

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA

ANA BEATRIZ ARANTES ARAÚJO

MOBILIZAÇÃO EM PROL DO DIREITO À VERDADE NO BRASIL E NO CHILE:

Das Ditaduras Civil-Militares às Comissões Nacionais da Verdade

UBERLÂNDIA

2017

ANA BEATRIZ ARANTES ARAÚJO

MOBILIZAÇÃO EM PROL DO DIREITO À VERDADE NO BRASIL E NO CHILE:

Das Ditaduras Civil-Militares às Comissões da Verdade

Monografia apresentada à banca examinadora do Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientadora: Prof. Dra. Marrielle Maia Alves Ferreira

UBERLÂNDIA  
2017

ANA BEATRIZ ARANTES ARAÚJO

MOBILIZAÇÃO EM PROL DO DIREITO À VERDADE NO BRASIL E NO CHILE:

Das Ditaduras Civil-Militares às Comissões da Verdade

Monografia apresentada à banca examinadora do Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Uberlândia, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2017.

Nota: \_\_\_\_\_

Banca Examinadora:

---

Prof<sup>a</sup> Marrielle Maia Alves Ferreira

---

Prof<sup>a</sup> Sandra Aparecida Cardozo

---

Ms. Luciana Peres

*A todas e todos que defendem a dignidade humana.*

## **Agradecimentos**

Agradeço primeiramente à Deus, pela vida e pela inspiração.

À professora Marrielle Maia, pelo apoio e a orientação, na pesquisa e nos caminhos profissionais. Ao NuPEDH e à professora Isabela Garbin, por uma visão diferente dos Direitos Humanos. Aos professores do IERI, Erwin Pádua e Lara Selis, sempre prontos a oferecer suas melhores contribuições. Ao professor Bruno Boti Bernardi, da UFGD, por me proporcionar a descoberta de um tema tão inquietante nos relatos de quem viveu a história. À Luciana Peres, que me proporcionou a experiência de ver os Direitos Humanos pelos olhos do Estado.

Agradezco a los profesores de la USACH, Diego Morales y Mario Garcés, por la oportunidad de descubrir más sobre Chile, su historia y su pueblo. A los amigos, Joaquín, Tito y Sergio, por el apoyo con los textos y el sentimiento de fraternidad que traspasa fronteras.

Aos amigos internacionalistas, Estevão, Júlia, Andressa e Carolina, pela caminhada compartilhada. Aos amigos de fé, pela alegria de viver em comunidade.

Obrigada à Bianca, pelo entusiasmo; à Bruna, pela leveza; à Natasha, pela persistência; ao Gabriel, pelo otimismo.

Às minhas avós e bisavó, por me ensinarem a importância da história.

Aos meus irmãos, por me ensinarem a colocar tudo em comum.

Ao meu pai, por me ensinar a enxergar o potencial em cada um, e em mim mesma.

À minha mãe, por me ensinar a dignidade e o valor da vida humana.

Muito obrigada.

*“Es necesario matar el odio antes que el odio mate el alma de Chile”.*  
Cardeal Raúl Silva Henríquez, 1973.

*“Existe uma guinada conservadora em todo o mundo, tanto na política e na economia - por isso nós sofremos tanto no Brasil - quanto também na religião. O pêndulo da História vai para um lado, depois para outro lado. Mas não podemos, por causa disso, abandonar nossos deveres essenciais de defesa da dignidade humana e dos direitos da pessoa. Acredito que as correções da História virão, mas virão sempre sob pressão das pessoas”.*  
Cardeal Paulo Evaristo Arns, em entrevista ao Jornal do Brasil, 1985.

*“A verdade é uma companhia inseparável da justiça e da misericórdia.”*  
Papa Francisco, via Twitter, 8 de setembro de 2017.

## **Resumo**

O presente trabalho tem como foco a mobilização social em prol do direito à verdade frente às violações sistemáticas de direitos humanos ocorridas durante as ditaduras civil-militares no Brasil e no Chile. Através do estudo comparado das Comissões da Verdade e da análise do processo de justiça de transição nos dois países, busca-se discutir o início e as estratégias da mobilização social em cada um dos casos, observando suas semelhanças e diferenças. Para isso, faz-se uso da teoria do processo político, com atenção especial para as mudanças na estrutura de oportunidades políticas e as reações dos grupos mobilizados frente a esses eventos. A partir da análise é possível concluir que, tanto no Brasil quanto no Chile, a mobilização em prol dos direitos humanos e contra as ditaduras militares envolvem os mesmos atores: defensores de direitos humanos e os grupos de vítimas e familiares. Nos dois países, o início da mobilização se dá através de organizações ligadas à Igreja Católica, mas, depois das redemocratizações, seguem dinâmicas diferenciadas em cada um, alcançando o âmbito internacional em momentos diferentes. Em ambos, constatou-se a presença de defensores de direitos humanos conectados a esses grupos entre os componentes das Comissões da Verdade. Apesar de o Chile ter publicado o relatório da Comissão da Verdade em 1991, e haver desenvolvido mais políticas públicas em prol do direito à verdade, ambos os países ainda tem o que realizar para a efetivação desse direito e de outros correspondentes à justiça de transição e à superação do legado das ditaduras.

**Palavras-chave:** Direito à Verdade; Comissões da Verdade; Chile; Brasil; Mobilização; Justiça de Transição.

## **Resumen**

El presente trabajo enfoca la movilización social a favor del derecho a la verdad frente las violaciones sistemáticas de derechos humanos que ocurrieron durante las dictaduras militares en Brasil y Chile. A través del estudio comparado de las Comisiones de Verdad y del análisis del proceso de justicia transicional en los dos países, se ha buscado discutir el inicio y las estrategias de movilización social en cada uno de los casos, observando sus similitudes y diferencias. Para ello, se utilizó la teoría del proceso político, con atención especial para los cambios en la estructura de oportunidades políticas y la reacción de los grupos movilizados frente a ellos. A partir del análisis es posible concluir que, tanto en Brasil cuanto en Chile, la movilización a favor de los derechos humanos y en contra las dictaduras involucran los mismos actores: los defensores de derechos humanos y los grupos de víctimas y familiares. En los dos países, el principio de la movilización se dio a través de las organizaciones de la Iglesia Católica, sin embargo, después de las redemocratizaciones, siguen dinámicas distintas en cada uno, alcanzando el ámbito internacional en momentos diferentes. En ambos, se verificó la presencia de defensores de derechos humanos conectados a estos grupos entre los miembros de las Comisiones de Verdad. A pesar de Chile haber publicado su informe de la comisión en 1991, y haber desarrollado más políticas públicas en favor del derecho a la verdad, los dos países todavía tienen que hacer para la concreción de ese derecho y de los demás correspondientes a la justicia transicional y a la superación de la herencia de las dictaduras.

**Palabras-clave:** Derecho a la Verdad; Comisiones de Verdad; Chile; Brasil; Movilización; Justicia Transicional.

## **Abstract**

This work aims at the social mobilization in favor of the right to truth facing the systematic violations of human rights during the military dictatorships in Brazil and Chile. Through a comparative study of Truth Commissions and an analysis of the transitional justice process in both countries, we seek to discuss the inception and the strategies of social mobilization in each case, remarking their similarities and differences. In this regard, we apply the theory of political process, drawing attention to changes in the structure of political opportunities and the reactions of the mobilized groups regarding them. From the analysis it is possible to identify that in both, Brazil and Chile, the mobilization for human rights and against the dictatorships engage the same actors: human rights advocates and groups of victims and/or their families. In either countries, the mobilizations started while linked to Catholic groups, but, after the re-democratization, they followed different dynamics in each case, reaching the international arena in distinct moments. In Chile, as in Brazil, we could verify the participation in the Truth Commissions of human rights advocates connected to these engaged groups. Even though Chile has published its Truth inform in 1991, and it has developed more of public politics regarding the right to truth, both countries still have to work on the realization of this right and those corresponding to transitional justice and the overcome of the dictatorships' legacy.

**Key words:** Right to truth; Truth Commissions; Chile; Brazil; Mobilization; Transitional Justice.

## **Lista de tabelas**

|                                                                                                                |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Tabela 01 – Características gerais e datas importantes das comissões nacionais da verdade no Brasil e no Chile | 36 |
| Tabela 02 – Instrumentos legislativos e mandatos das comissões nacionais da verdade no Brasil e no Chile       | 38 |
| Tabela 03 – Informações gerais sobre a composição das comissões da verdade no Brasil e no Chile                | 41 |
| Tabela 04 – Informações dos componentes da Comissão Nacional da Verdade (CNV)                                  | 42 |
| Tabela 05 – Informações dos componentes da Comissão Nacional da Verdade e Reconciliação (CNVR)                 | 45 |

## **Lista de siglas**

ABI – Associação Brasileira de Imprensa

AFDD – *Agrupación de Familiares de Detenidos Desaparecidos*

AFEP – *Agrupación de Familiares de Ejecutados Políticos*

BNM – Brasil Nunca Mais

CADH – Convenção Americana de Direitos Humanos

CBA – Comitê Brasileiro pela Anistia

CBS – Comitê Brasileiro de Solidariedade aos Povos da América Latina

CCHDH – *Comisión Chilena de Derechos Humanos*

CEJA – Centro de Estudos de Justiça das Américas

CEJIL – Centro pela Justiça e pelo Direito Internacional

CEMDP – Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos

CFMDP-SP – Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos

CIDH – Comissão Interamericana de Direitos Humanos

CJP-SP – Comissão de Justiça e Paz de São Paulo

CMI – Conselho Mundial de Igrejas

CNI – *Centro Nacional de Informaciones*

CNRR – *Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación*

CNV – Comissão Nacional da Verdade

CNVR – *Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación*

CODEPU – *Corporación de Promoción y Defensa de los Derechos Humanos*

CODI – Centro de Operações de Defesa Interna

CoIDH – Corte Interamericana de Direitos Humanos

CONAR – *Comité Nacional de Ayuda a Refugiados*

COPACHI – *Comité de Cooperación Pro Paz*

DHs – Direitos Humanos

DINA – *Dirección de Inteligencia Nacional*

DOI – Destacamento de Operações e Informações

DOPS – Departamento de Ordem Política e Social

FAO – Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação

FASIC – *Fundación de Ayuda Social de las Iglesias Cristianas*

FEDEFAM – Federação Latino-americana de Associações de Familiares de Detidos e Desaparecidos

FLACSO – *Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales*

GTNM-RJ – Grupo Tortura Nunca Mais – Rio de Janeiro

HRW-A – *Human Rights Watch – Americas*

IIDH – Instituto Interamericano de Direitos Humanos

MDB – Movimento Democrático Brasileiro

MNDH – Movimento Nacional de Direitos Humanos

MPF – Ministério Público Federal

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

OEA – Organização dos Estados Americanos

ONU – Organização das Nações Unidas

PC do B – Partido Comunista do Brasil

PDC – *Partido Demócrata Cristiano*

RN – *Renovación Nacional*

SBPC – Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência

SIDH – Sistema Interamericano de Direitos Humanos

SNI – Sistema Nacional de Inteligência

STF – Supremo Tribunal Federal

UDI – *Unión Demócrata Independiente*

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

## **Sumário**

|                                                                                          |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Introdução                                                                               | 14 |
| Capítulo 1 – Mobilização social pró Direitos Humanos: redes e estratégias transnacionais | 17 |
| Capítulo 2 – Justiça de Transição e o direito à Verdade: um direito humano negligenciado | 27 |
| Comissões da Verdade: uma forma de acesso aos direitos humanos                           | 30 |
| Capítulo 3 – A composição da Verdade: comparando a CNVR com a CNV brasileira             | 37 |
| Capítulo 4 – Transição em dois episódios: Brasil e Chile                                 | 54 |
| Brasil                                                                                   | 54 |
| Chile                                                                                    | 71 |
| Considerações Finais                                                                     | 83 |
| Referências bibliográficas                                                               | 88 |

## **Introdução**

O saguão do Museu Nacional da Memória e dos Direitos Humanos, em Santiago, capital do Chile, é uma área ampla, decorado por uma série de fotografias que pendem do teto, organizadas no formato de um mapa-múndi. São fotos que denunciam as violações de direitos humanos, em todo o mundo. Logo abaixo, uma série de molduras enfileiradas sobre um suporte vermelho baixo exibem, cada uma, um breve resumo sobre as Comissões da Verdade em todo o mundo, começando pelas mais antigas, da década de 1980. Na última moldura, pode-se ler, em espanhol, “Comissão Nacional da Verdade – Brasil – 2012”.

As comissões da verdade foram nos últimos anos consagradas como um instrumento para o enfrentamento de violações sistemáticas de direitos humanos, em todo o mundo. Em especial na América do Sul, elas têm sido estabelecidas como um elemento importante e simbólico para as transições à democracia e a consolidação de um relato histórico oficial a respeito das ditaduras civil-militares vivenciadas.

Na Europa, ao final da Segunda Guerra Mundial, o processo de enfrentamento das violações de direitos humanos e dos crimes de guerra, permitiu que o continente vivesse de forma coletiva tanto o luto quanto a construção de políticas de memória, de responsabilização dos violadores e de medidas de não repetição. Frente às atrocidades do período, o mundo se voltou aos direitos humanos, impulsionando a redação de declarações e reconhecendo direitos essenciais e inalienáveis.

As ditaduras civil-militares na América do Sul, na segunda metade do século XX, apesar de terem sido experiências contemporâneas e semelhantes à maior parte dos países, não foram vivenciadas, e raramente são lembradas, de maneira coletiva. Apesar dos aparelhos de repressão compartilharem informações, técnicas e táticas, como na Operação Condor<sup>1</sup>, e das vítimas terem se articulado em diversas frentes para a denúncia e a resistência, os processos de justiça de transição se deram, em sua maioria, nos ambientes domésticos, cada um à sua maneira.

O Brasil e o Chile, por exemplo, possuem experiências de transição aparentemente muito díspares. O Brasil foi um dos primeiros países a sofrer o golpe militar e a instalação da ditadura, em 1964. O Chile, um dos últimos, em 1973. Contudo, os chilenos instalaram sua

---

<sup>1</sup> A Operação Condor consistiu na cooperação, durante a década de 1970, entre os regimes militares de Chile, Argentina, Paraguai, Uruguai, Brasil e Bolívia, para a repressão dos opositores às ditaduras. Uma série de documentos revelados na década de 1990 permitiram a identificação das táticas e técnicas operacionalizadas como terrorismo de Estado, em todo o continente (SOUZA, 2011).

comissão nacional da verdade logo após o fim do regime autoritário, em 1990. O Brasil, por sua vez, levou 27 anos para fazê-lo.

As comissões da verdade podem ser percebidas como um espaço político em que ecoa a mobilização em prol dos direitos à verdade, à memória e à justiça, mas também podem ser observadas como “indicadores” da transição, no esforço de comparar processos tão particulares aos países. No caso do Brasil e do Chile, a comparação permite supor que o Chile já tenha avançado largamente na justiça de transição, enquanto o Brasil avança vagarosamente.

Frente às constatações descritas, o presente trabalho busca descrever o processo de justiça de transição, com atenção para a mobilização social, tanto no Brasil como no Chile, para identificar como as Comissões da Verdade se inserem nesses contextos. A mobilização em prol dos direitos humanos, em especial à verdade e a justiça, se deu de forma muito diferente em cada um dos países? As comissões da verdade foram percebidas, em cada um dos casos, como oportunidades políticas de colocação das demandas? As características gerais das Comissões da Verdade, especialmente sua composição guardam relação com o ativismo em prol da verdade e da justiça?

Uma evidência de que caminhos percorridos pelos grupos de vítimas, familiares e ativistas de direitos humanos do Chile e do Brasil foram parecidos é a presença de dois casos no Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH). Ambos figuram na jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CoIDH) a respeito da justiça de transição, das anistias e do direito à verdade.

Talvez uma das sentenças mais emblemáticas da Corte seja a do caso “Almonacid, Orellana e outros vs. Chile”, em 2006, que condena o Estado chileno por violações dos Direitos Humanos reconhecidos na Convenção Americana de Direitos Humanos, e determina a invalidez jurídica da lei de auto anistia promulgada pelo regime militar. Na mesma linha jurisprudencial, demandando a revogação da Lei de Anistia, coincide a decisão do caso “Gomes Lund e outros vs. Brasil”, conhecido como Guerrilha do Araguaia, em 2010.

Para compreender melhor a justiça de transição, a mobilização em prol do direito à verdade, sua relação com o regime internacional de direitos humanos e o papel das comissões da verdade, este trabalho se utiliza de duas abordagens. Uma, ancorada na literatura da Sociologia da ação coletiva, para analisar a mobilização social em face da teoria do processo político (MACIEL, 2011).

Adota-se, portanto, o método dedutivo, a partir da problemática apresentada anteriormente, e o método comparativo de investigação. A comparação se adequa, aqui, aos objetivos propostos: identificar as semelhanças e diferenças nos processos sociais que se desenrolam em cada país, à luz do arcabouço teórico escolhido, buscando a compreensão das “determinações mais gerais que regem os fenômenos sociais” (SCHNEIDER; SCHIMITT, 1998).

O trabalho está dividido em quatro capítulos e as considerações finais. No primeiro capítulo, faz-se uma revisão da literatura sobre a mobilização em torno dos direitos humanos e sobre a ação coletiva, buscando ferramentas para entender como os ambientes domésticos e internacional participam nesses processos sociais. No capítulo dois, é apresentada a discussão sobre justiça de transição e os direitos humanos em seu contexto, dando enfoque ao direito à verdade e a seu instrumento por excelência, as Comissões da Verdade.

Passa-se, no terceiro capítulo, para a análise detalhada da Comissão Nacional da Verdade, no Brasil, e da *Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación*, do Chile. Ao analisar suas características, mandatos, instrumentos legislativos e composição, buscou-se relacionar esses elementos às trajetórias da mobilização em direitos humanos nos dois países, que serão aprofundadas no capítulo seguinte. Cabe destacar a apresentação de recortes biográficos dos comissionados e sua conexão com os grupos de ativistas e defensores de direitos humanos.

No capítulo quatro, por fim, realiza-se uma análise histórica dos períodos de ditadura, no Brasil e no Chile, se estendendo pela redemocratização e o avanço da justiça de transição em ambos, até os dias atuais. Privilegiou-se um enfoque para os eventos relevantes à justiça de transição e ao estabelecimento das comissões da verdade, ao aplicar os conceitos da teoria do processo político para um melhor entendimento da dinâmica social.

As considerações finais permitem explicitar as comparações entre os dois casos estudados e apresentar conclusões e observações sobre o caminho percorrido pela justiça de transição nos dois países.

## **Capítulo 1 – Mobilização social pró Direitos Humanos: redes e estratégias transnacionais**

A luta pelos direitos humanos na América Latina se fortaleceu na mobilização coletiva para a denúncia das graves violações ocorridas nos países da região. Ao deparar-se com a impossibilidade de reivindicar a proteção de direitos essenciais e na situação em que o próprio Estado é o responsável pelas violações desses direitos, a esfera internacional aparece como um campo estratégico para a atuação de grupos organizados em prol dos direitos humanos. A mobilização do Direito Internacional dos Direitos Humanos e a utilização dessa “gramática” tornou-se estratégica a partir de então, ecoando nos mecanismos regionais de proteção.

Entende-se por Direitos Humanos as normas e práticas globais que buscam proteger a dignidade humana dos indivíduos frente a seus Estados, definindo deveres e obrigações, e colocando parâmetros para a conduta estatal (BEITZ, 2009; BERNARDI, 2015). Os mecanismos de proteção desses direitos são compostos por uma série de instituições e organismos internacionais cujo objetivo é forçar, por meio de diversas estratégias, o cumprimento dos compromissos em matéria de direitos humanos assumidos pelos Estados e ampliar seu nível de comprometimento com as normas, reforçando o regime<sup>2</sup> internacional dos Direitos Humanos.

Apesar da ampliação e da complexificação do regime de direitos humanos desde a Segunda Guerra Mundial, e da adesão de muitos Estados aos tratados internacionais que os tutelam, observa-se, ainda, a permanência das violações. É o caso, como apresenta Santos (2007), da América Latina, marcada pela brutalidade dos regimes autoritários na segunda metade do século XX. Desde a década de 1980, quando muitos dos países já estavam em processo de abertura política, alguns avanços em matéria de direitos humanos foram conquistados, promovendo reformas jurídicas e políticas e adotando legislações progressivas no reconhecimento de direitos de grupos marginalizados. Constitui-se, todavia, um paradoxo que esses grupos sigam tendo seus direitos violados, a despeito de toda a normativa, internacional e nacional em vigor. (SANTOS, 2007)

No caso do Brasil, a autora pontua:

Perpetuadas pela polícia, esquadrões da morte e outros grupos de interesse, essas violações incluem a prática sistemática de tortura;

---

<sup>2</sup> Por regime internacional, compreende-se, “o conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão para o qual convergem as expectativas dos atores em um dado tópico das relações internacionais”. (KRASNER, 1983, p.2, tradução nossa)

trabalho escravo; discriminação com base na raça, etnia, gênero, orientação sexual, idade e deficiência; impunidade dos perpetradores de violência contra as mulheres; execuções sumárias; e violência contra movimentos sociais que lutam por reformas agrárias e pelos direitos dos indígenas, incluindo a criminalização dessas lutas. (Santos, 2007, p. 35)

Frente a tamanhas violações, contudo, não há completo silêncio por parte da sociedade. A redemocratização e o reforço do regime internacional de direitos humanos criou novos espaços de reivindicação e denúncia (SANTOS, 2007; 2010; MACIEL, 2011; ALONSO; COSTA; MACIEL, 2007), abrindo oportunidades para a ação coletiva. Articulam-se nesses espaços novos movimentos sociais, grupos de ativismo, organizações da sociedade civil, organizações de classe, redes, uma miríade de atores que interagem em prol das diversas pautas de direitos humanos.

Frente ao papel duplo do Estado, que é por vezes promotor e por outras violador dos direitos humanos, a ação coletiva adquire uma dimensão política, cujo objetivo é vocalizar as demandas dos que tem seus direitos violados. Para tanto, os grupos e movimentos podem adotar as mais diversas estratégias buscando influenciar o comportamento do Estado: protestos, *lobby*, greves, boicotes, propostas de legislação, intervenções artísticas e culturais, ativismo virtual, entre tantas.

Maciel (2011) ressalta a importância da teoria do processo político para a compreensão da ação coletiva. Segundo a autora, essa teoria permitiu a elaboração de um modelo de análise da mobilização política válido tanto para coletivos mais fluidos e dinâmicos quanto para os mais organizados. Esse modelo, ainda, coloca a mobilização sob um “ponto de vista simultaneamente político-institucional, estratégico e simbólico-cognitivo” (MACIEL, 2011).

A autora faz, na revisão que apresenta da literatura, três considerações fundamentais a respeito da teoria do processo político. Primeiro, a ação coletiva é condicionada pela estrutura de oportunidades políticas<sup>3</sup> de um determinado período. Essa estrutura responde a três fatores: a forma como Estado e sociedade interagem, ou seja, se predomina a repressão, a cooptação ou a negociação; o quanto as instituições políticas e administrativas são permeáveis pelas demandas sociais; e a possibilidade de encontrar aliados políticos para a ação, tanto partidos,

---

<sup>3</sup> Estrutura de oportunidades políticas é aqui entendida como “as dimensões consistentes – mas não necessariamente formais, permanentes ou nacionais – do ambiente político que tanto facilitam ou dificultam a emergência da ação coletiva como impactam a trajetória histórica das mobilizações coletivas” (TARROW, 1988 apud MACIEL, 2011).

sindicatos e organizações civis, quanto grupos, coletivos e movimentos sociais (KRIESI apud MACIEL, 2011).

Em segundo lugar, é importante reconhecer que a estrutura de oportunidades políticas é condicionante das estratégias de mobilização que serão adotadas. As estratégias podem ter menor ou maior grau de institucionalização, a depender do contexto, indo desde protestos e greves até à mobilização legislativa e demandas judiciais. Por fim, a mobilização política depende da capacidade de “enquadrar” (*frame*) o problema social enfrentado, construindo um recorte, ou um discurso, em torno das causas e soluções principais e mais urgentes, que seja capaz de impactar e ampliar a visibilidade da temática (MACIEL, 2011).

Quando se trata de demandas em direitos humanos, em que alterar o comportamento do Estado é objetivo fundamental, a mobilização do direito, por meio do acionamento do Judiciário, tem sido uma das estratégias mais utilizadas. A literatura tem explorado de forma significativa esse fenômeno sob várias nomenclaturas: judicialização da política, mobilização legal, ativismo jurídico (SANTOS, 2007, 2010; MACIEL, 2011; BERNARDI, 2016; GARLAND, 2003). O Direito e as demandas judiciais são colocadas, nesse aspecto, como um recurso político e estratégico dos “usuários”, os cidadãos (MCCANN apud MACIEL, 2011).

Três premissas teóricas se aglutinam nessa perspectiva de análise, centrada na mobilização que os usuários fazem do direito:

Primeiro, as dimensões normativa e estratégica do direito são analiticamente inseparáveis. (...) Segundo, a concepção restritiva do poder judicial como capacidade formal de limitar outros atores estatais no sistema *check and balances* é substituída pela preocupação analítica com as bases socioculturais do poder, da autoridade e da legitimidade dos tribunais nos processos de construção de problemas públicos, conflitos e demandas sociais. Terceiro, os tribunais passam de árbitros alheios aos processos políticos à condição de mais um agente na dinâmica das disputas e das políticas públicas. (...) As decisões judiciais modelam o contexto estratégico de outros atores no Estado e na sociedade, pois estão inseridas num ambiente de conflito em torno da definição do sentido e do alcance social das normas jurídicas que envolve recursos, valores e identidades. (Ibid, p.100).

Observa-se, assim, que a mobilização jurídica se torna uma atividade política. A apresentação dos conflitos e demandas à “autoridade pública das normas” se converte em uma forma de participação democrática (MACIEL, 2011). Através do judiciário, seja demandando contra o próprio Estado ou contra outros indivíduos, os indivíduos e grupos passam a exercer pressão para alcançar as demandas desejadas.

Contudo, nem sempre as múltiplas estratégias empenhadas na ação coletiva conseguem alcançar uma mudança significativa no comportamento dos atores-alvo, em especial do Estado ou dos governos. Quando esses grupos domésticos se veem impedidos de colocar suas demandas no plano nacional, principalmente por estarem bloqueados os canais de comunicação entre eles e as autoridades, a esfera internacional aparece como alternativa para seguir com a mobilização. Keck e Sikkink (1998) nomearam esse fenômeno como “efeito bumerangue”: os indivíduos, grupos e organizações domésticas passam a se articular com seus pares em outros Estados e em organizações internacionais, para que haja constrangimento e pressão externos e uma mudança efetivamente ocorra. A mobilização passa a ser, segundo as autoras, transnacional.

Enquanto fenômeno, a mobilização transnacional não é exclusivamente contemporânea. As autoras demonstram que ainda no século XIX, as lutas contra a escravidão e em prol do sufrágio universal já se articulavam para além dos próprios territórios nacionais. No século XX, porém, essa forma de mobilizar-se se intensifica, apoiada na evolução dos meios de comunicação e na multiplicação de atores influentes no cenário internacional. A proliferação de organizações internacionais na segunda metade do século, por exemplo, ampliou o espaço que os grupos possuem para projetar sua atuação, explorando mecanismos e brechas abertas à participação da sociedade civil (KECK; SIKKINK, 1998).

Keck e Sikkink (1998) identificam uma nova estratégia de atuação, comum nesse cenário: as redes transnacionais de *advocacy*. Consistem em "redes de ativistas, identificadas em grande medida pela centralidade de princípios ou valores que motivam a sua formação" (p.1, tradução nossa). São compostas por indivíduos, grupos e organizações não governamentais, dispersos por vários países, trabalhando com um propósito comum: alterar o comportamento de grandes atores, como governos, grandes empresas ou organizações internacionais. Essas redes possuem grande capacidade comunicativa e sua maior força reside na troca de informação relevante, de forma rápida e confiável. Desenvolvem, ademais, estratégias próprias, como as campanhas, para dar apoio à causa ou ideia em torno da qual se organizam.

As inúmeras redes têm diferentes capacidades de impacto, a depender de seu tamanho, força e relevância. Atuam desde a proposição de agendas e inserção de pautas no debate político, pressão sobre o discurso de Estados e organizações internacionais e sobre

procedimentos institucionais, até na pressão por mudanças na posição política de "atores-alvo" ou mesmo do comportamento dos Estados (KECK; SIKKINK, 1998).

Em conjunto, a atuação dessas redes, e a ação coletiva transnacional de forma mais genérica, tem questionado o entendimento da literatura tradicional em Relações Internacionais. O Estado, antes o único ator relevante na política internacional (MORGENTHAU, 2003; WALTZ, 1979), não pode ser mais visto como tal. Tampouco como unitário ou representante exclusivo dos interesses de sua população nas negociações externas (PUTNAM, 2010). Conceitos como o de “Estado heterogêneo” (Sousa Santos apud SANTOS, 2007), são melhor empregados nesse sentido, uma vez que a ação estatal não pode mais ser tomada segundo um modelo coerente em sua totalidade, pois responde a novas pressões nacionais e internacionais, diversas vezes, contraditórias.

Fortalecem-se, assim, as abordagens construtivistas das Relações Internacionais (WENDT, 1992; ADLER, 1999; ONUF, 1989). Sob essa perspectiva, o sistema internacional é entendido como uma construção social, na qual as normas, construídas de modo intersubjetivo pelos agentes, também condicionam a formação das identidades desses sujeitos e a definição de seus interesses (GUZZINI, 2000; FINNEMORE; SIKKINK, 2001). O Estado é, ainda, decomposto, e não mais uma unidade homogênea que age racionalmente segundo seus interesses. A ação dos diversos atores é dotada de sentido, e de sua interação resulta a construção da própria realidade social.

Os fundamentos do realismo estrutural, a anarquia como princípio ordenador do sistema internacional (WALTZ, 1979), podem ser, assim, discutidos. Para Wendt (1992), por exemplo, “a anarquia é o que os Estados fazem dela”, ou seja, é produto da interação entre os agentes, e não de uma estrutura dada. É uma construção social e, portanto, passível de ser alterada.

As normas intersubjetivas são o elemento que ganha um papel destacado nas relações internacionais. São elas que orientam a construção da realidade internacional propriamente dita. Não são dadas a priori: podem surgir, se fortalecer, institucionalizar-se, desaparecer, mudar, tudo a partir da interação social (FINNEMORE; SIKKINK, 1998). A literatura a respeito das instituições e regimes internacionais, assim, ganha um novo impulso nessa nova abordagem.

Em relação ao regime internacional de direitos humanos, um novo viés interpretativo é possível. Aqui, a própria soberania, enquanto instituição base das relações internacionais, é questionada, pois as normas e tratados se colocam entre o Estado e seus cidadãos e recursos, e

acabam transferindo para o Direito Internacional a capacidade de analisar o que se passa no âmbito doméstico (BERNARDI, 2015). A capacidade de agência e de impacto dos grupos domésticos no cenário internacional, quando se trata de direitos humanos, também ganha um novo viés.

As redes transnacionais de *advocacy* (KECK; SIKKINK, 1998) em direitos humanos demonstram, por exemplo, a importância da construção intersubjetiva de normas, regras e princípios. Reafirmam a capacidade que esses elementos tem de moldar as identidades, os comportamentos e a realidade, possibilitando mudanças no *status quo*. Essas redes, ao buscarem a transformação um estado de coisas (a negação de um conjunto de direitos), forçam para que novas normas sejam estabelecidas e efetivadas: os direitos humanos.

Abre-se espaço, também dentro das Relações Internacionais, para os estudos a respeito da capacidade de impacto das normativas internacionais e dos compromissos assumidos frente ao comportamento dos Estados. Mais uma vez o regime internacional de direitos humanos se difere dos demais regimes. Enquanto os demais acordos e convenções representam um compromisso de um Estado com seus pares, estabelecendo entre eles direitos e obrigações de forma horizontal, em matéria de direitos humanos, o compromisso é em relação aos indivíduos, aos cidadãos tutelados pelo próprio Estado.

Portanto, estudando a implementação das normas no campo dos direitos humanos, como fazem Risse e Sikkink (1999), é possível encontrar casos exemplares da efetivação e força dos regimes internacionais, traduzidos no processo de socialização de normas internacionais<sup>4</sup> de direitos humanos em âmbito doméstico. Os autores destacam, justamente, as condições em que tais normas passam a induzir o comportamento dos Estados em seu próprio território e com sua própria população, em conformidade com as práticas consideradas comuns e apropriadas.<sup>5</sup> Nesse processo, os autores também chamam atenção para o papel da mobilização social.

O processo de socialização pode ser decomposto em 3 (três) tipos ideais diferentes e necessários para que se dê de maneira satisfatória: (a) adaptação e negociação estratégica; (b) conscientização moral, *shaming*, discussão, diálogo e persuasão; e (c) institucionalização da norma e habituação (RISSE; SIKKINK, 1999). Todos esses tipos de socialização estão

---

<sup>4</sup> Normas internacionais são aqui colocadas como os entendimentos coletivos acerca dos comportamentos apropriados em uma realidade social.

<sup>5</sup> Em se tratando da Sociedade de Estados (BULL, 2002), esse processo diz respeito à adoção e incorporação das normas, normativas e padrões internacionais de direitos humanos ao ordenamento jurídico e às práticas dos Estados.

presentes nas 5 (cinco) fases do modelo espiral<sup>6</sup> de socialização doméstica das normas internacionais, desenhado pelos autores para entender a incorporação das regras de direitos humanos pelos Estados.

A primeira fase do modelo espiral é dita fase de “repressão e ativação das redes transnacionais de ativismo”. É o momento em que, sabendo das violações de direitos humanos cometidas pelo Estado, inicia-se a mobilização em prol da denúncia e das providências necessárias. As redes transnacionais de ativistas tem um papel fundamental: o de inserir as demandas na agenda internacional. Fazem isso articulando-se com as organizações internacionais de proteção e aliados em outros Estados, e denunciando as práticas abusivas do Estado transgressor na intenção de envergonhá-lo e pressioná-lo perante a comunidade internacional (RISSE; SIKKINK, 1999).

Em resposta às acusações, a atitude mais comum por parte dos Estados é a de negação da própria normativa internacional e de reafirmação de sua soberania para tratamento do assunto. Isso caracterizaria a segunda fase de socialização para os autores, pois pressupõe que por trás da reação negativa do Estado há um reconhecimento implícito de sua responsabilidade perante a sociedade internacional e da necessidade de responder aos questionamentos quanto à sua conduta (RISSE; SIKKINK, 1999).

Quando as redes de ativistas de direitos humanos, tanto locais quanto transnacionais, continuam exercendo pressão sobre o Estado a despeito da reação negativa, ele se verá obrigado a realizar concessões táticas, a terceira fase do modelo espiral. Quer seja orientado por interesses “racionais”, como a pacificação da crítica internacional e o reestabelecimento da ajuda militar e econômica, quer seja pela mudança na racionalidade argumentativa que orienta a política doméstica, abre-se um espaço de fortalecimento das demandas de direitos humanos no interior dos regimes repressivos e violadores. As concessões consideradas pequenas pelos Estados acabam por empoderar os atores locais e facilitar a mobilização social em torno das questões, conduzindo para assumir compromissos mais significativos com o regime internacional de direitos humanos (RISSE; SIKKINK, 1999).

A essa quarta fase, os autores chamam “status preceptivo”. Nela são verificadas as ratificações de convenções e protocolos de direitos humanos, a incorporação desses instrumento

---

<sup>6</sup> Os autores reconhecem a natureza não linear das “fases” apresentadas dentro do modelo. Afirmam que há “avanços” e “retrocessos” na socialização das normas internacionais, ao mesmo tempo em que a duração do processo varia de maneira significativa, a depender do contexto de cada país.

ao corpo jurídico doméstico, a criação de mecanismos nacionais de proteção (como ouvidorias), a adoção do discurso pró direitos humanos pelo governo e a abertura ao debate com a oposição (RISSE; SIKKINK, 1999).

Há um grande risco que a partir dessa fase reduza-se a vigilância internacional e doméstica a respeito dos temas, pois aparenta-se que as medidas necessárias para a prevalência dos direitos humanos já foram tomadas. Contudo, para a real socialização das normas de direitos humanos, e para que estes sejam realmente efetivados, é necessário que o comportamento do Estado seja consistente com as regras e princípios – quinta fase. É preciso que os atores estatais (que são múltiplos) tenham de fato interiorizado a aplicação da norma, tornando sua aplicação habitual e corriqueira em suas instâncias internas (RISSE; SIKKINK, 1999).

Desde o início e durante cada etapa do modelo proposto por Risse e Sikkink (1999), a mobilização social, com destaque para as redes de *advocacy*, é fundamental. Em alguns momentos, a articulação transnacional e a capacidade de mobilização de recursos externos são as características determinantes para que a pressão sobre o Estado violador surta os efeitos desejados. Em outros momentos, a articulação doméstica e a capacidade de aproveitar oportunidades para alterar a estrutura de oportunidades políticas (MACIEL, 2011) internas, cooptando atores relevantes e a opinião pública, é que demonstram real capacidade de mudança a partir da mobilização em prol dos direitos humanos.

A mobilização em torno das normas de direitos humanos nos países da América Latina tem sido estudada sob a luz desses conceitos (KECK; SIKKINK, 1998; HAWKINS, 2002; SANTOS, 2007, 2010; MACIEL, 2011; BERNARDI, 2016; GARLAND, 2003; ALONSO; COSTA; MACIEL, 2007). Para denunciar, por exemplo, a repressão política e as violações de direitos humanos perpetradas por regimes ditatoriais em vários desses países, articularam-se de forma transnacional diversos indivíduos, grupos e instituições. Os ativistas em território nacional, em primeiro momento, eram os responsáveis por reunir as informações e dados, que depois de transmitidos para a Europa e os Estados Unidos, foram utilizados em forma de campanhas para a mobilização de atores relevantes e públicos diversos. Depois, cumpriam um papel determinante na mobilização doméstica para traduzir os resultados internacionais em avanços domésticos significativos.

No âmbito regional, por exemplo, destaca, no SIDH<sup>7</sup>, a quantidade de casos que guardam relação com a justiça de transição e seus desdobramentos (DELARISSE, 2016; MAIA; RAMANZINI, 2014; ABRAMOVICH, 2009). Tal fato se deve ao intenso acionamento do sistema frente às violações resultantes da política repressiva dos regimes ditatoriais latino-americanos (BERNARDI, 2015). Na Jurisprudência da CoIDH, esses casos ocupam também um importante espaço, reconhecendo os direitos violados e, inclusive, direitos que não estavam explicitados nos tratados internacionais, mas que são demandados pelos peticionário e, no entendimento da CoIDH, compõem os direitos essenciais salvaguardados pelo SIDH. Um exemplo é o direito à verdade, que é reconhecido nos casos ligados à justiça de transição.

Embora não haja convenção internacional específica a respeito do direito à verdade (e as declarações da ONU não são acordos vinculativos), alguns tribunais regionais e nacionais confirmaram a exigibilidade deste direito em suas jurisdições. A Comissão e a Corte do Sistema Interamericano de Direitos Humanos confirmaram que o direito à verdade é estabelecido pela Convenção Americana sobre Direitos Humanos, sob o abrigo das disposições que abrangem o direito a um julgamento justo, à liberdade de pensamento e expressão, e ao direito à proteção da justiça. (GONZÁLEZ; VARNEY, 2013, p. 11)

Nesse sentido, pode-se identificar, como faz Bernardi (2015), um “modelo interamericano de justiça de transição”, consolidado no entendimento e na jurisprudência do SIDH, e usado como referência para os demais sistemas de proteção. O autor salienta ainda a natureza “judicializada” do modelo proposto pelo SIDH, dando ênfase ao dever do Estado de investigar, processar e punir os responsáveis pelas violações, demandando reformas ou a “flexibilização de (...) princípios e dogmas do Direito Penal doméstico”. (BERNARDI, 2015, p. 21). As decisões trazem determinações como o banimento das leis de anistia, da afirmação do dever do Estado de investigar, processar e punir, a superação de obstáculos processuais (regimes de prescrição e legalidade, coisa julgada e irretroatividade da lei penal), a definição do crime de desaparecimento forçado como crime continuado, a proibição de julgamento de

---

<sup>7</sup> O SIDH é composto por dois órgãos: a Comissão (CIDH) e a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CoIDH). A Comissão é a responsável por acolher as denúncias, de Estados ou de indivíduos, e monitorar a situação em cada um dos países membros da OEA. A CoIDH é um tribunal, e desde 1978 tem capacidade para julgar e condenar os Estados pelas violações à Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH) e demais tratados de direitos humanos firmados em âmbito regional. Para serem demandados perante a Corte, os Estados precisam reconhecer a sua jurisdição, ratificando a Convenção. (OEA; 1979a, 1979b).

civis pela justiça militar, bem como de julgamento de militares acusados por violações de direitos humanos nessa esfera da Justiça.

Novos marcos no regime internacional de direitos humanos, como a condenação de um Estado ou a assinatura de um novo tratado, segundo a literatura (SIMMONS, 2009; MCCANN, 1998; KAY, 2011 apud BERNARDI, 2015), trazem diferentes efeitos para a ação coletiva e a mobilização no âmbito doméstico dos Estados. Bernardi (2015) classifica esses efeitos em três tipos: efeitos constitutivos, ideacionais e simbólicos; efeitos estratégicos sobre a ação coletiva; e efeitos instrumentais, que amparam as táticas legais de litígio. Interessam, sobretudo, os efeitos de ordem estratégica, considerados à luz da teoria do processo político (MACIEL, 2011) e da interação no ambiente político, principalmente no âmbito do poder executivo, do qual geralmente se estruturam as políticas em prol da justiça de transição e as comissões da verdade.

A cada avanço no regime internacional de direitos humanos, tem-se uma “reconstrução da estrutura de oportunidades políticas” (MCCANN apud BERNARDI, 2015, p.41), e uma possível janela de oportunidade em âmbito doméstico. E,

como consequência da reconfiguração da estrutura de oportunidades políticas, normas e mecanismos legais favoráveis podem servir como importantes sinais aos movimentos sociais, encorajando-os não só a mobilizar o direito e táticas de litígio, mas também a utilizar outras estratégias que testem e tensionem os limites das fronteiras legais”. (KAY, 2011 apud BERNARDI, 2015, p. 41).

As comissões da verdade aparecem como esse tensionamento das fronteiras legais e como instrumento importante na consolidação da transição em uma esfera para além do Executivo, alcançando o Judiciário e o Legislativo.

## **Capítulo 2 – Justiça de Transição e o direito à Verdade: um direito humano negligenciado**

“A afronta aos direitos fundamentais de qualquer cidadão singular igualmente ofende a toda a humanidade que temos em comum, e é por isso que tais violações jamais podem ser esquecidas. Esquecer a barbárie equivaleria a nos desumanizarmos” (TORSI, G. et al, 2014)

Os processos de Justiça de Transição são entendidos, na literatura, como os processos vivenciados por comunidades políticas para o reestabelecimento da ordem democrática após períodos de intenso conflito social<sup>8</sup>. Esses períodos, sejam eles guerras civis ou regimes autoritários, são caracterizados por violações de direitos humanos em larga escala, ainda mais graves quando ocorrem de maneira sistemática e perpetradas pelos agentes do Estado.

Almeida e Torelly (2010), ao analisarem o conceito de justiça de transição, apontam para duas características consensuais elencadas pelos autores que estudam o processo: a intensão de lidar com as violações de direitos ocorridas no período anterior e a tarefa de reestabelecer o Estado Democrático de Direito (ALMEIDA; TORELLY, 2010).

A Justiça de Transição, enquanto fenômeno moderno, pode ser remetida ao final da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), com a redemocratização de Alemanha, Itália e Japão (ELSTER apud ALMEIDA; TORELLY, 2010) e, desde então, tomou diversas formas no decorrer do tempo. Segundo Teitel (2003), é possível identificar três fases distintas desses processos.

A primeira vai de 1945 a 1970, tem um caráter internacionalista e punitivo, centrado na justiça criminal internacional, tomando a forma de tribunais *ad hoc*, com a responsabilização individual, e acompanhada por reformas institucionais que garantam a não repetição das violações. A segunda fase, de acordo com a autora, compreenderia as décadas de 1970 e 1980. Nessas décadas, ao final da Guerra Fria, os processos de justiça de transição seja no Leste Europeu seja nos conflitos oriundos da descolonização na África e na Ásia, enfrentam constrangimentos políticos internos, e acabam impedidos de adotar a lógica punitiva individual e jurídica como fora feito até então. Passam a enfatizar uma visão mais comunitária, dando especial atenção para a reparação ampla às vítimas e à construção social do relato histórico recente, através das comissões da verdade. Essa segunda fase permite uma ‘extensão’ da compreensão de justiça de transição para além da lógica punitiva, se aproximando mais da

---

<sup>8</sup> Compreende-se como sociedade “pós-conflito” não apenas aquelas que passaram por conflitos ou guerras civis, mas também aquelas que viveram períodos autoritários com violações sistemáticas de direitos humanos, como por exemplo, as ditaduras latino-americanas.

versão corrente. Ao final dessa fase também se assiste a um processo de internacionalização dos processos judiciais de transição, com a criação, por exemplo, do Tribunal Penal Internacional e a consolidação de cortes e sistemas regionais de proteção dos direitos humanos. Na terceira fase, de 1989 em diante, as instituições internacionais atuarão como parâmetro para uma condução da transição a um nível mais nacional. (TEITEL apud ALMEIDA; TORELLY, 2010).

Pode-se, assim, identificar quatro categorias nas quais se enquadram as medidas tomadas durante as transições: (a) reformas institucionais e administrativas, (b) políticas de reconciliação, esquecimento e memória, (c) políticas de reparação às vítimas das violações e (d) alteração do Sistema de Justiça para o devido processamento legal dos crimes (ALMEIDA; TORELLY, 2010). Ainda segundo Almeida e Torelly (2010), há, claramente, uma correspondência entre essas medidas e o Poder responsável por sua condução no novo cenário democrático. Corresponde ao Legislativo e ao Executivo as primeiras duas e as últimas duas são geralmente responsabilidades do Poder Judiciário. As medidas, a partir desta classificação, atendem e garantem quatro direitos das vítimas e da sociedade, segundo aponta Mezarobba (2010): o direito a instituições reorganizadas e responsabilizadas, o direito à verdade, o direito à compensação e o direito à justiça.

Paul van Zyl (2011), apresenta, por outro lado, a justiça de transição como um processo diretamente relacionado com a construção da paz nas sociedades pós-conflito. Ele identifica cinco elementos chave para se considerar em um processo de transição: *a justiça, as reformas institucionais, a reparação, a verdade e a reconciliação*, os quais convergem, muitas vezes, com os mecanismos de construção de paz pós-conflito que o autor elenca.

Por *justiça*, o autor entende o processamento criminal dos violadores de Direitos Humanos durante o período de exceção. Os julgamentos tem um papel central para a efetivação da justiça de transição, seja em tribunais *ad hoc*, em cortes internacionais ou no próprio sistema nacional de justiça. Exigem, claramente, tempo, recursos e um comprometimento com a equidade e o devido processo legal, mas, quando acompanhado das demais medidas, ajudam no processo de restabelecimento da confiança dos cidadãos no Estado. (ZYL, 2011).

As *reformas institucionais* também são um aspecto importante para a consolidação da democracia e da paz. É um elemento que encontra muita dificuldade de ser realizado nos casos dos regimes autoritários que se articularam com alguma base jurídico-legal e “experimentaram grande continuidade entre o autoritarismo e a democracia” (AVRITZER apud ALMEIDA;

TORELLY, 2010). Ainda segundo Avritzer, esse é o caso de Brasil e México, em que os regimes autoritários modificaram profundamente as estruturas legais do Estado de Direito, colocando impedimentos, por exemplo, para o processamento legal dos crimes cometidos em nome do regime. Também é a situação do Chile, em que a ditadura militar foi responsável pela elaboração da Constituição que permanece vigente, mesmo após a redemocratização.

Zyl (2011) reforça o papel das Comissões da Verdade e dos governos na reforma das instituições a fim de evitar que as atrocidades cometidas voltem a se repetir. Segundo ele, a prerrogativa que tem as comissões de recomendar as medidas legais, administrativas e institucionais para real efetivação da justiça de transição tem suma importância, pois identifica as instituições e os funcionários do próprio Estado que foram responsáveis pelas violações, com base em uma versão coletiva e oficial dos acontecimentos. A partir da identificação, cabe aos governos, quando conveniente, realizar programas de “depuração e saneamento administrativo” (ZYL, 2010, p.53), desmanchando essas instituições e responsabilizando administrativamente os violadores.

Outro elemento da justiça de transição é a *reparação das vítimas* em razão das graves violações de direitos humanos sofridas. Segundo Zyl (2011), a reparação é um dever do Estado garantido às vítimas no Direito Internacional. Pode ser realizada como ajuda material, assistência psicológica e medidas simbólicas de reparação pública. O autor ressalta que a identificação/definição das vítimas, para efeitos de reparação, é um dos momentos mais delicados da justiça de transição. É, ao final, uma decisão política, derivada de uma leitura dos acontecimentos, mas que tem consequências morais e econômicas. Para que aconteça de forma justa, é importante que não segregue nem perpetue divisões no grupo das vítimas.

Na base de todos os outros elementos necessários para o sucesso da justiça de transição está a *verdade*.

É importante não somente dar amplo conhecimento ao fato de que ocorreram violações dos direitos humanos, mas também que os governos, os cidadãos e os perpetradores reconheçam a injustiça de tais abusos. O estabelecimento de uma verdade oficial sobre um passado brutal pode ajudar a sensibilizar as futuras gerações contra o revisionismo e dar poder aos cidadãos para que reconheçam e oponham resistência a um retorno às práticas abusivas. (ZYL, 2010, p.51).

As comissões da verdade são um mecanismo que permite a construção coletiva da verdade oficial. Por meio da coleta de testemunhos e compilação das “versões”, produz-se, geralmente, um relatório final em que ficam registrados os relatos e as descobertas da comissão,

bem como suas conclusões e recomendações para os Poderes Públicos. O estabelecimento de uma “versão oficial” é importante pois aprofunda a conscientização da sociedade acerca do imperativo de concluir o processo de transição encarando de frente a própria história. Tais comissões cumprem ainda com a efetivação do *direito à verdade* e representam um primeiro passo para o *direito à memória*, ambos centrais na realização da reconciliação, quinto elemento chave trabalhado por Zyl (2011).

A *reconciliação* é um ponto extremamente delicado da Justiça de Transição, principalmente pelo seu uso retórico para justificar a impunidade, advogando uma política de esquecimento. Conforme Zyl (2011):

Em muitos países da América Latina, os responsáveis de violações dos direitos humanos, especialmente os líderes militares associados aos regimes ditatoriais, invocaram, de forma cínica, o conceito de reconciliação para evadir a responsabilidade por seus crimes. Se a reconciliação for compreendida dessa forma, então deve rejeitar-se com justa causa. (p.54)

Contudo, a reconciliação é desejada quando se concebe como uma maneira de restaurar a confiança nas instituições e como consequência de um processo de justiça de transição bem conduzido, inclusivo e direcionado ao restabelecimento democrático de fato e à não repetição da violência. O ressentimento e a rivalidade, derivados do sentimento de injustiça quando os violadores de direito humanos não são responsabilizados, podem ser ponto de partida para o ressurgimento do conflito. Portanto, reconciliação e justiça não se opõem quando conduzidas em conformidade com o restabelecimento do Estado de Direito, a proteção dos grupos vulneráveis e da cidadania (ALMEIRA E TORELLY, 2010; ZYL, 2011).

#### *Comissões da Verdade: uma forma de acesso aos direitos humanos*

O direito à verdade consiste no direito das vítimas e de seus familiares

(...) de conhecer a verdade sobre os abusos que sofreram, incluindo a identificação dos perpetradores, as causas que deram origem a tais violações e, quando for o caso, o destino final ou o paradeiro de vítimas de desaparecimento forçado. (GONZÁLEZ; VARNEY, 2013, p.3).

É reconhecido em resposta às violações ao Direito Internacional dos Direitos Humanos e ao Direito Humanitário Internacional, principalmente em casos de desaparecimento forçado, execução extrajudicial, violência contra minorias, e até crimes de guerra e crimes contra a humanidade, que são frequentemente acobertados e mantidos em segredo pelos governos dos Estados (GONZÁLEZ; VARNEY, 2013).

No Direito Internacional não há convenção específica que reconheça explicitamente o direito à verdade como direito humano básico, mas o mesmo é reconhecido como derivação de direitos essenciais como o direito à reparação, direito à informação e o direito ao devido processo legal. No âmbito global, alguns instrumentos reconhecem, por exemplo, o direito a conhecer o destino de seus familiares: o Protocolo Adicional I às Convenções de Genebra sobre as vítimas de conflitos armados, em vigor desde 1978, e a Convenção Internacional para a Proteção de todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado, em vigor desde 2010. Ainda, há as publicações e resoluções do Conselho de Direitos Humanos e da Assembleia Geral das Nações Unidas<sup>9</sup>, que apesar de não serem vinculantes, reconhecem o direito à verdade como importante para garantir o fim da impunidade, a proteção e a promoção dos direitos humanos como um todo. (GONZÁLEZ; VARNEY, 2013).

No âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH), há uma consolidada jurisprudência no que se refere à proteção do direito à verdade. Através das decisões da Corte Interamericana de Direito Humanos, fica reconhecido o dever do Estado em apurar e dar a conhecer a verdade sobre as graves violações de direitos humanos ocorridos, em especial durante os regimes autoritários instalados na América Latina na segunda metade do século XX (GONZÁLEZ; VARNEY, 2013). Vão nessa direção as decisões da Corte nos casos: Velásquez Rodríguez vs. Honduras, 1988; Barrios Altos vs. Peru, 2001; Almonacid Arellano e outros vs. Chile, 2006 e Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia) vs. Brasil 2010, que constam na publicação “Direito à vida, anistias e direito à verdade”, da coleção de Jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos publicada em parceria com o Conselho Nacional de Justiça.

As Comissões da Verdade aparecem como instrumentos de promoção e acesso a esse direito, e tem um destaque ainda maior quando se compreendem as limitações que os processos judiciais trazem ao acesso à verdade. Segundo González e Varney (2013), os sistemas de justiça dos diversos países podem encontrar-se impedidos de processar os casos de graves violações pela instabilidade civil, pela sua limitação à casos particulares e a inadequação das técnicas jurídicas para o reconhecimento das experiências individuais e coletivas dos grupos de vítimas.

Teitel (2003, p.10) define Comissão da Verdade como “um órgão oficial, geralmente criado por um governo nacional, para investigar, documentar, e relatar sobre abusos de direitos

---

<sup>9</sup> Em especial a Resolução 9/11, da Comissão de Direitos Humanos, intitulada “Right to the truth” (Doc. A/HRC/RES/9/11, de 24 de setembro de 2008).

humanos em um país durante um período específico de tempo”, tendo a primeira se estabelecido na Argentina, na década de 1980, no final do governo militar no país. Segundo a autora, as Comissões da Verdade são mais comuns nos casos em que os regimes praticaram o desaparecimento forçado e outros crimes como ferramentas de perseguição política “escondidas” no aparelho estatal, como foi o caso das ditaduras Latino-americanas (TEITEL, 2003).

As características de cada Comissão da Verdade e o momento de sua criação em cada país tem muita influência sobre seus resultados. Para garantir que cumpram com as funções esperadas, e as definidas em seus objetivos fundantes, convém que sejam observados alguns parâmetros. O Ministério da Justiça do Brasil, em uma coletânea de 2013 sobre Comissões da Verdade, sistematizada por González e Varney, expõe os principais parâmetros para que as comissões tenham sucesso. São elas a complementariedade à justiça, o foco em graves violações de direitos humanos, o largo período histórico analisado, as grandes quantidades de evidência, a abordagem centrada nas vítimas e a independência e legitimidade da comissão. (GONZÁLEZ; VARNEY, 2013)

Segundo os autores, as Comissões da Verdade não pretendem ser inquéritos judiciais, e nem podem ser substituídas por eles. Sua relação com a justiça é complementar, podendo preceder ou suceder as investigações criminais. O objetivo da comissão deve ser estabelecer os contextos histórico e social em que se deram as graves violações de direitos humanos, identificando os padrões que permeiam os diversos casos. Trata-se de uma análise em larga escala, de casos massivos, diferente da abordagem criminal, em que a análise é feita a respeito de casos individuais. (GONZÁLEZ; VARNEY, 2013)

Nas Comissões da Verdade, o objetivo deve ser estabelecer a responsabilidade moral e política, dando base para que a responsabilidade administrativa e criminal seja processada. São injustificadas, portanto, as acusações de que faltam a determinadas comissões da verdade o ‘poder’ de processar e condenar com base no Direito Penal os perpetradores das graves violações de direitos humanos. Não se trata de tribunais *ad hoc* ou da utilização do Judiciário para o processamento da Justiça, mas de iniciativas que buscam solidificar o direito à Verdade e à Memória, ao estabelecer uma versão oficial da história.

O foco das comissões deve ser preferencialmente, segundo González e Varney (2013), as graves violações de direitos humanos. Em geral, concentram-se em crimes contra o direito à integridade física e mental dos indivíduos: a tortura, o desaparecimento e deslocamento

forçados, a execução extrajudicial e violência sexual. Também é comum a investigação de violações ao devido processo legal, como as detenções arbitrárias e queimas de arquivo. Há, ainda, comissões que se dedicam também a apurar crimes contra a humanidade e crimes de guerra, crimes econômicos e de corrupção. (GONZÁLEZ; VARNEY, 2013)

Geralmente os períodos históricos cobertos pelas comissões são longos, pois procuram identificar padrões de violência que se estendem sistematicamente na história. Aqui, é preciso considerar as particularidades de cada sociedade, que vive processos únicos, ainda que estejam conectados a fatores e motivações externas. Há períodos de conflito intenso concentrados no tempo, e ao mesmo tempo há padrões de abuso e de violações que se perpetuam, mesmo com o final de regimes autoritários, por exemplo. (GONZÁLEZ; VARNEY, 2013)

O caráter oficial das comissões da verdade permitem o acesso mais fácil a diversas fontes de informação, como por exemplo arquivos de órgãos do Estado, instituições civis, entre outros. Grande parte desses arquivos foram mantidos em segredo ou em confidencialidade por agentes oficiais. As fontes de informação, todavia, são múltiplas, e possibilitam a compilação de grandes quantidades de evidências. Reunindo as informações necessárias, pode-se realizar uma combinação de diferentes tipos de análise: análise documental, histórica, estatística, sociológica, etc. (GONZÁLEZ; VARNEY, 2013)

Uma das principais fontes de informação é o testemunho direto dos envolvidos nas violações, sejam eles vítimas ou os próprios agentes do Estado. Compete à comissão recolher os diferentes relatos a respeito dos acontecimentos, para poder compor a ‘versão oficial’ da história considerando as diferentes perspectivas existentes. (GONZÁLEZ; VARNEY, 2013)

Ao mesmo tempo, é necessário considerar que para o grupo dos sobreviventes, das vítimas e dos familiares, essa é uma oportunidade única de se expressar frente ao Estado e à sociedade. Em regimes autoritários, a versão sustentada até então é aquela dos agentes do Estado, dos próprios responsáveis pelas violações e pela perseguição aos movimentos de resistência, ou seja, uma versão unilateral. O estabelecimento de um espaço para acolher os depoimentos das vítimas e de seus familiares é fundamental no processo de investigação e construção da nova versão oficial, e contribui de forma muito significativa para a reconciliação e o reforço da confiança no Estado Democrático de Direito. Há a presunção da boa-fé por parte das vítimas, mas ao mesmo tempo se considera as peculiaridades em tratar o testemunho como a verdade de fato. (GONZÁLEZ; VARNEY, 2013; ALMEIDA; TORELLY, 2010)

Sob essa justificativa, se desenvolve, nas Comissões da Verdade, uma abordagem centrada nas vítimas, dirigindo a elas atenção especial. Alguns dos mandatos legais das comissões preveem como objetivo o bem-estar das vítimas e o oferecimento de serviços sociais à elas, como apoio psicológico especializado. (GONZÁLEZ; VARNEY, 2013)

González e Varney (2013) ressaltam ainda a importância da independência e da legitimidade como características de uma comissão da verdade. Sem tais características é impossível conformar uma comissão com força e credibilidade suficientes para realizar seu mandato. É preciso, assim, garantir procedimentos transparentes desde a sua criação, na seleção de membros e na elaboração dos relatórios. É importante estabelecer o diálogo com a sociedade civil organizada, com órgãos governamentais e com as forças armadas, mas é imprescindível garantir a não-interferência política e a autonomia da comissão.

A abordagem consultiva é uma estratégia interessante para o estabelecimento da comissão, capaz de atribuir-lhe legitimidade e independência. É um dever do Estado, consagrado na Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povo Indígenas (AGNU, 2007 apud GONZÁLEZ; VARNEY, 2013), promover consultas públicas para a elaboração de políticas públicas que afetem a grupos vulneráveis. Se o estabelecimento de comissões da verdade é considerado como uma política pública que visa garantir o direito à verdade e à memória, é indispensável a consulta aos grupos de vítimas e demais afetados pela violência do período que se busca revisar. A participação pública atribui legitimidade, permitindo que somem-se os esforços dos ativistas de direitos humanos, grupos de vítimas, especialistas e de toda a sociedade civil no processo. (GONZÁLEZ; VARNEY, 2013)

A nomeação dos comissionados, nesse sentido, requer atenção especial no processo de constituição da comissão, e quando cumpre alguns critérios, contribui para a legitimidade e a independência. Os comissionados são “a face pública da comissão da verdade” (GONZÁLEZ; VARNEY, 2013, p. 23), responsáveis por estabelecer os parâmetros de funcionamento da comissão, as abordagens e métodos de investigação, e entrar em contato com os vários ‘lados’ da história: os perpetradores, as vítimas, as autoridades e o público. Portanto, é importante que sejam reconhecidos como autoridades morais por toda a sociedade, e que não existam dúvidas quanto a sua idoneidade. Os principais critérios elencados por González e Varney (2013) são: (a) a quantidade de membros, (b) a garantia de uma representação justa, (c) o engajamento na defesa dos direitos humanos, (d) a neutralidade, (e) gênero, (f) o compromisso e (g) a expertise.

*(a) Quantidade de membros*

O número de membros deve considerar a quantidade de trabalho a ser realizada e a sua operacionalização. Equipes muito grandes podem gerar dificuldades para a coordenação do trabalho, mas equipes muito pequenas podem ficar sobrecarregadas. Os autores situam, historicamente, o número de comissionados entre três e dezessete, e alertam para a vantagem de possuir um número ímpar de comissionados, para favorecer decisões por voto.

*(b) Representação justa*

O perfil dos comissionados deve representar a sociedade como um todo. É importante que seja plural, considerando diferentes origens geográficas, religiões, etnias, línguas e classes sociais. A sub-representação, ou a ausência, de um grupo populacional importante pode afetar o trabalho e a legitimidade da comissão.

*(c) Engajamento na defesa dos direitos humanos*

Os comissionados devem apresentar uma história de serviço ao interesse público e à defesa dos direitos humanos, estando acima de políticas partidárias ou conveniências políticas.

*(d) Neutralidade*

Como já mencionado, devem possuir um registro impecável, que não deixe dúvidas a respeito de sua conduta e dos seus interesses na condução dos trabalhos da comissão. É importante que se investigue, antes da nomeação, o passado dos comissionados e principalmente, sua atuação durante o período analisado.

*(e) Gênero*

A incorporação de mulheres entre os comissionados é de suma importância, para garantir que as violências de gênero sejam também investigadas durante o trabalho da comissão. Além disso, o trato com as vítimas mulheres e o recolhimento de seus depoimentos requer um ambiente de confiança e sororidade, que só pode ser garantido na presença de mulheres comissionadas.

*(f) Compromisso*

O compromisso dos comissionados com o trabalho desenvolvido tem que ser integral, para garantir a credibilidade da comissão. Durante o processo de investigação, é necessário conscientizar a sociedade da importância da comissão, e não há como fazê-lo se não se verifica dedicação por parte dos comissionados.

(g) *Expertise*<sup>10</sup>

É importante, ainda, reunir profissionais de diversas áreas do conhecimento, para que seja realizado um trabalho multidisciplinar e plural. Entre as áreas contempladas devem estar: o Direito e os Direitos Humanos, história, economia, investigação forense, estudos de gênero, antropologia social, psicologia, medicina, religião, jornalismo, resolução de conflitos, entre outras.

Gonzáles e Varney (2013) chamam atenção para as Comissões da Verdade na América Latina: elas, historicamente, adotaram o critério de seleção de “notáveis” para ocupar os cargos de comissionados, enquanto em outros lugares como na África do Sul e no Timor Leste, houve maior participação social para a seleção dos comissionados. É tendo isso em vista que o presente trabalho irá analisar, no capítulo 4, de forma comparada, a composição das comissões nacionais da verdade do Brasil e do Chile.

Adota-se aqui uma visão multidimensional das Comissões da Verdade: ao mesmo tempo em que se configuram como instrumento para a efetivação da justiça de transição, são uma política pública, elaborada pelos governos, e, quando constituídas, são um espaço político importante a ser ocupado por grupos de interesse. A mobilização em torno à temática figura como um fator relevante, desde os primeiros passos da redemocratização até a real efetivação da justiça de transição, e é, na maior parte das vezes, o motor dos avanços no direito à verdade e à justiça.

Os principais grupos na mobilização em prol do direito à verdade e à justiça são as vítimas sobreviventes e os familiares das vítimas e os ativistas e defensores de direitos humanos. Ao analisar a composição das comissões, dar-se-á destaque para a trajetória das comissionadas e dos comissionados, buscando evidenciar seu envolvimento com esses grupos em específico.

---

<sup>10</sup> Ainda que essa pluralidade não seja encontrada no primeiro “escalão” dos membros comissionados, é importante que a equipe que conduz as investigações contemple esse critério.

### **Capítulo 3 – A composição da Verdade: comparando a CNVR com a CNV brasileira**

Seguindo a classificação proposta por Almeida e Torrelly (2010) para os instrumentos da justiça de transição, identificam-se as Comissões da Verdade como “políticas de reconciliação, esquecimento e memória”. Seus efeitos, porém, podem impulsionar outras ações: políticas de reparação, reformas institucionais e administrativas e reformas no sistema judiciário. Conforme Zyl (2011) e González e Varney (2013), são o instrumento por excelência para a garantia do direito à verdade enquanto direito humano básico, como visto.

Em geral, as comissões da verdade são políticas capitaneadas a partir do Executivo e, como tantos outros assuntos, formam parte da agenda política, estando sujeitas portanto aos interesses do governo em implementá-las. Podem, também, ter seu estabelecimento determinado através do Legislativo, contando assim com maior legitimidade ao passar por uma votação nessa instância. Nesse último caso, contudo, suas características e seu mandato podem ser objeto de negociações políticas mais acirradas e, assim, serem limitadas por aqueles a quem não interessa que a verdade seja revelada.

Ao terem sua criação determinada, constituem elas mesmas um espaço político. Com a missão de realizar uma revisão dos períodos de conflito e estabelecer uma versão oficial da história, é esperado que as comissões lidem com relatos “concorrentes”, de atores oriundos de partes diferentes do conflito em questão. Ainda que sua lógica não seja aquela dos tribunais, em que há “acusados” e “acusadores”, as comissões podem ser assim entendidas pelos diferentes grupos. Podem, dessa forma, vê-las como uma nova arena de disputa, capazes de impulsionar suas demandas frente à sociedade e ao Estado.

Por isso são importantes os critérios elencados por González e Varney (2013) na constituição das Comissões da Verdade e na escolha dos membros comissionados. É importante garantir a independência e a autonomia do órgão, além da representatividade dos diversos grupos envolvidos no conflito. Esses critérios proporcionam maiores legitimidade frente à sociedade e possibilidade de sucesso da comissão, em relação à divulgação de seus resultados e de caminhar em sentido à reconciliação.

Com base nessas considerações, e nas expostas no capítulo 2, analisa-se de forma comparativa a Comissão Nacional da Verdade (2012) do Brasil e a *Comisión de Verdad y Reconciliación* (1990) do Chile, a fim de compreender qual a sua relação com a mobilização

em prol dos direitos humanos e sua proximidade com as redes de ativistas, defensores, vítimas e familiares, em cada um dos contextos.

A comparação pode ser dividida em 4 (quatro) partes: (a) características gerais e de contexto; (b) mandato e regulamento; (c) composição e informações sobre os comissionados; e (d) relatório e recomendações.

#### *A. Características gerais e de contexto*

O primeiro fato que chama atenção ao compararmos o estabelecimento das duas comissões, é o tempo em que ocorreram. Enquanto a comissão da verdade no Chile data de 1990, já no primeiro governo depois do fim da ditadura, a brasileira se instalou apenas em 2012, no sexto<sup>11</sup> governo após a transição.

Conforme a Tabela 01, pode-se ver que a comissão brasileira foi criada, por lei, em novembro de 2011, sendo instalada apenas em maio do ano seguinte, quando começou seu trabalho. Em dezembro de 2014, após a prorrogação do prazo de 2 (dois) anos por mais 7 (sete) meses, encerrou suas funções com a publicação do relatório final. O relatório da CNV brasileira, portanto, é tornado público 29 (vinte e nove) anos após o fim da ditadura (1964-1985), 50 (cinquenta) anos depois do golpe de Estado (BRASIL, 2017).

No caso do Chile, o relatório foi finalizado em 9 (nove) meses de trabalho da comissão, sendo entregue em 1991 ao presidente Aylwin, para que este o tornasse público, dentro do prazo estabelecido no decreto-lei. Sua instalação data de maio de 1990 (Tabela 01), com apenas dois meses de governo democrático. O relatório foi publicado, portanto, a menos de um ano do fim da ditadura (1973-1990).

**Tabela 01 – Características gerais e datas importantes das comissões nacionais da verdade no Brasil e no Chile**

|                                    | CNV - Brasil     | CNRV - Chile |
|------------------------------------|------------------|--------------|
| Data de criação (legislativo)      | 18/11/2011       | 25/04/1990   |
| Data de instalação                 | 16/05/2012       | 09/05/1990   |
| Data de encerramento dos trabalhos | 16/12/2014       | 09/02/1991   |
| Período de trabalho                | 2 anos e 7 meses | 9 meses      |
| Relatório tornado público em       | 10/12/2014       | 04/03/1991   |
| Distância do fim do regime         | 29 anos          | 1 ano        |

<sup>11</sup> Depois de 1985, foram Presidentes do Brasil: José Sarney (1985-1990), Fernando Collor (1990-1992), Itamar Franco (1992-1995), Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011) e Dilma Rouseff (2011-2016).

Fonte: Elaboração própria com dados da Comissão Nacional da Verdade (CNV, 2014) e da *Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación* (1996).

Enquanto no Chile a CNVR representou o primeiro passo<sup>12</sup> em prol da justiça de transição, no Brasil outras medidas na temática precederam o trabalho da CNV. Em 1995, no Brasil, é aprovada a lei 9.140/95 em que o Estado reconhece como mortos os desaparecidos políticos até então, estabelecendo o direito de reparação aos familiares, e cria a Comissão Especial de Mortos e Desaparecidos Políticos, a fim de proceder no reconhecimento de outras vítimas de desaparecimento, localizando seus restos mortais, e na reparação das vítimas de tortura (BRASIL, 1995).

O governo brasileiro, durante os anos 2000, já havia iniciado outras políticas em prol do direito à memória e à verdade. O principal exemplo é a criação da Comissão da Anistia, no âmbito do Ministério da Justiça (SILVA FILHO, 2010). Algumas comissões da verdade locais, ou ligadas a instituições como Universidades, também já tinham iniciado seu trabalho quando a Comissão Nacional foi criada. O trabalho da CNV também incentivou a criação de outras comissões similares àquelas. A cooperação entre todas elas permitiu ampliar o alcance dos trabalhos e melhorar significativamente os resultados da CNV (CANABARRO, 2014).

#### *B. Instrumentos legislativos e mandato*

A Comissão Nacional da Verdade foi estabelecida no Brasil por meio da Lei nº 12.528/11, que foi apresentada como projeto de lei pela Presidência da República ao Congresso Nacional, onde foi aprovada em Plenário, e, depois, sancionada pela presidente Dilma Rousseff. A comissão do Chile, por sua vez, foi instituída pelo Decreto Supremo nº 355, do Ministério do Interior, emana portanto do Poder Executivo e é estabelecida sem que passe pelo Congresso Nacional chileno (BRASIL, 2011; PORTAL DO SENADO, 2017; CHILE, 1990).

Caso fosse apresentada ao Congresso chileno como projeto de lei, a Comissão da Verdade, muito provavelmente, não seria aprovada. Isso porque em 1990, no início da transição entre os regimes, os militares e a direita, seus maiores apoiadores, ainda detinham grande influência no Legislativo, e faziam frente ao projeto de redemocratização do governo (COLLINS, 2013). Tendo se estabelecido por meio de um decreto do executivo, a CNVR surge dentro da *Concertación*, e como seu projeto político. Contudo, ainda apresenta a lógica da

---

<sup>12</sup> Para os desdobramentos e avanços em relação à justiça de transição no Chile, consultar o capítulo 3 e bibliografia (COLLINS, 2013; HAWKINS, 2002).

reconciliação, sem pretensões de aprofundar em questões de responsabilização e com limites claros ao seu mandato.

No caso do Brasil, ainda que distante temporalmente do final da ditadura, a criação da comissão precisou ser negociada para passar pelo Congresso. Constava na pauta política desde o início do governo Lula e da elaboração do 3º Plano Nacional de Direitos Humanos, em 2009, mas somente com a eleição de Dilma, ex-presa política e vítima da repressão, foi apresentada como projeto de lei ao Congresso. Para ser votada e aprovada, foi necessário que o então ministro da Defesa, Celso Amorim, negociasse com as Forças Armadas o estabelecimento da CNV (BARBOSA, 2016). A Tabela 02, a seguir, sintetiza informações relevantes sobre o mandato e escopo das comissões a partir desses dois instrumentos legislativos que as estabeleceram.

**Tabela 02 – Instrumentos legislativos e mandatos das comissões nacionais da verdade no Brasil e no Chile**

|                                                    | CNV – Brasil                                                        | CNRV - Chile                                                    |
|----------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|
| Instrumento legislativo                            | Lei 12.528 de 2011                                                  | Decreto nº 355 de 1990 - Ministério do Interior                 |
| Mandato                                            | Sem caráter jurisdicional                                           | Sem caráter jurisdicional                                       |
| Escopo (Violações)                                 | Torturas, mortes, desaparecimentos forçados, ocultação de cadáveres | Detidos desaparecidos, executados e tortura resultante em morte |
| Cometido por                                       | Não explícito                                                       | Estado, agentes e particulares                                  |
| Período analisado                                  | 1946 a 1988                                                         | 1973 a 1990                                                     |
| Autorizada a convocar testemunho                   | Sim                                                                 | Sim                                                             |
| Autorizada a solicitar documentos sigilosos        | Sim                                                                 | Sim                                                             |
| Autorizada a identificar responsabilidade dos atos | Sim                                                                 | Não                                                             |

Fonte: Elaboração própria com dados coletados do Portal do Planalto (2017) e da Biblioteca Nacional del Congreso (2017).

Ambas as comissões não possuem caráter jurisdicional, ou seja, não estão autorizadas a conduzir processos de responsabilização criminal ou civil dos cidadãos identificados como violadores. Porém, são complementares à dimensão da justiça, estando suas investigações e documentos à disposição das autoridades judiciais nos dois países (BRASIL, 2011; PORTAL DO SENADO, 2017; CHILE, 1990).

O escopo das investigações, aqui entendido como as violações que cada comissão é responsável por investigar, difere nos dois casos. Enquanto no Chile o escopo está restrito às violações que resultaram em morte, excluindo por exemplo os casos de detenção arbitrária e tortura em que houve sobreviventes, a CNV do Brasil os contempla. Em relação aos autores dos crimes, por outro lado, o decreto nº 355 deixa explícito que compete à CNVR analisar os casos em que o Estado, seus agentes e oficiais são os autores das violações, bem como os casos em que são os particulares aqueles que cometeram as violências. Isso permitiu a investigação dos atos violentos da oposição e da esquerda armada. Na Lei brasileira nº 12.528/11 não há uma determinação explícita quanto à autoria. (BRASIL, 2011; PORTAL DO SENADO, 2017; CHILE, 1990).

Outra diferença substancial entre as comissões é quanto ao período histórico investigado. A comissão chilena foi restringida a analisar violações ocorridas nos 17 anos do período pinochetista, de 11 de setembro de 1973 a 11 de março de 1990. A CNV do Brasil, por outro lado, recebeu a incumbência de analisar um período maior que a própria ditadura: desde 1946, quando termina o período conhecido como “Estado Novo”, até 1988, final do regime militar com a promulgação da Constituição Federal, totalizando 42 anos. (BRASIL, 2011; CHILE, 1990).

As duas comissões possuíam a autorização para convocar testemunhos e solicitar documentos sigilosos, o que é fundamental para o desempenho de suas funções e o cumprimento de seus objetivos. Contudo, a CNVR do Chile possuía uma restrição importante: não pôde identificar publicamente os autores das violações. Ainda que essas informações tenham sido colocadas à disposição da Justiça, não torná-las públicas pode significar uma violação ao direito à verdade dos familiares e da sociedade como um todo, além de um empecilho à reconciliação (BRASIL, 2011; PORTAL DO SENADO, 2017; CHILE, 1990).

Tanto a Comissão Nacional da Verdade quanto a *Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación* trazem como finalidade de seus trabalhos a reconciliação nacional. Ainda que a primeira não o faça em seu nome, o faz em seus objetivos. O Art. 3º da Lei brasileira nº 12.528/11 deixa explícito:

Art. 3º São objetivos da Comissão Nacional da Verdade: (...) VI – recomendar a adoção das medidas e políticas públicas para prevenir violação de direitos humanos, assegurar sua não repetição e promover a efetiva reconciliação nacional; (...) (BRASIL, 2011).

Nos outros incisos define-se que a CNV tem por objetivo também: esclarecer os fatos e as circunstâncias em que se deram as violações, tanto no Brasil quanto no exterior; identificar e tornar público as instituições, locais e estruturas relacionadas; encaminhar aos órgão correspondentes as informações para identificação dos restos mortais dos desaparecidos; colaborar com o poder público; reconstruir a história e colaborar para a assistência às vítimas.

Os objetivos da comissão da verdade no Chile são os seguintes:

Em cumprimento do cometido a Comissão procurará; a) Estabelecer um quadro o mais completo possível sobre os graves acontecimentos referidos, seus antecedentes e circunstâncias; b) Reunir antecedentes que permitam individualizar a suas vítimas e estabelecer sua sorte ou paradeiro; c) Recomendar as medidas de reparação e reivindicação de justiça que acredite; e d) Recomendar as medidas legais e administrativas que a seu juízo devam ser adotadas para impedir ou prevenir novos atos como os referidos nesse artigo.<sup>13</sup> (CHILE, 1990).

As duas comissões estiveram sob responsabilidade do Poder Executivo de cada Estado, tendo, portanto, sua autonomia e independência um pouco constrangidas. Um exemplo é a escolha e a nomeação dos comissionados, que em ambos os casos ficou a critério do chefe do Executivo. Como já comentado, isso aponta para uma característica comum das comissões da verdade na América Latina, segundo González e Varney (2013): seus comissionados são geralmente indivíduos “notáveis”.

### C. Comissionados

Utilizando os parâmetros<sup>14</sup> apresentados no capítulo anterior, sobre a composição das comissões da verdade, analisa-se os integrantes da Comissão Nacional da Verdade e da *Comisión de Verdad y Reconciliación*. Tem-se por objetivo, além de entender melhor as dinâmicas das comissões, encontrar os elos entre as redes de proteção de direitos humanos e as comissões. Assim, poder-se-á compreender melhor os resultados e a repercussão dos relatórios e de seu trabalho, em vista de sua legitimidade e reconhecimento.

<sup>13</sup> No original: “En cumplimiento de su cometido la Comisión procurará; a) Establecer un cuadro lo más completo posible sobre los graves hechos referidos, sus antecedentes y circunstancias; b) Reunir antecedentes que permitan individualizar a sus víctimas y establecer su suerte o paradero. c) Recomendar las medidas de reparación y reivindicación que crea de justicia; y d) Recomendar las medidas legales y administrativas que a su juicio deban adoptarse para impedir o prevenir la comisión de los hechos a que este artículo se refiere.” (CHILE, 1990)

<sup>14</sup> Os critérios são: a quantidade de membros, a representação justa, o engajamento na defesa dos direitos humanos, a neutralidade, o gênero e a expertise. Não foi possível reunir informações a respeito do nível de dedicação dos comissionados para avaliar o parâmetro “compromisso” (GONZÁLEZ; VARNEY, 2013).

A Tabela 03 apresenta, de forma comparada, dados gerais a respeito dos comissionados de cada uma das comissões. As duas comissões apresentam um número inicial parecido de integrantes: a brasileira é composta por 7 (sete) comissionados e a chilena, 8 (oito). Porém, 2 (dois) participantes da comissão no Brasil pediram afastamento, sendo que apenas um deles foi substituído. Desde setembro de 2013 até o final dos trabalhos, a comissão brasileira trabalhou com apenas 6 (seis) comissionados. (BRASIL, 2017; CHILE, 1990)

**Tabela 03 – Informações gerais sobre a composição das comissões da verdade no Brasil e no Chile**

|                             | CNV - Brasil                          | CNRV - Chile                                |
|-----------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------------|
| Quantidade de comissionados | 7*                                    | 8                                           |
| Quantidade de mulheres      | 2                                     | 2                                           |
| Remuneração                 | Sim (R\$11 mil)                       | Ad Honorem                                  |
| Seleção                     | Indicação presidencial com restrições | Determinada no instrumento legal de criação |

\*Com a saída de dois comissionados, e a substituição de apenas um deles, o número de integrantes passou a ser 6. Fonte: Elaboração própria com dados da Comissão Nacional da Verdade (2014) e da *Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación* (1996).

A quantidade de mulheres foi igual nos dois organismos, 2 (duas) em cada um deles. Ainda que seja um aspecto importante ter mulheres entre os comissionados, chama atenção a sua sub-representação em relação ao número de homens, o que leva também a questionar sobre a representação de outros grupos sociais mais vulneráveis. (BRASIL, 2011; CHILE, 1990; BRASIL, 2017).

Quanto à remuneração, novamente as comissões divergem. Enquanto no Chile a participação é *ad honorem* para o primeiro escalão, ou seja, sem remuneração material, apenas honorífica, no Brasil, o Executivo ordenou a remuneração mensal dessas pessoas, em cerca de R\$11.000,00 (onze mil reais) (BRASIL, 2011; CHILE, 1990).

Ainda que nos dois casos os comissionados tenham sido nomeados pelos presidentes, houve diferenças no processo de fazê-lo. No caso do Chile, o decreto que cria a comissão já traz o nome de todos os seus componentes. No caso brasileiro, a Lei nº 12.528/11, aprovada no plenário do Congresso, determina que a escolha dos comissionados cabe à Presidente da República mas determina critérios para essa seleção. Entre os critérios estão a nacionalidade, a idoneidade e a ética, a defesa da democracia e da Constituição e o respeito aos Direitos Humanos. Fica vedada a participação de pessoas com afiliação partidária, que não possam atuar

com imparcialidade ou que estejam em cargo de confiança em alguma esfera do poder público. (BRASIL, 2011; CHILE, 1990).

As Tabelas 04 e 05 trazem informações mais detalhadas a respeito dos componentes da Comissão Nacional da Verdade do Brasil e da *Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación*, respectivamente. Destaca-se a formação profissional, com a data de egresso e a instituição, pós-graduações, também com a data de egresso e a instituição, cargos públicos, comissionados ou eletivos, e os períodos de mandato. Nas últimas duas colunas apresentam-se a vinculação com movimentos sociais ou organizações de proteção e defesa dos direitos humanos, nacionais e internacionais, e, por fim, destaques relevantes de suas vidas públicas.

O perfil da comissão brasileira, considerando seu primeiro escalão, chama atenção pela quantidade de juristas. A maior parte dos membros tem se dedicado ao Direito Penal, tanto no estudo quanto na prática jurídica. Também são cidadãos destacados por sua atuação junto à formulação de políticas na área de segurança pública. Dois deles, José Carlos Cavalcanti Filho e José Carlos Dias, já estiveram à frente do Ministério da Justiça, nos governos Sarney e Fernando Henrique Cardoso, respectivamente. Muitos atuaram ainda junto a gestões estaduais e municipais nas pastas de Justiça e Segurança Pública (BRASIL, 2017).

**Tabela 04 – Informações dos componentes da Comissão Nacional da Verdade (CNV)**

| Nome              | Formação                   | Pós graduação                        | Cargos Públicos                                                                                                                                       | Mov. Sociais ou de DHs | Destaques                                                                                                                                      |
|-------------------|----------------------------|--------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Cláudio Fonteles* | Direito<br>UnB (1969)      | Mestrado<br>Direito<br>UnB<br>(1983) | Procurador<br>Geral da<br>República<br>(2003-2005)<br><br>Secretaria de<br>Defesa dos<br>Direitos<br>Individuais e<br>Interesses<br>Difusos<br>(1987) | Ação Popular           |                                                                                                                                                |
| Gilson Dipp*      | Direito<br>UFRGS<br>(1968) | -                                    | Superior<br>Tribunal de<br>Justiça<br>(1998-2014)<br><br>Tribunal<br>Federal da 4ª<br>Região<br>(1989-1998)                                           | -                      | Conselho da Justiça<br>Federal<br><br>Conselho Nacional de<br>Justiça<br><br>Comissão de Reforma<br>do Código Penal<br><br>Professor<br>PUC-RS |

| Nome                        | Formação                                                           | Pós graduação                                                                            | Cargos Públicos                                                                                                                        | Mov. Sociais ou de DHs                                                 | Destaques                                                                                                              |
|-----------------------------|--------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| José Carlos Dias            | Direito USP (1963)                                                 | -                                                                                        | Ministro da Justiça (1999-2000)<br>Secretário de Justiça – SP (1983-1986)                                                              | Comissão de Justiça e Paz de São Paulo<br>Advogado de presos políticos | Conselheiro OAB-SP<br>Centro Acadêmico XI de Agosto                                                                    |
| José Paulo Cavalcanti Filho | Direito Faculdade de Direito do Recife (-)                         | -                                                                                        | Ministro (interino) da Justiça (Sarney)<br>Presidente do CADE (-)                                                                      | Consultor UNESCO                                                       | Empresa Brasil de Comunicação<br>Academia Pernambucana de Letras                                                       |
| Maria Rita Kehl             | Psicologia USP (-)                                                 | Mestrado Psicologia Social USP<br>Doutorado Psicanálise PUC-SP                           | -                                                                                                                                      | Editora dos Jornais Movimento e Em Tempo                               | Prêmio Jabuti (2010)<br>Prêmio Direitos Humanos - Mídia e DHs (2013)                                                   |
| Paulo Sérgio Pinheiro       | Sociologia Université de Vincennes (1971)<br>Direito PUC-RJ (1966) | Doutorado Ciência Política Université Paris I-Sorbonne                                   | Secretaria Especial de DHs (FHC)<br>Professor USP                                                                                      | Consultor Sistema ONU e SIDH                                           | Núcleo de Estudos sobre Violência/USP<br>Comissão de elaboração dos Planos Nacionais de Direitos Humanos (I, II e III) |
| Pedro Dallari**             | Direito USP (1981)<br>Adm. de Empresas FGV-SP (1984)               | Mestrado (1992)<br>Doutorado (1999)<br>Livre-docente (2009)<br>Direito Internacional USP | Professor USP<br>Secretário de Governo - SP (1989-1993)<br>Vereador constituinte (São Paulo)<br>Deputado estadual (SP)                 | -                                                                      | Membro CEJA(OEA)<br>Juiz no Tribunal Administrativo do BID<br>Coordenador do Centro Ibero-Americano                    |
| Rosa Maria Cardoso Cunha    | Direito UFRJ (1969)                                                | Mestrado Direito Penal USP<br>Doutorado Ciência Política IUPERJ                          | Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (1999-2002)<br>Secretária Adjunta de Justiça – RJ (1991-1994)<br>Professora UFF | Advogada de presos políticos                                           | Autora de livros jurídicos e sobre política                                                                            |

\* Não permaneceram no cargo até o final dos trabalhos da Comissão. Cláudio Fonteles renunciou em setembro de 2013 e Gilson Dipp pediu afastamento por questões de saúde em abril do mesmo ano. \*\* Pedro Dallari entrou na Comissão em setembro de 2013 em substituição a Cláudio Fonteles. (-) Dados não encontrados. Fonte: Elaboração própria com dados do website da Comissão Nacional da Verdade (<http://www.cnv.gov.br>). Acesso em 12 de setembro de 2017.

Observando a formação profissional dos comissionados brasileiros também pode-se perceber que a Universidade de São Paulo é uma instituição pela qual vários deles passaram, e alguns ainda mantém o vínculo como professores. Nota-se também uma concentração geográfica quanto às instituições de formação: 5 (cinco) comissionados se formaram em instituições do sudeste, 1 (um) do centro-oeste, (1) do nordeste e (1) da região sul.

González e Varney (2013), ao discutirem a *expertise* como um critério de seleção dos membros das comissões da verdade, apontam para a necessidade de conformar um grupo diverso e multidisciplinar, para que o trabalho possa ser conduzido de forma integral e abrangente. Os autores citam ainda uma série de disciplinas que poderiam contribuir aos trabalhos e não estão contempladas no primeiro escalão da CNV: história, economia, investigação forense, antropologia social, psicologia, medicina, entre outros (GONZÁLEZ; VARNEY, 2013). Seria interessante aprofundar a análise para averiguar as especialidades da equipe técnica que conformou a comissão brasileira.

Cabe ainda destacar a relação que os comissionados guardam com a defesa dos direitos humanos, desde o período da ditadura militar. Cláudio Fonteles, que desde a década de 1960 era militante da esquerda católica no Ação Popular, atuou no Ministério Público Federal e na Procuradoria Geral da República, onde coordenou a então Secretaria de Defesa dos Direitos Individuais e Interesses Difusos (1987) lutando pela demarcação de terras indígenas. Já José Carlos Dias, durante a ditadura, atuou na defesa presos políticos junto à Justiça Militar e na Comissão de Justiça e Paz de São Paulo (CJP-SP), da qual foi presidente e hoje é conselheiro. Fester (2005) relata nas memórias da CJP-SP o episódio em que Carlos Dias foi detido por sua atuação como advogado. Rosa Maria Cardoso da Cunha também atuou como advogada de presos políticos em São Paulo, no Rio de Janeiro e no Distrito Federal, durante o regime militar. Maria Rita Kehl, reconhecida por sua atuação na imprensa alternativa durante a ditadura, foi editora do Jornal Movimento, um dos mais veiculados no período, e, em 1978, criou o jornal Em Tempo (BRASIL, 2017).

Outro destaque é Paulo Sérgio Pinheiro, nome de peso para o desenvolvimento das políticas públicas em Direitos Humanos no Brasil a partir da década de 1990. Foi conselheiro

do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana do Ministério da Justiça, órgão responsável pelo contato com os movimentos sociais e a sociedade em geral para a elaboração do plano nacional de Direitos Humanos. Com a criação da Secretaria de Direitos Humanos durante o governo Fernando Henrique Cardoso, Paulo Sérgio passou a dirigi-la. Participou da elaboração dos dois PNDH subsequentes (1999 e 2009), e trabalhou no grupo que elaborou o projeto de lei que criaria a Comissão Nacional da Verdade, durante o governo Lula. Tem uma destacada atuação em organismos internacionais, tendo sido relator sobre os Direitos da Criança na CIDH e atuado na Comissão Internacional de Investigação para a Síria, da ONU. É um dos acadêmicos fundadores do NEV – Núcleo de Estudos da Violência, da Universidade de São Paulo.

Os demais integrantes, apesar de não terem se destacado na proteção dos direitos humanos durante o regime militar, no momento em que integraram a CNV também guardavam relação com as redes internacionais de direitos humanos. Pedro Dallari foi membro do Centro de Estudos de Justiça das Américas (CEJA) e integrou a Comissão de Verificação da Missão de Bons Ofícios na Colômbia e no Equador, ambos no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA). Ainda, José Paulo Cavalcanti é consultor da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). Já Gilson Dipp foi vice-presidente do Superior Tribunal de Justiça, a partir de 1998. Já esteve à frente da Justiça Federal, e foi corregedor do Conselho Nacional de Justiça. Foi presidente da comissão de Reforma do Código Penal (BRASIL, 2017).

A Tabela 05 apresenta os dados dos comissionados da CNVR. Pode-se observar que a comissão chilena também concentrou membros com formação jurídica e com altos cargos no serviço público nacional ou em organizações internacionais. Ao observar suas biografias, percebe-se que a participação na CNVR foi de grande importância para seus trabalhos posteriores.

**Tabela 05 - Informações dos componentes da Comissão Nacional da Verdade e Reconciliação (CNVR)**

| Nome                | Formação - Instituição                       | Pós graduação | Cargos Públicos                              | Mov. Sociais ou de DHs | Destaques                                                 |
|---------------------|----------------------------------------------|---------------|----------------------------------------------|------------------------|-----------------------------------------------------------|
| Raúl Rettig Guissen | Professor normalista (1925)<br>Direito U. de | -             | Senador (1949-1957)<br>Subsec. Ministério do | -                      | Partido Radical<br>Colegio de Abogados de Chile (1985-87) |

| Nome                      | Formação - Instituição                                                      | Pós graduação                                                                  | Cargos Públicos                                                                                                                                                    | Mov. Sociais ou de DHs                                                                                                           | Destaques                                                                                                          |
|---------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                           | Concepción (1935)                                                           |                                                                                | Interior (1983-9)<br><br>Subsec. Ministério de Relaciones Exteriores (1940)<br><br>Embaixador no Brasil (1970-1973)                                                |                                                                                                                                  |                                                                                                                    |
| Jaime Castillo Velasco    | Direito U. de Chile (1939)<br><br>Filosofia Université Paris I-Sorbonne (-) | -                                                                              | Ministro de Justiça e de Terras e Colonização (1964-70)<br><br>Professor U. de Chile                                                                               | Secretariado Latinoamericano de Derechos Humanos<br><br>Advogado de presos políticos<br><br>Comissão Chilena de Direitos Humanos | Instituto de Formación y de Estudios Políticos<br><br>Partido Demócrata-Cristão (fundador)<br><br>Exilado político |
| José Luis Cea Egaña       | Direito U. Católica de Chile (1966)                                         | Mestrado Direito Ciência Política (-)                                          | Ministro do Tribunal Constitucional (2005-2007)<br><br>Professor U. de Chile (1976-)<br><br>Decano Academia de Ciencias Policiales de Carabineros de Chile (1978-) | Consultor Sistema ONU                                                                                                            | Acadêmico e Professor (várias instituições internacionais)<br><br>Conferencista                                    |
| Mónica Jiménez de la Jara | Assistente Social U. Católica de Chile (1962)                               | Mestrado Educação para o Trabalho Social Catholic University of America (1981) | Ministra da Educação (2008-2010)<br><br>Embaixadora na Santa Sé e em Israel<br><br>Reitora Universidad Católica de Temuco (2004)                                   | CIVITAS<br><br>Comisión Justicia y Paz de Chile<br><br>Consultora Sistema ONU, IIDH, UNICEF                                      | Partido Demócrata-cristão                                                                                          |
| Ricardo Martín Díaz       | Direito U. de Chile (1935)                                                  | -                                                                              | Senador (1990-1998)<br><br>Ministro da Corte Suprema de Justiça (1964-1971)<br><br>Ministro da Corte de Apelações de                                               | -                                                                                                                                | Professor/U. Católica de Chile                                                                                     |

| Nome                 | Formação - Instituição                                 | Pós graduação               | Cargos Públicos             | Mov. Sociais ou de DHs                                                                                                                   | Destaques                                                                                                                                                                              |
|----------------------|--------------------------------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                      |                                                        |                             | Santiago (1958-1964)        |                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                        |
| Laura Novoa Vásquez  | Direito U. de Chile (-)                                | Direito New York University | -                           | Movimento ambientalista                                                                                                                  | Comitê de Alto Nível sobre Desenvolvimento Sustentável ONU (1991-1994)<br>Consultora legislativa (1973-1982)                                                                           |
| Gonzalo Vial Correa  | Direito Pedagogia em História U. Católica de Chile (-) | -                           | Ministro da Educação (1978) | -                                                                                                                                        | Autor de “Historia de Chile”<br>Co-autor do <i>Libro Blanco del cambio de Gobierno</i><br>Diretor da Revista Portada e <i>Qué Pasa</i><br>Colunista do La Segunda (jornal conservador) |
| José Zalaquett Daher | Direito U. de Chile (1967)                             | -                           | Professor U. de Chile       | Comité Pro Paz<br><i>Vicaría de la Solidaridad</i><br>Anistia Internacional (1976)<br>Membro da CIDH (2003-2004)<br>Docente IIDH (1987-) | Comissão Internacional de Juristas<br>Prêmio Nacional de Humanidades e Ciências Sociais (2003)<br>Centro de Direitos Humanos/U. de Chile<br>Preso e exilado                            |

Fonte: Elaboração própria com dados biográficos disponíveis online.

A formação profissional dos comissionados chilenos é extremamente homogênea. Ainda que não sejam contemporâneos, a maioria realizou seus estudos na capital, Santiago, em Direito e em uma entre as duas universidades mais renomadas do país: *Universidad de Chile* e *Universidad Católica de Chile*. Apenas um comissionado se formou em outra região, na *Universidad de Concepción*, porém sua vida política também o remetia à vida da capital. A comissão perde, portanto, um pouco da sua representatividade e heterogeneidade.

Quanto à participação dos comissionados em organizações de proteção de direitos humanos, a comissão chilena contou com figuras de muito renome na área. É o caso, por exemplo, de José Zalaquett Daher, figura conhecida internacionalmente por seu trabalho como defensor de direitos humanos. Logo do início da ditadura no Chile, o advogado passou a chefiar

o departamento jurídico do Comitê Pro Paz, e quando este foi substituído pela *Vicaría de la Solidaridad*, passou a trabalhar aí. Foi preso pelos militares e expulso do país em 1976, quando assume funções de coordenação na Anistia Internacional, sendo portanto responsável pela articulação das denúncias. Mais tarde, depois de sua participação na CNVR, foi membro da CIDH de 2001 a 2004, e participou como professor junto ao Instituto Interamericano de Direitos Humanos (INDH, 2017).

Outro comissionado chileno que se destaca por sua atuação em defesa dos direitos humanos é Jaime Castillo Velasco. Destacado advogado e político chileno, fundador do *Partido Demócrata-Cristiano* (DC), atuou como Ministro de Justiça e de Terras e Colonização durante o governo de Frei Montalva (1964-1970). Em 1978, cria a *Comisión Chilena de Derechos Humanos*, organização que atuou de maneira assídua durante a ditadura. Foi mais de uma vez expulso do país, se deslocando para a Venezuela. Criou, também, o *Secretariado Latinoamericano de Derechos Humanos* (SELADH). Faleceu em 2003. (EDUCARCHILE, 2017)

Além dos dois reconhecidos defensores de direitos humanos, Mónica Jiménez de la Jara, assistente social, foi líder no Comitê para Eleições Livres (CEL) e fundadora do CIVITAS, em 1988, grupo ligado à Igreja Católica e que atuou na educação cívica dos cidadãos frente ao plebiscito de 1988 (SANTA-CRUZ, 2013). Também foi consultora de diversos organismos internacionais após sua participação na CNVR, entre eles a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), o IIDH e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). Ela também presidiu a *Comisión de Justicia y Paz* da Conferência Episcopal Chilena, e mais recentemente foi Ministra da Educação de 2008 a 2010, no primeiro governo de Michelle Bachelet, e embaixadora do Chile na Santa Sé e em Israel, no segundo mandato da presidenta (CHILE, 2017).

José Luis Cea Egaña também atuou como consultor das Nações Unidas e como especialista apresentado pelo Estado frente à CoIDH, também posteriormente à sua participação na CNVR (INSTITUTO DE CHILE, 2017). Ricardo Martín Díaz, foi Ministro da Corte Suprema de 1964 a 1971. Durante a ditadura atuou como advogado perante esta corte até 1990, quando foi designado como senador. Integrou a Comissão de Direitos Humanos do Senado chileno e presidiu-a até 1994. Faleceu em 2005. (BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE, 2017).

Mauricio Raúl Rettig Guissen, também um ex-parlamentar, foi o presidente da CNVR. Destacado militante do partido Radical, foi embaixador no Brasil durante o governo Allende (1970-1973). Advogado de formação, dirigiu o *Colegio de Abogados de Chile* entre 1985 e 1987, durante a ditadura. O relatório apresentado pela comissão é conhecido como Informe Rettig, em razão de sua presidência. Faleceu em 2000. (BIBLIOTECA NACIONAL DEL CONGRESO, 2017)

À diferença da comissão brasileira, para a CNVR do Chile foram nomeados como comissionados pessoas que atuaram junto ao regime militar. É o caso de Laura Novoa Vásquez e Gonzalo Vial Correa. Advogada e com grande experiência na área da mineração, setor mais importante da economia chilena, Laura atuou na consultoria legislativa durante o regime militar, em especial na elaboração da lei que cria a Corporação Nacional do Cobre (CODELCO), em 1976, e da lei orgânica sobre concessões na área da mineração, de 1982. Laura também atua, segundo seu sítio profissional, em colaboração com várias organizações promotoras dos direitos humanos e do cuidado com o meio ambiente (ANRIQUEZ NOVOA, 2017).

Gonzalo Vial Correa atuou, ainda que brevemente, como Ministro da Educação do governo pinochetista em 1978. O historiador possui ampla e importante bibliografia sobre a história do Chile, com destaque para o século XX. Um conservador, declarou ser um dos autores do *Libro Blanco del cambio de Gobierno*, publicação controversa e anônima que faz a defesa da ditadura e seus mecanismos de repressão. Faleceu em 2009 (MEMORIA CHILENA, 2017b).

A presença de pessoas que figuraram “nos dois lados” do regime ajuda a equilibrar a representatividade dos diversos grupos sociais na comissão, além de atribuir uma noção de neutralidade importante. Ajuda, ainda, na legitimação dos resultados perante à sociedade, contribuindo para uma maior aceitação das recomendações e um avanço significativo em direção à reconciliação.

#### *D. Relatório final e recomendações*

Os relatórios das duas comissões estão disponíveis para *download* na internet. Ambos foram organizados em três volumes, sendo que o último deles contém listados os nomes das vítimas reconhecidas pelas comissões. São relatórios extremamente extensos e detalhados, evidenciando a extensão das pesquisas realizadas e a quantidade de informação reunida.

O relatório brasileiro traz, na primeira parte de seu primeiro volume, informações a respeito do trabalho da própria comissão, seus antecedentes históricos, uma explicação sobre seu mandato e as atividades desempenhadas pela comissão. Traz ainda seções sobre o relacionamento da CNV com as Forças Armadas, o Ministério da Defesa, outros órgãos públicos e a sociedade civil. A segunda parte revela informações sobre as estruturas do Estado, a articulação e o funcionamento da repressão durante a ditadura. Na terceira e na quarta partes, o enfoque é nas violações de direitos humanos propriamente ditas, sendo ressaltados casos emblemáticos, os responsáveis e os autores. Há ainda um capítulo a respeito do papel do Poder Judiciário no regime. A quinta parte do primeiro volume apresenta as conclusões e recomendações da comissão, estas últimas divididas em medidas institucionais, reformas constitucionais e legais e medidas de segmento (BRASIL, 2017).

O segundo volume do relatório brasileiro é composto por 9 textos temáticos a respeito das violações de direitos humanos. Os temas são: violações no meio militar, dos trabalhadores, dos camponeses, nas igrejas cristãs, dos povos indígenas, ditadura e homossexualidades, civis que colaboraram com a ditadura e a resistência da sociedade civil (BRASIL, 2017).

O relatório da CNVR, mais conhecido como “Informe Rettig”, apresenta, também no primeiro capítulo, informações sobre o trabalho da comissão e os métodos utilizados. Chama atenção, porém, a preocupação dos comissionados em apresentar as normas, os conceitos e os critérios por eles utilizados para conduzir seu trabalho. Há um embasamento em normas de direitos humanos e do Direito Internacional, bem como o cuidado de definir conceitos como: responsabilidades, vítimas, execução, presos desaparecidos, uso indevido da força, abuso de poder, entre outros. (CNRR, 1996).

Também houve uma preocupação por localizar as violações no tempo e no território chileno, por isso o relatório traz inúmeras subdivisões e subtítulos. Outra divisão clara são os atos cometidos por particulares, sempre em seções separadas e bem identificadas. As recomendações são apresentadas ao final do segundo volume, na quarta parte. Trazem propostas de reparações simbólicas, legais, administrativas, do bem-estar social, além de medidas de não-repetição e de solidificação de uma cultura de respeito aos direitos humanos (CNRR, 1996).

No último volume do informe da CNVR, estão documentados 3.428 casos de violações de direitos humanos, entre desaparecimentos, execuções, tortura e sequestros, constando os nomes e um pequeno resumo biográfico das vítimas. Ao final do relatório do Brasil, constam

relatos e informações sobre 434 vítimas, entre mortos e desaparecidos políticos (CNRR, 1996; BRASIL, 2017).

#### **Capítulo 4 – Transição em dois episódios: Brasil e Chile**

Faz-se importante localizar as Comissões da Verdade dentro dos processos históricos em que foram criadas para, assim, melhor compreender suas características e sua capacidade de impacto. Apesar das realidades nacionais distintas, é possível encontrar paralelos nos processos de transição do Brasil e do Chile, e aclarar as similitudes e diferenças entre a CNV e a CNVR.

Ao analisar o contexto histórico, em cada país, identifica-se a mobilização social contra as ditaduras militares e em torno dos direitos humanos, bem como os principais atores envolvidos. A revisão da literatura histórica sobre a transição aqui feita procurou enfocar os eventos relevantes para a justiça de transição e o estabelecimento das comissões da verdade, se utilizando da teoria do processo político (MACIEL, 2011) para melhor compreender as mudanças e as continuidades.

Optou-se por considerar um amplo espaço temporal: desde os golpes de Estado, até os últimos avanços em relação à Justiça de Transição, devido à importância de construir uma visão global para os processos. Em especial no caso do Chile, limitar a narrativa à data de criação da Comissão da Verdade, 1990, significaria ignorar avanços importantes em justiça de transição alcançados posteriormente.

##### *Brasil*

A Ditadura Civil-Militar no Brasil se instalou com um golpe de Estado, em 31 de março de 1964, depondo o então Presidente João Goulart. Contudo, a estratégia de tomada do poder já vinha sendo gestada e “ensaiada” pela cúpula das Forças Armadas nas duas décadas anteriores. Por 21 anos, até 1985, o país seria comandado por 5 oficiais militares – Humberto de Alencar Castelo Branco (1964-1967), Artur da Costa e Silva (1967-1969), Emílio Garrastazu Médici (1969-1974), Ernesto Beckmann Geisel (1974-1979) e João Baptista de Oliveira Figueiredo (1979-1985) (CNV, 2014).

No Brasil, o golpe de Estado interrompeu a consolidação do processo democrático, ainda fraco e com muitos problemas. Com o fim do Estado Novo, e da ditadura varguista, em 1945, seguem-se uma série de mandatos presidenciais, dos quais, até o golpe, somente o general Eurico Gaspar Dutra (1946-1951) e Juscelino Kubitschek (1956-1961) conseguem completar seus mandatos sem intercorrências. O sucessor deste último, Jânio Quadros, renuncia após 7 meses de governo, ainda em 1961. Após a tentativa de tomada de poder por um grupo de

militares, o vice João Goulart assume a Presidência, pondo em prática uma série de reformas sociais progressistas (CNV, 2014).

Em 9 de abril de 1964, os comandantes das Três Armas assinavam o Ato Institucional nº I dispondo que a autointitulada “revolução” estava investida do Poder Constituinte e representava os interesses legítimos do povo brasileiro, com a “missão de restaurar no Brasil a ordem econômica e financeira e tomar as urgentes medidas destinadas a drenar o bolsão comunista (...)” (Ato Institucional nº I de 9 de abril de 1964 apud CNV, 2014, p. 94). A este ato institucional seguiram outros e inúmeros instrumentos legislativos, além da Constituição de 1967, que compuseram a estrutura jurídico-legal de sustentação do Regime Militar até a transição para a democracia. (CNV, 2014).

Também para se sustentarem no poder, os militares montaram um robusto sistema de controle político e social, composto por órgãos de inteligência e repressão como o Serviço Nacional de Inteligência (SNI), o Destacamento de Operações de Informações (DOI), o Centro de Operações de Defesa Interna (CODI) e o Departamento de Ordem Política e Social (DOPS). Com a edição do Ato Institucional nº 5, em 1968, as práticas de detenção arbitrária, tortura, desaparecimento forçado e execução sumária se intensificaram dentro desses aparatos. Nas palavras do relatório final da Comissão Nacional da Verdade:

104. Desde 1964, a tortura vinha sendo utilizada em maior ou menor grau por agentes da repressão e não desapareceu com a liquidação das organizações armadas [da esquerda, mais ao fim do regime]. Era usada para obter informações, mas também como um meio de dissuasão, de intimidação e de disseminação do terror entre as forças de oposição. O sistema repressivo aperfeiçoou-se, institucionalizou-se. 105. A repressão atingia, sobretudo, grupos ou instituições que procuravam organizar as classes populares: sindicatos de trabalhadores urbanos e rurais, associações de moradores em bairros pobres e ainda o trabalho de padres e religiosos junto a esses mesmos grupos. (CNV, 2014, p. 104)

A mobilização contra a Ditadura Civil-Militar no Brasil pode ser entendida em dois caminhos: o primeiro de resistência e oposição, e o segundo de denúncia das violências e da perseguição que o regime infligia aos grupos mencionados. No primeiro caminho, encontra-se principalmente a esquerda política, da qual apenas uma parcela aderiu à luta armada e aos meios militares (ARNS, 1986). O outro caminho foi protagonizado, na década de 1970, por grupos

que se articularam a partir da Igreja Católica<sup>15</sup> para a defesa dos direitos humanos (ARAÚJO, MAIA; 2015; BERNARDI, 2016).

Até a ditadura, não havia mobilização em prol de questões de direitos humanos, ainda que o Brasil, internacionalmente, tivesse participado das primeiras discussões sobre o tema tanto no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA) quanto da Organização das Nações Unidas (ONU) (ADORNO, 2010; VIGENAVNI; OLIVEIRA, 2003). Com o recrudescimento da repressão, pós Ato Institucional nº 5, quando passaram a ser evidentes as atrocidades cometidas no interior dos órgãos de inteligência e no tratamento dos presos políticos, mobilizar-se era imprescindível.

Entre os atingidos diretamente pela repressão, estavam os grupos progressistas da Igreja Católica, tanto leigos quanto do clero, que vinham atuando junto ao movimento operário e nos chamados movimentos de base. Ainda que parte da cúpula da Igreja manifestasse apoio ao regime militar, com as denúncias cada vez mais frequentes de prisões arbitrárias, sequestros, torturas, execuções e desaparecimentos, outros setores da Igreja se organizaram e se voltaram para a denúncia e o apoio às vítimas e familiares (BERNARDI, 2016; FESTER, 2005; ARNS, 1986).

Talvez o principal grupo que se prontificou na defesa dos presos políticos e apoio às famílias, foi a Comissão Justiça e Paz de São Paulo (CJP-SP), formada em 1972 a partir dos esforços do arcebispo Dom Paulo Evaristo Arns, logo tornado Cardeal. O sacerdote reuniu um grupo diverso de leigos que atenderam sua solicitação. Grande parte deles era ligada à advocacia e outros à esquerda católica. Entre os primeiros nomes da comissão estiveram: Fábio Comparato, Hélio Bicudo, Íris Arié, José Carlos Dias, Luiz Antônio Alves de Sousa, Margarida Genevois, Waldemar Rossi, Zuma Castro Duarte, Dalmo Dallari e Mário Simas. A atuação da CJP-SP, desde o início, só foi possível por estar protegida sob a Arquidiocese de São Paulo e a autoridade do Cardeal Dom Paulo. Ainda assim, isso não impediu que alguns de seus membros fossem presos e torturados pelos militares (FESTER, 2005). José Carlos Dias se tornaria, em 2011, membro da Comissão Nacional da Verdade. (BRASIL, 2017)

O trabalho da CJP-SP, inicialmente, foi o de acompanhamento das prisões e denúncias que chegavam até os membros. Pressionavam por informações e serviam de ponte de

---

<sup>15</sup> Importante notar a atuação de Dom Hélder Câmara, arcebispo de Olinda e Recife, também um articulador das denúncias sobre a situação das graves violações dos direitos humanos. Em encontro com o Papa Paulo VI, em 1970, reiterou as denúncias que já haviam chegado a Roma por meio de franceses e italianos membros do clero. (CNV, 2014)

comunicação entre os familiares e as vítimas. Em posse de tantas informações sensíveis a respeito do que estava acontecendo nos “porões” do regime ditatorial brasileiro, a comunicação com instituições internacionais e a denúncia começaram, aos poucos a serem utilizadas como instrumento de pressão sobre a cúpula do regime. A utilização da gramática de direitos humanos, ainda que muito timidamente, fortaleceu as demandas da CJP-SP frente à comunidade internacional (FESTER, 2005).

Através dos contatos da comunidade cristã, com o apoio da Igreja Presbiteriana, da Igreja Evangélica Pentecostal “O Brasil para Cristo” e do Conselho Mundial de Igrejas, Dom Paulo fazia com que as denúncias encontrassem caminho até a Europa e os meios de comunicação globais: *BBC*, *Associated Press* e *France Press*. Membros da CJP-SP também viajaram ao exterior levando denúncias, com foco sobretudo na Europa, devido à desconfiança quanto ao papel que os Estados Unidos tinham no contexto internacional da Guerra Fria. (FESTER, 2005; BERNARDI, 2016).

Dentro do trabalho da Arquidiocese de São Paulo, destaca-se a elaboração do informe “Brasil: Nunca Mais”, em parceria com o Conselho Mundial de Igrejas, que foi publicado em 1985. O Projeto Brasil Nunca Mais reuniu os documentos oficiais de 707 processos completos e mais uma série de outros incompletos, que tramitaram na Justiça Militar durante 1964 e 1979 (ARNS, 1985). A partir desses documentos expuseram as graves violações cometidas pela repressão, em especial da tortura, suas vítimas e seus mecanismos. Publicado em forma de livro, a pesquisa apresenta com detalhe as práticas desumanas registradas nos documentos oficiais da ditadura. Durante o processo de elaboração, os documentos coletados foram enviados pela arquidiocese ao exterior, como forma de proteger as informações neles contidas.

Há, ainda, outros registros da mobilização transnacional em prol da denúncia das violações perpetradas pela ditadura. Relatórios da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) contabilizam 77 petições enviadas ao organismo entre 1969 e 1973, denunciando, em sua maioria, as atrocidades cometidas pelos agentes do Estado. Os relatórios, contudo, não trazem informações a respeito da autoria das denúncias, e poucas são consideradas procedentes pela CIDH. Apenas no caso do assassinato do sindicalista Olavo Hansen, a comissão emitiu um parecer afirmando a responsabilidade do Estado pela violação do direito à vida. O Estado, apesar da exposição internacional, não alterou seu posicionamento sobre o caso, alegando que o líder sindical havia cometido suicídio, muito menos cessou com as violações sistemáticas de imediato (SANTOS, 2010).

A estrutura doméstica de oportunidades políticas (MACIEL, 2011), no período, era desfavorável à mobilização de modo geral. A relação entre o Estado e a sociedade civil era marcada pela repressão e a censura, sendo praticamente nula a permeabilidade das instituições às demandas sociais. Com a repressão da ditadura incidindo sobre as organizações da esquerda, não haviam aliados internos fortes para a mobilização em prol dos direitos humanos. Os setores que tinham maior influência no Estado, a elite empresarial e econômica, era apoiadora do regime. A estratégia possível para os grupos de defesa dos direitos humanos, portanto, foi a internacionalização da mobilização, buscando aliados externos para realizar suas demandas. Optaram por um *frame* em que sobressaíam as próprias violações de direitos humanos e a deslegitimação do regime.

A repressão e as violações de direitos humanos por parte dos agentes do Estado foram fatores que incentivaram a ativação das redes de proteção e denúncia, compostas pelos defensores de direitos humanos (as organizações ligadas à Igreja Católica), as vítimas e familiares. O Estado brasileiro questionado pela comunidade internacional se posiciona ora negando ora justificando suas ações, como no caso Hansen.

Apenas no final da década de 1970, com a abertura política proposta pelo general Geisel (1974-1979), a pressão das diversas denúncias começa a surtir efeito e o panorama se altera. O projeto dos militares era viabilizar uma “lenta, gradativa e segura distensão”, mantendo o forte controle da cúpula castrense sobre o caminho a ser percorrido até a democracia, ainda que mecanismos de repressão fossem “abrandados”. A sociedade civil, até então fragmentada e dispersa pelas investidas do regime, começava a responder de forma diferente. Nas eleições de 1974, o MDB (Movimento Democrático Brasileiro), partido de oposição ao regime, havia obtido uma vitória representativa do descontentamento popular com a ditadura. Em 1975, por ocasião da celebração na Catedral da Sé pela morte de Vladimir Herzog, presidida por Dom Paulo, compareceram mais de 8 mil pessoas. (TELES apud BERNARDI, 2016)

O descontentamento com o regime crescia nos setores médios: o “milagre econômico” dava sinais de exaustão, o choque do petróleo de 1973 trouxe mais dificuldades à economia, as denúncias da violência dos agentes do Estado tomavam cada vez mais volume e o discurso de combate ao “inimigo comunista” perdia força à medida que a articulação da esquerda era dizimada pela repressão. Setores médios importantes fortaleceram um discurso contrário ao regime, entre eles a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Associação Brasileira de Imprensa (ABI) e a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC). A Igreja

progressista seguia mobilizada e catalisando a mobilização de diversos grupos. (BERNARDI, 2016)

O modelo proposto por Risse e Sikkink (1999), ajuda a compreender melhor o contexto. A mudança no discurso do regime exemplificam as concessões táticas que passam a fazer, em resposta às pressões nacionais e internacionais. Ao mesmo tempo percebe-se uma mudança na estrutura de oportunidades políticas (MACIEL, 2011): há a moderação, ao menos discursiva, na repressão do Estado à sociedade, e uma reação da sociedade civil que permitiu aos grupos de defesa dos direitos humanos encontrarem aliados entre os setores médios. A estratégia desses grupos se volta ao ambiente nacional, e suas demandas são enquadradas junto ao clamor pela redemocratização e pela anistia.

O Movimento pela Anistia foi a principal campanha em torno da qual se mobilizaram os grupos que se opunham à ditadura. Iniciado pelo Movimento Feminino pela Anistia, em 1975 em São Paulo foi a primeira vez que a anistia era colocada na agenda pública. O manifesto das mulheres familiares de vítimas do regime encontrou eco no Comitê Brasileiro pela Anistia, fundado em 1978 no Rio de Janeiro. Ainda que as ideias sobre a anistia dos dois movimentos não fossem totalmente coincidentes, o impulso foi ideal para que mais atores sociais se mobilizassem por todo o país em prol da demanda (BERNARDI, 2016).

Os Comitês Brasileiros pela Anistia (CBAs) se multiplicaram e foram os responsáveis por expandir o conceito de anistia. Com o discurso gestado nos comitês, a demanda passou a ter um caráter de reivindicação democrática e ocupar um papel central na discussão sobre a liberalização política. Os encontros e congressos realizados na segunda metade da década de 1970 permitiram articular os diversos atores dispersos pelo país, e a aproximar, por exemplo, os familiares de mortos e desaparecidos políticos – grupo que futuramente levaria a diante as demandas pela justiça de transição. Nos eventos em prol da anistia a pauta principal eram as demandas que deveriam nortear a mobilização e os termos em que a anistia deveria ser exigida. A sociedade civil coincidia em que a anistia deveria ser ampla, geral e irrestrita, mas não recíproca. Ou seja, deveriam ser anistiados todas as manifestações contrárias ao regime, todas as vítimas da repressão do Estado, sem que fosse feita qualquer discriminação, mas com a responsabilização judicial dos agentes responsáveis pela repressão. (BERNARDI, 2016).

O governo do general Figueiredo porém se apropriou da pauta que estava sendo colocada por demanda popular e, com o objetivo de reafirmar o projeto de liberalização política controlada pelos militares, apresentou ao Legislativo um projeto totalmente diferente de anistia.

A despeito das diversas críticas, protestos, tentativas de deputados de alterar o corpo do texto e outras medidas, a Lei nº 6.683/79 foi aprovada e sancionada pelo Presidente Figueiredo. Na sanção presidencial, os militares conseguiram que ficassem excluídos da anistia os participantes da luta armada, sendo anistiados os acusados e condenados por crimes políticos e a eles conexos. No entendimento dos defensores de direitos humanos, e da Corte Interamericana de Direitos Humanos como seria sentenciado em 2010, trata-se de uma “auto anistia”, tornando impossível a responsabilização criminal dos agentes do Estado e a continuação da justiça de transição (BERNARDI, 2016).

O impacto da aprovação da Lei de Anistia foi muito forte para a sociedade civil, que começava a se mobilizar. Mesmo com as demandas por verdade e justiça não contempladas pela legislação, a libertação de presos políticos, o retorno dos exilados e outros eventos contribuíram para o esvaziamento do movimento pela anistia<sup>16</sup>. Com o fim do bipartidarismo, também, diversos atores sociais foram compelidos a buscar espaço na nova composição do sistema político brasileiro (BERNARDI, 2016).

A partir da reorganização do sistema político, a transição passou a ser negociada entre os principais atores. As agendas e os controles da ditadura, porém, seguiam colocando alguns entraves. A eleição do Presidente da República que conduziria os próximos passos da redemocratização foi indireta, mesmo com a mobilização popular em 1983 e 1984 na campanha “Diretas já!”. Apesar de eleito, Tancredo Neves não tomou posse, pois faleceu. Assumiu José Sarney, em 1985, convocando eleições para a Assembleia Nacional Constituinte em 1986. A chamada “Constituição Cidadã”, foi promulgada dois anos depois, em 1988 (FGV-CPDOC, 2017).

O grupo de familiares de mortos e desaparecidos políticos, porém, ficou isolado no novo ambiente político brasileiro. Nenhum dos partidos políticos nascentes, nenhuma organização da sociedade civil, tomou para si as bandeiras da verdade e da justiça a respeito dos desaparecimentos forçados. Acrescido a essa situação, construíram-se fortes estigmas em torno do grupo de familiares das vítimas, sendo acusados de revanchistas, saudosistas e até elitistas (BERNARDI, 2016).

Bernardi (2016) aponta para uma reconfiguração da mobilização por direitos humanos com o avanço da abertura política, que passaram a focar os direitos socioeconômicos em

---

<sup>16</sup> Segundo relatório da Comissão Nacional da Verdade, foram beneficiados pela Lei nº 6.683/79, Lei da Anistia, 4.650 pessoas (CNV, 2014).

detrimento dos direitos civis e políticos. Essas novas pautas passam a compor as agendas dos novos partidos políticos, que queriam conquistar tanto o apoio popular e dos novos movimentos sociais quanto evitar o confronto direto com as elites políticas colocadas. Inclusive a Igreja progressista amplia o espectro dos direitos humanos pelos quais luta, com a criação, por exemplo, do Movimento Nacional de Direitos Humanos em 1986 (BERNARDI, 2016).

Com a redemocratização, a mudança na estrutura de oportunidades políticas (MACIEL, 2011) é profunda. Modifica-se, primordialmente, a relação entre o Estado e a sociedade civil. Passa a predominar a cooptação, à medida em que novos partidos políticos vão se formando e passam a integrar a arena política. No regime democrático, as instituições são mais permeáveis às demandas coletivas, ainda que persistam alguns entraves colocados pela ditadura. Com um ambiente favorável como era, surpreende que as demandas por justiça e verdade tenham sido marginalizadas. O grupo de vítimas e familiares, que agora encabeçaria a luta, não encontrou aliados políticos que pudessem representa-los frente ao governo, que se fecha a eles ao adotar um discurso de reconciliação e esquecimento.

Segundo Abrão e Torrelly (2012), três fatores contribuíram para que a impunidade prevalecesse no Brasil, em detrimento do estabelecimento de um processo de justiça de transição aos moldes dos demais países latino-americanos. São eles: o controle do ritmo e da agenda da abertura política pela alta hierarquia militar, impedindo a persecução penal dos agentes do Estado, a prevalência da verdade e a revelação das informações sobre os mortos e desaparecidos; a cumplicidade do Judiciário, do Ministério Público e de outros operadores do Direito com a ditadura militar, sem que houvesse uma mudança significativa nesses cargos durante a transição política; e o menosprezo da pauta da responsabilização penal, mediante o isolamento do grupo de familiares de mortos e desaparecidos (ABRÃO; TORRELLY, 2012)

Esse grupo de familiares era, em grande medida, composto por familiares dos militantes do PC do B que estiveram envolvidos na Guerrilha do Araguaia, entre 1966 e 1975. Os militantes do partido organizavam, às margens do Rio Araguaia, no sul do Pará, divisa com o Maranhão e o Tocantins, um foco de resistência armada à ditadura militar. Quando descobertos pelo governo militar, ainda em 1972, foram ordenadas operações de informação e repressão ao local a fim de combatê-los. Em 1973, o general Médici ordenou que o grupo fosse exterminado, enviando tropas em número extremamente desproporcional ao número de guerrilheiros que lá estavam. No processo, moradores da região também foram vítimas de tortura e do extermínio por parte dos oficiais militares, que tinham por objetivo apagar os vestígios da resistência

armada. (SANTOS, 2010; BERNARDI, 2016). Os familiares das vítimas, os da Guerrilha do Araguaia e outros, se organizavam principalmente em torno da Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos (CFMDP-SP) e do Grupo Tortura Nunca Mais, do Rio de Janeiro (GTNM-RJ) (SANTOS, 2010).

A despeito de seu isolamento e da dificuldade de mobilizar-se, realizaram algumas tentativas de litigância doméstica, amparados por alguns advogados que eram simpatizantes à causa.<sup>17</sup> Mas, depois da Lei de Anistia, o ceticismo e o desconhecimento de outras estratégias de mobilização do direito levou os grupos à um período de inércia. Havia também a falta do domínio e até um rechaço à utilização da “gramática” de Direitos Humanos por esse grupo, que vinha ganhando força em outros âmbitos (BERNARDI, 2016).

Entretanto, Santos (2007) aponta que os dois grupos seguiram mobilizados, principalmente em prol da abertura dos arquivos da ditadura, em posse das Forças Armadas, utilizando a mídia nacional para campanhas pontuais sobre o direito à memória e à verdade, entre outras estratégias. A mobilização do direito porém, desde o princípio, foi vista pelos grupos como uma das opções de ação possíveis, mas com grandes empecilhos.

Assim, a conexão com a esfera internacional e, conseqüentemente com as redes transnacionais de proteção dos direitos humanos se deu de maneira mais tardia que em outros países vizinhos (BERNARDI, 2016). Bernardi (2016) aponta a ausência de uma ONG que encabeçasse a demanda como um dos principais fatores que mantiveram a demanda por justiça e verdade restrita à esfera doméstica e pouco articulada. Isso muda, segundo o autor, com a formação do Comitê Brasileiro de Solidariedade aos Povos da América Latina (CBS) no final dos anos 1970, que possibilitou o contato com vítimas, exilados e ativistas de países vizinhos, ampliando a rede de contatos e o conhecimento sobre estratégias internacionais de mobilização. A Federação Latino-americana de Associações de Familiares de Detidos e Desaparecidos (FEDEFAM), que surgiu em 1981, abriu as portas para que os grupos brasileiros conhecessem mais a fundo as experiências vividas pelos seus pares na Bolívia, na Argentina, no Chile, no Peru, entre outros países (BERNARDI, 2016).

Esse contato foi importante para conscientizar parte dos familiares a respeito da importância da ativação dos mecanismos internacionais e regionais de defesa dos direitos

---

<sup>17</sup> Destaca-se a ação judicial de 1982 sobre a Guerrilha do Araguaia, que só receberia sentença em 2003, da juíza Solange Salgado, da 1ª Vara da Justiça Federal. Para a composição da decisão, a juíza se utilizou da jurisprudência do Sistema Interamericano. Apenas em 2007, após recurso da União, o Superior Tribunal de Justiça determinou o cumprimento da sentença. (SANTOS, 2010)

humanos, além de aproximá-los mais do linguajar teórico utilizado no âmbito internacional. A partir desse contato, os grupos de familiares brasileiros passam a apoiar o Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH) na pressão para que o país ratificasse a Convenção Americana dos Direitos Humanos (CADH) e aceitasse a jurisdição da Corte Interamericana, que só ocorreu em 1998 (CoIDH) (BERNARDI, 2016; SANTOS, 2010).

Maia e Lima (2017), ao estudarem o perfil do ativismo brasileiro em relação ao SIDH, revelam o caráter predominantemente doméstico da litigância brasileira, que também é diversificado quanto aos denunciantes. Demonstram também que, mesmo que as primeiras denúncias contra o Estado tenham sido recebidas na década de 1970, é só a partir da década de 1990 que elas passaram a representar um número significativo nos relatórios da CIDH<sup>18</sup>. Entre as 119 denúncias analisadas pelos autores (1970-2015), chama atenção o alto número de denúncias de execução sumária, tortura e tratamento degradante, violação do devido processo legal e detenção arbitrária. Juntas, essas denúncias representam mais de 70% das demandas contra o Estado Brasileiro (MAIA; LIMA, 2017). Esses dados corroboram o argumento de que o legado de violações de direitos humanos da ditadura militar persiste, a despeito dos avanços em termos de justiça de transição.

Nesse sentido, ainda que o contato do grupo de familiares e vítimas com as redes latino-americanas de proteção tenha se dado ainda na década de 1980, foi só nos anos 1990 que as condições favoreceram o acionamento do SIDH, com o envio do Caso da Guerrilha do Araguaia. Em 1990, foi descoberta uma vala clandestina, em Perus – SP, contendo inúmeras ossadas de desaparecidos políticos. Em 1992 o país aderiu à CADH e, por consequência, aos mecanismos de proteção do SIDH<sup>19</sup>, e com o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), iniciou-se a discussão do I Plano Nacional de Direitos Humanos. Todos esses acontecimentos, em especial este último, trouxeram visibilidade para as demandas dos grupos de familiares, mas ainda havia pouco conhecimento sobre as estratégias de ação que as fariam avançar (BERNARDI, 2016).

A realização da Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, de 1993, em Viena também contribuiu para dar mais visibilidade à temática dos Direitos Humanos no país e abrir

---

<sup>18</sup> Os autores ressaltam: “Esse aumento do acolhimento das demandas [pela CIDH], segundo Abramovich (2009), é atribuído a uma maior atuação do ativismo transnacional. No entanto, isso também pode ser explicado por uma política da própria CIDH de reforçar a atuação no sistema de petições a partir da década de 1990”. (MAIA; LIMA 2017)

<sup>19</sup> O reconhecimento, por parte do Brasil, da jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos, porém, deu-se apenas em 1998.

caminho para aprofundar as garantias e diretrizes colocadas na Constituição Federal de 1988. Ecoando as recomendações da conferência, o governo Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) inicia a elaboração de um plano nacional de direitos humanos, amparado pela presença de ministros que guardavam relação histórica com a causa: Paulo Sérgio Pinheiro e José Gregori<sup>20</sup>, acadêmico dedicado principalmente ao estudo da violência e advogado conectado à rede de defesa de direitos humanos da Igreja Católica desde o período da ditadura, respectivamente (ADORNO, 2010).

O I Plano Nacional de Direitos Humanos brasileiro foi também a primeira iniciativa do tipo na América Latina, e foi lançado em 1996. Criou-se a Secretaria Especial de Direitos Humanos, da qual Paulo Sérgio Pinheiro esteve à frente. Seis anos mais tarde, em 1999, o governo FHC lançou o segundo plano nacional, como revisão e aprofundamento do anterior. Ambos os planos contaram com a participação social para sua elaboração e, a despeito das críticas que se apresentaram na ocasião, denotam um avanço na permeabilidade das políticas públicas às demandas sociais. Enquanto diversas pautas de direitos humanos começaram a tomar forma de políticas públicas, as demandas por verdade e justiça em relação às graves violações viram poucos avanços durante o governo FHC. A reparação às vítimas e familiares seria regulada através da Lei 9.140/95, mas as informações sobre o paradeiro dos desaparecidos e as violações cometidas seguiram ocultadas pelos militares e apoiadores do regime, que também compunham a base de apoio do governo e exerciam forte pressão no tema. (ADORNO, 2010)

Em 1995, em Brasília, o Instituto Interamericano de Direitos Humanos (IIDH) realizou um curso sobre o funcionamento do SIDH para os ativistas e atores relevantes da área no Brasil. Na oportunidade, participaram do curso Criméia Schmidt de Almeida e Togo Meirelles, respectivamente dos grupos CFMDP e GTNM-RJ. Puderam então enxergar a possibilidade de enviar o caso da Guerrilha do Araguaia à CIDH, alegando a lentidão do sistema jurídico brasileiro de processar as demandas sobre o assunto e as várias tentativas de arquivá-lo (BERNARDI, 2016; SANTOS, 2010).

A iminente aprovação da lei 9.140/95 trouxe um sentido de urgência para que o SIDH fosse utilizado como instrumento de pressão sobre o Estado brasileiro. A lei apesar de avançar, reconhecendo a responsabilidade do Estado sobre o desaparecimento de uma lista de pessoas,

---

<sup>20</sup> Para maiores informações sobre Paulo Sérgio Pinheiro, ver a descrição dos comissionados da CNV, no capítulo 3. José Gregori foi membro da Comissão de Justiça e Paz de São Paulo, atuando junto ao Dom Paulo Evaristo Arns nas denúncias de detenções arbitrárias e como advogado de presos políticos (FESTER, 2005).

grande parte delas vítimas na Guerrilha do Araguaia, determinava, além do pagamento de indenização aos familiares, a presunção de óbito dos desaparecidos. Uma parcela do grupo de familiares das vítimas entendeu a lei como uma tentativa do governo da época de colocar um ponto final em sua luta, enfraquecendo sua demanda por justiça e verdade (BERNARDI, 2016).

Por sugestão de Cançado Trindade<sup>21</sup>, a CFMDP e o GTNM-RJ procuraram uma ONG internacional especializada na litigância no SIDH. James Cavallaro, representante da CEJIL/Human Rights Watch-Americas (HRW-A), estava no Rio de Janeiro acompanhando um projeto de pacificação das favelas, e foi contatado para que pudesse entrar com a petição no SIDH. Em julho de 1995 a petição inicial foi enviada à Comissão Interamericana, pelo CEJIL e a HRW-A<sup>22</sup>, demandando que o Estado brasileiro cumprisse com a obrigação de investigar, revelar informação sobre o conflito e as mortes, além de apontar o paradeiro dos corpos, no caso da Guerrilha do Araguaia. A petição se baseava na sentença de 1988 da CoIDH, sobre o caso Velásquez-Rodríguez vs. Honduras, que reconheceu o dever do Estado de investigar, processar e punir as violações de direitos humanos perpetradas por seus membros. Alegavam o caráter contínuo do crime de desaparecimento forçado e a demora injustificada da Justiça brasileira em dar resposta às ações ajuizadas pelos familiares (BERNARDI, 2016; SANTOS, 2010).

O processo perante a CIDH foi muito longo, e só possível graças à assessoria do CEJIL, pelo conhecimento do funcionamento do sistema e pelos custos de conduzir o acompanhamento. No início, não se esperava que o caso chegasse à Corte, cuja jurisdição só foi reconhecida pelo Brasil em 1998 (BERNARDI, 2016; SANTOS, 2010).

Até o final da década de 1990, as estratégias adotadas em prol do direito à memória e à justiça pareciam infrutíferas, mesmo com a estrutura de oportunidades políticas (MACIEL, 2011) mais favorável. Depois da estruturação da arena política, os governos passaram a negociar com a sociedade civil e política, ampliando a permeabilidade das instituições. Contudo, sem aliados nacionais fortes o suficiente para representar suas demandas ao Executivo e ao Legislativo, duas estratégias aparecem como possibilidade para o grupo de vítimas e familiares: insistir na judicialização nacional e transnacional.

---

<sup>21</sup> Cançado Trindade, na época juiz da Corte Interamericana de Direitos Humanos (1994-2008), foi um dos responsáveis por ministrar o curso do IIDH em Brasília, no qual teve a oportunidade de fazer contato com Criméia Schmidt de Almeida e Togo Meirelles e conversar sobre o caso da Guerrilha do Araguaia. (BERNARDI, 2016)

<sup>22</sup> Posteriormente, o CFMDP e o GTNM-RJ entraram como co-peticionários no Caso.

A ratificação de tratados e a adesão a instrumentos internacionais de proteção aos direitos humanos foi fundamental para abrir um leque de estratégias aos movimentos sociais, nesse contexto. Durante o governo FHC (VIGEVANI; OLIVEIRA, 2003) a adoção de uma política externa mais ativa no regime internacional dos direitos humanos, permitiu, por exemplo, o peticionamento frente ao SIDH e o andamento de diversos casos, entre eles o do Araguaia.

Assim, os desdobramentos internacionais e a atuação do SIDH entram na agenda política com muito mais visibilidade. Em 2006, a condenação do Chile no caso “Almonacid Arellano e outros vs. Chile” repercutiu diretamente no Ministério Público Federal (MPF), chamando atenção para os paralelos que poderiam ser traçados com o caso brasileiro. Desde então, pode ser percebido o início da mudança de postura no interior do MPF, ainda que marginal e isolada, mas favorável à justiça de transição (BERNARDI, 2016).

No final dos anos 2000, abre-se uma nova oportunidade política para as demandas por verdade e justiça. Desde 2002 já estava funcionando no âmbito do Ministério da Justiça e da Segurança Pública, a Comissão da Anistia<sup>23</sup>. O projeto tinha por objetivo dar vazão às demandas por anistia daqueles que foram impedidos de realizar suas atividades profissionais por razões políticas durante o período da ditadura. O trabalho da Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos, criado em 1995 em razão da Lei nº 9.140/95, seguia aberto para o reconhecimento de vítimas e desaparecidos (BERNARDI, 2016).

Foi, portanto, durante o governo Lula (2003-2011)<sup>24</sup> que se observa uma mudança da postura do Executivo em relação às políticas de memória e verdade. No início do mandato, conforme observa Santos (2010), aprova-se uma série de instrumentos legislativos (ao final convertidos na Lei 11.111/05) mantendo as figuras de sigilo de informações em posse do Estado, em razão de segurança nacional. A decisão do caso Araguaia, em 2003, proferida pela juíza Solange Salgado, da 1ª Vara de Justiça do Distrito Federal, em favor dos familiares dos

---

<sup>23</sup> A Comissão da Anistia “foi instalada no Ministério da Justiça e Segurança Pública no dia 28 de agosto de 2001. Criada pela Medida Provisória n.º 2.151, posteriormente convertida na Lei 10.559, de 13 de novembro de 2002, ela tem por finalidade examinar e apreciar os requerimentos de anistia, emitindo parecer destinado a subsidiar o Ministro de Estado da Justiça na decisão acerca da concessão de Anistia Política. (...) Até hoje, foram apresentados à comissão mais de 75 mil requerimentos. Desses, mais de 60 mil já foram apreciados e, em seguida, submetidos à decisão final do Ministro da Justiça.” (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2017).

<sup>24</sup> Na época, o Ministério da Justiça era chefiado por Tarso Genro (2007-2010) e Paulo Vannuchi (2005-2010) era o Ministro na Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República. O trabalho da Comissão da Anistia presidido por Paulo Abrão.

mortos e desaparecidos políticos, somadas às decisões internacionais favoráveis no SIDH (Barrios Altos em 2001, Almonacid Orellana em 2006) ganham relevância (SANTOS, 2010).

Começa a formar-se um ambiente propício para que fosse discutida a responsabilização penal dos crimes ocorridos durante a ditadura. Realizou-se no Ministério da Justiça, em 2008, uma audiência pública intitulada: “Limites e Possibilidades para a Responsabilização Jurídica dos Agentes Violadores de Direitos Humanos durante o Estado de Exceção no Brasil”, contando com uma ampla presença da sociedade civil organizada e setores com interesse na temática. Contudo, o diálogo no âmbito do Executivo foi logo encerrado pelo Presidente Lula, sob pressão do Ministério da Defesa e das Forças Armadas, que insistiam na validade da Lei da Anistia. O Presidente passou a responsabilidade da questão para o Judiciário, que segundo ele, seria o Poder competente para tratado do caso (BERNARDI, 2016).

A Ordem dos Advogados do Brasil assume, então, o protagonismo de levar o debate, que vinha acompanhando desde as discussões no Ministério da Justiça, para o Supremo Tribunal Federal (STF). Foi através da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 153 (ADPF nº 153) apresentada ao órgão que se pediu a revisão da nº 6.683/79, a Lei de Anistia, argumentando, entre outros, que a tortura não poderia ser considerada um crime político. Em 2010, o STF resolve pela validade da lei, ignorando os direcionamentos do Direito Internacional sobre o caso (BERNARDI, 2016).

A reconfiguração das oportunidades políticas (MACIEL, 2011) no governo Lula, mesmo que significativa, não permitiu avanços em relação a justiça de transição, principalmente em questões de verdade e de justiça. Mesmo com o governo aberto à negociação com a sociedade civil e uma dita permeabilidade institucional grande às demandas, haviam muitas pautas a serem incorporadas pela nova gestão. Nem mesmo a mobilização de aliados representativos, como parte do Ministério Público Federal, a OAB, a Secretaria Especial de Direitos Humanos, setores do Ministério da Justiça e da Comissão da Anistia, conseguiu fazer frente à pressão das Forças Armadas sobre o governo e à interpretação do STF pela manutenção da Lei de Anistia.

Pouco antes da decisão do STF, ainda em 2009, a CIDH havia encaminhado o caso da Guerrilha do Araguaia para a Corte Interamericana, após pressão do CEJIL com a realização de um seminário em Washington para tratar do caso brasileiro. Em 2010, negando as alegações do Estado brasileiro, em especial as que afirmavam a incompetência da Corte para julgar o mérito, o Brasil foi condenado pela violação a uma série de artigos da Convenção Americana.

A sentença afirma a incompatibilidade da Lei de Anistia com a CADH, e ordena a investigação penal dos fatos, a determinação do paradeiro das vítimas e a entrega de seus restos mortais aos familiares, o oferecimento de tratamento médico e psicológico a eles, a capacitação das Forças Armadas em matéria de direitos humanos, a tipificação do crime de desaparecimento forçado de pessoas, a sistematização e publicação de toda a informação sobre a guerrilha de posse do Estado, o pagamento de reparações, entre outras medidas. (CORTE INTERAMERICANA, 2010).

A condenação do país pela CoIDH trouxe efeitos, estratégicos e simbólicos, para a mobilização em prol da verdade e da justiça. A sentença coloca novamente a pauta na agenda nacional, conferindo legitimidade internacional para as reivindicações, e “contribui para reconstruir e expandir a estrutura de oportunidades políticas” (BERNARDI, 2016, p. 153). Teve, ainda, impacto ao empoderar o grupo de familiares e vítimas, afastando os estigmas que existiam sobre eles e dando novo gás a sua luta.

A decisão da CoIDH impactou, ainda, outros atores domésticos, por exemplo, no interior do Ministério Público Federal (MPF), que já haviam começado a se movimentar no tema da justiça de transição. Como salienta Bernardi (2016), a partir da condenação, o MPF passou a capitanear o cumprimento da sentença, em especial da parte de responsabilização penal dos agentes do Estado, estabelecendo uma estratégia robusta de mobilização do sistema judiciário.

Outra pauta que conseguiu avanços depois da condenação do Estado pela CoIDH foi o estabelecimento de uma Comissão da Verdade. Desde o começo do segundo mandato de Luís Inácio Lula da Silva<sup>25</sup> (2007-2011), os direitos à verdade e à memória no tocante à ditadura militar voltaram a ganhar visibilidade. Isso se refletiu nas várias conferências e reuniões realizadas pelo governo desde 2003, em todo o país, e que prepararam a XI Conferência Nacional de Direitos Humanos, em 2008. O 3º Plano Nacional de Direitos Humanos, lançado em 2009, trouxe como um dos seus seis eixos estruturantes os direitos à verdade e à memória, como orientadores da ação do Governo Federal e seus parceiros em política de direitos humanos. Neste eixo, foi proposta a criação da Comissão Nacional da Verdade (CNV) (ADRONO, 2010; SANTOS, 2010).

---

<sup>25</sup> Ainda em 2003, durante o primeiro mandato do governo Lula, foi criada uma Comissão Interministerial para o Caso da Guerrilha do Araguaia. A ação e o relatório da Comissão foram fortemente influenciados pela visão das Forças Armadas, trazendo poucos avanços em relação às investigações (SANTOS, 2010).

Segundo Adorno (2010), a inclusão desse eixo contribuiu de forma fundamental, junto à abordagem clara e outras temáticas delicadas, para que o 3º PNDH despertasse muitas críticas e questionamentos, e fosse identificado com uma política de governo, muito mais do que com uma política de Estado. As iniciativas em prol do direito e da memória foram tachadas como “revanchistas”, principalmente pelas demandas históricas às quais o PT se relacionava, e a presença de ex-militantes da esquerda no governo (a então ministra Dilma Rousseff, o ministro Franklin Martins e o ministro Paulo Vannuchi, que estava à frente da Secretaria Especial de Direitos Humanos). As críticas vieram de dentro do próprio governo, por pressão das cúpulas militares dentro do Ministério da Defesa. Com a pressão interna, da oposição e por ocasião do ano eleitoral, o governo Lula e o PT precisaram rever o plano e moderar sua implementação, em especial em torno do estabelecimento da Comissão da Verdade (ADORNO, 2010).

É, portanto, só em 2011, já no governo Dilma Rousseff, que a Lei nº 12.528 é aprovada ao Congresso Nacional e a CNV estabelecida. A história da presidente, militante de esquerda durante a ditadura e ex-presa política, contribuiu, ainda que de forma simbólica, para que as demandas por verdade e justiça avançassem durante o seu governo. Nessa reconfiguração da estrutura de oportunidades políticas, o governo cooptou e deu vazão às demandas dos grupos de vítimas e familiares e dos defensores de direitos humanos. A mobilização adquiriu um novo frame, reforçando o direito à verdade como direito humano e ressignificando o discurso em prol da reconciliação.

Depois de quase duas décadas da redemocratização, essas demandas conseguiram penetrar a agenda política com força suficiente para que se convertessem em uma política pública de fato orientada para a exposição da verdade sobre as violações ocorridas durante a ditadura. Isso foi possível através da entrada de atores sociais, entre eles defensores de direitos humanos e das próprias vítimas das violações, no sistema político, sobretudo em posições destacadas do Executivo. É o caso da presidente Dilma Rousseff e do ministro Vannuchi, e também, de Paulo Sérgio Pinheiro, indicado como comissionado para participar da CNV.

Contudo, não se pode atribuir apenas a esses atores individuais a responsabilidade sobre estes resultados. A mobilização social é, em essência, coletiva, e portanto relação destes indivíduos com os grupos de familiares, vítimas, instituições e defensores de direitos humanos e a trajetória desses atores tem uma relevância incontestável. Os avanços quanto ao direito à memória e a verdade são fruto de uma luta que se estende desde a ditadura, e encontram na Comissão da Verdade um episódio muito significativo. A oportunidade que se abriu no governo

Dilma Rousseff foi aproveitada para o estabelecimento da comissão, estando representados no primeiro escalão comissionados diretamente vinculados à luta em prol do direito à verdade.

Assim, pode-se afirmar que o espaço da CNV foi percebido como um espaço político, em que interagiam diferentes interesses e demandas. Daí justifica-se uma postura atenta, crítica e vigilante, por parte da mídia e dos grupos interessados, tanto no trabalho da comissão quanto em seu desfecho. O trabalho de Santos (2016), a respeito da repercussão na mídia das recomendações da CNV demonstra, contudo, que há muito a ser feito. A autora aponta para a prevalência de uma abordagem que defende a reconciliação e o esquecimento, ao invés da memória e da verdade. Frente à resistência das Forças Armadas em cooperarem com a Comissão, sobressaem as dissidências e os conflitos no interior da própria CNV. Há um grande destaque para o questionamento que a recomendação de revogação da Lei de Anistia coloca à decisão do STF, optando por construções narrativas que justifiquem o não cumprimento das observações da comissão.

Nota-se que tanto as decisões e relatórios do SIDH quanto as recomendações da CNV foram utilizadas para dar embasamento à atuação de atores-chave do Estado, cuja atuação tem tentado abrir caminho para que se efetivem os direitos à verdade, memória e justiça. É o caso dos membros do grupo de Justiça de Transição na 2ª Câmara de Coordenação e Revisão Criminal no âmbito do Ministério Público Federal, responsáveis pelo acompanhamento frente ao STF das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 153 e nº 320<sup>26</sup>, em revisão à Lei de Anistia. Ao apresentar como fundamentos os documentos da SIDH e da CNV em meio ao processo jurídico, esses atores divulgam-nos e exigem das autoridades do Poder Judiciário que tomem conhecimento e se pronunciem a respeito. Torna-se claro esse efeito no parecer do Procurador Geral da República, Rodrigo Janot, frente à ADPF 320, do dia 28 de agosto de 2014 (MPF, 2014).

Assim, ainda que o estabelecimento da CNV e a publicação de seu relatório tenham sido passos importantes para o avanço da justiça de transição, o caminho que leva à sua total implementação passa pelo apoio popular ao cumprimento com as recomendações da comissão. Ao que tudo indica, dependerá da continuidade da mobilização e da pressão, nacional e transnacional, sobre o Estado brasileiro, e de suas estratégias para fazê-lo, integrando atores-

---

<sup>26</sup> Ver Bernardi, 2016.

chave e com poder decisório, mas também ampliando a visibilidade e o conhecimento da população a respeito dos temas.

### *Chile*

O dia 11 de setembro, no Chile, marca o início do período ditatorial sob o mando da Junta Militar e de Augusto Pinochet. Foram 17 anos, de 1973 a 1990, de um regime extremamente repressivo, que transformou profundamente a estrutura política, social e econômica do país. O bombardeio do Palácio La Moneda, em 1973, depôs o governo da Unidade Popular e de Salvador Allende, matando o então presidente e o projeto político que se comprometia com a “via chilena” do socialismo, a ser implantado gradualmente através de reformas sociais profundas e democráticas. O golpe se instalou em um período de grande polarização política, em que o governo de Allende tentava se sustentar frente aos boicotes da elite empresarial chilena e dos EUA, que resistiam às reformas (COLLINS, 2014; GARRETÓN, 1992; CORREA, 2011; HOLT, 2014; ALTMAN; PINEDO; TORO, 2008).

Rompe-se, assim, com uma trajetória democrática que vinha se consolidando desde 1932 no país. O Chile era, até então, reconhecido como um país onde as normas de direitos humanos já formavam uma base consolidada, conforme ressalta Hawkins (2011). Esse legado foi substituído, no período de uma ditadura extremamente repressiva e centrada na figura de Pinochet, pelo horror do terrorismo de Estado.

Uma série de decretos de estado de sítio e de emergência suspendeu direitos civis e políticos, além da liberdade de imprensa e de reunião. Os aparelhos de repressão se instalaram imediatamente, coordenados pela *Dirección de Inteligencia Nacional* (DINA), que em 1977 foi substituída pela *Central Nacional de Informaciones*, depois de ter sido exposta no assassinato de um distinto político chileno exilado nos EUA<sup>27</sup>. Segundo Collins (2013), nos números oficiais constam 3.216 pessoas mortas ou desaparecidas e 38.254 presos políticos e/ou vítimas da tortura, entre 1973 até 1990. Entre os relatos das prisões e das torturas, se multiplicam experiências de crueldade desumanas.

Em 1978, depois de dissolver a DINA, o governo de Pinochet edita o Decreto-lei nº 2.191, anistiando os autores de crimes políticos e os condenados por tribunais militares de 11 de setembro de 1973 a 10 de março de 1978. Apesar de tratar-se de uma “auto anistia” que

---

<sup>27</sup> Em setembro de 1976, em Washington-DC, em um dos maiores atentados nos EUA antes de 2001, uma bomba mata o antigo ministro da Defesa do governo Allende, Orlando Letelier (GARLAND, 2003).

deixa impunes os agentes da repressão, como declara a CoIDH em 2006, a medida e a promessa de “moderação” na repressão são efeitos da pressão nacional e internacional exercida pelos grupos mobilizados em prol dos direitos humanos. (COLLINS, 2013; HAWKINS, 2011)

O país já contava com uma sociedade civil plural e organizada: partidos políticos, movimentos sociais e sindicatos. Esses grupos porém foram os primeiros na mira da repressão pinochetista. Os grupos defensores de direitos humanos, contudo, foram os primeiros a se rearticular para a denúncia do regime. Com o apoio de seus pares internacionais, as organizações de direitos humanos acabaram por formar uma complexa rede de contatos, que circulava informações e recursos, com o objetivo de proteger e assistir às vítimas do regime e denunciar as atrocidades perante a comunidade internacional (HAWKINS, 2011).

Como no Brasil, e praticamente ao mesmo tempo, esses grupos se articularam a partir da esfera religiosa: o CONAR – *Comité Nacional de Ayuda a Refugiados* e o Comitê de Cooperação para a Paz (COPACHI ou Comitê Pro Paz) foram criados nas semanas subsequentes ao golpe, por iniciativa conjunta de líderes judeus, católicos, ortodoxos e protestantes. As duas organizações rapidamente se tornaram alvos da repressão dos militares, sob acusação de sustentarem ações subversivas contra o regime. O Comitê Pro Paz sucumbe à pressão e é dissolvido em 1975 (HAWKINS, 2011).

A Igreja Católica cria, para substituir o extinto comitê, a *Vicaría de la Solidaridad*, em 1976, sob empreita do arcebispo e Cardeal de Santiago Raúl Silva Henríquez. Como instituição dentro da hierarquia católica e resguardada pela autoridade da Igreja e do Cardeal Henríquez, o regime militar não consegue dissolvê-la. Para justificar sua existência, a Igreja alegava que o trabalho da comissão era exclusivamente humanitário e apartidário (HAWKINS, 2011).

Semelhante à Comissão de Justiça e Paz de São Paulo, a *Vicaría de la Solidaridad* foi responsável por reunir informações sobre a repressão e divulgá-las no exterior através de seus contatos, e atuou até 1992. Também foram responsáveis por canalizar os recursos das instituições internacionais e de outros governos para o financiamento de ações de proteção dos direitos humanos no território chileno. Estima-se que US\$ 100 milhões de dólares tenham sido doados a partir do exterior para a Igreja Católica, com esse fim. A *Vicaría*, diferente de seu par no Brasil, se especializou na litigância em organizações internacionais, tanto na esfera da Organização das Nações Unidas quanto no Sistema Interamericano de proteção (SIDH). (DELARISSE, 2016) Essa foi uma função herdada também do Comitê Pro Paz: juntas, entre

1974 e 1979, as duas organizações contabilizaram 1.720 petições enviadas para as organizações, em nome de 1.928 vítimas (HAWKINS, 2011).

Cabe ainda destacar outras organizações de proteção dos direitos humanos criadas à época: a FASIC – *Fundación de Ayuda Social de las Iglesias Cristianas*, a CODEPU – *Corporación de Promoción y Defensa de los Derechos del Pueblo*, e a CCHDH – *Comisión Chilena de Derechos Humanos*. A FASIC, desde 1975, substitui o CONAR no amparo aos refugiados e amplia sua atuação. A CCHDH foi fundada em 1978 e a CODEPU em 1980 (FASIC, 2017; CODEPU, 2017; CCHDH, 2017).

Da mesma forma que no Brasil, a década de 1970 é marcada pela repressão e, como consequência, a ativação das redes de proteção e denúncia. No caso do Chile, como já mencionado, essas normas já tinham alguma força na forma de legislação nacional e internacional<sup>28</sup>. O regime autoritário marcou um retrocesso nessa área.

A análise da estrutura de oportunidades políticas (MACIEL, 2011) deixa esse fato evidente: a relação entre o Estado e a sociedade civil é predominada pela repressão, e a permeabilidade das instituições às demandas é praticamente nula. Além disso, a ausência de aliados domésticos fortes pra fazer frente às violações também condiciona as estratégia de mobilização em prol dos direitos humanos: a transnacionalização e o ativismo jurídico internacional também foram as opções encontradas pelos grupos chilenos.

Delarisse (2016), ao analisar o perfil do ativismo chileno em prol da justiça de transição no SIDH, aponta que 51 dos 104 casos contra o Chile dizem respeito à transição e às violações cometidas pelos agentes do Estado durante a ditadura, principalmente exílio e detenções arbitrárias. Nas décadas de 1970 e 1980, foram enviados 38 casos para a apreciação da CIDH, segundo a autora, a maioria com o nome dos peticionários mantidos em sigilo. As relatorias da referida Comissão no período permitem, contudo, relacionar essas petições com o trabalho dos organismos de defesa dos direitos humanos, já citados, e chamam a atenção para as investidas do Estado contra eles (DELARISSE, 2016).

O líder do departamento jurídico da *Vicaría*, José Zalaquett, bem como Jaime Castillo, presidente da Comissão Chilena de Direitos Humanos, criada em 1978, foram exilados pelo

---

<sup>28</sup> O Chile assina a Convenção Americana de Direitos Humanos em 1969, porém não ratifica-a.

regime militar. Anos depois, durante a transição, ambos participariam da Comissão Nacional da Verdade e Reconciliação (CNVR, 1991).

Hawkins (2011) destaca também o meio acadêmico, principalmente das Ciências Sociais, como um importante foco de mobilização, responsável por circular informação e pensamentos, e preservar espaço político de resistência. Suas ligações transnacionais, tanto financeiras quanto institucionais, foram determinantes para a sua sobrevivência às investidas dos militares. É o exemplo da Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), com ligações com a UNESCO, que conseguiu resistir a cortes de financiamento e perseguição aberta por parte do governo de Pinochet (HAWKINS, 2011). Serão de extrema importância para a articulação internacional no momento do plebiscito de 1988, saindo à frente da campanha pelo “NO!” e no monitoramento da votação (ALTMAN; PINEDO; TORO, 2008).

A repercussão internacional do golpe foi muito grande, afinal, as atenções internacionais já estavam voltadas para o Chile desde a eleição de Allende e a vitória de uma proposta democrática da esquerda. Os holofotes internacionais foram determinantes para que se pudessem mobilizar atores no estrangeiro. Na mesma semana, a Anistia Internacional e a Comissão Internacional de Juristas denunciam à CIDH as primeiras violações, e o órgão organizou uma visita in loco ainda no primeiro mês do regime. A Organização Internacional do Trabalho e a Comissão de Direitos Humanos da ONU também realizaram visitas no período. Essa repercussão estrondosa se reforçou ainda mais pela articulação internacional dos grupos domésticos, tanto as organizações quanto, por exemplo, os cidadãos chilenos no exílio, contribuindo para a capacidade de mobilizar novos atores. O regime, em primeiro momento receptivo às visitas, reagiu às denúncias mais graves fechando as portas aos organismos internacionais, e negando as violações (HAWKINS, 2014).

Pode-se falar, portanto, segundo Hawkins (2011), que o caso chileno é o caso exemplar, e pioneiro, de formação de uma rede transnacional de ativismo (KECK, SIKKINK; 1998; KHAGRAM, RIKKER, SIKKINK; 2011). A principal estratégia utilizada, aponta o autor, foi o monitoramento, tendo por base tanto as normas domésticas como as internacionais, e de forma detalhada. Foi uma estratégia crucial, pois

(1) transmitiu informação para fora do Chile; (2) legitimou o conteúdo das informações e deslegitimou o regime; (3) motivou e justificou a ampla pressão internacional; e (4) foi um meio de permanecer engajado com os oficiais do regime militar e pressiona-los a melhorar o comportamento. (HAWKINS, 2011, p. 49)

Ainda que o fim dos regimes autoritários tanto no Brasil como Chile tenham sido extremamente controlados pelas elites militares, trazendo impactos até os dias de hoje, o plebiscito de 1988 no Chile colocou uma oportunidade política diferente para a oposição: a de manifestar-se. A rede de proteção dos direitos humanos no país vislumbrou, nessa possibilidade de pôr fim ao regime, o melhor meio para cessar com as violações sistemáticas praticadas pelos agentes do Estado. Por isso, a rede soma-se aos demais grupos opositores na campanha pelo “NO”, contrários à manutenção de Pinochet no poder (HAWKINS, 2011).

Esses eventos marcam, portanto, uma mudança significativa na estrutura de oportunidades políticas. O Estado ao colocar um instrumento de participação social, mesmo que não a considere de maneira sincera, abre um espaço pelo qual as demandas sociais podem atingi-lo. A estratégia dos grupos defensores de direitos humanos, contudo, tem que se ajustar à essa janela de oportunidade. E é escolhendo a redemocratização como um novo *frame* e se aliando a outros grupos, que consegue obter sucesso.

Durante a campanha, a rede continua mobilizando informação e recursos, mas em outras proporções e com a ajuda de novos atores. O movimento transnacional de apoio e financiamento se expandiu na expectativa do plebiscito, muito mais politizado, contemplando, por exemplo, os grupos da democracia cristã e da esquerda que já voltavam a se organizar minimamente. O objetivo principal era garantir as condições mínimas para que o plebiscito se realizasse sem a manipulação dos resultados. Foram instalados diversos mecanismos de monitoramento para a votação, por todo o país. Ao final do dia do plebiscito, a oposição foi capaz de anunciar números muito precisos, afastando a possibilidade de manipulação dos resultados (HAWKINS, 2011). Com 54,7% dos votos ganha o “NO”, uma margem estreita (MEMORIA CHILENA, 2017).

Ao debater o peso da influência internacional para o processo de abertura política no Chile, Altman, Pinedo e Toro (2008) apontam que ocorreu uma confluência entre elementos internos e externos. No início da década de 1980, com vários impulsos de ordem econômica e política forçando a “política de liberalização” do regime, abriram-se “nichos” para que a oposição se fortalecesse. Somados aos financiamentos estrangeiros, colocaram elementos fundamentais para a transição: a coordenação entre o Partido Socialista e o Partido Demócrata-Cristão, a atuação dos centros de pesquisa em política e democracia, e a articulação entre os chilenos exilados e seus compatriotas que ali permaneceram (ALTMAN; PINERO; TORO, 2008).

O plebiscito estava previsto no calendário de abertura estabelecido pela constituição editada em 1980 pelo governo militar, que tutelou toda a transição para a democracia e está vigente até hoje. O próximo passo seria a realização de eleições em 1989, retomando a tradição democrática interrompida. Ganhou o candidato Patricio Aylwin, da *Concertación*, coalizão de centro-esquerda que abrigava 16 partidos além do Democrata Cristão, partido do presidente (COLLINS, 2014).

A Concertação enfrentou grande oposição por parte da direita nas quase duas décadas de governo. Os dois principais partidos da direita, Renovação Nacional (RN) e União Demócrata Independente (UDI), se converteram em bastiões das ideias da ditadura e atuaram para impedir grandes mudanças na Constituição de 1980<sup>29</sup> e no modelo econômico neoliberal implantado pelos militares. Pinochet também se manteria no posto de Chefe do Exército até 1998, e as medidas mais profundas de transição e reconciliação não tiveram espaço para se estabelecer de imediato. O governo optou por um discurso de estabilidade, em prol da governabilidade, sem advogar grandes mudanças (COLLINS, 2014).

Collins ressalta que o governo da Concertação, porém, não foi insensível aos acontecimentos durante o regime ditatorial, afinal, as histórias pessoais de seus membros também se cruzaram com a repressão. O próprio presidente Aylwin havia perdido seu irmão para a violência dos militares. Uma comissão de especialistas em Direitos Humanos formulou a proposta de realizar uma comissão nacional da verdade, que apurasse os acontecimentos passados. O governo acatou e através de um Decreto-lei<sup>30</sup> estabeleceu a *Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación* (CNVR), ou Comissão Rettig em 1990 (COLLINS, 2014).

A redemocratização, como no caso brasileiro, remodela a estrutura de oportunidades políticas (MACIEL, 2011). A lógica de interação entre o Estado e a sociedade passa a ser de negociação e cooptação, e a permeabilidade das instituições às demandas também é aumentada. No caso do Chile, ainda, os grupos defensores de direitos humanos, vítimas e familiares, e seus aliados tem uma projeção significativa para a política (GARLAND, 2003). A estratégia se ajusta novamente, para o endosso de políticas públicas que viabilizem a concreção das demandas.

---

<sup>29</sup> Em 1989 foi aprovada uma série de reformas à Constituição de 1980, todas referendadas por plebiscito do mesmo ano. As reformas foram elaboradas por uma comissão técnica formada pelos partidos Democracia Cristã e Renovação Nacional. (MEMORIA CHILENA, 2017)

<sup>30</sup> A iniciativa não conseguiria ser aprovada como lei pelo Legislativo, pois seria barrada pelos conservadores.

A CNVR, objeto de análise do próximo capítulo, seu trabalho e seu relatório, divulgado apenas um ano depois, expuseram de maneira significativa as estruturas repressivas do regime pinochetista. Seu rápido estabelecimento e as medidas que a ela se seguiram, como a criação da *Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación*<sup>31</sup> (CNRR), permitem ver o Chile como um dos países latino-americanos que mais avançou no processo de Justiça de Transição, principalmente em questões de memória e verdade.

De fato, o país conseguiu muitos avanços dignos de nota na matéria, tendo suas políticas e iniciativas sido emuladas em outros países da região, inclusive no Brasil (DAUER, 2016). As causas do “sucesso” são, porém, difíceis de determinar. Collins (2014) coloca uma ênfase maior no efeito da mobilização do direito, tanto doméstico quanto internacional, que fizeram os familiares e as vítimas sobreviventes. Hawkins (2011), por sua vez, aponta para a importância das normas de direitos humanos, tanto as nacionais quanto as internacionais até mesmo durante o regime ditatorial. Ainda que o regime cometesse violações sistemáticas, havia um reconhecimento discursivo da gramática de direitos humanos, segundo aquele autor, gerando constrangimentos importantes para o comportamento do Estado. O Estado havia assinado a Convenção Americana de Direitos Humanos em 1969, e em 1990 a ratifica, reconhecendo a jurisdição da CoIDH.

Mesmo que a análise do presente trabalho se enfoque na CNVR de 1990, não se pode ignorar os desdobramentos referentes à justiça de transição subsequentes a ela. Ademais, as críticas ao trabalho da comissão, dito “insuficiente”, permitiram seguir avançando no processo de justiça de transição posteriormente, com outras comissões e projetos de resgate à memória e à verdade. O reconhecimento de que o processo de transição não se encerra com a realização de uma comissão da verdade é fundamental para que atinja seu real objetivo: a reconciliação da sociedade.

Collins chama atenção para o isolamento do setor “popular do movimento defensor dos direitos humanos” (2013, p.86, tradução nossa) nos primeiros anos da democracia. Um processo similar ao que aconteceu no Brasil na reconfiguração democrática: as demandas por justiça e verdade não foram colocadas como prioridade na agenda nacional. No caso do Chile, porém,

---

<sup>31</sup> A Corporação Nacional de Reparación e Reconciliación foi criada a partir da CNVR para prosseguir com a reparação às vítimas identificadas no relatório da comissão. Em 1996, a CNRR reedita e atualiza o relatório Rettig, realizando uma ampla distribuição de exemplares. Pode-se fazer um paralelo entre o seu trabalho e o trabalho da Comissão de Mortos e Desaparecimento Políticos no Brasil.

não se pode dizer que tenham sido de todo ignoradas, afinal, realizou-se a CNVR e foi iniciado um conjunto de medidas de reparação às vítimas e familiares durante a transição.

O avanço, porém, foi vagaroso. A autora (COLLINS, 2013) aponta ainda que até 1998 pouco se conseguiu em relação à mobilização social, a condenação moral das violações perpetradas pelos agentes do Estado e ao aprofundamento do processo de justiça de transição. A CNVR possuía limitações significativas: não contemplou, por exemplo, as vítimas sobreviventes do regimes, nem tornou público os nomes dos agentes do Estado responsáveis pelos crimes. (COLLINS, 2013)

Os resultados da CNVR foram, ainda, relativizados pelas cúpulas militares e apoiadores do regime, e em diversas declarações de Pinochet à mídia o ex-ditador e chefe do Exército defendia que os militares “não haviam feito nada do que deveriam se arrepender” (COLLINS, 2013, p. 90, tradução nossa). O avanço da justiça em matéria de responsabilização penal individual não aconteceu, em grande medida porque os magistrados simpatizantes da ditadura mantiveram seus cargos e negaram praticamente todas as demandas judiciais das vítimas e dos familiares.

Dois grupos de familiares se destacaram: *Agrupación de Familiares de Detenidos Desaparecidos* (AFDD) e *Agrupación de Familiares de Ejecutados Políticos* (AFEP). Segundo Collins (2013), reunidos nesses grupos, ou fora deles, os familiares:

seguiram agitando e advogando mas seu poder terminou sendo mais negativo que positivo. Mantiveram suficiente peso moral com alguns deputados da *Concertación* para bloquear ou modificar iniciativas que não lhes agradassem, mas não tiveram peso suficiente nem talvez destreza política conseguir fazer prosperar seu anseios mais propositivos. Quanto aos partidos tradicionais, somente o Partido Comunista, que havia se retirado do pacto e coalizão concertacionista e era portanto uma força extraparlamentar, decidiu levantar a causa da justiça pelos crimes do passado. Mas essa mesma associação com a causa comunista colocava mais à margem as reivindicações da comunidade de direitos humanos, em um país em que 17 anos de propaganda antimarxista sem dúvida haviam surtido efeito. (p. 91, tradução nossa).

A estrutura de oportunidades políticas (MACIEL, 2011), depois da realização da CNVR, é alterada pelo esvaziamento de aliados em torno das demandas por verdade e justiça. Os grupos de familiares e alguns dos defensores de direitos humanos não conseguiram superar o discurso de reconciliação que se sobrepôs ao trabalho da comissão. Ficou impedido o avanço significativo para além das medidas de reparação já determinadas.

Uma série de acontecimentos em 1998 tornaram o ano um “ponto de inflexão” para a justiça de transição no Chile. Estava prevista para esse ano, na Constituição de 1980, a aposentadoria de Augusto Pinochet da chefia do Exército e seu ingresso no Senado, em cargo vitalício. Aproveitando a oportunidade, familiares de vítimas iniciaram processos judiciais buscando a responsabilização criminal do ex-ditador pelo envolvimento em crimes contra os direitos humanos, antes que ele passasse a gozar de foro privilegiado. Para a surpresa de muitos, o juiz Juan Guzmán Tapia aceita processá-lo (COLLINS, 2013; GARLAND, 2003).

Em setembro do mesmo ano, a Suprema Corte chilena editou decisão judicial do caso *Poblete-Cordova*, aceitando o argumento de que a investigação dos desaparecimentos forçados deveria prosseguir a despeito do decreto-lei de anistia. Esses dois eventos demonstravam as mudanças que se estavam gestando no judiciário desde 1995/1996, que acabaram por impulsionar as decisões pró direitos humanos (COLLINS, 2013).

Por fim, em outubro de 1998, Pinochet foi preso em Londres sob pedido de extradição para a Espanha, acusado por crimes contra cidadãos espanhóis. Já pesava sobre o regime ditatorial o processo na Justiça estadunidense sobre o Caso Letelier, que em 1995 condenou dois responsáveis pelo ataque em Washington (GARLAND, 2003). A prisão do ex-ditador, contudo, teve um impacto desproporcional e foi apenas o início da degradação de sua imagem entre seus apoiadores. Descobriu-se, poucos anos depois, que ele conseguiu burlar a justiça dos países europeus ao fingir estar em estado debilitado de saúde física e mental para retornar ao Chile em 2000. Em 2004, no caso Riggs, descobriu-se que Pinochet possuía uma fortuna pessoal acumulada de maneira indevida. Aos poucos, “o ‘muro do silêncio’ começou a ser derrubado” (COLLINS, 2013, p. 98), e os oficiais começaram a testemunhar aos tribunais a respeito das atrocidades cometidas durante o regime.

Todos esses acontecimentos abriram uma janela de oportunidade política, pois trouxeram visibilidade às demandas por justiça e memória. Favoreceram as estratégias de mobilização nacional, principalmente a mobilização jurídica. Segundo Garland (2003), entre 1995 e 2000, 25 agentes da ditadura foram condenados na Justiça chilena. Multiplicaram-se também os processos contra Pinochet, perante o juiz Juan Guzmán já constavam, em 2000, 240 requerimentos contra ele (GARLAND, 2003).

Em 2004, na decisão do caso Sandoval Rodríguez, a Suprema Corte reconhece a natureza contínua do crime de desaparecimento forçado e condena a cúpula da antiga DINA, consolidando mais um avanço em matéria de justiça. Esse e outros avanços perante aos tribunais

chilenos, segundo Collins (2013), não devem ser creditados ao judiciário, mas à sua ativação constante por parte dos familiares e sobreviventes.

As e os demandantes, junto com seus advogados, tinham que estar ademais atrás de cada aspecto da causa para que esta avançasse, apresentando antecedentes, sugerindo linhas de ação aos magistrados e, em alguns casos, basicamente realizando eles mesmos sua própria investigação paralela (COLLINS, 2013, p. 99).

O impacto da prisão de Pinochet no exterior em 1998 e seu retorno ao país em 2000 também se fez sentir em matéria do direito à verdade. Durante as negociações da Mesa de Diálogo, já no governo do socialista Ricardo Lagos (2000-2005), convenceu-se as autoridades militares a ceder informações sobre os desaparecidos, sob o argumento de que isso acalmaria a sociedade civil. Abriu-se a oportunidade de receber denúncias anônimas sobre o paradeiro dos restos mortais das vítimas. Contudo, mesmo com alguns reconhecimentos por parte da cúpula militar, o resultado da Mesa foi decepcionante para os defensores de direitos humanos, que reafirmaram a crença de que o caminho judicial é mais efetivo para revelar a verdade e multiplicaram os esforços nesse sentido. O judiciário, em resposta à inundação de casos relacionados à ditadura, reagiu designando em 2001, 2002 e 2004 ministros e juízes especialmente para cuidar desses casos. Em 2010, designou-se um ministro na Suprema Corte para coordenar os processos. (COLLINS, 2013; GARLAND, 2003).

Assistindo ao avanço da justiça em torno dos crimes de desaparecimento forçado, os ex-presos políticos e sobreviventes passaram a se mobilizar e articular em grupo para reivindicar o mesmo em relação aos crimes de tortura. Essa era uma demanda também pendente da CNVR de 1990, que não reconheceu formalmente as vítimas de tortura (apesar de o Estado o ter feito através das políticas de reparação). A mobilização impulsiona a criação, em 2003, pelo governo Lagos, da *Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura*, conhecida como Comissão Valech. (COLLINS, 2013)

A publicação do relatório dessa comissão trouxe um grande e generalizado impacto sobre a sociedade chilena, ainda que os testemunhos por ela recolhidos tenham ficado submetidos a 50 anos de sigilo. Foram listadas, nas duas edições da comissão (2005 e 2011), 29.000 vítimas de detenção e tortura, entre elas muitas crianças, idosos, mulheres e recém-nascidos. O escândalo foi generalizado, inclusive entre quem antes apoiava o regime (COLLINS, 2003).

Desatou-se a partir de então, no governo de Bachelet, do Partido Socialista, uma série de políticas de recuperação da memória pelo território nacional, em parceria com iniciativas da sociedade civil. Resgataram-se importantes locais utilizados pela repressão como sítios de concentração e inaugurou-se em Santiago o Museu da Memória e dos Direitos Humanos, entre outras medidas simbólicas de reparação (COLLINS, 2013).

A morte de Pinochet no final de 2006 reviveu em alguns poucos o culto ao regime militar. Contudo, o ex-ditador foi enterrado sem honrarias de Estado e a reação da ultradireita encontrou muitas críticas, o que denota cada vez mais o insulamento desses grupos na sociedade chilena (COLLINS, 2013).

Antes em 2006, a sentença da Corte Interamericana ao Caso Amonacid Arellano vs. Chile, em que o país foi condenado e sentenciado a revogar o decreto-lei de anistia para que não impeça a investigação e punição dos crimes cometidos por agentes do Estado durante a ditadura militar. A condenação, simbólica dentro da esfera da justiça de transição para o SIDH, suscitou a discussão em âmbito interno. Muitos argumentam que, na prática, o decreto-lei não é mais aplicado para crimes contra a humanidade, como é o caso da tortura, e que por isso sua anulação não seria necessária (COLLINS, 2013).

Garland (2003) retoma o contexto em que o Caso foi enviado à CIDH, em 1997, e argumenta que, assim como em todo o processo de justiça de transição no Chile, a atuação dos advogados conhecidos como “defensores dos direitos humanos” foi o fator determinante para o avanço das demandas. A autora cita<sup>32</sup>, ao rastrear a atuação destes grupos, a vinculação dos peticionários com os partidos da *Concertación*, e a chama atenção para o fato de que a petição foi enviada antes da “inflexão” de 1998 e do início da cascata de justiça no país.

O país segue avançando desde então, a cada caso, na efetivação do direito à justiça para as vítimas das violações de direitos humanos. Contudo, ao não revogar a auto anistia, o país, além de permanecer em desconformidade com o Direito Internacional, aponta para a manutenção de estruturas da ditadura que impedem que se complete a transição e a reconciliação.

---

<sup>32</sup> Os nomes dos advogados destacados pela autora são: “Andres Aylwin Azócar, Jaime Castillo Velasco, Roberto Garretón Merino, Alejandro Gonzalez Poblete, Jorge Mera Figueroa, Hernán Montelaegre Kienner, Manuel Sanhueza Cruz, Eugenio Velasco Letelier, Adolfo Veloso Figueroa et Marta Woerner Tapia” (GARLAND, 2003).



### **Considerações Finais**

Como apresentado no capítulo 2, o direito à verdade está entre as dimensões fundamentais da justiça de transição, e é um elemento indispensável para consolidar a reconciliação. Além disso, figura como um direito humano dentro do regime internacional de direitos humanos, sendo reconhecido em diversos organismos internacionais. Por sua vez, as comissões nacionais da verdade são um instrumento oportuno para a concretização desse direito. Para o Brasil e para o Chile, as Comissões da Verdade representaram uma grande oportunidade para enfrentar as graves violações de direitos humanos ocorridas durante as ditaduras militares.

O estabelecimento dessas comissões, nos dois países, não é mero acaso. Elas são resultado da ação coletiva e da luta de grupos específicos: as vítimas das violações e seus familiares, e os defensores e ativistas de direitos humanos. Esses grupos se mobilizaram, nos dois países, frente às políticas de reconciliação ancoradas no esquecimento, na ocultação da verdade e na impunidade dos agentes da ditadura.

A mobilização em prol da verdade e da justiça, nos dois países, apresenta semelhanças muito fortes. Principalmente em função das estratégias adotadas frente às estruturas de oportunidades políticas parecidas (MACIEL, 2011). Observa-se, por exemplo, que quando suas demandas não encontram caminho no ambiente doméstico, e, principalmente, quando não há aliados fortes que possam cooptar, os grupos em defesa dos direitos humanos encontram no ambiente internacional o espaço para se mobilizarem, através da transnacionalização de suas denúncias.

As estruturas de oportunidades políticas nem sempre coincidem entre Brasil e Chile, afinal, são dois países com características muito próprias, sejam elas demográficas, culturais ou políticas. Contudo, na presença dessas particularidades, é possível encontrar nas semelhanças mais que mera coincidência.

O período ditatorial, nos dois países, é diferente. A ditadura chilena se inicia (1973) quase uma década depois da ditadura brasileira (1964), em contextos históricos significativamente diferentes. A articulação nacional de grupos em defesa dos direitos humanos e a própria ativação das redes transnacionais de proteção e denúncia, contudo, ocorre simultaneamente nos dois países, na década de 1970. Guardam, ainda, uma origem semelhantes, amparadas pelo ambiente religioso, sobretudo cristão.

Nos dois países, a comunidade religiosa, em especial a Igreja Católica, adquiriu durante a década de 1970 um papel importante para a conformação de redes de proteção de direitos humanos, em vários aspectos: possibilitou uma esfera de valores comuns, um ambiente de comunicação e articulação institucionalmente protegido da repressão e as conexões internacionais. Passaram a aglutinar, portanto, em torno de si os demais atores afim da temática de direitos humanos.

Outra semelhança é a promulgação das “auto anistias” pelos regimes autoritários no Chile e no Brasil, que datam de 1978 e 1979, respectivamente. As leis de anistia nos dois países apontam semelhanças tanto nos processos políticos que levaram até elas, quanto nos que se seguirão posteriormente, contra a situação de impunidade que elas protegem. São evidências, ainda, de ditaduras extremamente legalistas, que buscaram nas leis, decretos e até nas Constituições, um sustento para a ordem social que pretendiam instalar.

Nesse sentido, as redemocratizações precisam enfrentar desafios internos muito parecidos. Aliás, também são impactadas pelos eventos no cenário internacional de forma muito parecida, pois distam apenas 5 anos uma da outra. Entre 1985 e 1990, o cenário de crise econômica na América Latina ainda é prevalente, e foi decisivo para a desestabilização dos regimes, que não sobreviveram à década perdida.

As diferenças entre a transição, nos dois casos, contudo, são evidentes. Pode-se dizer que a ditadura chilena teve proporções mais letais que a brasileira, se o número de vítimas e o tamanho das populações dos dois países é considerado, por exemplo. A tortura, o desaparecimento e mesmo a morte das vítimas afetou de forma mais profunda a sociedade chilena.

O nível de engajamento político também parece diferente nos dois países. Com os governos do Partido Democrata-Cristão, na década de 1960 no Chile, o centro e a esquerda se fortaleceram de forma impressionante, com grande apoio popular, refletindo mudanças sociais importantes e abrindo a possibilidade de um presidente socialista ser eleito em 1970. No Brasil, ainda que o período que antecede o golpe de 1964 tenha sido de democracia, ela era limitada. O Partido Comunista estava na clandestinidade e a ditadura varguista, longa e recente, ainda marcava de forma significativa a sociedade brasileira.

Esses aspectos influenciam diretamente na capacidade de mobilização dos agentes sociais frente, não só ao Estado, mas à comunidade internacional, que também se coloca como

um ambiente político importante. No Chile, com uma tradição democrática até então mais consolidada que o Brasil, a mobilização do direito em torno de normas e discursos como o dos direitos humanos, por exemplo, se dá de forma mais imediata e natural. Essa fluidez contribui com, mas não determina, o processo de socialização das normativas internacionais nessa área, ampliando a capacidade de impacto e efetividade dessas normativas.

Assim se pode explicar porque o Brasil demora tanto a instalar a Comissão Nacional da Verdade, enquanto no Chile, isso se dá quase imediatamente após o fim do regime. Essas considerações também ajudam a entender as diferenças e as semelhanças na formação de cada comissão e seus aspectos jurídico-legais.

A “rapidez” em instalar a comissão, no caso do Chile, exigiu que ela fosse estabelecida a partir do Executivo, evitando que o Legislativo participasse da discussão. Com isso, a sua legitimidade ficou prejudicada, e abriu-se um espaço amplo para a contestação de seus resultados por aqueles que ainda apoiavam o regime. Ao mesmo tempo, a necessidade de mobilizar tanto o Executivo quanto o Legislativo para a estabelecer a comissão, no caso do Brasil, custou a distância do período a ser analisado, acarretando maiores dificuldades para reunir documentos e evidências.

Olhar para os comissionados em cada um dos países seja, talvez, a análise que mais contribua para a comparação. Para enfrentar os feitos de ditaduras extremamente preocupadas com os aspectos legais, foram convocados, em ambos os países, pessoas notáveis da área jurídica: juízes, advogados de renome, acadêmicos e professores do Direito. Quase todos pertencentes à mesma esfera e convívios sociais, ligados às mesmas universidades, em cada país.

É notável a presença de defensores dos Direitos Humanos nas duas comissões. Eles, contudo, não são todos os mesmos atores que estiveram envolvidos desde o início da mobilização, contra os regimes militares. Muitos foram se somando à pauta posteriormente ao período da ditadura. No caso do Brasil, essa aproximação com os direitos humanos se dá ainda antes do estabelecimento da comissão. Já no Chile, por fatores temporais, isso se dá depois da comissão. Considerando a mobilização em prol da justiça de transição e do direito à verdade, em ambos os casos a presença de ativistas da causa em específico poderia ter sido mais expressiva. Dessa maneira, poderia ter sido maior o impacto do trabalho realizado pelas comissões.

Em suma, pode-se afirmar que, no Brasil, devido principalmente ao isolamento das demandas dos grupos de vítimas e familiares e da sua dificuldade em mobilizar outros atores relevantes para produzir mudanças políticas efetivas, a justiça de transição caminha a passos mais lentos. Já no Chile, a mobilização mais forte, a capacidade de mobilização de diferentes atores e atuação mais próxima das redes transnacionais de direitos humanos, bem como a força dessas normas no país, fez com que não apenas a comissão da verdade se estabelecesse mais imediatamente, mas que todo o processo de justiça de transição avançasse de forma mais contundente.

Contudo, não se pode afirmar que eles estejam concluídos, ou que as normas de direitos humanos tenham sido efetivamente socializadas em nenhum dos dois casos. Permanecem as violações dos direitos humanos, às sombras do legado que as ditaduras militares deixaram e de um processo de reconciliação inacabado: os abusos de autoridade, a violência policial, a tortura, a submissão a condições desumanas, o desrespeito ao devido processo legal, a criminalização dos movimentos sociais e a repressão às manifestações. Enquanto a verdade permanece silenciada, outros direitos continuam sendo negados.

Cabe ainda dizer que as Comissões da Verdade não foram recebidas como objeto de reconciliação por todos, no Brasil talvez menos que no Chile. Foram vistas, diversas vezes, com desconfiança pelos grupos envolvidos no processo, tanto do lado das vítimas quanto do lado dos oficiais de Estado. Isso representou uma dificuldade central para o desenvolvimento dos trabalhos dessas comissões e do alcance de suas recomendações, reduzindo sua legitimidade frente à sociedade e o impacto das ações de segmento propostas.

Nesse sentido, a ação de órgãos de segmento das recomendações adquire importância no processo de efetivação não só do direito à verdade, mas também à memória e à justiça. No Chile, por exemplo, o trabalho da *Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación* se destaca na harmonização das políticas públicas que se seguirão, dando maior coesão e visibilizada a esse conjunto de direitos em face aos demais direitos humanos. Já no Brasil, após a publicação do relatório da CNV, grande parte das iniciativas estatais nesse âmbito perdem força, na verdade. É o caso da Comissão da Anistia, dos trabalhos do Comitê de Mortos e Desaparecidos Políticos, entre outras iniciativas pontuais.

Muito da descontinuidade das políticas em prol da verdade e da memória pode-se atribuir aos reveses políticos, evidenciando que em temas sensíveis de direitos humanos tem prevalecido a condução de políticas de governo, e não de políticas de Estado. Em ambos os

casos pode-se perceber que as pautas avançam e ganham maior visibilidade quando estão no governo partidos alinhados à esquerda política, em grande medida por preencherem as posições decisórias com atores-chave para a mobilização em prol dos direitos humanos.

Ainda vale ressaltar que o avanço na efetivação do direito à verdade e à memória não parece refletir em um impulso imediato à efetivação do direito à justiça, como se poderia esperar no processo de justiça de transição. É necessário entender melhor o funcionamento do Judiciário, sobretudo de sua atuação política de seus atores e órgãos, afim de identificar a sua responsabilidade no avanço da efetivação desses direitos. Sua ação, e principalmente sua omissão, sugerem a perpetuação de uma cultura de impunidade e a negação do direito à justiça.

As estratégias de mobilização em prol dos Direitos Humanos, portanto, seguem desafiando o Estado, e a transnacionalização continua a adquirir importância como forma de pressionar a estrutura estatal. O SIDH tem se mostrado um *locus* fundamental, nas Américas, para que avance a proteção e a efetivação desses direitos. Em especial a atuação da CIDH, com a realização de sessões de audiências semestrais em que são convocados os peticionários e o Estado, denota um empoderamento nítido das vítimas e dos defensores de direitos humanos frente às autoridades estatais. Constrói-se, assim, estruturas institucionais voltadas para o indivíduo e suas necessidades, salvaguardando a dignidade humana.

### Referências bibliográficas

ABRAMOVICH, V. Das violações em massa aos padrões estruturais: novos enfoques e clássicas tensões no Sistema Interamericano de Direitos Humanos. **Sur – Revista Internacional de Direitos Humanos**, v. 6, n. 11, p. 07-39, dez. 2009.

ABRÃO, P.; TORRELLY, M. D. Resistance to Change Brazil's Persistent Amnesty and its Alternatives for Truth and Justice". In: Francesca Lessa e Leigh A. Payne (eds), **Amnesty in the Age of Human Rights Accountability: Comparative and International Perspectives**. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 152-181, 2012.

ADLER, E. O construtivismo no estudo das Relações Internacionais. **Lua Nova**, n. 47, p. 201-246, 1999.

ADORNO, S. História e Desventura: o 3º Programa Nacional de Direitos Humanos. **Novos Estudos (CEBRAP)**, São Paulo, n.86, p.5-20, mar. 2010.

ALMEIDA, E. S.; TORELLY, M. D. Justiça de Transição, Estado de Direito e Democracia Constitucional: Estudo preliminar sobre o papel dos direitos decorrentes da transição política para a efetivação do estado democrático de direito. **Sistema Penal & Violência**, Porto Alegre, v. 2, n. 2, p. 36-52, jul./dez. 2010.

ALONSO, A.; COSTA, V.; MACIEL, D. Identidade e estratégia na formação do movimento ambientalista brasileiro. **Novos estud. - CEBRAP** [online]. n.79, p.151-167, 2007.

ALTMAN, D.; PINERO, R.; TORO, S. International Influences on Democratic Transitions: The Successful Case of Chile. **CDDRL Working Papers**. Stanford, n. 86, jul. 2008.

ANRIQUEZ NOVOA. Laura Novoa V. Equipo. Anríquez Novoa Abogados. Disponível em: <<http://anriqueznovoa.cl/equipo/laura-novoa/>>. Acesso em: 17 set. 2017.

ARAÚJO, A. B. A.; MAIA, M. Mobilização Católica e a proteção dos Direitos Humanos na América do Sul: as ditaduras militares e a redemocratização no Brasil, Argentina e Chile. **Revista Florestan**. Ano 2, Edição Especial 1. UFSCar. Maio, 2015.

ARNS, D.P.E. Relatório Brasil Nunca Mais. Petrópolis: Vozes, 1986.

BARBOSA, A. Comissão da Verdade leva luz a violações de direitos humanos pelo Estado. O GLOBO, 11 de novembro de 2016. Disponível em: <<http://acervo.oglobo.globo.com/em-destaque/comissao-da-verdade-leva-luz-violacoes-de-direitos-humanos-pelo-estado-20457088>>. Acesso em: 17 set 2017.

BEITZ, C. R. **The Idea of Human Rights**. Nova Iorque: Oxford University Press, 2009.

BERNARDI, B. B. O Sistema Interamericano de Direitos Humanos e a Justiça de Transição: Impactos no Brasil, Colômbia, México e Peru. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciência Humanas da **Universidade de São Paulo** para a obtenção do título de Doutor em Ciência Política. 2015.

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE. Historia Política. Miembros del Congreso Nacional de Chile. “Mauricio Raúl Rettig Guissen”, e “Ricardo Mantin Diaz”.

Disponível em:

<[http://www.bcn.cl/historiapolitica/resenas\\_parlamentarias/index.html?categ=en\\_ejercicio&filtros=2](http://www.bcn.cl/historiapolitica/resenas_parlamentarias/index.html?categ=en_ejercicio&filtros=2)>. Acesso em: 17 set. 2017.

BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. Disponível em: <<https://cnv.gov.br>>. Acesso em: 17 set 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.528, de 18 de novembro de 2011. **Portal do Planalto**: Presidência da República. Casa Civil – Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12528.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12528.htm)>. Acesso em: 17 set 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.140, de 04 de dezembro de 1995. **Portal do Planalto**: Presidência da República. Casa Civil – Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9140.htm)>. Acesso em: 17 set. 2017.

BULL, Hedley. **A sociedade anárquica**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2002.

CANABARRO, I. Caminhos da Comissão Nacional da Verdade (CNV): memórias em construção. **Sequência** (Florianópolis), n. 69, p. 215-234, dez. 2014.

CCHDH. Comisión Chilena de Derechos Humanos. Bienvenida. Disponível em:

<<http://www.cchdh.cl/comision/97-bienvenida-2>>. Acesso em: 17 set. 2017.

CHILE. Decreto nº 355, 09 de maio de 1990. **Biblioteca del Congreso Nacional de Chile**.

Crea Comisión de Verdad y Reconciliación. Decreto 355. Disponível em:

<<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=12618>>. Acesso em: 17 set 2017.

\_\_\_\_\_. Presidenta designa nuevos embajadores en Israel y Santa Sede. Gobierno de

Chile. 26 abr 2016. Disponível em: <<http://www.gob.cl/presidenta-designa-nuevos-embajadores-israel-santa-sede/>>. Acesso em: 17 set 2017.

CODEPU. Corporación de Promoción y Defensa de los Derechos del Pueblo. ¿Quiénes

somos?. Disponível em: <<https://www.codepu.cl/pagina-ejemplo/>>. Acesso em: 17 set. 2017.

COLLINS, C. Chile a más de dos décadas de justicia de transición. **Política**, Universidad de Chile, Santiago, vol. 51, núm. 2, p. 79-113, 2013.

COMISIÓN NACIONAL DE VERDAD Y RECONCILIACIÓN (CNVR). Relatório. Chile, 1991.

COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE (CNV). Relatório da Comissão Nacional da Verdade, v.1. 2014.

CORPORACIÓN NACIONAL DE REPARACIÓN Y RECONCILIACIÓN – CNRR. Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación. Santiago, 1996. Disponível em: <<http://www.gob.cl/informe-rettig/>>. Acesso em: 17 set 2017.

CORREA, S. **Con las riendas del poder: la derecha en el siglo XX**. Santiago: Penguin Random House - Grupo Editorial Chile, 2011.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) vs. Brasil. Exceções preliminares, mérito, reparações e custos. Sentença de 24 nov., série C, n.219, 2010.

\_\_\_\_\_. **Direito à vida, anistias e direito à verdade** - Jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2014.

DAUER, G. R. Marcas da Memória: justiça de transição no Brasil e no Chile. **RIC Relações Internacionais**. UFPB, v.3, n.6, 2016.

DELARISSE, Thaís. O ativismo jurídico transnacional e a Promoção da Justiça de Transição no Chile: um estudo sobre a mobilização no Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Trabalho apresentado para conclusão do Bacharelado em Relações Internacionais, no Instituto de Economia e Relações Internacionais da **Universidade Federal de Uberlândia**. 2016.

EDUCARCHILE. Jaime Castillo Velasco (1914-2003). Docentes – Ficha Temática. Disponível em: <<http://www.educarchile.cl/ech/pro/app/detalle?GUID=affe76c0-f8fd-42ef-9493-c7ec42e8eeal&ID=137013>>. Acesso em: 17 set. 2017

FASIC. Fundación de Ayuda Social de las Iglesias Cristianas. Historia. Disponível em: <<http://fasic.cl/wp/historia-institucional/>>. Acesso em: 17 set. 2017.

FESTER, A. C. R. **Justiça e Paz – Memórias da Comissão de São Paulo**. São Paulo: Edições Loyola, 2005.

FGV-CPDOC. Assembleia Nacional Constituinte 1987-1988. Verbete. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/assembleia-nacional-constituente-de-1987-88>>. Acesso em: 17 set. 2017.

FINNEMORE, M; SIKKINK, K. International norm dynamics and political change. **International Organization**, v.52, p. 887-917, outono, 1998.

FINNEMORE, M; SIKKINK, K. Taking Stock: The Constructivist Research Program in International Relations and Comparative Politics. **Annual Review of Political Science**, v. 4, p. 391-416, jun. 2001.

GARBIN, I. G. Compliance e Compromissos Internacionais em Direitos Humanos. BIB. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, v. 76, p. 63-76, 2015.

GARLAND, D. C. Formation et reformulation d'une cause. Le cas des droits de l'homme au Chili, de la dictature à la politique de réconciliation nationale. **Politix**, v. 16, n. 62, seg. sem., p. 165-190, 2003.

GARRETÓN, M. A. A Redemocratização no Chile: transição, inauguração e evolução. **Lua Nova**, São Paulo, n. 27, 1992.

GONZÁLEZ, E.; VARNEY, H. (Eds). **Em busca da verdade: Elementos para a criação de uma comissão da verdade eficaz**. 2013

GUZZINI, Stefano. A Reconstruction of Constructivism in International Relations. **European Journal of International Relations**, v.6, n.2, p.147-182, 2000.

HAWKINS, D. Human Rights Norms and the Networks in Authoritarian Chile. In: **Restructuring World Politics: Transnational Social Movements, Networks and Norms**, p. 47-70. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2002.

HOLT, A. J. **El Chile perplejo**: del avanzar sin transar al transar sin parar. Capítulo 3. Santiago: Penguin Random House - Grupo Editorial Chile, 2014.

INSTITUTO DE CHILE. José Luis Cea Egaña. Disponível em: <<https://www.institutodechile.cl/instituto/cea.pdf>>. Acesso em: 17 set 2017.

INSTITUTO NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS - INDH. José Zalaquett Daher. Defensoras y defensores de derechos humanos. Disponível em <<http://defensoresydefensoras.indh.cl/premio-nacional-de-ddhh/premio-nacional-2016/jose-zalaquett-daher/>>. Acesso em: 17 set 2017.

KAY, Tamara. Legal Transnationalism: The relationship between Transnational Social Movement Building and International Law. **Law & Social Inquiry**, v. 36, n. 2, pp. 419-454, 2011.

KECK, M.; SIKKINK, K. **Activists beyond borders**: Advocacy networks in international politics. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1998.

KHAGRAM, S.; RIKER, J. V.; e SIKKINK, K. From Santiago to Seattle: Transnational Advocacy Groups Restructuring World Politics. In: **Restructuring World Politics: Transnational Social Movements, Networks and Norms**, p.3-23. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2002.

KRASNER, S. D. **International Regimes**. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1983.

MACIEL, D. A. Ação coletiva, mobilização do direito e instituições políticas: o caso da campanha da lei Maria da Penha. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 26, n. 77, p. 97-112, out. 2011. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69092011000300010&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092011000300010&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 20 set. 2017.

MAIA, M.; LIMA, R. A. O ativismo de direitos humanos brasileiro nos relatórios da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (1970-2015). **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, vol.8, n. 2, p. 1419-1454, 2017.

MAIA, M.; RAMANZINI, I. G. O papel do Sistema Interamericano de Direito Humanos na Promoção da Justiça de Transição nos Estados Sul-americanos. Trabalho apresentado no **Seminário Interdisciplinar: “O juízo, o jurídico, o justo: racionalidades, organizações da justiça e elites na construção do Estado constitucional no Brasil”** promovido pelo Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UNICAMP, realizado nos dias 08 e 09 de outubro de 2014.

MCCANN, M. How does Law Matter for social movements? In: GARTH, B. SARAT, A. (eds). **How does Law Matter?** Ilinoís, Northwestern University Press, 1998.

\_\_\_\_\_. Law and social movements: contemporary perspectives. **Annual Review of Law and Social Science**, v. 2, p. 17-38, 2006.

MEMORIA CHILENA. Biblioteca Nacional do Chile. Disponível em: <<http://www.memoriachilena.cl>>. Acesso em: 11 set 2017.

\_\_\_\_\_. Gonzalo Vial Correa (1930-2009). Historia de Chile (1891-1973). 2017b. Disponível em: <<http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-100642.html>>. Acesso em: 17 set 2017.

MEZAROBBA, G. Entre Reparações, Meias Verdades e Impunidade: O Difícil Rompimento com o Legado da Ditadura no Brasil. **Sur, Rev. Int. de Direitos Humanos** [online], v.7, n.13, dez. 2010.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Sobre a comissão – Comissão de Anistia. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/anistia/sobre-a-comissao/sobre-a-comissao>> Acesso em 08 set 2017.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Parecer - Arguição de descumprimento de preceito fundamental 320/DF. Procuradoria Geral da República, 28 ago 2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=5102145&tipoApp=.pdf>>. Acesso em 08 set 2017.

MORGHENTAU, H. J. **A política entre as Nações**: a luta pelo poder e pela paz. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2003

ONUF, N. **World of our making: rules and rule in social theory and International Relations**. Columbia: University of South Carolina Press, 1989.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Estatuto da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. 1979a. Disponível em:

<<http://www.cidh.org/Basicos/Portugues/t.Estatuto.CIDH.htm>>. Acesso em: 07 set. 2017.

\_\_\_\_\_. Estatuto da Corte Interamericana de Direitos Humanos. 1979b. Disponível em:

<<http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/v.Estatuto.Corte.htm>>. Acesso em: 07 set. 2017.

PORTAL DO SENADO. Projeto de Lei da Câmara nº 88, de 2011 – Lei da Comissão da Verdade. Atividade Legislativa. Disponível em:

<<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/102533>>. Acesso em: 17 set 2017.

PUTNAM, R. D. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 147-174, Junho, 2010. Disponível em:

<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782010000200010&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782010000200010&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 07 set 2017.

RISSE, T.; SIKKINK, K. La socialización de las normas internacionales de los derechos humanos en las prácticas domésticas: introducción. Traducción. **Relaciones Internacionales**, n.17. GERI-UAM. jun, 2011.

SANTA-CRUZ, A. International Election Monitoring, Sovereignty, and the Western Hemisphere Idea – The emergence of an International Norm. Routledge, 2013.

SANTOS, C. M. “Memória na Justiça: a mobilização dos direitos humanos e a construção da memória da ditadura no Brasil”, **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 88, p. 127-154, 2010.

\_\_\_\_\_. Ativismo jurídico transnacional e o Estado: reflexões sobre os casos apresentados contra o Brasil na Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Sur, Rev. int. direitos human.** [online], v.4, n.7, p.26-57, 2007.

SCHNEIDER, S.; SCHIMITT, C. J. O uso do método comparativo nas Ciências Sociais. **Cadernos de Sociologia**, Porto Alegre, v. 9, p. 49-87, 1998.

SIKKINK, K. **The Justice Cascade: How Human Rights Prosecutions are Changing Worlds Politics**. Nova Iorque: W.W. Norton and Company, 2011.

SILVA FILHO, J. C. M. da. Dever de Memória e a construção da História Viva: a atuação da Comissão de Anistia do Brasil na concretização do Direito à Memória e à Verdade. In: SANTOS, B. S.; ABRÃO, P.; SANTOS, C. M.; TORELLY, M. D. (org). **Repressão e memória política no contexto Ibero-americano**. Brasília: Ministério da Justiça; Portugal: Universidade de Coimbra, 2010.

SIMMONS, B. A. **Mobilizing for Human Rights: International Law in Domestic Politics**. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2009.

SOUZA, F. F. Operação Condor: Terrorismo de Estado no Cone Sul das Américas. **AEDOS**, UFRGS, v. 3, n.8, 2011.

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

TORSI, G. FERREIRA, L. de F. G.; TORELLY, M. D.; ABRÃO, P. (Orgs.). **Justiça de Transição: direito à justiça, à memória e à verdade**. João Pessoa: Editora da UFPB, 2014.

VIGEVANI, T.; OLIVEIRA, M. F. A política externa do governo Fernando Henrique Cardoso. **Tempo Social**, São Paulo, v. 15, n.2, p.31-61, nov. 2003.

WALTZ, K. N. **Theory of international politics**. Boston: McGraw-Hill, 1979.

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

ZYL, P. V. Promovendo a justiça transicional em sociedades pós-conflito. In: Reátegui, Félix (org.). **Justiça de transição: manual para a América Latina**. Brasília: Comissão de Anistia, Ministério da Justiça; Nova Iorque: Centro Internacional para a Justiça de Transição, 2011. p. 47-72.