença, o Estado brasileiro havia sido condenado no caso Ximenes Lopes vs. Brasil, em 4 de julho de 2006; Escher e outros vs. Brasil, em 6 de julho de 2009; e Garibaldi vs. Brasil, em 23 de setembro de 2009.

<sup>66</sup> Jurisprudência essa que foi aberta pelo caso Barrios altos x Peru na sentença de 14 de maio de 2001. Disponível em < [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec\\_75\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_75_esp.pdf)>. Acesso em 26/03/2017.

<sup>67</sup> O PNDH 1 foi lançado em 1996 e o PNDH 2 foi lançado em 2002 (BRASIL, 2010).

O projeto de lei que resultou do trabalho realizado pelo grupo foi encaminhado ao Congresso Nacional em maio de 2010 pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, tendo tramitado sob regime de urgência (SCHNEIDER, 2013). Aprovada pelo Congresso Nacional, a Lei nº 12.528 foi sancionada pela presidente Dilma Rousseff em 18 de novembro de 2011, com algumas substanciais alterações em comparação a sua versão original.

É interessante perceber que, embora o trabalho não tenha a intenção de se deter a relação entre ideologia político partidária e ações em prol do esclarecimento da verdade, as ações anteriores à aprovação da lei de criação da comissão procuraram demonstrar o suprapartidarismo da matéria. Em setembro de 2011, a ministra dos direitos humanos, Maria do Rosário Nunes, acompanhada de cinco ex-ministros da pasta – José Gregori, Gilberto Sabóia, Paulo Sérgio Pinheiro, Nilmário Miranda e Paulo de Tarso Vannuchi –, visitou os presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal para solicitar prioridade na aprovação do projeto de lei. Na solenidade de aprovação da Lei, em maio de 2012, a presidenta Dilma contou com a participação dos ex-presidentes Luiz Inácio Lula da Silva, Fernando Henrique Cardoso, Fernando Collor de Mello e José Sarney (BRASIL, 2014).

Além disso, chama atenção o fato de que a comissão só foi criada no governo Dilma e teve sua proposta e plano de trabalho formulado no governo Lula – presidentes que, no passado estiveram envolvidos em ações contra o regime e foram vítimas desse.

O tempo também adquire relevância por ter permitido que a CNV se beneficiasse dos esforços permanentes tanto de vítimas e de seus familiares e amigos na busca de memória, verdade e justiça, como das instituições que a precederam e conduziram o Estado a assumir a responsabilidade por graves violações de direitos humanos.

Ademais, a CNV permitiu pelo menos dois avanços principais: balizou algumas responsabilidades - ao menos em termos históricos; promoveu a norma de direito à verdade, abrangendo o conceito firmado internacionalmente e que toca ainda, em um nervo sensível da seara das relações civis-militares.

### 5.3 O USO DO CAMINHO DEDUTIVO PARA A EXPLICAÇÃO DO CASO

De forma geral, ao ser definido como um método único, o *process tracing* é apontado como uma técnica dedutiva para testar se determinado mecanismo está presente ou ausente em um caso – sob a orientação de determinada. Nesse sentido, Gerring (2007) descreve um caminho para a pesquisa dedutiva em duas fases: primeiro o analista especifica seu argumento teórico e depois verifica empiricamente cada estágio do seu modelo. Essa discriminação serve

para forçar o pesquisador a identificar os elementos do argumento/da relação causal conceituada – e não suas manifestações particulares – e assim avaliar a validade da pesquisa ao averiguar se estamos medindo o que achamos que estamos (ADCOCK; COLLIER, 2001; KING *et al.*, 1994).

Nesse sentido, o uso de mais de uma narrativa – ou de narrativas confirmatórias, como coloca Bütthe (2002) – não seria exatamente uma forma de provar o modelo proposto, mas sim de iluminar “tentativas de modificações indutivas de um dado modelo”. Essa ferramenta auxilia, portanto, na construção da explicação mínima suficiente. Uma narrativa histórica deve simplificar a realidade, designando alguns elementos e omitindo outros menos significativos. Nesse sentido, apontar os atores do modelo e posteriormente os atores da narrativa, traçando, nesse último, seus objetivos e ações.

Seguindo as orientações do processo de teste de teorias, nesse tópico procura-se analisar quais das dimensões oferecem mais robustez para o resultado da criação da comissão nacional da verdade. Essa análise das causas é feita em termos de evidências sugeridas pelas dimensões teóricas de análise.

O uso do *process tracing* como a principal ferramenta de análise do caso (*within case analysis*) é adequado, portanto, na medida que segue a cadeia causal de acontecimentos; ou seja, segue o processo/narrativa histórica modelada, ligando o resultado (criação da comissão) a suas possíveis condições causais (equilíbrio de forças em âmbito doméstico; efeito vizinhança dos países vizinhos; influência do entendimento global das comissões da verdade como órgãos independentes e autônomos). No caso em análise, é proposta uma dimensão inter-relacional entre fatores/condições políticas internas e influências externas (BRAHM, 2010).

### **5.3.1 Dimensão doméstica**

O modelo analítico proposto aqui é do o do equilíbrio de forças (HUNTINGTON, 1991, SKAAR, 1999, ROPER; BARRIA, 2009; DE LIMA, 2014). Ele não é uma teoria ou modelo único, mas um conjunto de argumentações que foram evoluindo e se sofisticando alinhados em torno das transições de regimes autoritários para democracias e consolidação democrática, desde sua proposição inicial feita por Huntington (1991). Entre suas diferentes formulações, envolve três conjuntos de atores principais: os militares que saíram do poder; o governo democrático instaurado; e as demandas públicas representadas pela sociedade civil.

O componente dinâmico desse equilíbrio está atrelado à barganha entre esses atores (DE LIMA, 2014).

Casos de mudança de regime político têm, portanto, um desafio específico: os militares que compunham o regime anterior, muitas vezes continuam a ser parte da estrutura governamental do governo atual e podem demonstrar disposição para intervir politicamente em determinadas questões (DE LIMA, 2014). Uma das mais sensíveis, possivelmente, é a questão da responsabilização dos envolvidos em abusos de direitos humanos cometidos pelo Estado no passado.

A responsabilização e, mais importante, por meio de quais medidas executá-la, é, em último caso uma decisão política do governo civil em vigor (HUNTINGTON, 1991). Como coloca Skaar (1999), o governo busca equilibrar seus interesses e as forças das demandas do regime de saída e da sociedade civil. O que irá dirigir se mudanças ou continuidades na fase pós-transição em relação ao período democrático inicial é exatamente o equilíbrio de forças.

Na formulação inicial desse modelo, Huntington (1991) considerava a natureza da transição um fator crucial para a definição desse equilíbrio entre o regime de saída e de entrada (*outgoing x ongoing regime*). Assim, mudanças de regime que ocorreram pelo que é chamado transições negociadas (O'DONNELL; SCHMITTER, 1986) dificilmente levariam à responsabilização criminal (*prosecutions*) em função das barreiras criadas pelos militares antes de deixarem o poder. Em geral, essas barreiras são leis de anistias que refletem a força que tiveram os militares para manter firme os termos da transição. Dessa forma, qualquer tentativa de responsabilização envolveria algum custo político.

Já em regimes colapsados, a alternativa de responsabilizar criminalmente os abusadores seria mais factível, pois nesses casos os militares não teriam antecipado o fim de seu regime e seriam forçados a encarar uma pressão pública, mediada, segundo a formulação de Skaar (1999), pelo governo democrático.

Os resultados em jogo na formulação do equilíbrio de forças para Huntington (1991) eram, portanto, a responsabilização criminal por meio de tribunais ou nenhuma ação de responsabilização. Em outras palavras, as anistias ficam com a conotação de “o preço pago para se ter democracia e, se não se pode processar, melhor perdoar e esquecer” (DE LIMA, 2014, p. 5).

Logo, na concepção original de Huntington (1991), que considera a influência direta do tipo de regime sobre o tipo de mecanismo criado, temos que regimes oriundos de transições negociadas no máximo chegariam a implantar comissões da verdade, em condições

limitadas, dada a manutenção de determinadas prerrogativas militares e garantias pelo governo civil que exerce baixo controle. Essas prerrogativas – que criam, segundo de Lima (2014), “escudos institucionais” procuram impedir ou limitar o acesso à documentação e aos testemunhos e depoimentos. Já quando o regime nasce de transições colapsadas, tanto tribunais quanto comissões da verdade são possíveis, inclusive em regime de complementaridade, ficando as perseguições restritas às altas cadeias de comando.

Esses resultados se manteriam estáveis uma vez que as forças armadas conseguissem manter seu nível de escudo institucional frente ao que de Lima (2014) chama de poder civil, e através de constrangimentos ao setor civil em caso de divergências de preferências. Esse é um tipo de argumento fortemente dependente da sua trajetória (*path-dependence argument*) e, nesse sentido, como afirma Karl (1990, p. 8), acordos que pareciam temporários “muitas vezes se tornam obstáculos persistentes à mudança, barreiras que podem até cicatrizar um novo regime com um ‘defeito de nascimento’ permanente”.

De acordo com esse entendimento, no pós-transição, o governo civil pode seguir uma linha tênue entre demandas por responsabilização e por assegurar a não reversão do processo democrático, pois esses escudos institucionais protegeriam e insulariam os militares, apresentando-se como um subproduto da assimetria de poder entre essas duas forças.

Skaar (1999) acrescenta as demandas públicas por responsabilização como fator que pode alterar o jogo político do equilíbrio de poder. Embora o argumento do equilíbrio de forças como elaborado por Huntington (1991) seja bastante influente, é um argumento estático e não abarca casos em que os governos se engajaram em alternativas diferentes dos tribunais e anistias muitos anos após a transição política. Nesse sentido, Skaar (1999) usa o termo justiça pós-transição para se referir a medidas de JT tomadas pelo governo democrático após a mudança de regime e não como condição para esta.

O regime democrático, segundo ele, está para uma instância moderadora entre as demandas da sociedade civil e a força do regime que saiu e tem como alternativa, além das perseguições e da manutenção da anistia, as comissões da verdade. Ela avança, com isso, para um modelo de equilíbrio de forças mais dinâmico que considera medidas de controle civil sobre os militares (DE LIMA, 2014) e uma agenda mais enérgica e proativa de demandas pelos diversos atores que compõe o jogo político da justiça de transição.

Em suma e segundo de Lima (2014, p. 10, tradução nossa): “o que impulsiona mudanças e continuidades do que acontece durante a mudança de regime inicial para a fase pós-transição é determinado pelo equilíbrio de poder” que, por sua vez, pode ser alterada

pelas demandas e distribuição de poder entre governo civil, militares presentes na estrutura governamental e sociedade civil.

As demandas desses três grupos podem ser resumidas conforme o quadro 07:

Quadro 7 - Demandas dos grupos em equilíbrio de forças.

<b>Grupo</b>	<b>Preferências</b>
<b>Militares</b>	Interesse em comum de evitar perseguições, bem como a exposição pública de culpa
<b>Sociedade Civil</b>	Vítimas, familiares e ONGs apoiadoras da causa querem retribuição, responsabilização dos responsáveis e, no mínimo, esclarecimento e exposição de fatos
<b>Governo Civil</b>	Permanência no poder, estabilidade política e compromisso com as instituições democráticas demonstrando distanciamento e dissociação com o regime autoritário ( <i>outgoing regime</i> ).

Fonte: baseado em Skaar (1999, p. 5-6).

Logo, é perceptível que a interação entre esses três grupos domesticamente busca equilibrar a balança de poder a favor de suas preferências. O resultado da balança de poder – entre a implementação de anistias, tribunais e comissões da verdade – depende, em última instância, da relação entre os escudos/prerrogativas institucionais criadas e o poder civil. Quanto mais estáveis, consolidadas e inquestionadas são essas prerrogativas maior é o constrangimento ao governo civil bem como a dificuldade da realização das demandas civis (sociedade civil). Este poder, é refletido no apoio congressual, pelo controle militar e representações de poder simbólico (DE LIMA, 2014).

As interpretações e fatores do modelo de equilíbrio de forças – em sua evolução analítica – estão esquematizados no quadro 08.

Quadro 8 - Fatores do modelo do equilíbrio de forças.

	<b>Transição</b>	<b>Mecanismo criado</b>	<b>Constrangimento político</b>	<b>Demanda sociedade civil</b>	<b>Demanda dos militares</b>
<b>da</b>	<b>Negociação</b>	Comissões da verdade em condições limitadas	Manutenção de prerrogativas políticas e baixo controle civil sobre os militares	Forte	Forte
<b>da</b>	<b>Colapso</b>	Comissões da verdade e/ou tribunais em condições	Baixo controle civil sobre os militares	Forte	Frac

limitadas
-----------

Fonte: baseado em de Lima (2014) e Skaar (1999).

O modelo do equilíbrio de forças não considera a interveniência de fatores ou processos exógenos para uma alteração que leve às comissões da verdade. Diferentes modelos explicativos enfatizam, por conseguinte, outras estruturas e dinâmicas.

### 5.3.2 Dimensão regional

A explicação que se atem à região sul americana é baseado no argumento da cascata de justiça elaborado por Lutz e Sikkink (2001) – aprofundado e mais bem explorado em Sikkink (2011). De maneira geral, o termo se refere à tendência entre os estados democratizados de responsabilizar indivíduos, inclusive das altas cadeias de comando do Estado, por crimes de direitos humanos cometidos no passado. Segundo Sikkink e Walling (2007, p. 1, tradução nossa), “embora as anistias e a impunidade ainda sejam comuns, o uso de comissões da verdade e julgamentos nacionais, estrangeiros e internacionais para enfrentar violações dos direitos humanos passadas está se tornando cada vez mais frequente”. Nesse sentido, acreditam que diferentes mecanismos de justiça de transição estão relacionados ao mesmo fenômeno – a cascata de justiça.

O argumento da cascata de justiça não atribui necessariamente à transição política a decisão de implantar determinado mecanismo, seja tribunais, comissões da verdade ou anistias. Segundo Sikkink e Walling (2005), entre 1945 e 1975, por exemplo, embora a América Latina tenha passado por uma onda de transições, isso não foi seguido por uma larga adoção de tribunais e comissões da verdade. Essa onda foi iniciada e liderada pelo julgamento das juntas militares na Argentina em 1985 e, mais precisamente, para as comissões da verdade, pela criação da comissão de mortos e desaparecidos políticos em 1983 na Argentina (SIKKINK; WALLING, 2005; DANCY; POE, 2006).

O modelo da dimensão regional parte da premissa que o uso de comissões da verdade, entre outras opções de responsabilização, não é uma prática isolada, mas sim uma política social ampla, que segue um padrão/tendência regional. O mecanismo atuante seria o chamado efeito vizinhança, ou seja, o principal *input* político para a tomada de decisão são as ações e pressões tomadas/exercidas por Estados e instituições vizinhas (DANCY; POE, 2006). Logo, um país adotaria uma comissão da verdade na intenção de emular a política do país vizinho

tornando, a partir da ampliação dessa interação, a adoção de comissões da verdade um padrão regionalmente difundido/concentrado (DANCY; POE, 2006; SIKKINK; WALLING, 2005).

A análise feita por Sikkink e Walling (2005, p. 6) revela que as comissões se concentram mais na América Latina e na África, representando 37% do total de comissões da verdade. Ademais, uma vez que uma região inaugura sua primeira comissão, o número de comissões naquela região cresce a cada década. Na América Latina, as comissões da verdade se consolidaram como um mecanismo adaptados as condições políticas e tipos de violações cometidas na região, ocorrendo uma forte dinâmica de emulação.

A difusão é um conceito que serve exatamente para descrever padrões da ocorrência de um evento ao longo do tempo e se aplica a fenômenos como a guerra, democracia e terrorismo (DANCY; POE, 2006). Sendo assim, ao comentar sobre a propagação da guerra, Most e Scarr (1980) falam sobre a difusão espacial positiva, na qual o processo de ocorrência de uma guerra aumenta a probabilidade de outra nação aderir àquele mesmo evento. Na sua formulação, isso seria mais fácil de acontecer entre Estados vizinhos, dado o seu nível de interação e identificação, processo chamado por Finnemore e Sikkink (1998) de socialização. A razão para que isso ocorra também com as comissões da verdade é que o estabelecimento de tal órgão em um país serve como um fator de ambientação (*enviromental factor*) e promoção da norma, diminuindo, por sua vez, a incerteza para o tomador de decisão (DANCY; POE, 2006; FINNEMORE; SIKKINK, 1998).

Axelrod (1984) também escreve que a probabilidade de difusão aumenta com a proximidade. Segundo ele, “um vizinho pode fornecer um modelo a ser seguido. Se o vizinho faz isso bem, o comportamento do outro pode ser iniciado”.

Pion-Berlim (1994) aponta a Argentina, assim, como a fonte dos “ventos políticos” da região do Cone Sul – como também aponta Sikkink ao caracterizá-la como estado crítico (*critical state*) – e que esse pioneirismo teve influência sobre os tipos de mecanismos adotados na região. Portanto, o fato das comissões da verdade serem o mecanismo mais abundante na região sul americana sugere que seu estabelecimento se difundiu regionalmente antes de internacionalmente. Nesse sentido, os autores mostraram estatisticamente que o agrupamento (*clustering*) regional em torno da adoção de comissões da verdade não é uma causa tão estatisticamente significativa quanto atributos específicos a cada região que os tornaram mais propícios a aceitação da norma (DANCY; POE, 2006).

A teoria por trás desse modelo, portanto, é que governos tendem a reagir a *inputs* de países de sua própria região mais do que fariam em relação a países ao redor do mundo. Em

outras palavras, é resultado de efeitos de demonstração e sugestões de comportamento (DANCY; POE, 2006).

### 5.3.3 Dimensão sistêmica

O modelo que abarca como dimensão de análise o nível global considera que a norma de comissões da verdade se tornou cara aos Estados e fator/opção considerada para a tomada de decisão. O mecanismo causal identificado nesse argumento é a mudança ideacional no conteúdo da norma das comissões da verdade, que se alterou de uma norma “quase legal” para uma “norma legal restaurativa” (DANCY; POE, 2006). Nesse seguimento, a demonstração da conveniência política das CVs propiciou aos tomadores de decisão uma nova via para explorar e chegar à justiça de transição.

Assim como o modelo regional, a dimensão sistêmica parte da expansão/difusão de uma norma de comissões da verdade. No entanto, a dimensão global/sistêmica refuta que a associação de ideias e normas seja algo fixo, apontando mudanças na racionalização moral e argumentativa da norma, de forma a torná-las mais congruentes a diferentes contextos e atraentes para os Estados e tomadores de decisão.

Além disso, considera que ela não só se espalhou regionalmente – em padrões diferentes para cada região – como se tornou uma norma institucionalizada e permanente a nível global. A diferença em relação às dimensões anteriores é que enquanto elas levam em consideração a ação da agência humana como mecanismo causal (como demandas dos grupos domésticos por responsabilização e justiça e efeito demonstração sem considerar necessariamente o conteúdo da norma), a dimensão sistêmica ou global considera que a argumentação moral e racional da norma de comissões da verdade é ambas causadamente significativas na criação de novos pontos de vista que, por sua vez, tornem a decisão por esse tipo de mecanismo mais atraente (HIRSCH, 2014). Em outras palavras, sublinha que a difusão das comissões da verdade, não se deveu a um agente particular promotor a norma, mas a uma mudança no seu conteúdo no que concerne a sua moralidade e especificação (DANCY; POE, 2006; HIRSCH, 2014).

Segundo Hirsch (2014) essa alteração ideacional se deu após os debates em torno da comissão da verdade da África do Sul (1995), que guiou o chamado paradigma restaurativo difundido ao longo dos anos 2000. Nesse sentido, este seria o “Estado crítico” dessa dimensão. Essa perspectiva difere do padrão legal que marcou a emergência da norma das

comissões da verdade e sua difusão desde os anos 1980, que enquadrava esses organismos como um compromisso político da transição e que tinha, por sua vez, sua valoração diretamente ligada – e subordinada – aos tribunais. Era, portanto, uma alternativa mais fraca, “a justiça possível” (HIRSCH, 2014; DANCY; POE, 2006).

O paradigma restaurativo, que representa a mudança de conteúdo da norma das comissões da verdade, atribui ao processo de busca da verdade algumas características distintas: o objetivo de cura e reconciliação; a punição pela exposição pública (MINOW, 2000); a produção, por meio do relatório final, de uma narrativa histórica única; e o aumento da quantidade e qualidade da informação. Essa alteração que, em parte, resultou do debate “verdade *versus* justiça” levou à percepção de que as comissões tinham um papel e objetivos bem mais amplos e independentes, posicionando-se no mesmo nível, ou até mesmo, como um caminho melhor que alternativas judiciais (HIRSCH, 2014).

Segundo Leebaw (2003), a cura dos indivíduos e o conhecimento pela sociedade foram conceitualizados como elementos de justiça. Segundo Dancy e Poe (2006, p. 12), o “paradigma legal restaurativo focaria muito mais na reparação da sociedade mais que na persecução criminal de perpetradores”.

Sob essa compreensão, a norma prescritiva das comissões da verdade sai da sombra dos tribunais e se coloca à frente das anistias, de forma a representar uma opção independente e sólida em torno de seus próprios objetivos. Com isso, segundo Hirsch (2012), a escolha por uma comissão da verdade ocorreria não como uma opção de segunda ordem ou importância, mas porque passou a refletir um padrão mais persuasivo que, por seu turno, facilitou sua adoção como um novo padrão de comportamento apropriado. Nesse sentido, passando pela ideia de Legro (1996), os líderes dos Estados estão mais inclinados a adotarem uma prática quanto mais clara e específica e quando sabem o que se espera deles.

Em suma, a comissão é compreendida em si mesma como a opção mais adequada e não como a “via possível”. A mudança se refere aos valores e identidade associada à aplicação da política. Adotar a prática das comissões da verdade estaria ligado ao acréscimo de valores morais positivos, enquanto que não adotá-las estaria associada a uma degradação moral (HIRSCH, 2014).

De acordo com essa ideia, já que a norma é definida intersubjetivamente, é esperado que encontrassem evidências dessa avaliação moral independente das comissões da verdade

no discurso e/ou retórica que antecede o comportamento<sup>68</sup>. Logo, é esperado que a mudança de conteúdo refletida no discurso, mostre as novas ideias que ajudaram a constituir a norma (HIRSCH, 2014).

Especificamente, portanto, espera-se captar uma elevação do conteúdo normativo da norma que distingue suas funções de outras opções, atribuindo valoração positiva e moral à política adotada.

#### **5.4 A MÍNIMA SUFICIÊNCIA EXPLICATIVA: AVALIANDO A EXPLICAÇÃO ALCANÇADA**

Nessa seção, busca-se chegar a uma explicação mínima suficiente sobre a criação da CNV. Nesse sentido, se verifica se a explicação abarca as facetas do resultado ou se é necessário a incorporação de mecanismos não sistemáticos de forma a construir teorias compostas (*eclectic theorization*). A possibilidade de incorporação de explicações não sistemáticas ou *ad hoc* se dá pelas vicissitudes do caso estudado: a comissão foi criada 30 anos após a transição democrática e não tomou nenhuma ação na direção da revogação da lei de anistia.

Trazendo as teorias apresentadas, tentamos traduzir cada uma das dimensões em hipóteses de análise; ou seja, como cada uma delas explica a criação da CNV:

- As demandas e os constrangimentos políticos criados pelos setores civis e militares foram equilibrados pelo governo por meio da criação de uma comissão da verdade;
- A criação de comissões da verdade em países vizinhos na região sul-americana e uma jurisprudência regional em favor do órgão impulsionou a criação da CNV;
- A adesão do Brasil à norma de comissões da verdade por compreendê-la como mais adequada dentro de uma lógica responsiva não punitiva.

##### **5.4.1 Evidências para a dimensão doméstica**

Ainda em janeiro de 2008, o presidente Luiz Inácio da Silva, durante cerimônia em homenagem às vítimas do holocausto realizada no Rio de Janeiro, convocou uma “ampla

---

<sup>68</sup>Segundo Subotic (2009) se nenhuma evidencia é encontrada antes da implementação da política, significa que o Estado apenas se apropriou daquela norma não aderindo/associando-se ao conteúdo da mesma.

jornada de discussões” (PNDH3, 2009/2010) <sup>69</sup> para atualizar o Programa Nacional de Direitos Humanos do Brasil. Esse estava em sua terceira edição, existente desde 1996, tendo sua última atualização realizada em 2002. Na ocasião, o presidente declarou que: “Por minha determinação, a Secretaria Especial dos Direitos Humanos, comandada pelo ministro Paulo Vannuchi, realizará em 2008 um grande mutirão de debates por todo o País, visando a atualizar o Programa Nacional dos Direitos Humanos” (BRASIL, 2008).

Os programas anteriores até então não tinham impulsionado nenhuma ação referente às violações de direitos humanos cometidos pelo Estado autoritário durante a ditadura militar. Ocorreram então, ao longo do ano de 2008, 27 conferências estaduais de direitos humanos, que culminaram, em dezembro, na 11<sup>o</sup> Conferência Nacional de Direitos Humanos onde foi formulada a base da proposta para o programa e a definição de seus eixos temáticos. Figurou, entre eles, o direito à memória e a verdade, contemplado no sétimo eixo (IPEA, 2008) <sup>70</sup>. Na ocasião, portanto, foi encaminhado texto preliminar para o governo com orientações para que fosse criada uma “comissão da verdade e justiça”. Na ocasião, o voto dos representantes da pasta da defesa foi contrário a essa proposta (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2008).

Entre os trechos do programa que manifestam o posicionamento da sociedade civil em relação ao direito à memória e à verdade, estão as suas diretrizes e propostas referendadas:

1. Reconhecimento do direito à memória e à verdade como direito humano e dever do Estado, passível de ser demandado de forma difusa; da tortura como crime imprescritível contra a humanidade; e de que a lei de anistia não perdoe crimes comuns praticados pelos agentes da ditadura.
2. Revogação de toda a legislação inconstitucional remanescente do período da ditadura militar (a exemplo da Lei de Segurança Nacional) com base no interesse superior da cidadania e a formulação de legislações que promovam o direito à memória, à verdade e à reparação histórica, principalmente dos anistiados políticos, com a criação de museus e memoriais nos locais onde houve massacres.
3. Garantir o direito à memória e à verdade, por meio de uma nova legislação, para a abertura ampla e irrestrita dos arquivos públicos de todos os órgãos públicos, ainda que estejam sob a guarda privada e a efetiva publicização das informações de documentos de interesse da cidadania que tratam da repressão política pré e pós-golpe de 1964, estruturação, apoio e sustentação à ditadura militar.
4. Constituir a Comissão Nacional de Verdade e Justiça, composta de forma plural, com maioria de representação dos movimentos sociais e com a participação de familiares de mortos e desaparecidos políticos, com caráter público, transparente e prazo determinado para início e término dos trabalhos, com plenos poderes para a apuração dos crimes de lesa humanidade e violação de direitos humanos cometidos durante a articulação para o golpe e a ditadura militar, devendo nominar e encaminhar aos órgãos

<sup>69</sup> Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2008/25-01-2008-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-cerimonia-alusiva-ao-dia-internacional-em-memoria-das-vitimas-do-holocausto>

<sup>70</sup> No texto oficial do PNDH 3, no entanto, os eixos temáticos foram reduzidos em relação a proposta da conferência de 7 para 6 eixos, ficando o direito à memória e a verdade, enfim, no eixo 6.

competentes para punição dos acusados por esses crimes e registrar e divulgar todos os seus procedimentos oficiais, a fim de garantir o esclarecimento circunstanciado de torturas, mortes e desaparecimentos, tendo para tal ao menos as seguintes prerrogativas: a) convocar quaisquer pessoas como testemunhas ou acusados, sob pena de crime de desobediência; b) requisitar cópias de qualquer documento que possa ser útil para seu trabalho seja de órgão público ou privado ou que esteja em poder de qualquer pessoa; c) acesso irrestrito a qualquer órgão público para identificar testemunhas e acusados e buscar informações e documentos (IPEA, 2008, p. 10; P. 156)<sup>71</sup>.

Além disso, o documento contendo as resoluções aprovadas conta com uma sessão de moções em que os testemunhos atestaram desacordo com o posicionamento da advocacia geral da união, órgão federal: (1) “AGU mais uma vez impede o direito à verdade e à justiça” e (2) “Moção pela abertura dos arquivos do regime militar, pela punição e responsabilização dos torturadores e apoio aos Ministros Paulo Vannuchi e Tarso Genro e repúdio à AGU” (IPEA, 2008, p. 183 e 185).

O programa foi então criado em dezembro de 2009 pelo decreto 7037 e atualizado em maio de 2010 pelo decreto 7177 (BRASIL, 2010). Sobre esse eixo transversal referente à memória e a verdade, o programa na sua apresentação, trata a memória e a verdade como um direito, associando-os com princípios históricos dos direitos humanos e pontuando-o como um “imperativo” para o país “jogar luz sobre a repressão política do ciclo ditatorial” (PNDH3, 2010, p.19).

Mesmo pontuando que “o programa não é lei, nem invade competências do judiciário ou do legislativo, apenas arrola propostas” (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2010)<sup>72</sup>, suas propostas (principalmente no que tange o direito à memória e a verdade e a proposta de criação da CNV) provocaram reações de setores civis, legislativo e militar, que instaram pela reformulação das propostas contidas no plano, que, na ocasião teve seu anúncio adiado de novembro de 2009 para dezembro em vista dos impasses ocorridos entre os setores militares e civis (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2009).

Em julho de 2009 o ministro da defesa Nelson Jobim pressionou o presidente Lula com uma carta pedindo sua demissão, atitude acompanhada pelos comandantes das Forças Armadas caso o texto do PNDH3 não fosse alterado em relação ao que foi definido no âmbito da Conferência Nacional de Direitos Humanos (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2009)<sup>73</sup>. O

<sup>71</sup> Documento completo em:

[http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Direitos\\_humanos\\_XI/deliberacoes\\_11\\_conferencia\\_direitos\\_humanos.pdf](http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Direitos_humanos_XI/deliberacoes_11_conferencia_direitos_humanos.pdf)

<sup>72</sup> <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,governo-admite-modificar-programa-de-direitos-humanos,525113>

<sup>73</sup> <http://www.estadao.com.br/noticias/geral,jobim-faz-carta-de-demissao-apos-ameaca-de-mudar-a-lei-de-anistia,488515>

dilema principal girava em torno do uso do termo “repressão política” para se referir à atuação dos militares nas práticas de tortura, assassinados e desaparecimentos forçados de presos políticos (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2009). O veículo noticiou que segundo, avaliação dos militares e do ministro Jobim, “o programa lançado no dia 21 tem trechos revanchistas e provocativos”. Além disso, os militares reclamaram da quebra do “acordo tácito para que os textos do PNDH-3 citassem as Forças Armadas e os movimentos civis da esquerda armada de oposição ao regime militar como alvos de possíveis processos” (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2009).

A versão original diz que a comissão vai apurar violações de direitos humanos “praticadas no contexto da repressão política”, o que abriria caminho para punir torturadores. Com as pressões dos setores ligados aos militares e a pasta da Defesa, os artigos 4 e 5 do projeto de lei passou a ser “praticadas no contexto de conflitos políticos”. O ministro requereu, ainda, uma “comissão de reconciliação” não uma “comissão da verdade”, dizendo que esta feria o compromisso tácito da Lei de Anistia (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2009).

O Projeto de lei 7.376/2010 – transformado posteriormente na lei ordinária 1.2528/2011 – foi o primeiro projeto a ser encaminhado ao Congresso entre os 27 projetos envolvidos no PNDH 3. Ao final de três dias de tensão, o presidente da república e o ministro da defesa fizeram, pois, um acordo político: não se reescreveria o texto do programa, mas as propostas da lei a serem enviadas ao Congresso não afrontariam as Forças Armadas e, se fosse preciso, a base governista seria mobilizada para não aprovar textos de caráter revanchista (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2009). Segundo o jornal Folha de São Paulo (2010)<sup>74</sup>, Vannuchi contou ao amigo e deputado federal Raul Jungmann (PPS-PE) que Lula solicitou a mudança logo depois de falar com o ministro da defesa, Nelson Jobim, numa escala da viagem para Copenhague, em 15 de dezembro.

Os militares insistiram no tom revanchista como argumento para contestar a comissão: “Se querem por coronel e general no banco dos réus, então também vamos botar a Dilma e o Franklin Martins”, disse um general da ativa ao Estado, referindo-se à então ministra da Casa Civil, Dilma Rousseff, e ao ministro de Comunicação Social, que participaram da luta armada. “Não me venham falar em processo para militar, pois a maioria nem está mais nos quartéis de hoje”, acrescentou o general. “Estamos engolindo sapo atrás de sapo”, resumiu o general, que pediu anonimato por não poder se manifestar (O GLOBO, 2010).

---

<sup>74</sup> <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0901201007.htm>

Outra manifestação direta do posicionamento militar em relação à criação do organismo foi dada por um brigadeiro em declaração ao jornal o Estado de São Paulo, em que onde demonstra incômodo com o que avalia como “empenho eleitoral excessivo” da então ministra Dilma no apoio ao ministro Vannuchi: “Lula age assim: empurra a crise com a barriga e a gente nunca sai desse ambiente de ameaça” (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2009).

Um fato que também ganhou repercussão foi a demissão do general Santa Rosa em fevereiro de 2010<sup>75</sup>. O militar publicou carta em que classificou a criação da CNV como “comissão da calúnia”<sup>76</sup>, dizendo que ela era composta por “fanáticos que, no passado recente, adotaram o terrorismo, o sequestro de inocentes e o assalto a bancos como meio de combate ao regime para alcançar o poder” (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2010).

Se tratando das mobilizações dos setores civis, o ministro Vannuchi, diretamente envolvido nas propostas e no texto do PNDH3, também se manifestou e colocou seu cargo à disposição caso o texto do programa fosse alterado no sentido de incluir a investigação de crimes da esquerda (FOLHA DE SÃO PAULO, 2010)<sup>77</sup>. Além dele, outros setores civis expressaram opiniões contrárias à modificação do texto e repudiaram a atitude contestadora das alas militares.

O Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH), que reúne cerca de 400 organizações de todo o país, divulgou um manifesto em janeiro de 2010, no qual repudiou as ações do ministro da defesa e dos comandos das Forças Armadas. O manifesto informou que tais declarações contrastam não só com compromissos constitucionais, mas também com acordos internacionais firmados pelo país. O manifesto sinalizava também sua posição contra a alteração do texto. Na nota declararam que:

[...] se alguém tem que sair do governo são aqueles ministros – entre eles Jobim e Stephanes<sup>78</sup> – ou quaisquer outros prepostos que, de forma oportunista e antidemocrática vêm contribuindo para gerar as reações negativas conservadoras ao que está preposto no PNDH3 e o lançou com tão amplo apoio e adesão de vários ministérios do governo federal (MNDH, 2010).

---

<sup>75</sup> <http://www.estadao.com.br/noticias/geral,general-que-criticou-comissao-da-verdade-perde-cargo-no-exercito,509487>

<sup>76</sup> Carta completa em <http://alertabrasilartigos.blogspot.com.br/2010/02/carta-do-general-santa-rosa.html>

<sup>77</sup> <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1001201006.htm>

<sup>78</sup> Ministro da agricultura de 2007 a 2010, durante o mandato do presidente Lula. Também foi crítico da redação do PNDH3, dizendo que ele aumentaria a insegurança jurídica no campo ao propor a flexibilização de regras para a integração de posse de propriedades invadidas. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/stephanes-diz-que-decreto-do-programa-nacional-de-direitos-humanos-cria-inseguranca-juridica-3072260>

As diferenças entre os setores civis e os militares, sob a mediação do governo federal, fica também evidenciada na entrevista do ministro Vannuchi<sup>79</sup> para o jornal Folha de São Paulo em 22/12/2009:

FOLHA - Qual sua posição pessoal sobre o que deveria ocorrer com agentes do Estado responsáveis por violações durante a ditadura?  
 VANNUCHI - Minha opinião é que **eles devem ser processados**, que haja processamento judicial, que sejam condenados. Por exemplo, o coronel [reformado do Exército Carlos Brilhante] Ustra foi condenado em primeira instância da Justiça Cível. Ele é declarado torturador, seu nome fica registrado numa sentença judicial como torturador, responsável pela morte sob tortura de tal pessoa. Para mim, isso quebra o maior problema - a impunidade. Se o Judiciário considerar que essa pessoa tem de ir para a cadeia também, eu confesso que não vou protestar. Mas meu empenho não é esse. **É preciso criar o maior consenso possível** (grifo nosso).

Em outubro do mesmo ano, Vannuchi deixou de lado o tom judicial, mas insistiu na abertura de arquivos que estariam poder dos militares (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2009)<sup>80</sup>, o que ocorreu com a promulgação da LAI instituída no mesmo dia da CNV.

Em entrevista ao correio da cidadania, já após o início dos trabalhos da comissão, Vannuchi tece alguns comentários deditos ao desenrolar da criação do órgão:

[...] E o Brasil ganha imensamente com esse passo corajoso que era muito pouco provável há 5 anos atrás. Eu tive a oportunidade de como ministro dos direitos humanos contribuírem com passos decisivos desse processo de desbloqueio. Sobretudo em agosto de 2012 nós vamos completar 5 anos do lançamento do livro direito à memória e a verdade que foi o momento que o governo brasileiro - não o Estado como um todo ainda, não ainda o seu judiciário, não ainda fortemente o legislativo, mas o governo federal- ele então reconhece uma enorme parcela das denúncias que o seguimento mais decisivo nesse processo todo tem que ser visto sempre como o seguimento dos heroicos militantes, familiares de mortos e desaparecidos políticos, militantes dos direitos humanos que nunca perderam a sua garra mesmo encontrando portas fechadas. No governo Fernando Henrique [...] a criação pela lei 9140 da comissão especial sobre mortos e desaparecidos políticos e a lei que criou a comissão de anistia dentro do ministério da justiça. E a partir de 2007 a partir do lançamento do livro direito a memória e a verdade, gera uma dinâmica nova, um debate crescente, uma pressão social crescente, uma compreensão crescente do governo lula a respeito da questão até que finalmente nos últimos dias de 2009 o presidente da republica assina o decreto presidencial instituindo o 3º programa nacional dos direitos humanos que tem como grande novidade a proposta inicial de criação de uma comissão nacional da verdade. E essa proposta foi o pomo da

<sup>79</sup> Trechos da entrevista guiados e delimitados pelos objetivos da pesquisa. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc3112200903.htm>>

<sup>80</sup> <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,governo-vai-propor-nova-lei-de-abertura-dos-arquivos-do-estado,332250>

discórdia que desencadeou não só divergências internas no governo - naquele momento expressadas muito pela polarização entre o ministro da defesa e o ministro dos direitos humanos - mas ele serviu de estopim para um ataque ideológico [...].

E com todas as controvérsias geradas, o decisivo é saber que no governo Dilma a lei foi aprovada. Foi aprovada com praticamente unanimidade de todos os partidos não é pouco importante que, até um partido como o DEM [sigla do partido DEMOCRATAS] com suas óbvias raízes no período da ditadura<sup>81</sup>, foi pressionado e constrangido a participar da assinatura. Claro que houve figuras dissonantes como Bolsonaro [deputado federal] e todo o pessoal que ainda resta vivo dos porões da repressão.

Ela aprovada desencadearia a única chance real, viável na **correlação política de forças existente** para que se rompesse aquele manto de esquecimento, de bloqueio de interpretação, de que era melhor não mexer com as feridas do passado. Isso hoje eu considero basicamente comprovado. Era a oposição entre o ideal de perfeição do projeto de lei - que seria de difícil entendimento porque a transição política brasileira não é perfeita [...]. Não havia como nesse ambiente nascer institucionalmente uma comissão nacional da verdade que fosse perfeita. Ela refletiu contradições.

[...] então com respeito mútuo trabalhamos o tema e com orientação do presidente Lula, vamos dizer comissão nacional da memória e da verdade, e deixa punição para o judiciário. O que de mais a mais é uma questão elementar. Punição é sempre judiciário: na Argentina, no Chile, no Uruguai, no Brasil também.

Nesse sentido, o que foi aprovado na conferência nacional dos direitos humanos, a 11ª, era a comissão da verdade e justiça e nós, no decreto presidencial seguindo essa orientação do presidente, deixamos sem a justiça compreendendo que a justiça viria quando se criasse uma nova dinâmica no Brasil. (CORREIO DA CIDADANIA, 2012).

Entre a tensão que existiu entre as forças da sociedade civil e de setores progressistas pela aprovação do programa e criação da CNV e os setores militares, que procuram impor o seu ponto de vista/interpretação sobre a atuação das Forças Armadas durante a ditadura militar brasileira, esteve o governo civil que “ao mesmo tempo em que prometeu mudar os pontos que geram tensão entre os militares, não quer perder apoio de uma área tão forte, em um ano eleitoral” (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2010)<sup>82</sup>.

Entre os legisladores que se posicionaram contra o decreto e tentaram barrar o programa, incomodou mais o seu caráter multifacetado ou transversal do que necessariamente os pontos ligados à diretriz da memória e verdade. Segundo a Folha de São Paulo (2010)<sup>83</sup>:

Líderes da oposição ao governo Lula afirmaram ontem que vão tentar barrar as propostas do Programa Nacional de Direitos Humanos no Congresso Nacional. Os próprios governistas dizem que as iniciativas podem ser aprimoradas e não são prioridade neste ano.

<sup>82</sup> <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1401201002.htm>

<sup>83</sup> <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0901201006.htm>

Segundo Vannuchi, sobre os “os últimos termos do eixo seis, que é o eixo Direito à Memória e à Verdade”: "O presidente mais umas vez nos uniu. Ele disse: ‘Eu vou conversar com o Jobim, nós vamos fazer essa comissão’. ‘Entendo também’, ele [Lula] disse, ‘que o Jobim tem a preocupação com a visão geral que prevalece lá no seu setor’, como eu tenho de ter com os grupos, ONGs, entidades internacionais, mecanismos OEA [Organização dos Estados Americanos] e ONU [Organização das Nações Unidas] dos direitos humanos, e cabe ao presidente fazer a arbitragem que ele considere a mais adequada” (SEREZA, 2009)<sup>84</sup>.

Sintetizando as informações da narrativa então, temos:

- Reação da ala e de setores militares com a proposição de uma comissão da verdade na 3ª versão do Plano Nacional de Direitos Humanos (governo Lula).
- Pedido de mudança no texto antes da sua publicação
- Tensionamento das relações entre governo, ministério da Defesa e setores civis e militares
- Pedido de demissão do ministro da Defesa
- Ameaça de afastamento do ministro dos Direitos Humanos
- Afastamento de militares dos cargos – isso ocorreu???
- Decreto do PNDH3 é aprovado sem assinatura do ministro da defesa
- Há a mudança no texto e o projeto de lei é encaminhado ao Congresso
- O projeto de lei é aprovado por unanimidade (governo Rouseff)

#### **5.4.2 Evidências para o nível regional**

No nível regional se espera encontrar evidências para a influência do efeito da adoção de comissões da verdade – em cumprimento à cascata de justiça – para crimes de direitos humanos nos países vizinhos com contexto semelhante ao brasileiro. Essa influência pode ser evidenciada por ações e indicativos de pressão por parte de países vizinhos ou organismos regionais. Ligado a isso, a teoria referente a esse nível de análise necessita atrelar-se a narrativa não sistemática alusiva a possível influência da atuação de um organismo regional sobre a criação da comissão da verdade brasileira. Especificamente, esse ponto diz respeito à condenação do Brasil pelo caso da guerrilha do Araguaia (caso Gomes Lund) pela Corte Interamericana de Direitos Humanos.

---

<sup>84</sup> [http://www.mdh.gov.br/importacao/noticias/ultimas\\_noticias/2009/12/MySQLNoticia.2009-12-14.3932](http://www.mdh.gov.br/importacao/noticias/ultimas_noticias/2009/12/MySQLNoticia.2009-12-14.3932)

Nessa decisão, o órgão jurídico que forma o Sistema Interamericano de Direitos Humanos junto da Comissão Interamericana de Direitos Humanos – contestou a decisão do Supremo Tribunal Federal de manter a lei de anistia, tendo em vista a nulidade de seu efeito sob a Convenção Interamericana de Direitos Humanos. Essa decisão levantou, assim, questões a respeito do cumprimento de obrigações legais internacionais em âmbito doméstico.

É válido esclarecer que não buscamos evidências da congruência entre as diretrizes dadas pela Corte e Comissão Interamericana, mas sim a influência da decisão da Corte sobre a criação da CNV. Essa possível influência é, por sua vez, sugerida uma vez que o país é signatário do pacto de San Jose da Costa Rica<sup>85</sup> que estabelece o Sistema Interamericano de Direitos Humanos – atestando anuência com seus preceitos e recomendações.

A narrativa sobre essa dimensão tem como ponto de partida, portanto, a decisão do supremo tribunal federal de manter a lei de anistia em abril de 2010. A decisão tomada pela corte brasileira foi motivo de questionamentos pela própria natureza discutível das anistias gerais, utilizadas sob a justificativa de serem “meios para alcançar uma paz durável e a conciliação nacional” em contraste com sua inconsistência com as diretrizes do Direito Internacional e seu impedimento da completa restauração de valores democráticos (TANG, 2015, p. 259, tradução nossa).

No contexto latino americano, a decisão do STF – que a declarou constitucional dando autorização para continuar a ser aplicada em cortes baixas – foi discrepante com os desenvolvimentos ocorridos no Chile e em outros países da América Latina. O controverso julgamento foi seguido pela visão oposta oferecida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, que em novembro de 2010 arrolou em sua decisão sobre o caso da Guerrilha do Araguaia que algumas provisões da lei da anistia eram inconsistentes com a CIDH. Consequentemente, lhe faltava efeito legal principalmente no que concerne aos casos de desaparecimentos forçados.

Nesse contexto, mesmo diante do grande embaraço que incidiu sobre a corte brasileira e o governo, nenhuma medida oficial foi tomada para cumprir com o que tinha ocorrido (TANG, 2015). Esse constrangimento político está ligado ao fato de que a aderência à Comissão foi feita de maneira voluntária, equivalendo a “uma Constituição supranacional

---

<sup>85</sup> Esse tratado foi assinado em 22 de novembro de 1969 e procura consolidar entre os países americanos, um regime de liberdade pessoal e justiça social, adotado e aberto à assinatura na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos em San Jose da Costa Rica. Foi assinada pelo Brasil em 25/09/1992. Documento disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/sanjose.htm>>

atinente a Direitos Humanos” (TANG, 2015, p.270, tradução nossa). Assim, “todos os poderes públicos e esferas nacionais, bem como as respectivas legislações federais, estaduais e municipais de todos os Estados aderentes estão obrigados a respeitá-la e a ela se adequar” (TANG, 2015, p.270, tradução nossa).

Logo, evidenciam-se quais eram as expectativas e queixas da Corte em relação à postura brasileira, até então:

Finalmente é prudente lembrar que a jurisprudência, o costume e a doutrina internacionais consagram que nenhuma lei ou norma de direito interno, tais como as disposições acerca da anistia, as normas de prescrição e outras excludentes de punibilidade, deve impedir que um Estado cumpra a sua obrigação inalienável de punir os crimes de lesa-humanidade, por serem eles insuperáveis nas existências de um indivíduo agredido, nas memórias dos componentes de seu círculo social e nas transmissões por gerações de toda a humanidade (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2010, p.124).

Na sentença, o voto do juiz *ad hoc* enfatiza, portanto, que o país está sendo condenado pelas violações à Convenção, a saber,

desaparecimento forçado e os direitos violados das 62 pessoas desaparecidas;  
 aplicação da Lei de Anistia como empecilho à investigação, julgamento e punição dos crimes;  
 ineficácia das ações judiciais não penais;  
 falta de acesso à informação sobre o ocorrido com as vítimas desaparecidas e executadas;  
 falta de acesso à justiça, à verdade e à informação. (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2010, p. 117-119).

Nesse contexto, alguns pontos da sentença, como afirma Tang (2015), “a questão de se o Estado brasileiro é obrigado a cumprir com a decisão do Araguaia” pode ter tido algum efeito sobre a decisão de criar a comissão da verdade, ou seja, “deflagraram um novo curso de ação” (TANG, 2015, p. 260, tradução nossa).

A falta de acesso à informação, um dos pontos da sentença, foi atendida especialmente por meio da lei de acesso à informação que foi aprovada e entrou em vigor junto com a lei 12.528/11 da CNV. Ela regulamentava o direito constitucional de acesso às informações públicas. O fornecimento de informações previsto em Lei valia para os três poderes e entidades privadas sem fins lucrativos (BRASIL, 2012). Embora o texto da lei não faça referência direta à atuação como um instrumento de auxílio à CNV, ela foi criada no momento imediatamente anterior à criação da comissão, indicando uma função apoiadora do trabalho da mesma e, por conseguinte, como cumprimento à um dos pontos da sentença da Corte. Porém, na sua cerimônia de abertura e pela declaração de políticos e ativistas

envolvidos, a lei faz referências apenas as necessidades e condições internas, pouco indicando a influência da condenação da CIDH.

O projeto de lei da CNV – não assinado pelo ministro da defesa – afirma alguns pontos contidos na sentença e mostra ciência do processo transicional em outros países; porém, não faz referência as exigências da corte, nem a algum tipo de pressão de países vizinhos – independentemente ou dentro de instituições regionais – mostrando o Brasil como um *outsider* em relação a vizinhos latino americanos. Porém, a carta que apresenta o projeto procura mostrar que o Brasil anda em congruência com os processos transicionais assim como os outros países latinos americanos<sup>86</sup>:

O reconhecimento da memória e da verdade como direito humano da cidadania é dever do Estado, reconhecido internacionalmente pela Organização das Nações Unidas e pela Organização dos Estados Americanos. No mundo todo, foram constituídas mais de 30 Comissões da Verdade, em contextos de transição política, superação de conflitos armados internos ou de períodos ditatoriais, uma das ferramentas daquilo que é denominado “justiça transicional”. Apesar dos diferentes contextos históricos, políticos, sociais, legais e culturais e das diferentes dinâmicas e formatos adotados, todas as Comissões tiveram como objetivo principal promover a reconciliação nacional, por intermédio da revelação, registro e compreensão da verdade sobre o passado de violações de direitos humanos nos respectivos países. 5. Como exemplos emblemáticos podemos citar a Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas, constituída na Argentina, que teve como escopo a investigação dos casos de desaparecimentos forçados, ocorridos durante o regime de exceção enfrentado por aquele país (BRASIL, 2010).

No entanto, mesmo que haja o reconhecimento das políticas de instauração de comissões da verdade ao redor do mundo e especialmente na América Latina, não há referências à emulação de processos de outros países ou dos princípios recomendados pela Comissão Interamericana.

Embora o baixo o número de referências à sentença da corte indique pouca influência desse organismo internacional, o ex-ministro Paulo Vannuchi, que trabalhou na formulação do PNDH3, ressalta a importância do respaldo internacional para a solidez e reconhecimento da CNV, como representado na afirmação: “A minha demissão não é problema para o Brasil nem para a República, o que não posso admitir é transformarem o plano num monstro político único no planeta, sem respaldo da ONU nem da OEA” (FOLHA DE SÃO PAULO, 2010)<sup>87</sup>.

A expectativa da OEA era sobre novas conclusões em relação a Lei de anistia, dada a atmosfera política da época, que contou com mudanças na composição do STF (CONJUR,

<sup>86</sup> Disponível completa junto do projeto de lei em: <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/771442.pdf>

<sup>87</sup> <http://m.folha.uol.com.br/poder/2010/01/677052-vannuchi-ameca-pedir-demissao-se-plano-de-direitos-humanos-for-alterado.shtml>

2010). Esses novos membros foram todos apontados pela então presidente Dilma Rousseff que, é importante observar, foi integrante de um grupo de militantes insurgentes e ela mesma vítima de tortura. Teria, nessa lógica, algum sentido que a iniciativa tomada pelo governo brasileiro na época fosse medidas em prol da revisão da anistia. No entanto, as ações da instância executiva foram em favor – desde o PNDH3 e confirmadas com a aprovação da lei 12528 no governo Rouseff – dos direitos à memória e à verdade na forma da criação de uma comissão da verdade.

As condições desse momento de criação da comissão da verdade eram bastante parecidas com as da Argentina em 2005, quando teve quatro de seus nove membros substituídos pelo presidente Nestor Kirchner (TANG, 2015). No entanto, diferente do Brasil, a prévia decisão sobre a anistia foi revista e declarada como inconstitucional<sup>88</sup>.

Um componente importante alegado pelo STF para sua tomada de decisão – numa votação de 7 votos à 2<sup>89</sup> – diz respeito ao demandante, que no caso da revisão da legalidade da lei de anistia, não foi um agente público, como o Congresso Nacional, representando formalmente uma demanda da sociedade civil. A solicitação foi perpetrada pelo conselho federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) em outubro de 2008. Na ocasião, o STF alegou circunstâncias históricas para a manutenção da lei, uma vez que assim como em 1979, a lei de anistia continuava com o respaldo da sociedade civil, tendo sido implantada na época “como resultado de um acordo político apoiado pela sociedade civil brasileira” (TANG, 2015, p. 262, tradução nossa).

De acordo com o voto do relator, o ministro Eros Grau, não caberia ao judiciário a alteração ou o reexame da lei de anistia, apontando que “quem poderia revê-la seria exclusivamente o poder Legislativo” (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2010)<sup>90</sup>. O ministro ainda trouxe à tona o exemplo chileno, onde houve a concessão de anistia e posterior pedido de alteração no Senado. A ministra Carmen Lúcia enfatizou que “não havia como reinterpretar uma lei 31 anos depois” e completou, “não se pode negar que a anistia brasileira resultou de uma pressão social e foi objeto de debate de diversas personalidades e entidades, dentre estas, o próprio Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil”. Segundo Lessa *et al.* (2012) esse fato – ou interpretação como enfatiza Tang (2015) – contrastou com as

<sup>88</sup> <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft1506200501.htm>

<sup>89</sup> Acompanharam o voto do ministro relator Eros Grau, pela manutenção da Lei de Anistia, os ministros Cármen Lúcia, Gilmar Mendes, Ellen Gracie, Marco Aurélio, Celso de Mello e o presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), Cezar Peluzo Já os ministros Ricardo Lewandowski e Ayres Britto entenderam que a ação da OAB era parcialmente procedente. Disponível em <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2010/04/29/por-7-votos-a-2-stf-decide-pela-manutencao-da-lei-de-anistia.htm>

<sup>90</sup> Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticianoticiastf/anexo/adpf153.pdf>

experiências latino americanas, onde auto anistias foram impostas pelos altos membros da ditadura.

A diferença no pós-transição – em alusão à anistia e que tange as questões que antecedem a criação da CNV – em países como Argentina e Chile em relação ao Brasil é que houve um processo de mobilização da sociedade civil em prol da revogação dessa lei, seguido de ações legislativas do congresso desses países. No caso argentino, esses desenvolvimentos levaram à promulgação de uma lei de revogação que não refletiu um processo desencadeado e focado em estratégias judiciais (TANG, 2015).

Logo, como aponta Tang (2015, p.295, tradução nossa), “essa geral falta de mobilização política”, levou à impressão de que mesmo que o STF tivesse deliberado em favor da revogação da lei, eles não seriam apoiados por qualquer tipo de movimentação popular. Com isso, o STF conclui que não estava em sua alçada se envolver em ações políticas que estariam além de seus poderes e competiria apenas ao congresso nacional revogar a lei em resposta a anseios populares.

Pela interpretação dessas evidências, depreende-se que assim como ocorreu em relação à revisão da anistia – que pouco contou com mobilização popular, como um assunto de interesse nacional – a discussão sobre a criação da comissão mobilizou somente setores específicos da sociedade civil brasileira. Isso aponta para a alternativa da comissão da verdade frente às demandas da principal organização internacional regional.

Seguindo essa racionalidade, era de se esperar pela sequência de fatos – a decisão sobre o Araguaia logo após o parecer sobre a ADPF 153 (arguição de descumprimento de preceito fundamental) – uma pressão sem precedentes a nível internacional dado os resultados irreconciliáveis dos dois julgamentos levando a um novo curso de ações. O curso dessas ações, no entanto, não atendeu as expectativas e seguiu os dispositivos legais previstos pela ordem regional.

Igualmente, o processo da comissão, pareceu se ancorar fortemente no raciocínio e justificativa do STF sobre a ADPF 153 – baseado no argumento da legitimidade histórica –, e, por essa via de análise o efeito cascata regional tem incidido sobre a decisão de uma comissão da verdade. Essa dimensão e seus atores somente não embargaram essa opção.

O resultado o qual os atores regionais estavam interessados em influir parece ser, portanto, a revisão da anistia primordialmente. Paulo Vannuchi completa:

O Brasil pode sair [dessas convenções] na hora que quiser. Algumas republicuetas ameaçam isso. O Brasil está no caminho contrário, o Brasil quer ser um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU. Não

será se tomar uma decisão dessas. Até porque os colegas sul-americanos dirão: 'Se o Brasil tomar uma posição contrária aos direitos humanos, nós não podemos apoiar a sua demanda (*Ibidem*).

O ex-presidente da Comissão de Anistia e da Comissão Interamericana de Direitos Humanos Paulo Abrão, em entrevista para a revista *Diplomatize*, ressaltou muito mais as ambiguidades do processo transicional brasileiro no tocante a responsabilização criminal. Sua excepcionalidade se referiria à punição e não diretamente às políticas de memória e verdade – embora essas também tenham sido efetuadas nos outros países e não no Brasil:

1 – Os mecanismos vinculados à Justiça de Transição (JT) podem permitir a execução de processos de reparação às vítimas que passaram por situações de violências durante períodos repressivos em governos em todo o mundo. Como o senhor enxerga os avanços da JT na América Latina? Apontaria fatores de conexão ou trabalhos de cooperação entre Comissões de distintos países no continente?

Temos na América Latina situações de ambiguidade. Por um lado, em muitos países da região se produziram importantes avanços na promoção de justiça, com a responsabilização de responsáveis por graves violações de direitos humanos, e também nas políticas públicas de memória e reparação. Vimos, nos últimos anos, diversos países promoverem processos criminais contra torturadores e importantes agentes dos regimes ditatoriais – com a importante exceção do Brasil. Igualmente, se expandiram as Comissões da Verdade, políticas de memorialização e reparação, incluindo abordagens multidimensionais da reparação – econômica, simbólica, coletiva e psíquica. Nesse processo, as trocas entre os organismos de Estado dos diferentes países foram fundamentais, seja no compartilhamento de arquivos e registros históricos, seja na troca de experiências e metodologias de trabalho.

Por outro lado, esses avanços são marcados por ambiguidades, na medida em que são vulneráveis a oscilações em função do ambiente político. Importantes políticas de memória vêm sendo desconstruídas ou, ao menos, perdem prioridade, como vem ocorrendo no Brasil e na Argentina. Em outros países, o Judiciário sinaliza retrocessos com relação à responsabilização de agentes do Estado e à efetivação da justiça. Esse cenário evidencia o caráter ainda disputado politicamente da justiça de transição e a atualidade das lutas por memória, verdade, justiça e reparação (MUNIZ FALCÃO; de CAMILO, 2017).

Por fim, uma última evidência do nível regional dentro da narrativa da criação da comissão nacional da verdade, é obtida na entrevista concedida pelo antigo membro da CNV, Paulo Sérgio Pinheiro, ao professor Emerson Maione<sup>91</sup>. Ele pontua a interferência e participação dos países vizinhos foi durante o curso do trabalho da comissão, onde demonstraram inclusive, nesse curso, aprovação e reconhecimento da iniciativa:

---

<sup>91</sup> Entrevista obtida por contato via e-mail com o entrevistador. A utilização do seu conteúdo está sendo utilizada com o aval do mesmo.

Maione: Tendo sido membro de uma Comissão da Verdade recente, o senhor sentiu que os atores e instituições do campo da JT ofereciam um apoio e ajuda (penso, por exemplo, na colaboração do ICTJ com a CNV e também a ajuda de outros países como a Argentina) ou a questão se restringiu mais a um trabalho de “consultoria”?

Paulo Sérgio Pinheiro: A colaboração com Argentina, Chile e Uruguai , com troca de experiências , intercambio de documentos, convênios com os três países, foi utilíssimo, foram imensamente solidário (MAIONE, 2015).

Em um último nível de análise, se busca separar influências regionais – dadas a proximidade geográfica e identitária – de influências globais normativas que encorajam e se refere às comissões da verdade como uma norma com conteúdo e dinâmica com importância em si mesma.

#### 5.4.3 Evidências para o nível sistêmico

No nível sistêmico, buscamos referências que indiquem a consistência da tomada de decisão brasileira com a compreensão das comissões da verdade como um mecanismo independente e com importância em si própria. Nesse sentido, baseia-se na ideia de mudança ideacional – com referência às comissões da verdade como uma norma global. É consubstanciada a isso a incorporação das comissões da verdade junto ao discurso de organizações internacionais de abrangência internacional, a saber, a ONU.

Essa dimensão disputa espaço na explicação causal quase que diretamente com a anterior, a dimensão regional, pois ambas fazem referência a influência de fatores externos na determinação do resultado de criar uma comissão da verdade no dado momento histórico.

O argumento da expansão das comissões da verdade em âmbito global é baseado no argumento de Hirsch (2014) de mudança no conteúdo da norma que “emergiu como uma terceira via fora da dicotomia entre o legalismo universal do modelo de Nuremberg e o modelo de amnésia coletiva praticada por Portugal e Espanha nos anos 70” (HIRSCH, p.21, 2009, tradução nossa). Segundo esta teoria, as ideias, os valores e princípios dessa norma adquiriram um *status* seguro (*take for granted status*), gozando de amplo endosso internacional em torno da busca da verdade (*truth seeking*) e gerando expectativas impostas ao comportamento do Estado (HIRSCH, 2014).

Os dois pilares da argumentação de Hirsch (2014) de que a norma das comissões da verdade adquiriu um *status* de norma internacional em si mesma estão em torno do (1) crescimento da institucionalização da norma e (2) da ampliação das motivações dos Estados

para adotar a norma. A institucionalização, como demonstrado pela autora, ocorreu via o esforço de organizações internacionais não governamentais e a ONU de promover e recomendar os princípios e práticas da busca da verdade, medida através da intensa profissionalização de uma comunidade epistêmica<sup>92</sup> de justiça de transição em torno do direito à verdade.

As evidências quanto à institucionalização da norma desafiam explicações sobre a demanda local por verdade e justiça como determinantes para a expansão da instauração das comissões da verdade. Essas demandas, nem sempre voltadas para a busca e direito a verdade, são reformuladas a partir da introdução de conceitos e potenciais méritos do processo de busca da verdade em lugares em que quase não se existia conhecimento sobre isso.

Segundo Hirsch (2014, p.814, tradução nossa):

O pressuposto básico que sublinha a noção de incorporação institucional é que uma vez que as ideias em torno de princípios estão inseridas nas organizações existentes, elas ganham a necessária credibilidade e legitimação oficial que facilita a disseminação internacional dessas ideias como normas internacionais. A partir desse momento, as organizações internacionais que adotam o princípio da busca da verdade tornam-se os agentes de socialização da norma que, explicitamente ou implicitamente, ensinam, além de pressionar os Estados visando a adotar as políticas associadas à norma, isto é, comissões de verdade.

É o mapeamento desse mecanismo que buscamos encontrar como condições para a criação da comissão nacional da verdade. Os materiais analisados para isso são declarações públicas de figuras políticas, documentos e recomendações políticas – que enfatizem/demonstrem mais detidamente a ligação e preocupação com o direito a verdade. Além disso, examina também a fonte de financiamento para a criação, manutenção e subsídio da CNV – se os tomadores de decisão e legisladores contaram com recursos – financeiro e técnico – de organizações internacionais entre governamentais e não governamentais.

Podemos utilizar os critérios analíticos estabelecidos por Hirsch (2014) para perceber qual a compreensão sobre comissões da verdade se tinha antes da criação do órgão: se representava uma compreensão/posicionamento neutra, suplementar ou crítica. A autora codifica a análise documental de relatórios e resumos a partir desses três tipos, sendo que o posicionamento neutro significa que o documento faz referência às comissões da verdade de forma meramente informativa, sem avaliar ou recomendar seus métodos; o posicionamento

---

<sup>92</sup> A expressão “comunidade epistêmica” designa uma rede de especialistas em áreas específicas do conhecimento, que, dotados de autoridade, compartilham não somente noções de validade e um padrão de raciocínio e de práticas discursivas, como também o compromisso com a produção e aplicação do conhecimento, nos termos de um projeto político dirigido a problemas específicos e fundado nesses entendimentos comuns (HAAS, 1992a, p. 3).

suplementar indica a recomendação específica de uma comissão da verdade para determinada situação e único caminho positivo no processo de busca da verdade, como a reconciliação ou a cura (*healing*); por fim, os documentos classificados como críticos são aqueles que claramente se posicionam sobre as comissões da verdade como um mecanismo que serve à evasão da justiça.

Paulo Vannuchi, o ministro que encabeçou a criação da CNV, em declaração à Carta Capital, evidencia a importância e a utilização da comissão da verdade como atendendo uma demanda separada da justiça – que engloba diretamente a punição:

Não sou uma pessoa que considera uma vitória colocar os torturadores na cadeia. Os direitos humanos projetam um mundo no qual nem prisão haverá mais, tamanho o grau de consciência social, cidadania e respeito ao próximo. Isso vai demorar uns milênios, e então temos de trabalhar dois pontos: penas alternativas e justiça restaurativa. A reparação pode ser também simbólica. Por exemplo: a Justiça declara que Carlos Brilhante Ultra é culpado de prática de tortura, estupro, desaparecimento de cadáver. É, portanto, indigno de serviço público e serviço militar (GOMBATA, Marsílea, 2013)<sup>93</sup>.

Deixou evidenciado, assim que para compreender a funcionalidade de uma comissão da verdade sem incorrer na necessidade de punição, necessita-se trabalhar outros pontos, como o entendimento de justiça restaurativa, que coaduna com o conteúdo da norma internacional de comissão da verdade pós-comissão sul africana (mudança ideacional) que se firmou. Para ele, “A [instauração de uma] comissão pode ser um outro passo que leve o Brasil a se convencer de que como está não pode ficar” (COSTA, 2010).

Sua afirmação contrasta com a referência a uma pretendida “comissão dos sonhos” em entrevista ao Correio da Cidadania:

Então, a instalação da Comissão da Verdade mostra que minha opção estratégica valeu a pena. Foi correta a estratégia de serenidade, de compreender e respeitar toda a crítica de um segmento intransigente em relação ao tema, que até meses atrás insistia numa condenação da proposta por suas imperfeições, incompletudes.

Com todo o respeito, nunca tive dúvida de que essa era uma visão sem nenhuma chance de viabilidade. A viabilidade envolvia trabalhar na política num Brasil cheio de imperfeições no sistema político. E, por isso, não há como pensar em Comissão da Verdade sem imperfeições.

---

<sup>93</sup> Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/sociedade/paulo-vannuchi-ninguem-sabe-como-pensam-os-militares-778.html>

Ao compararmos as três dimensões de análise e confrontarmos com as evidências para o caso, sugere-se que a dimensão doméstica apresenta mais peso no conjunto de evidências que ajudam a explicar a criação da comissão da verdade. A conjuntura doméstica do país que antecede a instauração do órgão mostra que a decisão de criar uma comissão da verdade, mesmo muitos anos após a transição - a justiça pós transição aplicada aqui que tem como ponto alto a criação da CNV – foi fortemente influenciada pelo equilíbrio de forças entre militares, governo como mediador de demandas e sociedade civil. As manifestações militares eram claramente contrárias a criação do órgão, apontando que o órgão ameaçaria o instituto da anistia. Reforçaram, além disso, que a CNV não cumpria a função de buscar a verdade, uma vez que apenas considerava um dos lados do período de Ditadura Militar.

Além disso, a CNV no Brasil mostrou-se como um o ponto mais alto da evolução da justiça de transição no país, marcada por iniciativas não oficiais por mobilizações de específicos setores civis, mas também por ações governamentais como a criação das comissões sobre mortos e desaparecidos e a de anistia. Segundo foi possível constatar em entrevista cedida pelo ex-ministro de Direitos Humanos, Paulo Vannuchi<sup>94</sup>:

De forma geral, em sua opinião, quais as principais motivações para a criação da Comissão Nacional da Verdade no Brasil?

A principal motivação foi, sem dúvida, a persistente e até heroica pressão dos grupos e organizações que sustentam no Brasil, há muitas décadas, a luta pelo Direito à Memória, à Verdade e à Justiça.

[...]Um governo como o de Lula, por sua identidade histórica com a luta contra as violências da ditadura, não poderia ficar estacionado frente aos passos já conquistados durante o período Fernando Henrique, especialmente a formação da Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos (Lei 9140) e a primeira configuração da Comissão de Anistia (Lei 10.559).

Ao me convocar para assumir o posto de ministro dos Direitos Humanos, Lula apresentou como razão central o seu descontentamento com o fato de, em três anos, não ter conseguido ainda atender à justa demanda dos familiares e movimentos. Dessa forma, sinalizou a abertura dos passos seguintes, que culminariam na criação da Comissão da Verdade.

As evidências quanto à reverberação da pressão regional em torno da criação de uma comissão da verdade e, especialmente no que tange a sentença da corte IDH condenando o Brasil pelo caso da guerrilha do Araguaia se mostraram menos sólidas, uma vez que houve referências quanto à emulação de políticas adotadas na região voltadas ao direito à verdade, porém a pressão exercida foi explicitada muito mais a partir da organização dos estados

---

<sup>94</sup> Entrevista concedida à autora por meio de contato digital. A entrevista completa está no apêndice 2 desse trabalho.

americanos. Esse, por sua vez, preocupou-se muito mais em estabelecer jurisprudência quanto a não legitimidade da lei de anistia que ressaltar o papel que o estabelecimento de uma comissão da verdade teria no contexto pós transição brasileiro. O ex ministro dos Direitos humanos reporta a essa dimensão da seguinte forma:

Entre estas motivações estaria a preocupação de não confrontar o instituto da Anistia?

Essa preocupação nunca foi um tema central. Pelo contrário, a jurisprudência do Sistema Interamericano de Direitos Humanos já era consolidada a respeito da invalidade das leis de auto anistia das ditaduras (Casos Barrios Altos, Almonacid etc).

Mas evidentemente a existência da Lei de Anistia de 1979 era uma pedra que não deveria ser desconsiderada em toda a estratégia para se chegar à Comissão da Verdade

A vigência da lei de anistia acaba por mostrar-se como um fator de importância tanto em nível doméstico quanto a nível regional e para fins de análise - e segundo as evidências que antecedem a criação da comissão – percebe-se que a influência das pressões regionais estariam muito mais ligada a perseguição da legalidade dessa lei que propriamente como condição/fator relevante para a criação da comissão. Segundo o depoimento de Vannuchi, a condenação da Corte “reverberou um pouco no aspecto cronológico”<sup>95</sup> (ALBUQUERQUE, 2018). Além disso, revela que

Durante nossas articulações e esforços para lograr unidade dentro do governo Lula em favor de uma Comissão Nacional da Verdade, sempre apresentamos o argumento da jurisprudência interamericana, antecipando que o Brasil terminaria fatalmente condenado, como o Peru, o Chile e outros países também o foram. Os órgãos do Sistema Interamericano determinam que as leis de auto anistia sejam anuladas, garantindo-se que as violações massivas de direitos humanos sejam apuradas, os torturadores punidos, as vítimas reparadas e que sejam adotadas as chamadas políticas de não-repetição<sup>96</sup> (*ibidem*).

Logo, o argumento da jurisprudência interamericana repercute muito mais sobre a lei de anistia brasileira de 1979 que sobre a criação da comissão nacional da verdade em si.

A terceira dimensão se mostra ligada a primeira no que tange a formatação e definição de atribuições da comissão, sem ligação com o propósito punitivo. Segundo o ministro,

Logicamente restava claro, a partir de todas as experiências, sem exceção, que a Comissão da Verdade não tem papel jurisdicional e não pode condenar ou punir. Ela apresenta o resultado dos seus trabalhos aos diferentes poderes republicanos e cabe a eles cumprir com suas atribuições constitucionais<sup>97</sup>.

<sup>95</sup> Resposta para a pergunta: A condenação na corte interamericana de direitos humanos pelo caso da Guerrilha do Araguaia reverberou no planejamento de uma comissão da verdade para o Brasil?

<sup>96</sup> Continuação da resposta anterior.

<sup>97</sup> Em resposta a pergunta cinco.

Sobre se o Brasil teria condições de ter adotado algum outro mecanismo de justiça de transição que não a comissão da verdade,

Teria se fosse outro o nível de compreensão do que sejam os organismos e tratados internacionais do Brasil na área de Direitos Humanos, se fosse outra a correlação de forças no Legislativo e na própria sociedade brasileira, se os próprios governos não fossem tão ritmados pelo presidencialismo de coalizão, que obriga sempre a construir consensos muito amplos, unindo forças que vão da direita à esquerda.

No contexto concreto do Brasil de 2009 a 2012, avalio que a conquista da Comissão da Verdade significou um vigoroso passo adiante.

[...] Com as limitações encontradas a partir do desinteresse das Forças Armadas em colaborar pra valer (em alguns casos, boicote e ataques frontais).

Procurando conjugar uma narrativa única minimamente suficiente como prevê a o método de pesquisa, as evidências pesam mais para o nível doméstico, seguido da dimensão global e o enfoque regional aparece para o caso brasileiro como dimensão de menor influência causal.

Como já sublinhado, a comissão nacional da verdade não é a iniciativa que inaugura ações de justiça de transição no Brasil. Ela representa uma evolução e condescendência com outro eixo da justiça de transição, o da verdade histórica. Os fatos que antecedem a criação do órgão mostram que a configuração política doméstica da época e as concessões feitas entre setores da defesa (representando o interesse dos militares) e da sociedade civil (representando as demandas por responsabilização) mediadas pelo executivo incidiram fortemente para a criação desse órgão e não de qualquer outra iniciativa dentro do escopo da justiça de transição. Isso porque outros países da região já tinham criado o órgão anos antes, como Argentina, Paraguai e Peru, porém, na tomada de decisão, a correlação de forças políticas internas apareceu muito mais como fator influenciador nos eventos que antecedem a criação da comissão em 2011.

Porém esse fator não incidiu sozinho na criação da cnv. É importante perceber que as dimensões são complementares, constituindo uma única narrativa, porém tem pesos diferentes. Embora a condenação da Corte IDH tenha se tornado pauta de discussão doméstica, a sentença condenatória para o Brasil não figurou como motor/fonte para a discussão de uma comissão da verdade mas para outras medidas de justiça de transição que, dentro de uma concepção mais tradicional de justiça e responsabilização, deveriam ser tomadas pelo Brasil. Essas medidas dizem respeito especialmente a anistia e a sua revisão, tanto por contradizer e desrespeitar tratados internacionais ratificados pelo Brasil em âmbito regional quanto pelo

contexto regional, que priorizava não o papel das comissões da verdade em si, mas como órgãos catalizadores para ações de responsabilização criminal futuras.

Sendo assim, os atores que se mobilizaram desde a Conferencia Nacional de Direitos Humanos em torno utilizaram, mesmo que tangencialmente, a compreensão sobre as comissões da verdade em torno do paradigma restaurativo para legitimar suas atribuições para o contexto brasileiro.

Logo, a partir das orientações teóricas utilizadas, temos que a configuração de forças internas entre a recusa de uma revisão histórica por parte dos setores militares e as demandas por responsabilização por parte de setores civis específicos foi equilibrada pelo governo civil com a criação da comissão da verdade. No entanto, para resalvar o papel e

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Está presente neste trabalho o esforço subjacente de mapear a evolução do campo da justiça de transição no Brasil. Essa evolução culmina com a criação da comissão nacional da verdade (2011), sobre a qual o trabalho procurou evidências para construir uma mínima explicação suficiente na forma de uma narrativa empírica para as motivações que levaram a sua criação.

Ao compararmos as três dimensões de análise e confrontarmos com as evidências para o caso, sugere-se que a dimensão doméstica apresenta mais peso para explicar a criação da comissão da verdade. A conjuntura doméstica do país que antecede a instauração do órgão mostra que a decisão de criar uma comissão da verdade, mesmo muitos anos após a transição, foi fortemente influenciada pelo equilíbrio de forças entre militares, governo como mediador de demandas e sociedade civil. As manifestações militares eram claramente contrárias à criação do órgão, apontando que o órgão ameaçaria o instituto da anistia. Reforçaram, além disso, que a CNV não cumpria a função de buscar a verdade, uma vez que apenas considerava um dos lados do período de ditadura militar.

Além disso, a CNV no Brasil mostrou-se como um o ponto mais alto da evolução da justiça de transição no país, marcada por iniciativas não oficiais e por mobilizações de específicos setores civis, e também por ações governamentais como a criação das comissões sobre mortos e desaparecidos e a de anistia.

As evidências quanto à reverberação da pressão regional em torno da criação de uma comissão da verdade e, especialmente no que tange a sentença da corte IDH condenando o Brasil pelo caso da guerrilha do Araguaia, se mostraram menos sólidas, uma vez que houve referências quanto à emulação de políticas adotadas na região voltadas ao direito à verdade mas a pressão exercida partiu muito mais da OEA que, no entanto, preocupou-se muito mais em estabelecer jurisprudência quanto a não legitimidade da lei de anistia.

A vigência da lei de anistia acaba por mostrar-se como um fator de importância tanto em nível doméstico quanto a nível regional e para fins de análise – e, segundo as evidências que antecedem a criação da comissão, percebe-se que a influência das pressões regionais estariam muito mais ligada a perseguição da legalidade dessa lei que propriamente como condição/fator relevante para a criação da comissão.

Não se pode ignorar a evolução do campo como, em si, um fator que em alguma medida determinou e foi moldando ao longo dos anos 1980 e 1990 os atores que atuariam

sobre a criação do organismo recomendado internacionalmente e que teve ele mesmo seu conteúdo e presença junto ao campo da justiça de transição alterado ao longo dos anos.

Na América Latina as comissões aparecem com destaque, com protagonismo regional para Argentina e Chile. No entanto, as políticas de verdade (DE HOLLANDA, 2015) foram acompanhadas nesses países por medidas que viabilizaram a punição criminal.

As hipóteses/explicações do equilíbrio de forças, da cascata de normas e da difusão ideacional global das comissões da verdade – que abrangem os níveis doméstico, regional e sistêmico já foram testadas em abordagens probabilísticas em Roper e Barria (2009) e Dancy e Poe (2006), mostrando, por exemplo, a força das variáveis da difusão regional em relação à influência da difusão global. No entanto, ao desenredarmos essas hipóteses de forma a procurar evidências no caso para os mecanismos causais atuantes, temos algumas novas conclusões sobre os fatores que influem a criação de uma comissão da verdade.

De uma perspectiva comparativa e partir da literatura clássica, é difícil entender por que uma comissão de verdade foi criada no Brasil tantos anos após o fim do regime militar. Supondo que o objetivo principal de uma comissão de verdade é melhorar a estabilidade ou estabelecer a verdade, o caso brasileiro é um ponto fora da curva.

A criação da CNV tem a ver com uma convergência de elementos em diferentes níveis de análise. No âmbito da sociedade civil e dos círculos políticos nacionais, há uma evolução em torno de como atuar sobre a responsabilização dos crimes cometidos por agentes do Estado, mas somente com o 3º programa nacional de Direitos Humanos se fala expressamente de uma comissão da verdade e da necessidade dela somando as alternativas até então tomadas pelo Estado quanto à justiça de transição no país.

A condenação da Corte IDH em 2011 e a anterior adesão de países vizinhos latinos americanos somou às condições em âmbito doméstico na direção da criação da comissão. As evidências fazem crer que a esfera regional não foi determinante mas expôs o país de forma negativa ao arbitramento internacional em matéria de Direitos Humanos. No entanto, os aspectos regionais – efeito vizinhança e condenação da Corte – não chegaram a ter caráter deliberativo sobre a criação da comissão por uma questão simples: tanto as hipóteses do efeito vizinhança quanto a condenação da corte incidiam diretamente sobre a revogação da Lei de Anistia e a responsabilização criminal dos envolvidos.

Mesmo que em países como Argentina, Chile e Uruguai as comissões tenham sido mecanismos de destaque, elas foram subsidiárias das ações penais empreendidas pelos países – que, em contrapartida, não foram tomadas pelo Brasil. O projeto de lei que cria a comissão,

inclusive, invoca mais necessidades contextuais domésticas que o cumprimento de demandas externas.

Logo, a clivagem entre verdade e justiça fica clara, uma vez que a decisão do órgão regional abre mais precedentes para ações judiciais voltadas para o reexame da lei que impede a punição de torturadores e não recai sobre a criação da comissão. Usando uma lógica inversa, embora o conteúdo da sentença da Corte da OEA não invalide a iniciativa brasileira, ela não atenderia ao que regionalmente se esperava do país. A decisão reflete muito mais a interpretação *top-down* e anterior a mudança de conteúdo alavancada pela comissão sul africana.

O âmbito global/sistêmico se mostra mais interferente no momento da criação da comissão brasileira que a própria espera regional. Os discursos, declarações e conteúdo do projeto de lei da comissão fazem referencia ao papel de comissão da verdade em si mesmo, aludindo a esfera do direito à memória e a verdade separando-a das atribuições de justiça. Aclara que, nesse sentido, as instâncias de trabalho dessas demandas são diferentes. A comissão não seria, assim, uma porta de entrada para iniciativas penais necessariamente, mas isso somente viria com ações que incidam sobre o reexame da lei de anistia.

## REFERÊNCIAS

- ADCOCK, Robert; COLLIER, David. Measurement Validity: A Shared Standard for Qualitative and Quantitative Research. **American Political Science Review**, 95(3): 529-546, 2001.
- ALKIRE, Sabina. A Conceptual Framework for Human Security. **CRISE Working Paper**, 2:1-52, 2003.
- ARNS, D. Paulo Evaristo. **Brasil: Nunca Mais**. São Paulo: Vozes, 1985.
- ARNS, D. Paulo Evaristo. **Dossiê dos Mortos e Desaparecidos Políticos a partir de 1964**. CEPE, São Paulo, 1996.
- ARTHUR, Paige. How transitions reshaped human rights: a conceptual history of transitional justice. **Human Rights Quarterly**, 31 (2): 321-367, 2009.
- BAKINER, Onur. Truth Commission Impact: An Assessment of How Commissions Influence Politics and Society. **International Journal of Transitional Justice**, 8(1): 6-30, 2013.
- BARSALOU, Judy; BAXTER, Victoria. The urge to remember: the role of memorials in social reconstruction and transitional justice. **Stabilization and Reconstruction Series**, 5: 1-22, 2007.
- BEACH, Derek; PEDERSEN, Rasmus Brun. **Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines**. Ann Arbor: University of Michigan, 2013.
- BELL, Christine. Transitional justice, interdisciplinarity and the state of the 'field' or 'non-field'. **International Journal of Transitional Justice**, 3(1): 5-27, 2009.
- BIANCHI, GIORGIO. IN: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**, 5ª. Brasília: UNB, 1993.
- BINNINGSBØ, Helga Malmin. Power sharing, peace and democracy: Any obvious relationships? **International Area Studies Review**, 16(1): 89-112, 2013.
- BRAHM, Eric. Uncovering the truth: Examining truth commission success and impact. **International Studies Perspectives**, 8(1): 16-35, 2007.
- BRAHM, Eric. What Is a Truth Commission and Why Does it Matter? **Peace and Conflict Review**, 3: 1-14, 2009.
- BRAHM, Eric. **Truth commissions and transitional societies: The impact on human rights and democracy**. New York: Routledge, 2010.
- BRAHM, Eric. **Truth commissions and transitional societies: The impact on human rights and democracy**. Routledge, 2010.

BRASIL. Lei 10559/2012. Regulamenta o art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências entre elas a criação da Comissão de Anistia. 13 de novembro de 2012. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110559.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110559.htm)>. Acesso em: 05/04/2018.

BRASIL. Lei 12528/2011. Cria a Comissão Nacional da Verdade no âmbito da Casa Civil da Presidência da República. 18 de novembro de 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112528.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112528.htm). Acesso em: 05/04/2018.

BRASIL. Relatório da Comissão Nacional da Verdade. Vol. 1. Brasília, 2014.

BURT, Jo-Marie. Desafiando a impunidade nas cortes domésticas: processos judiciais pelas violações de direitos humanos na América Latina. IN: REATÉGUI, Felix (Org.). **Justiça de Transição: Manual Para a América Latina**. Brasília: Ministério da Justiça, 2011.

BÜTHER, Tim. Taking temporality seriously: Modeling history and the use of narratives as evidence. **American Political Science Review**, 96(3): 481-493, 2002.

CAMPOS, Claudinei José Gomes. Método de análise de conteúdo: ferramenta para a análise de dados qualitativos no campo da saúde. **Rev. bras. Enfermagem**. [online]. 2004, vol.57, n.5, pp.611-614.

CANTON, Santiago. Leis de anistia. IN: REATÉGUI, Félix (Org.). **Justiça de Transição: Manual para a América Latina**. Brasília: Ministério da Justiça, 2011.

CASAS-CASAS, Andrés; HERRERA-TOLOZA, Germán. El juego político de las reparaciones: un marco analítico de las reparaciones en procesos de justicia transicional. **Papel Político**, 13(1): 197-226, 2008.

CHAPMAN, Audrey; BALL, Patrick. The Truth of Truth Commissions: Comparative lessons from Haiti, South Africa, and Guatemala. **Human Rights Quarterly**, 23 (1), p. 1-43, 2001.

COBBAN, Helena. **Amnesty after Atrocity? Healing Nations after Genocide and War Crimes**. Boulder, CO: Paradigm Publishers, 2007.

CODATO, Adriano Nervo. O golpe de 1964 e o regime de 1968: aspectos conjunturais e variáveis históricas. **História: Questões e Debates**, 40: 11-36, 2004.

CODATO, Adriano. Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar à democracia. **Revista de Sociologia e Política**, 25: 83-106, 2005.

COLLIER, David; BRADY, Henry E.; SEAWRIGHT, Jason. A Sea of Change in Political Methodology. IN: BRADY, Henry E.; COLLIER, David. **Rethinking Social Inquiry**, 2nd ed. Rowman and Littlefield, p. 1-10, 2010.

CONCHA, Percy Calderón. Teoría de conflictos de Johan Galtung. **Revista de Paz y Conflictos**, 2: 60-81, 2009.

CORREIO DA CIDADANIA. Entrevista com Paulo Vannuchi, ex-ministro dos Direitos Humanos sobre a comissão da verdade. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=cfeheIt95SI&list=WL&index=17&t=1126s>>. Acesso em: 29/12/2017.

CAMPOS, Claudinei José Gomes. Método de análise de conteúdo: ferramenta para a análise de dados qualitativos no campo da saúde. **Revista brasileira de enfermagem**, 2004.

CROCKER, David A. Reckoning with past wrongs: A normative framework. **Ethics & International Affairs**, 13(1): 43-64, 1999.

D'ARAÚJO, Maria Celina; CASTRO, Celso. Introdução. IN: D'ARAÚJO, Maria Celina; CASTRO, Celso (org). **Democracia e Forças Armadas no Cone Sul**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2000.

DA SILVA, Dáfni Priscila Alves; FIGUEIREDO FILHO, Dalson Britto; DA SILVA, Anderson Henrique. O poderoso NVivo: Uma introdução a partir da análise de conteúdo. **Revista Política Hoje**, v. 24, n. 2, p. 119-134, 2015.

DANCY, Geoff; POE, Steven. What Comes Before Truth? The Political Determinants of Truth Commission Onset. **Anais...** International Studies Association Conference, San Diego, 2006, p. 22-25, 2006.

DE BRITO, Alexandra Barahona; ENRÍQUEZ, Carmen González; AGUILAR, Paloma (eds.). **The politics of memory: transitional justice in democratizing societies**. Oxford: Oxford University Press, 2001.

DE GREIFF, Pablo. Articulating the Links Between Transitional Justice and Development: Justice and Social Integration. **ICTJ Reseach Brief**, 2009.

DE HOLLANDA, Cristina Buarque. Entrevista com Pedro Dallari. **Revista Estudos Políticos**. 6(2): 298-316, 2016.

DE OLIVEIRA, Renato. **When Do Reinstated Democracies Hold the Military Accountable? Truth Commissions and Military Trials in Comparative Perspective**. IX ENCONTRO DA ABCP. 2014.

DUKALSKIS, Alexander. Interactions in transition: How truth commissions and trials complement or constrain each other. **International Studies Review**, 13(3): 432-451, 2011.

DUTHIE, R. Introduction. IN: MAYER-RIECKH, Alexander; DE GREIFF, Pablo (eds). **Justice as Prevention: Vetting Public Employees In Transitional Societies**. New York: Social Science Resarch Council, pp. 180-221, 2007.

ELSTER, Jon. Coming to terms with the past. A framework for the study of justice in the transition to democracy. **European Journal of Sociology**, 39(1): 7-48, 1998.

ELSTER, Jon. **Closing the books: Transitional justice in historical perspective.** Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

ELSTER, Jon (Ed.). **Retribution and Reparation in the Transition to Democracy.** Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

FINNEMORE, Martha. Constructing norms of humanitarian intervention. IN: KATZENSTEIN, Peter (ed.) **The culture of national security: Norms and identity in world politics.** New York: Columbia University Press, pp. 153-185, 1996.

FINNEMORE, Martha; SIKKINK, Kathryn. International norm dynamics and political change. **International organization**, 52(4): 887-917, 1998.

FISHER, David. The ethics of intervention. **Survival**, 36(1): 51-59, 1994.

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

FREEMAN, Mark; HAYNER, Priscilla B. Truth-Telling. IN: BLOOMFIELD, David; BARNES, Tereza; HUYSE, Luc (eds.). **Reconciliation After Violent Conflict: A Handbook.** Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2003.

GALTUNG, Johan. Violence, peace, and peace research. **Journal of peace research**, 6(3): 167-191, 1969.

GALTUNG, Johan; HÖIVIK, Tord. Structural and direct violence: A note on operationalization. **Journal of Peace Research**, 8(1): 73-76, 1971.

GEDDES, Barbara. O quê sabemos sobre democratização depois de vinte anos? **Opinião Pública**, 7(2): 221-252, 2001.

GERRING, John. What Is a Case Study and What Is It Good for? *American Political Science Review*, Vol. 98, No. 2, 2004, pp. 341-354.

GERRING, John; THOMAS, Craig. Internal validity: process tracing. **Case study research: Principles and practices**, p. 172-186, 2007.

GERRING, John. Mere Description. **British Journal of Political Science**, 42(4): 721-746, 2012.

GHALI, Boutros Boutros. Towards the twenty-first Century. **International Law as a Language for International Relations.** New York, 1995.

GIBSON, James L. The truth about truth and reconciliation in South Africa. **International Political Science Review**, 26(4): 341-361, 2005.

GONZÁLEZ, Eduardo; VARNEY, Howard. **Truth-seeking: the elements of creating an effective Truth Commission.** New York: Amnesty Commission of the Ministry of Justice of Brazil, 2013.

GRODSKY, Brian. Re-ordering justice: Towards a new methodological approach to studying transitional justice. **Journal of Peace Research**, 46(6): 819-837, 2009.

GRODSKY, Brian K. **The Costs of Justice: how new leaders respond to previous rights abuses**. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2010.

HANSEN, Thomas Obel. Transitional justice: Toward a differentiated theory. **Oregon Review of International Law**, 13(1): 1-46, 2011.

HAMPSON, Fen Osler. Human Security. In: WILLIAMS, Paul D. (Ed.). **Security studies: an introduction**. Routledge, 2012.

HAYNER, Priscilla B. Fifteen truth commissions-1974 to 1994: A comparative study. **Human Rights Quarterly**, 16(4): 597-665, 1994.

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

HEDSTRÖM, Peter. 2005. **Dissecting the social: on the principles of analytical sociology**. Cambridge: Cambridge University Press.

HIRSCH, Michal Ben-Josef. Ideational Change and the emergence of the international norm of truth and reconciliation commissions. **European Journal of International Relations**, 20(3): 810-833, 2014.

HORNE, Cynthia M. Vetting, Purges and Lustration: Measurement Choices and Empirical Implications. **Anais...** APSA Annual Meeting, San Francisco, 2017.

HOLZGREFE, Jeff L.; KEOHANE, Robert O. (Ed.). **Humanitarian intervention: ethical, legal and political dilemmas**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

HUNTINGTON, Samuel P. Democracy's third wave. **Journal of democracy**, 2(2): 12-34, 1991.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA. 11ª Conferência Nacional De Direitos Humanos Democracia, Desenvolvimento E Direitos Humanos: Superando as Desigualdades. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Direitos\\_humanos\\_XI/deliberacoes\\_11\\_conferencia\\_direitos\\_humanos.pdf](http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Direitos_humanos_XI/deliberacoes_11_conferencia_direitos_humanos.pdf)>. Acesso em 27/12/2017.

JACKMAN, Robert W.; MILLER, Ross A. Social capital and politics. **Annual review of Political Science**, 1(1): 47-73, 1998.

KARL, Terry Lynn. Dilemmas of democratization in Latin America. **Comparative politics**, 23(1): 1-21, 1990.

KATZENSTEIN, Peter J. (ed.). **The culture of national security: norms and identity in world politics**. New York: Columbia University Press, 1996.

KIM, Hunjoon. **Expansion of Transitional Justice Measures: A Comparative Analysis of its Causes**. Dissertação, University of Minnesota, 2008.

KING, G. KEOHANE, R. O.; VERBA, S. **Designing social inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research**. Princeton: Princeton University Press, 1994.

KRITZ, Neil J. (ed.). **Transitional justice: how emerging democracies reckon with former regimes**. Washington, D.C.: US Institute of Peace Press, 1995.

LEEBAW, Bronwyn. Legitimation or judgment? South Africa's restorative approach to transitional justice. **Polity**, 36(1): 23-51, 2003.

LEGRO, Jeffrey. Norms, identity, and their limits: a theoretical reprise. The culture of national security: Norms and identity in world politics, p. 451-97, 1996.

LEDERACH, John Paul. **Building peace: Sustainable reconciliation in divided societies**. Washington, D.C.: USIP, 1998.

LIE, Tove Grete; BINNINGSBØ, Helga Malmin; GATES, Scott. Post-conflict justice and Sustainable Peace. **Post Conflict Transitions Working Paper**, 5, não paginado, 2007.

LINZ, Juan J.; STEPAN, Alfred C. Toward consolidated democracies. **Journal of Democracy**, 7(2): 14-33, 1996.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. **Discurso do Presidente da República na cerimônia alusiva ao Dia Internacional em Memória das Vítimas do Holocausto**. Presidência da República, Secretaria de Imprensa. Rio de Janeiro, 25 de janeiro de 2008. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2008/25-01-2008-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-cerimonia-alusiva-ao-dia-internacional-em-memoria-das-vitimas-do-holocausto>>. Acesso em: 05/04/2018.

LUTZ, Ellen; SIKKINK, Kathryn. The justice cascade: the evolution and impact of foreign human rights trials in Latin America. **Chicago Journal of International Law**, 2(1): 1-33, 2001.

LYNCH, Moira. Purges. IN: STAN, Lavinia; NEDELSKY, Nadya (eds.) **Encyclopedia of Transitional Justice**, vol. 1. Cambridge: Cambridge University Press, p. 61-65, 2013.

MACDONALD, Anna. Local Understandings and Experiences of Transitional Justice: A review of the evidence. **JSRP Paper**, 6: 1-96, 2013.

MAIONE, Emerson. **O justo e o verdadeiro: uma genealogia da justiça de transição pela análise da parceria entre o International Center of Transitional Justice e a ONU**. Tese de doutorado. Universidade Federal Fluminense. Instituto De Ciências Humanas e Filosofia Programa De Pós-Graduação em Ciência Política. Niterói-RJ, 2017.

MAINWARING, Scott. Transitions To Democracy and Democratic Consolidation: Theoretical And Comparative Issues. Working Paper. November, 1989. Disponível em: <[https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old\\_files/documents/130\\_0.pdf](https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old_files/documents/130_0.pdf)>

MANI, Rama. Dilemmas of Expanding Transitional Justice, or Forging the Nexus between Transitional Justice and Development. **International Journal of Transitional Justice**, 2: 253-265, 2008.

MASCHIETTO, Roberta Holanda. **Beyond Peacebuilding: The Challenges of Empowerment Promotion in Mozambique**. London: Palgrave-MacMillian, 2016.

MAYER-RIECKH, Alexander. Vetting to Prevent Future Abuses; Reforming the Police, Courts and Prosecutor's Offices in Bosnia and Herzegovina. IN: MAYER-RIECKH, Alexander; DE GREIFF, Pablo (eds). **Justice as Prevention: Vetting Public Employees In Transitional Societies**. New York: Social Science Research Council, pp. 180-221, 2007.

MAYER-RIECKH, Alexander; DE GREIFF, Pablo (eds). **Justice as Prevention: Vetting Public Employees In Transitional Societies**. New York: Social Science Research Council, pp. 180-221, 2007.

MEGRET, Frédéric; VAGLIANO, Raphael. Transitional justice and human rights. IN: LAWThER, Cheryl; MOFFETT, Luke; JACOBS, Dov (eds.) **Research Handbook on Transitional Justice**. Northampton: Elgar, pp. 95-116, 2017.

MENDELOFF, David. Truth-seeking, truth-telling, and postconflict peacebuilding: Curb the enthusiasm? **International Studies Review**, 6(3): 355-380, 2004.

MEZAROBBA, Glenda. Anistia e reparação: uma combinação imprópria. SILVA, Haike R. Kleber da (Org.). **A luta pela anistia**. São Paulo: Editora UNESP, 2009.

MILLIKEN, Jennifer; KRAUSE, Keith. State Failure, State Collapse, and State Reconstruction: Concepts, Lessons and Strategies. IN: MILLIKEN, Jennifer (Org). **State Failure, Collapse and Reconstruction**. London: Blackwell Publishing Ltd., 2005.

MINOW, Martha. Outsourcing power: How privatizing military efforts challenges accountability, professionalism, democracy. **BCL Rev.**, v. 46, p. 989, 2004.

MULLEN, Matthew. Reassessing the focus of transitional justice: the need to move structural and cultural violence to the centre. **Cambridge Review of International Affairs**, 28(3): 462-479, 2015.

MUNIZ FALCÃO, Wanda Helena; de CAMILO, Vitor Gonzaga. Entrevista com Paulo Abrão. **Revista Diplomate**. Nº 4. Vol 3. 2017. Disponível em: <<http://www.revista.portalanet.com/artigo/entrevista-com-paulo-abrao/>>. Acesso em: 05/04/2018.

NAGY, Rosemary. Transitional justice as global project: critical reflections. **Third World Quarterly**, 29(2): 275-289, 2008.

NALEPA, Monika. Lustration. IN: STAN, Lavinia; NEDELSKY, Nadya (eds.) **Encyclopedia of Transitional Justice**, vol. 1. Cambridge: Cambridge University Press, p. 46-51, 2013.

O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe C.; WHITEHEAD, Laurence (eds.). **Transitions from authoritarian rule: Southern Europe**. Baltimore: JHU Press, 1986.

O'LOUGHLIN, Ciara. Fighting fire with fire: Resisting transition with the tools of transitional justice. European Consortium for Political Research (ECPR) General Conference, **Anais**, Bordeaux, 2013.

OHCHR – OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. **Rule-of-Law Tools for Post-Conflict States: Truth commissions**. New York: United Nations, 2006.

OLSEN, Tricia D.; PAYNE, Leigh A.; REITER, Andrew G. Transitional justice in the world, 1970-2007: Insights from a new dataset. **Journal of Peace Research**, 47(6): 803-809, 2010.

PARKER, Sarah. All about the truth bandwagon: an examination of our fascination with truth commissions. **Antípoda**, 4: 207-224, 2007.

PARANHOS, Ranufo; FIGUEIREDO FILHO, Dalson; Da ROCHA, Enivaldo Carvalho; Da SILVA JUNIOR, José Alexandre; FREITAS, Diogo. Uma introdução aos métodos mistos. **Sociologias**, 18(42): 384-411, 2016.

PEREIRA, Anthony. **Political (In)Justice: Authoritarianism and the Rule of Law in Brazil, Chile and Argentina**. Pittsburgh: Pittsburgh University Press, 2005.

PLOTNIKOV, Oleksii. Defining transitional justice: scholarly debate and UN precision. **Lex portus**, 1: 50-63, 2017.

POPKIN, Margaret; ROHT-ARRIAZA, Naomi. Truth as justice: Investigatory commissions in Latin America. **Law & Social Inquiry**, 20(1): 79-116, 1995.

PUTNAM, Robert D. **Making Democracy Work: Civic Traditions in Italy**. Princeton: Princeton University Press, 1993.

RAMIREZ-BARAT. Introduction. IN: KETELAARS, Elise. **Transitional Justice, Culture and Society: Beyond Outreach**. New York: ICTJ, 2014.

REATÉGUI, Félix. Introdução. IN: REATÉGUI, Félix (Org.). **Justiça de Transição: Manual para a América Latina**. Brasília: Ministério da Justiça, 2011.

RETTBERG, Angelika; UGARRIZA, Juan E. Reconciliation: A comprehensive framework for empirical analysis. **Security Dialogue**, 47(6): 517-540, 2016.

REZENDE, Flávio da Cunha. Razões emergentes para a validade dos estudos de caso na ciência política comparada. **Revista Brasileira de Ciência Política**, 6: 297-337, 2011.

ROHT-ARRIAZA, Naomi; MARIEZCURRENZA, Javier (eds). **Transitional Justice in the Twenty-First Century: Beyond Truth versus Justice**. Cambridge: Cambridge University Press. 2006.

ROPER, Steven D; BARRIA, Lilian, A. Why Do States Commission the Truth? Political Considerations in the Establishment of African Truth and Reconciliation Commissions. **Human Rights Review**, 10: 373-391, 2009.

SCHMID, Evelyne. The Diversity of Truth Commissions and Commissions of Inquiry. **PeaceBrief**, 118: 1-4, 2012.

SCHNEIDER, Nina. 'Too little', 'too late' or 'Premature'? The Brazilian Truth Commission and the Question of 'Best Timing'. **Journal of Iberian and Latin American Research**, 19(1): 149-162, 2013.

SEAWRIGHT, Jason; GERRING, John. Case Selection Techniques In Case Study Research: A Menu of Qualitative and Quantitative Options. **Political Research Quarterly**, 61(2): 294-308, 2008.

SHIN, Doh Chull. On the third wave of democratization: A synthesis and evaluation of recent theory and research. **World Politics**, 47(1): 135-170, 1994.

SIEFF, Michelle; WRIGHT, Leslie Vinjamuri. Reconciling order and justice? New institutional solutions in post-conflict states. **Journal of International Affairs**, 52(2): 757-779, 1999.

SIKKINK, Kathryn. From pariah state to global protagonist: Argentina and the struggle for international human rights. **Latin American Politics and Society**, 50(1): 1-29, 2008.

SIKKINK, Kathryn. **The Justice Cascade: How Human Rights Prosecutions Are Changing World Politics**. New York: WW Norton & Company, 2011.

SIKKINK, Kathryn; KIM, Hun Joon. The justice cascade: the origins and effectiveness of prosecutions of human rights violations. **Annual Review of Law and Social Science**, 9: 269-285, 2013.

SIKKINK, Kathryn; WALLING, Carrie Booth. Errors about trials: the political reality of the justice cascade and its impact. **Anais...** Annual Meeting of the American Political Science Association, 2005.

SIMONI, Mariana Yokoya. **Justiça Em Transição no Brasil: Anistia Política e Reparação dos Militantes da Guerrilha do Araguaia**. São Paulo: Paco Editorial, 2016.

SKAAR, Elin. Truth Commissions, Trials – or Nothing? Policy Options in Democratic Transition. **Third World Quarterly**, 20 (6), p. 1109-1128, 1999.

SKIDMORE, Thomas E. **The politics of military rule in Brazil, 1964-1985**. Oxford: Oxford University Press, 1990.

SNYDER, Jack; VINJAMURI, Leslie. Trials and errors: Principle and pragmatism in strategies of international justice. **International Security**, 28(3): 5-44, 2003/2004.

STAN, Lavinia. 2006. The Politics of Memory in Poland: Lustration, File Access and Court Proceedings, **Studies in Post-Communism Occasional Paper**, 10: 1-56, 2006.

STAN, Lavinia (ed.). **Transitional justice in Eastern Europe and the Former Soviet Union: Reckoning with the communist past**. New York: Routledge, 2009.

SUBOTIC, Jelena. **Hijacked justice: Dealing with the past in the Balkans**. New York: Cornell University Press, 2009.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, Arguição de descumprimento de preceito fundamental 153 de 10 de abril de 2010. Relator: Ministro Eros Grau. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticianoticiastf/anexo/adpf153.pdf>>. Acesso em: 05/04/2018.

TANG, Yi Shin. International Justice through Domestic Courts: Challenges in Brazil's Judicial Review of the Amnesty Law. **International Journal of Transitional Justice**, 2015, 9, 259–277

TEITEL, Ruti G. **Transitional justice**. Oxford: Oxford University Press, 2000.

TEITEL, Ruti G. Transitional justice genealogy. **Harvard Human Rights Journal**, 16: 69-94, 2003.

TEITEL, Ruti. Editorial Note – Transitional Justice Globalized. **International Journal of Transitional Justice**, 2(1): 1-4, 2008.

TEITEL, Ruti G. **Globalizing transitional justice**. Oxford: Oxford University Press, 2015.

TORELLY, Marcelo. Justiça de Transição: origens e conceito. IN: SOUZA JÚNIOR, José Geraldo de; SILVA FILHO, José Carlos Moreira; PAIXÃO, Cristiano; FONSECA, Livia Gimenes Dias da; RAMPIN, Talita Tatiana Dias (orgs.). **O direito achado na rua: introdução crítica à justiça de transição na América Latina**, vol. 7. Brasília: UnB, p. 151-157, 2015.

TORELLY, Marcelo. Prefácio. IN: SIMONI, Mariana Yokoya. **Justiça Em Transição no Brasil: Anistia Política e Reparação dos Militantes da Guerrilha do Araguaia**. São Paulo: Paco Editorial, 2016.

TORELLY, Marcelo. Assessing a Late Truth Commission: Challenges and Achievements of the Brazilian National Truth Commission. **International Journal of Transitional Justice**, 2018.

OLSEN, Tricia D., PAYNE, Leigh A., REITER, Andrew G., WIEBELHAUS-BRAHM, Eric; When Truth Commissions Improve Human Rights, **International Journal of Transitional Justice**, Volume 4, Issue 3, 1 November 2010, Pages 457–476

UPRIMNY, Rodrigo; SAFFON, Maria Paula. Transitional justice, restorative justice and reconciliation: Some insights from the Colombian case. **Coming to Terms' with Reconciliation – Working Paper Library**, pp. 1-6, 2006.

VANNUCHI, Paulo. Entrevista concedida por meio de contato virtual à Maria Alice Venancio Albuquerque, 2018. [A entrevista completa encontra-se no apêndice C desta dissertação].

VENNESSON, Pascal. Case studies and process tracing: theories and practices. IN: DELLA PORTA, Donatella; KEATING, Michael. **Approaches and Methodologies in the Social Sciences: A Pluralist Perspective**, Cambridge: Cambridge University Press, p. 223-239, 2008.

VILLA-VICENCIO, Charles. Transitional justice, restoration, and prosecution. IN: SULLIVAN, Dennis; TIFFT, Larry (Eds). **Handbook of Restorative Justice: A Global Perspective**. London and New York: Routledge, p. 387-399, 2006.

WALLENSTEEN, Peter; AXELL, Karin. Armed conflict at the end of the Cold War, 1989-92. **Journal of Peace Research**, 30(3): 331-346, 1993.

WESTBERG, Megan M. Rwanda's Use of Transitional Justice After Genocide: The Gacaca Courts and the ICTR. **Kansas Law Review**, 59: 331-367, 2011.

WIELENGA, C. Shattered stories: Healing and reconciliation in the South African context. **Verbum et Ecclesia**, 34(1), 2013.

WINSTON, Carla. **The nature of norms and the evolution of transitional justice**. Tese de Doutorado, University of British Columbia, 2016.

ZEHR, Howard. Justice paradigm shift? Values and visions in the reform process. **Conflict Resolution Quarterly**, 12(3): 207-216, 1995.

## APÊNDICE A - ENTREVISTA COM O EX-MINISTRO DOS DIREITOS HUMANOS PAULO VANNUCHI COMPLETA

As perguntas que seguem fazem parte da pesquisa para a dissertação de mestrado intitulada: “Processo político de criação de uma comissão da verdade: um estudo de caso do Brasil”. O objetivo da pesquisa é mapear as condições de criação da comissão da verdade brasileira e chegar a uma explicação para o caso.

**Pergunta 1.** De forma geral, em sua opinião, quais as principais motivações para a criação da Comissão Nacional da Verdade no Brasil?

A principal motivação foi, sem dúvida, a persistente e até heroica pressão dos grupos e organizações que sustentam no Brasil, há muitas décadas, a luta pelo Direito à Memória, à Verdade e à Justiça.

Mesmo que o número de seus integrantes não possa ser comparado ao de países como o Chile e Argentina, o mérito principal desse passo adiante é dessas famílias de mortos e desaparecidos, pessoas que também foram muitas vezes presas e torturadas, e que nunca desanimaram por bater em portas fechadas e constatar a notória insensibilidade dos agentes do Estado.

Um governo como o de Lula, por sua identidade histórica com a luta contra as violências da ditadura, não poderia ficar estacionado frente aos passos já conquistados durante o período Fernando Henrique, especialmente a formação da Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos (Lei 9140) e a primeira configuração da Comissão de Anistia (Lei 10.559).

Ao me convocar para assumir o posto de ministro dos Direitos Humanos, Lula apresentou como razão central o seu descontentamento com o fato de, em três anos, não ter conseguido ainda atender à justa demanda dos familiares e movimentos. Dessa forma, sinalizou a abertura dos passos seguintes, que culminariam na criação da Comissão da Verdade.

Paulo Sergio Pinheiro era membro da Comissão Interamericana dos Direitos Humanos, tinha contribuído bastante nesse tema durante o governo Fernando Henrique e trabalhava em contato estreito conosco na Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da

República. Foi ele que me apresentou pela primeira vez a proposta de se criar no Brasil, ainda que com atraso, uma Comissão da Verdade.

**Pergunta 2.** Entre estas motivações estaria a preocupação de não confrontar o instituto da Anistia?

Essa preocupação nunca foi um tema central. Pelo contrário, a jurisprudência do Sistema Interamericano de Direitos Humanos já era consolidada a respeito da invalidade das leis de auto anistia das ditaduras (Casos Barrios Altos, Almonacid etc).

Mas evidentemente a existência da Lei de Anistia de 1979 era uma pedra que não deveria ser desconsiderada em toda a estratégia para se chegar à Comissão da Verdade. Sabíamos que o Judiciário brasileiro teria de se posicionar formalmente na questão, mais cedo ou mais tarde, e não se devia ignorar a composição concreta dos tribunais superiores, nem o fato concreto de que o Judiciário foi, entre os três poderes republicanos, o mais conivente com o período ditatorial, o que menos resistiu.

Como ministro, segui a convicção que mantenho até hoje: a Lei de Anistia de 1979, numa interpretação jurídica estrita e não ideológica NÃO PROTEGE OS TORTURADORES. Fui contra, portanto, os projetos de lei ou ações legislativas que visavam a anular os efeitos da lei de 1979, seja pelo tema da não-retroatividade das leis, seja porque a bola tinha de ser disputada agora no terreno do Judiciário.

E isso se mantém até hoje. Mais dia, menos dia, o Judiciário brasileiro terá de reconhecer as obrigações internacionais do Estado brasileiro frente aos tratados internacionais que decidiu assinar voluntariamente, em especial a Convenção Americana dos Direitos Humanos.

**Pergunta 3.** Em sua opinião, quais os principais motivadores para a criação da CNV naquele momento – com certa demora em relação a outros países latino-americanos?

Esta pergunta repete um pouco a primeira.

Quanto à demora, esse problema não trazia somente desvantagens. Claro que o longo tempo percorrido criava até dificuldades de compreensão, entre gerações atuais, a respeito de por que priorizar as violências de 30 ou 40 anos atrás, quando elas se repetem ainda hoje de forma generalizada, inclusive com as torturas e extermínio da juventude mais pobre, geralmente negra, na periferia das grandes cidades.

Mas a demora também possibilitava um maior distanciamento histórico e o tratamento do tema como verdadeiro dever de Estado, não apenas exigência das esquerdas ou do campo popular e democrático. Por isso optamos pelo caminho mais difícil e mais demorado, de apresentar um projeto de Lei que fosse amplamente debatido nas duas casas legislativas. Outros países criaram a Comissão por decreto presidencial (e até mesmo por determinação de organismos internacionais, como no caso da Guatemala).

Mas a opção se comprovou correta porque a Comissão terminou aprovada com forte consenso interpartidário, ficando absolutamente isoladas figuras canhestras como Jair Bolsonaro.

**Pergunta 4.** A condenação na corte interamericana de direitos humanos pelo caso da Guerrilha do Araguaia reverberou no planejamento de uma comissão da verdade para o Brasil?

Reverberou pouco pelo aspecto cronológico. A decisão sobre o Araguaia (Caso Gomes Lund e outros) foi anunciada em dezembro de 2010, quando já havia acontecido toda a polêmica contrária ao PNDH-3, com a mídia golpista fazendo ali um primeiro ensaio do que aconteceria no Golpe contra Dilma em 2016. Os propositores da Comissão da Verdade foram seguidamente chamados de terroristas e bolcheviques. Poucos notaram que naquele linchamento midiático se apresentaram pela primeira vez as garras de uma imprensa que ainda mantinha forte semblante conservador e autoritário, profundamente antidemocrático.

Durante nossas articulações e esforços para lograr unidade dentro do governo Lula em favor de uma Comissão Nacional da Verdade, sempre apresentamos o argumento da jurisprudência interamericana, antecipando que o Brasil terminaria fatalmente condenado, como o Peru, o Chile e outros países também o foram. Os órgãos do Sistema Interamericano determinam que as leis de auto anistia sejam anuladas, garantindo-se que as violações

massivas de direitos humanos sejam apuradas, os torturadores punidos, as vítimas reparadas e que sejam adotadas as chamadas políticas de não-repetição.

**Pergunta 5.** (No caso de resposta afirmativa na pergunta anterior) Influenciou seu formato?

Tanto a Comissão Interamericana quanto a Corte estabelecem parâmetros jurídicos, políticos e legislativos a serem obrigatoriamente seguidos pelos Estados, mas evita imiscuir-se em questões de formato, número de membros, duração e caráter dos mandatos.

O formato se baseou em estudos sobre as experiências anteriores de outros países e diálogo com seus integrantes, para verificar as melhores práticas, opções que não tinham dado certo, problemas previsíveis e como superá-los, o papel crucial dos arquivos, a necessidade de se realizarem também audiências públicas, coisas assim.

Logicamente restava claro, a partir de todas as experiências, sem exceção, que a Comissão da Verdade não tem papel jurisdicional e não pode condenar ou punir. Ela apresenta o resultado dos seus trabalhos aos diferentes poderes republicanos e cabe a eles cumprir com suas atribuições constitucionais.

**Pergunta 6.** Tem alguma comissão que o senhor considera que foi um modelo/inspiração para a comissão brasileira?

Não houve um modelo único. Aproveitou-se o balanço das cerca de 20 Comissões existentes na época, ou que já tinham encerrado seus trabalhos. E dessa análise decorreu a proposta de fazê-la com sete membros, dois anos como duração do mandato, atribuições gerais, necessidade de estrutura administrativa qualificada, evitar compô-la com representantes dos distintos segmentos para evitar os choques internos que inviabilizaram algumas das comissões. E assim por diante.

**Pergunta 7.** O senhor considera que o Brasil teria condições de ter adotado algum outro mecanismo de justiça de transição?

Teria se fosse outro o nível de compreensão do que sejam os organismos e tratados internacionais do Brasil na área de Direitos Humanos, se fosse outra a correlação de forças no Legislativo e na própria sociedade brasileira, se os próprios governos não fossem tão ritmados pelo presidencialismo de coalisão, que obriga sempre a construir consensos muito amplos, unindo forças que vão da direita à esquerda.

No contexto concreto do Brasil de 2009 a 2012, avalio que a conquista da Comissão da Verdade significou um vigoroso passo adiante. Mesmo porque ocorreu entre nós um desdobramento absolutamente pioneiro, quer seja a criação de mais de cem comissões da verdade, de âmbito estadual, municipal, nos Legislativos, nas universidades e até em sindicatos e organizações como a UNE.

A instalação da Comissão, ocorrida num ato de forte impacto no Palácio do Planalto em 16 de maio de 2012, com a presença (pela primeira e única vez) de todos os presidentes da República vivos, representou um dos momentos mais importantes do primeiro mandato de Dilma. Embora eu lamente que nem ela mesma dê maior importância a isso.

Com as limitações encontradas a partir do desinteresse das Forças Armadas em colaborar pra valer (em alguns casos, boicote e ataques frontais), a Comissão realizou um trabalho inegavelmente positivo.

O que se deve lamentar, sem dúvida, é que as riquíssimas recomendações de seu Relatório Final, apresentado em 10 de dezembro de 2014 à presidenta Dilma recentemente reeleita, **NUNCA TENHAM SAÍDO DO PAPEL.**

Esse é o desafio que está colocado ao país e aos defensores dos direitos humanos. Superar o atual bloqueio, resgatar a convivência democrática, afastar as ameaças fascistas que ocupam avenidas e batem panelas, para que finalmente possamos cumprir, uma a uma, aquelas recomendações.