

# Direitos fundamentais à verdade e à memória na transição brasileira: o papel da Comissão Nacional da Verdade

Rafael da Silva Alvim

Assessor-Chefe na Procuradoria Geral da República. Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO).

**Resumo:** O presente artigo se propõe a investigar e a apresentar, em breves linhas e à luz de uma prévia leitura axiológica dos direitos à memória e à verdade, um histórico das transformações institucionais e normativas concebidas no Estado brasileiro a partir do exame do conjunto de medidas de transição levadas a efeito desde o retorno ao regime democrático, ocorrido em 1985 e consolidado com a Constituição de 1988. Dentro do conjunto de medidas destinadas a tornar efetiva a transição para o regime democrático no Brasil, buscar-se-á examinar, em particular, o papel da Comissão Nacional da Verdade (CNV), instituída pela Lei Federal n. 12.528/2011, neste cenário de reformas e abertura de caminhos para uma robusta democracia. Proceder-se-á a uma análise da gênese, dos contornos, dos objetivos e dos resultados alcançados pela CNV, para que se verifique o seu alinhamento aos preceitos da justiça de transição e, além do mais, para que se examine a contribuição e a importância de uma Comissão da Verdade no caminho rumo à conclusão da transição no Brasil.

**Palavras-chave:** Memória. Transição. Comissão Nacional da Verdade.

**Abstract:** This paper aims to investigate and to present, in short lines, and under a previous axiological reading of the rights to memory and truth, a historic of the institutional and normative transformations conceived in Brazil from the exam of the set of transitional measures carried out since the return to the democratic regime occurred in 1985 and consolidated with the Constitution of 1988. Among the set of measures destined to make transitional

justice in Brazil effective, this article will examine, particularly, the role of the National Truth Commission, instituted by Federal Law 12.528/2011, in this scenario of reforms and opening of paths for a strong democracy. In this sense, there will be an analysis of the genesis, the outlines, the objectives and the results reached by the CNV, so that its alignment with the precepts of transitional justice can be verified and, furthermore, the contribution and the relevance of a Truth Commission in the path towards the conclusion of the transition in Brazil can be examined.

**Keywords:** Memory. Transition. National Truth Commission.

**Sumário:** 1 Introdução. 2 Os direitos à memória e à verdade. 3 Justiça de transição: contornos teóricos. 4 Panorama do processo de transição no Brasil de 1985 a 2015. 5 A Comissão Nacional da Verdade (CNV): Lei Federal n. 12.528/2011. 5.1 Características e objetivos. 5.2 Resultados. 6 Conclusões.

## 1 Introdução

O legado de graves violações de direitos humanos deixado por governos autoritários, marcados pela falta de comprometimento com o respeito e com a promoção de direitos fundamentais reconhecidos há muito pelo Estado em favor do homem, enseja das democracias que exsurtem uma resposta apta a prover reparação às vítimas dos abusos, bem como a prevenir uma nova ocorrência dessas violações cometidas em períodos obscuros de sua história recente.

A adoção dos mecanismos próprios da justiça de transição reflete o compromisso de governos democráticos com o esclarecimento do passado e com o repúdio à impunidade dos agentes que, sob o manto de um direito imposto pela força, perpetraram hediondas violações aos direitos humanos, vitimando centenas – ou, em alguns casos, milhares – de pessoas durante regimes autoritários.

Neste cenário, a busca e a revelação da verdade sobre os fatos ocorridos durante regimes de exceção são realizadas, entre outros meios, por intermédio do trabalho desempenhado pelas comissões da verdade, objetos do presente estudo, como relevantes instru-

mentos de investigação e esclarecimento acerca de graves violações de direitos humanos cometidas no passado.

O presente artigo, tendo por finalidade precípua investigar o contributo da Comissão Nacional da Verdade (CNV) para a efetivação da transição democrática no Brasil, propor-se-á, adiante, a uma investigação das características que aqui assumiu esta Comissão (aí incluídos, além de seu histórico, os seus contornos, finalidades e resultados), com os imprescindíveis aportes da Lei n. 12.528/2011 e do Relatório Final da CNV, trazido a público por força de disposição legal, na data de 16 de dezembro de 2014.

## **2 Os direitos à memória e à verdade**

Os Estados, na condução de processos de retorno a regimes democráticos em observância aos ditames da justiça de transição, dotados da árdua tarefa de dissipar as escuras nuvens deixadas pelos governos autoritários sobre as práticas envolvendo graves violações de direitos humanos, veem-se imbuídos do dever de empregar efetividade aos direitos à verdade e à memória (WOJCIECHOWSKI, 2013, p. 35) como forma de prover uma reparação adequada às vítimas e a seus familiares, bem como à sociedade como um todo. Como lecionam Sampaio e Lemos (2014, p. 207),

Elemento essencial da justiça de transição, o direito à memória e à verdade é tratado por cientistas políticos como um dos eixos centrais na transformação democrática de sociedades que abandonaram regimes ditatoriais. Com a pretensão de permitir a realização da justiça histórica [...], mencionado direito impõe a satisfação de diversas obrigações pelo Estado, que deve possibilitar aos indivíduos não só o conhecimento do maior número possível de documentos que retratem os fatos passados, como também permitir a atribuição de responsabilidade pelas violações aos direitos humanos praticadas pelo Estado durante um período autoritário.

Os direitos à memória e à verdade histórica encontram-se em relação simbiótica, não havendo cogitar-se de um adequado gozo do direito à memória sem que esta esteja impregnada da verdade

coligida dos documentos que relatem os fatos ocorridos no regime antecedente. Não sendo assim, resta comprometida – mais do que a definição dos rumos da sociedade – a conformação de uma identidade nacional. A estreita relação entre memória e verdade é explanada, com agudeza, por Torres e Moura (2014, p. 176):

A partir da busca da Verdade, portanto, revela-se o histórico do período e é possível construir a Memória daquele povo. De fato, de posse da Verdade é possível impedir que os acontecimentos atrozos que marcaram a sociedade sejam anulados da Memória nacional, e a busca pela verdade pode ser dita uma efetivação do Direito à Memória ou direito à Verdade. Em resumo, a Verdade permite a construção da Memória de determinada sociedade.

Outro grande matiz dos direitos à memória e à verdade histórica, mais do que a indispensável contribuição para a formação da memória nacional acerca de um passado de arbitrariedades e atozos violações de direitos humanos, reside no conhecimento e na conscientização sobre os hediondos erros anteriormente cometidos, com vistas à prevenção contra novas ocorrências no futuro e, em suma, à consolidação da democracia (SOARES; BASTOS, 2012, p. 56).

O resgate da realidade dos fatos ocorridos no passado, por mais graves que sejam, conduz vítimas e sociedade, como um todo, ao fim da sensação de ruptura causada pelo hiato histórico que a ocultação da verdade é capaz de manter. Mostra-se imprescindível, portanto, a constituição de comissões da verdade no bojo de processos transicionais em sociedades pós graves violações de direitos humanos, uma vez que a reconstituição da memória, fundada na verdade, é o meio pelo qual se pode reconquistar o sentimento de justiça, já que ela fornece o elo de continuidade e de coerência de uma pessoa ou de um grupo.

No caso brasileiro, em particular, pode-se perceber uma acentuada lentidão no que tange à promoção da verdade e da memória, consubstanciada na adoção de medidas institucionais destinadas a obter o esclarecimento dos fatos ocorridos durante a ditadura militar, haja vista as peculiaridades que marcaram a transição do regime autoritário para o democrático e que serão analisadas com

maior vagar adiante. Como observa Wojciechowski (2013, p. 151-152), o processo de abertura do regime militar “foi completamente arquitetado, manipulado e manejado pelos militares, de modo a garantir a transição pacífica para o regime democrático”.

Assim, as medidas legais e institucionais levadas a efeito para garantir a impunidade dos gestores do governo militar, mesmo após mais de trinta anos do fim da ditadura, encontram reflexo na falta de respostas às perguntas feitas envolvendo os fatos que marcaram o período, especialmente no que toca às acusações de graves violações de direitos humanos. Ainda segundo o diagnóstico de Wojciechowski (2013, p. 152),

[...] o arraigamento deste “continuismo autoritário” no país refletiu a inércia na adoção dos mecanismos de justiça transicional, não só por parte do governo pós-autoritário, mas dos governos democráticos que sucederam. Em razão disso, as escassas medidas implementadas até o momento, em grande parte, devem-se a iniciativas de setores da sociedade civil.

Como se pode verificar, o Estado brasileiro ainda não se mostrou totalmente capaz de prestar os devidos esclarecimentos, não só às famílias de indivíduos mortos e perseguidos pelo regime militar como também à própria sociedade, o que impede de se falar na consolidação plena de uma memória nacional. Vannuchi e Barbosa (2009, p. 59), em trabalho sobre o tema, identificam importante entrave à efetivação desses direitos:

No Brasil, [...] passadas mais de duas décadas do término do regime militar, ainda não se restaurou por inteiro a verdade. Por exemplo, ainda não foram totalmente disponibilizados à população os arquivos da ditadura, a despeito dos esforços empreendidos pela Secretaria Especial e pela Comissão. Ainda não se mostrou, em sua integralidade, o que realmente se passou no período ditatorial. Resistências em abrir os arquivos da ditadura ainda subsistem em importantes segmentos do Estado [...].

Em que pesem as amarras que ainda prejudicam a ação da justiça de transição no Brasil, onde se tem verificado, desde o retorno ao regime democrático, o recurso a meios precipuamente inden-

zatórios (FECHER, 2014, p. 220) como resposta ao legado de violações cometidas pelo governo ditatorial, hão de ser reconhecidas as iniciativas do Estado em prol do esclarecimento dos fatos ocorridos no pretérito, a serem examinadas com maior cuidado à frente.

Nesse sentido, as propostas formuladas no bojo do Terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3) assumem papel de proeminência para a promoção dos direitos à verdade e à memória. Por oportuno, colaciona-se a seguir trecho do programa em que se encontram as justificativas para as medidas governamentais relativas à afirmação desses direitos:

A história que não é transmitida de geração a geração torna-se esquecida e silenciada. O silêncio e o esquecimento das barbáries geram graves lacunas na experiência coletiva de construção da identidade nacional. Resgatando a memória e a verdade, o País adquire consciência superior sobre sua própria identidade, a democracia se fortalece. As tentações totalitárias são neutralizadas e crescem as possibilidades de erradicação definitiva de alguns resquícios daquele período sombrio, como a tortura, por exemplo, ainda persistente no cotidiano brasileiro (BRASIL, 2010, p. 170).

Assentadas as premissas teóricas básicas a respeito da conformação dogmática dos direitos à verdade e à memória, elementos basilares do desenvolvimento da justiça transicional, passar-se-á a analisar o fenômeno da justiça de transição, com a apresentação dos contornos dogmáticos mais comumente identificados na literatura nacional e estrangeira acerca do tema.

### **3 Justiça de transição: contornos teóricos**

A necessidade de se promover, com justiça, alterações institucionais, políticas e sociais num contexto de mudança de regimes – de um regime de exceção, marcado pela falta de representatividade e legitimidade democrática, para um governo em que se assegurem as liberdades e garantias individuais, pautado pelo Estado de Direito – remonta à antiguidade clássica. Em diversos períodos da história, governos autoritários e repressivos sucumbiram, cedendo espaço à restauração das democracias (WOJCIECHOWSKI, 2014, p. 351).

O estudo moderno da justiça de transição, consubstanciada neste conjunto de alterações estruturais em um dado território à luz do direito, com vistas, entre outros objetivos, à manutenção da paz, à reparação das vítimas do regime antecedente, e a evitar que o mesmo episódio torne a ocorrer, iniciou-se ao final da primeira metade do século XX, no pós Segunda Guerra Mundial, quando do julgamento dos bárbaros crimes cometidos durante o regime nazista na Alemanha, acompanhado de programas de desnazificação e da elaboração de leis voltadas à reparação de vítimas do regime.

A justiça de transição, a partir de então, assumiu características diversas, conforme as várias oportunidades em que ganhou aplicabilidade – tendo, por isso, na análise de Teitel (2003, p. 70), apresentado, até o momento, três fases distintas, cada uma configurada a partir dos contextos políticos e sociais em constante mutação ao redor do globo – isto é, de acordo com imperativos de otimismo (relacionado aos acelerados processos de democratização ao final da década de oitenta) ou de pessimismo (marcado, por exemplo, pela multiplicação de conflitos referentes à limpeza étnica, como ocorrido em Ruanda e em Srebrenica):

[...] a justiça transicional torna-se entendida como extraordinária e internacional no período pós-guerra após 1945. A Guerra Fria acaba com o internacionalismo desta primeira [...] fase da justiça de transição. A segunda fase, ou pós Guerra Fria, está associada com a onda de transições democráticas e de modernização que começou em 1989. Em direção ao final do século XX, a política global foi caracterizada por uma aceleração na resolução de conflitos e por um discurso persistente sobre a justiça através da lei e da sociedade. A terceira fase, ou de Estado estável, da justiça de transição, é associada às condições contemporâneas de conflito persistente que ensejam a criação de uma legislação normalizada sobre a violência.

A justiça de transição teve, em diversos países da América Latina, campo fértil à sua aplicabilidade, já que a região, no contexto da bipolarização criada pela Guerra Fria na segunda metade do século XX, foi marcada por governos autoritários comandados por juntas militares, cujo objetivo principal era extirpar a chamada

*ameaça comunista*, mantendo o alinhamento com o bloco ocidental pautado pelo modelo de livre mercado.

Desse modo, a partir da década de oitenta, como visto, o campo da justiça de transição tem recebido incrementos importantes (VAN ZYL, 2011, p. 47-48), sobretudo em razão da ampliação das operações da Organização das Nações Unidas e do reconhecimento da relação entre direitos humanos, desenvolvimento e pacificação. Os Estados vêm, desde então, adotando diversos mecanismos da justiça de transição para buscar a efetivação dos direitos da sociedade e das vítimas, punir os agentes do Estado que praticaram graves violações de direitos humanos, esclarecer os fatos ocorridos no passado e prevenir-se contra o retorno ao modelo de Estado autoritário. Esta é a análise empreendida por Sikkink e Walling (2007, p. 427), *in verbis*:

Mesmo após os regimes autoritários terem transitado em direção à democracia, os arquitetos das atrocidades comandadas pelo Estado tipicamente não enfrentaram processos judiciais por seus crimes. Em vez disso, para o bem da estabilidade ou da reconciliação, os líderes das transições preferiram oferecer anistias aos violadores de direitos humanos de regimes passados. Desde os anos 1980, contudo, os Estados estão cada vez mais utilizando diversos mecanismos da justiça de transição, incluindo julgamentos, comissões da verdade, reparações [...], museus e outros “lugares de memória”, arquivos e projetos de história oral, para dirigirem-se às violações passadas de direitos humanos.

Na linha do que foi elucidado pelas autoras acima referidas, pode-se verificar que a justiça de transição é um grande projeto de refundação constitucional de um Estado saído do obscurantismo autoritário, representado por um conjunto de mecanismos e métodos de construção da paz social (VAN ZYL, 2011, p. 47), caracterizados pela aplicabilidade restrita a períodos posteriores a conflitos envolvendo graves violações de direitos humanos.

Por intermédio desses mecanismos, objetiva-se atribuir reparações (pecuniárias ou não) às vítimas sobreviventes e aos familiares de mortos ou desaparecidos; investigar, processar e julgar os agentes do Estado responsáveis por aquelas violações; revelar a ver-

dade sobre os acontecimentos que marcaram o período autoritário (por meio das comissões da verdade); reformar as instituições identificadas com o abuso a direitos humanos; adotar outras medidas de cunho simbólico para marcar o respeito às vítimas do regime antecedente e o repúdio às práticas então adotadas; e, por derradeiro, promover a construção de uma identidade nacional e alcançar a reconciliação. Todos esses objetivos se destinam, em suma, à reconstrução ética e moral da sociedade traumatizada (SAMPAIO; LEMOS, 2014, p. 204).

Sendo a justiça de transição o conjunto desses mecanismos, os quais devem ser adotados conforme a realidade e a necessidade de cada país (MEZAROBBA, 2009, p. 41), haverá, portanto, objetivos diversos, verificados a partir dos “modelos de transição” expostos por Leão (2013, p. 83):

A justiça transicional pode ter distintas finalidades: compensar as vítimas da atuação arbitrária e violenta do Estado, pacificar a sociedade ou evitar que a experiência do passado se repita. A cada uma destas finalidades se pode associar um modelo. A satisfação das vítimas pressupõe a responsabilização dos agressores (modelo da punição). A pacificação da sociedade implica tomar medidas como a anistia, admitindo a ideia de que o perdão facilita a reconciliação (modelo da anistia). E, por último, a prevenção contra a repetição dos fatos inclui o esclarecimento da verdade e a preservação da memória (modelo da verdade). [Tradução livre do autor].

Resta claro, desta forma, que a escolha dos instrumentos postos à disposição dos Estados que atravessam períodos transicionais é feita levando-se em conta, entre outros fatores históricos e políticos, as peculiaridades do regime antecedente e as aspirações dos novos atores políticos e sociais (BRITO, 2010, p. 66). Assim, pode-se verificar, com base em experiências históricas recentes, que mudanças de regime empreendidas por meio de ruptura abrem um campo mais fértil à atuação dos mecanismos transicionais, enquanto aquelas pactuadas, em geral, restringem as possibilidades de promover a transição em sua integralidade. O caso da transição brasileira, como se sabe, centrou-se no “modelo da anistia”, justificando-se no perdão e na reconciliação nacional, para

os quais o esquecimento dos abusos do passado mostrava-se um requisito necessário.

Deve-se recordar que a todas essas medidas a serem adotadas pelos governos “recém-democráticos” correspondem direitos das vítimas, de forma particular, e da sociedade, de forma geral, quais sejam: o direito à justiça, o direito à verdade, o direito à compensação e o direito à existência de instituições reorganizadas, nas quais não mais haja pessoas ligadas ao antigo regime de governo. São estes, no dizer de Fachin (2014, p. 149), os *core terms* da justiça de transição.

Outro traço marcante das transições reside em que, em geral, durante o seu transcurso, as regras e procedimentos encontram-se nas mãos dos governantes autoritários, “os quais conservam um poder discricionário maior ou menor sobre o ordenamento jurídico e conseqüentemente sobre os direitos, consoante o caso ou a etapa em que se encontra a transição” (BORGES, 2012, p. 23).

Contudo, modernamente, já não é mais possível falar-se em retorno a modelos de governo democrático sem que o Estado esteja compelido a adotar mecanismos da justiça de transição, mesmo porque, nesta sua “terceira fase”, em que se vivencia um novo paradigma de Estado de Direito, ela emerge como uma reflexão primordial para a comunidade internacional. Como aduzem Sampaio e Lemos (2014, p. 208), em Estados saídos do autoritarismo, “torna-se obrigação pública a discussão dos (mal)ditos e das inverdades, da versão oficial do que aconteceu e, principalmente, do que se disse que não sucedeu”.

Sobretudo com o crescente processo de afirmação dos direitos humanos na ordem internacional, não se pode retornar a um regime democrático sem a prestação de contas acerca dos erros pretéritos. Isto porque, de acordo com Batista, Boiteux e Hollanda (2010, p. 57), o enfrentamento do passado é “mecanismo essencial para se superar os conflitos e desafios, prevenir futuras vitimizações e alcançar a verdadeira reconciliação e o respeito aos direitos humanos”.

Não se cogite, a partir do exposto, que a justiça de transição, pelo fato de se prestar a esclarecer violações pretéritas e a prover

justiça e reparação aos indivíduos que vivenciaram amargas e dolorosas experiências provocadas pelo “terror de Estado”<sup>1</sup>, seja um conjunto de mecanismos voltado somente para o passado. Como é cediço, um dos grandes escopos da justiça de transição é a prevenção contra o retorno à forma autoritária de governo. Este objetivo se reveste de especial importância em países de transição tardia – tais como o Brasil, em cuja história as páginas infelizes escritas pela ditadura militar são, como no dizer de Francisco Buarque de Hollanda, “passagem desbotada na memória das nossas novas gerações”. Assim lecionam Oliveira e Gomes (2014, p. 9):

Mas não é apenas aos mortos que a justiça de transição fala, sendo esse um erro corriqueiro relativo ao tema. Se é tanto de memória quanto de projeto que se trata, a justiça de transição tem como uma outra dimensão seu olhar ao futuro, seu olhar para as gerações vindouras, para aquelas e aqueles que não estão presentes não por não estarem mais, mas por não estarem ainda. A elas e eles, a justiça não é feita em memória, mas em projeto, em projeto de um país mais livre e mais igualitário, em condições de assegurar que os eventos de um passado de barbárie não se repitam.

Por fim, ressalte-se que o fenômeno da justiça de transição, uma vez aplicado com vistas ao atingimento da plenitude do regime democrático, no qual haja um processo constante de aprimoramento das instituições com o objetivo de assegurar, sempre na maior medida possível, o amplo exercício das liberdades constitucionais e democráticas, não deve ser visto como um processo finito. Dessa forma, a justiça de transição “vai se adaptando às condições do momento e às mudanças que vão evoluindo ao longo do tempo” (BRITO, 2010, p. 71), para alcançar um modelo de democracia pensado como um “processo infundável de construção e como abertura

---

1 De acordo com Bastos (2009, p. 171), o terror de Estado é “a organização sistemática e institucionalizada de um conjunto de instituições repressivas por meio de leis, prisões, execuções e julgamentos, que é utilizada como fórmula para criar um sentimento generalizado de angústia e atemorização nos indivíduos, a fim de que estes se mantenham consoante com os desígnios do governante e abstenham-se de questionamentos quanto às suas tomadas de decisões”.

infinita à pluralidade, uma transição que sempre já começou e que sempre nunca termina” (OLIVEIRA; GOMES, 2014, p. 10).

#### **4 Panorama do processo de transição no Brasil de 1985 a 2015**

Em breve análise do turbulento cenário político que se apresentava ao final da década de setenta, quando o governo capitaneado pelos militares já demonstrava sinais de desgaste – após passada a fase do *milagre econômico* brasileiro –, verificava-se a intensificação dos movimentos sociais desejosos pelo retorno das liberdades individuais e democráticas restringidas pelo regime autoritário, por meio dos quais se exigiam, igualmente, a volta dos exilados e a liberdade dos presos políticos.

Outrossim, mesmo com o agravamento crescente das pressões exercidas sobre os militares, o País ainda não acenava claramente para o retorno à democracia. Apenas após os *anos de chumbo*, inaugurados com a edição do Ato Institucional n. 5, prolongando-se até o término do governo do general Médici (isto é, de 1968 a 1974), destacou-se a política de opção pelo retorno ao governo democrático com uma abertura *lenta, gradual e segura* no governo Geisel.

Em 1979, já na gestão do general Figueiredo, sancionava-se a Lei n. 6.683/1979 (Lei de Anistia), que longe de promover a reconciliação nacional, suscita, até hoje, intensas discussões entre partidários e opositores da bilateralidade que tornou imunes à persecução criminal tanto os membros da sociedade civil quanto os agentes públicos do regime. Elucida Leão (2013, p. 85), a propósito, que a opção pelo modelo de anistia, ao final da década de setenta, “não se deveu propriamente a uma opção, senão a uma necessidade política, já que as condições vigentes naquele momento não propiciavam nenhuma alternativa”. [Tradução livre do autor].

A redemocratização do Estado brasileiro, em meados da década de oitenta, foi marcada sobretudo pela pressão política exercida pelas marchas a favor das *Diretas Já* e pela propositura da Emenda Dante de Oliveira, que, apesar de não aprovada, buscava reinstaurar o direito a voto direto para presidente da República. No fim desse processo, a

eleição, mesmo que ainda indireta, de Tancredo Neves, por meio do voto de colégio eleitoral, parecia marcar a iminência de uma nítida ruptura com o governo militar instaurado em 1964. Contudo, sua doença e posterior óbito fizeram com que o vice, José Sarney, ex-líder da ARENA<sup>2</sup> no Congresso Nacional, assumisse a Presidência.

Essa reviravolta no cenário político, somada à necessidade de se debelar a crise econômica instaurada ainda durante o final do regime militar, revelou-se decisiva para a definição dos rumos da justiça de transição no Brasil pós ditadura militar. A necessidade de concentrar esforços na tentativa de solucionar problemas em outras dimensões da vida do País acabou “por deslocar para um plano inferior as necessárias medidas para confrontar o passado” (MOURA; ZILLI; GHIDALEVICH, 2009, p. 196).

Além disso, ocupavam papel central no plano político as discussões em torno da formação e instalação da Assembleia Nacional Constituinte, formada a partir da Emenda Constitucional n. 26, de 27 de novembro de 1985, encarregada de conduzir os trabalhos que, ao cabo, trouxeram a lume a atual “Constituição Cidadã” (na expressão do deputado Ulysses Guimarães), de 5 de outubro de 1988, responsável pela “reconstrução de instituições democráticas e [pela] formação de um sistema de direitos e garantias que possam proteger os cidadãos” (KOZICKI; LORENZETTO, 2014, p. 138). A promulgação da Constituição de 1988 ocasionou também, em certa medida, uma modificação nas pautas de reivindicações dos movimentos sociais, como elucida Abrão (2014, p. 397):

[...] especialmente após a aprovação da Constituição, as pautas tradicionais dos movimentos de direitos humanos, relacionados à luta por liberdade política, são substituídas pelos “movimentos sociais de novo tipo”, caracterizados mais por criticar déficits estruturais dos arranjos institucionais e menos por propor alternativas de natureza política global. [...]. A luta por justiça de transição no Brasil não

---

2 A ARENA (Aliança Renovadora Nacional), partido político de viés eminentemente conservador fundado em abril de 1966, consubstanciava a representação parlamentar do regime militar no contexto do bipartidarismo instituído com o advento do Ato Institucional n. 2 (AI-2), de outubro de 1965.

constou da pauta desses novos movimentos sociais, ficando adstrita ao movimento dos familiares de mortos e desaparecidos políticos, sempre atuante e relevante, porém restrito a um pequeno número de famílias, e também ao movimento por reparação, capitaneado sobremaneira pelo movimento dos trabalhadores demitidos ou impedidos de trabalhar durante a ditadura em função do exercício de seu direito de associação ou de livre manifestação.

No período posterior à promulgação da CRFB/1988, poucos avanços se fizeram verificar em termos de efetivação dos direitos à memória, verdade e justiça. Toda essa conjuntura política, peculiar ao Estado brasileiro, muito contribuiu para a impunidade dos agentes do regime, bem como para a falta de esclarecimentos sobre os fatos do passado. Como se observa pela literatura, a transição negociada entre as classes políticas no poder, para o fim do regime militar e a transferência de poder para um presidente civil eleito indiretamente, “possibilitou um silenciamento institucional sobre os casos de tortura e desaparecimento político” (SILVA, 2014, p. 159).

Neste ponto, revela-se crucial tecer comentários sobre os efeitos da redemocratização *à brasileira*, feita de forma negociada, na conformação das atuais instituições democráticas. O arraigamento do autoritarismo vivenciado e reforçado durante o período militar marca a manutenção do silêncio e garante a impunidade dos agentes do regime pretérito. Essa impunidade, de acordo com Wojciechowski (2014, p. 366), “reflete sobre a sociedade brasileira, fragilizando a democracia e arraigando mazelas sociais, instrumentos de dominação social e, principalmente, a violência policial”. Corroborando tal posicionamento, Sikkink e Walling (2007, p. 62) observam ainda que, comparados os períodos anterior e posterior à redemocratização, há um declínio em práticas ligadas à preservação e à promoção dos direitos humanos no Brasil.

Assim, pode-se verificar, como o faz Vital Brasil (2011, p. 248), que a opção pelo silenciamento acerca dos fatos do passado foi uma “potente operação política que envolveu medidas de ordens variadas, jurídicas, de comunicação, educativas, que promoveram a invisibilidade da experiência brutal experimentada”. O delicado panorama político e social inerente à retomada do regime demo-

crático, na visão dos agentes de poder de então, não suportaria as consequências advindas da revelação dos crimes praticados pelo governo militar.

Dos governos José Sarney a Itamar Franco, pouco se avançou em termos de efetivação da justiça de transição no Brasil. Nesse ínterim, coube, sobretudo a organizações não governamentais institucionalmente vinculadas à promoção e à proteção dos direitos humanos, bem como aos familiares, a busca pela verdade sobre o paradeiro das vítimas do regime, além da reparação dos danos causados pelo Estado. Exemplo marcante verificado nesse período é a publicação do livro *Brasil: nunca mais*, resultado de trabalho realizado entre os anos de 1979 e 1985 pela Arquidiocese de São Paulo e pelo Conselho Mundial de Igrejas. Formado a partir da catalogação de dados constantes de processos políticos que tramitavam perante o Superior Tribunal Militar entre 1964 e 1979, a obra, representativa de um esforço para a descoberta da verdade acerca do antigo regime, foi também publicada fora do País, em virtude dos receios quanto ao risco de censura.

Apenas a partir do governo Fernando Henrique Cardoso (1995–2002) é que foram concebidas as primeiras medidas voltadas à reparação dos graves danos causados pelo Estado brasileiro durante o período de exceção. Do período datam dois importantes diplomas legislativos relacionados à justiça de transição: a Lei n. 9.140/1995 (Lei dos Desaparecidos) e a Lei n. 10.559/2002<sup>3</sup>, que regulamentou o art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 1988. O trabalho das comissões instituídas por esses dois diplomas legislativos, como informado no Relatório Final da CNV,

---

3 A Lei n. 10.559/2002 regulamentou o regime de anistia política, estabelecendo a competência do Ministro de Estado da Justiça para a declaração do benefício (arts. 3º, § 2º, e 10), e instituindo a Comissão de Anistia como órgão de assessoramento nas decisões acerca do assunto (art. 12). Ademais, o diploma também estipulou os direitos inerentes à condição de anistiado (art. 1º) e as situações que caracterizam perseguição política (art. 2º), indicando os critérios para a fixação das reparações econômicas às vítimas (arts. 4º a 9º).

[...] tem possibilitado um espaço privilegiado para a busca da verdade. O deferimento dos pedidos elaborados com base na Lei nº 9.140/1995 e na Lei nº 10.559/2001 significa conferir *status* público a uma versão constantemente negada por setores militares. Ainda que as duas comissões sejam consideradas comissões de reparação, ambas têm contribuído para a luta por memória, verdade e justiça no país (BRASIL, 2014, p. 28).

Assim, no que concerne ao papel desempenhado pelo Estado, verifica-se que a transição no Brasil assumiu caráter preponderantemente indenizatório, por meio de leis que fixaram valores a serem pagos aos sobreviventes ou aos familiares de vítimas do regime. Não houve, inicialmente, uma preocupação acerca da revelação e preservação da verdade e da memória nacionais – perspectiva esta que, felizmente, vem apresentando sensíveis modificações. Como elucidada Leão (2013, p. 88),

Juridicamente, a comunidade internacional começou, por um lado, a considerar imprescritíveis os delitos de violação dos direitos humanos, e, por outro lado, a questionar nos foros internacionais, a legalidade das chamadas “leis de autoanistia”. Politicamente, pelas expectativas geradas por este novo entorno jurídico externo e pelas pressões de novas instituições [...], a partir do qual as exigências das vítimas e suas famílias foram ganhando legitimidade e fazendo eco na sociedade, para exigir, passo a passo, a reorientação do modelo inicialmente adotado pelo Brasil. [Tradução livre do autor].

O perfil do processo transicional brasileiro, a partir do advento das duas leis acima mencionadas, passa a apresentar três particularidades: em primeiro lugar, as Comissões de Reparação têm revelado histórias de violações pouco conhecidas até então, contribuindo com a promoção do direito à verdade. Em segundo lugar, as Comissões têm documentado, de forma oficial, violações graves aos direitos humanos, o que tem permitido a judicialização das questões – promovendo, assim, o direito à justiça. Por último, os processos de reparação constituem um importante avanço na política de memória brasileira, representado tanto pela edição de obras basilares, como o livro *Direito à verdade e à memória*, quanto por iniciativas como as Caravanas da Anistia.

## **5 A Comissão Nacional da Verdade (CNV): Lei Federal n. 12.528/2011**

A criação de uma Comissão da Verdade, no Brasil, foi uma das medidas recomendadas no bojo do Terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), aprovado pelo Decreto n. 7.037, de 21 de dezembro de 2009. A efetivação dos direitos à memória e à verdade representava um dos eixos orientadores do PNDH-3 (art. 1º, VI, do Decreto), tendo por diretrizes o reconhecimento da memória e da verdade como direito humano da cidadania e dever do Estado (alínea *a*); a preservação da memória histórica e construção pública da verdade (alínea *b*); e a modernização da legislação relacionada com a promoção do direito à memória e à verdade, fortalecendo a democracia (alínea *c*).

O aludido decreto, em seu anexo, elucida cada um dos seis eixos orientadores do projeto, composto, ao total, por 25 diretrizes de atuação do Poder Executivo. Nesse sentido, um dos objetivos estratégicos da Diretriz 23 do PNDH-3 (reconhecimento da memória e da verdade como direito humano da cidadania e dever do Estado) foi

[...] promover a apuração e o esclarecimento público das violações de Direitos Humanos praticadas no contexto da repressão política ocorrida no Brasil no período fixado pelo art. 8º do ADCT da Constituição, a fim de efetivar o direito à memória e à verdade histórica e promover a reconciliação nacional.

Assim, com vistas a promover a efetivação desse objetivo estratégico, a ação programática a ser adotada consistia na designação de

[...] grupo de trabalho composto por representantes da Casa Civil, do Ministério da Justiça, do Ministério da Defesa e da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, para elaborar, até abril de 2010, projeto de lei que institua Comissão Nacional da Verdade, composta de forma plural e suprapartidária, com mandato e prazo definidos, para examinar as violações de Direitos Humanos praticadas no contexto da repressão política [...].

Deve-se notar, ainda, que as revelações de graves violações de direitos humanos trazidas à tona pelos trabalhos da Comissão

Especial de Mortos e Desaparecidos Políticos (CEMDP) e da Comissão de Anistia, bem como as críticas formuladas por organizações internacionais voltadas à defesa de direitos humanos e as pressões sociais pela apuração e responsabilização das atrocidades do passado, foram também fatores determinantes para a inclusão dos direitos à verdade e à memória como eixos norteadores do Terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos.

Foi assim que, em 20 de maio de 2010, o Poder Executivo submeteu à deliberação do Congresso Nacional o Projeto de Lei n. 7.376/2010, que criava “a Comissão Nacional da Verdade, no âmbito da Casa Civil da Presidência da República”. Após quase um ano e meio de tramitação, foi sancionada a Lei n. 12.528, de 18 de novembro de 2011, criando a CNV<sup>4</sup>.

Como consignado no Relatório Final, a instituição da CNV se deu num momento em que “o Brasil se via – e ainda se vê – obrigado a lidar com o legado de graves violações de direitos humanos, verificando-se resistência por parte de alguns setores do Estado, até mesmo de instâncias judiciais” (2014, p. 30).

Nesse contexto, a instituição da CNV representou uma nova frente de atuação oficial do Estado brasileiro em busca da revelação e do esclarecimento dos fatos ocorridos durante o regime militar, de molde a promover a efetivação dos direitos à verdade e à memória, imprescindíveis à realização da justiça de transição no Brasil, com a responsabilidade de atuar, como leciona Cury (2012, p. 314), com

[...] a imparcialidade e a independência política que faltaram ao Brasil no momento da queda da ditadura militar e da promulga-

---

4 Saliente-se, contudo, que apenas seis meses depois, em maio de 2012, o Decreto n. 7.727/2012 (posteriormente revogado pelo Decreto n. 7.919/2013) veio a aprovar o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão da CNV. A demora na instalação e início efetivo dos trabalhos da CNV ensejou a modificação da redação do art. 11 da Lei n. 12.528/2011 pela Medida Provisória n. 632/2013 (art. 25), posteriormente convertida na Lei n. 12.998, de 18 de junho de 2014. Desse modo, por fim restou fixada a data de 16 de dezembro de 2014 para a conclusão dos trabalhos da CNV e consequente entrega de seu Relatório Final.

ção da Constituição da República de 1988, e que impediram que, naquela ocasião, tivesse lugar uma efetiva justiça de transição.

Apesar do longo lapso temporal decorrido entre as violações de direitos humanos e a instalação da CNV – distanciamento potencialmente lesivo à condução dos trabalhos, uma vez que as experiências do direito comparado têm demonstrado que a efetividade das comissões tende a ser tão maior quanto mais próxima a sua instalação seja da época dos fatos –, a Comissão contou com relevantes aportes advindos dos trabalhos já realizados ao longo dos anos pela CEMDP e pela Comissão da Anistia. Tanto é assim que a própria lei instituidora, em seu art. 6º, previu a possibilidade de atuação integrada com esses órgãos. Nesse sentido é a redação da parte introdutória do Relatório Final da CNV:

[...] a instituição da CNV ocorreu quase 30 anos depois do fim da ditadura militar, reafirmando a perspectiva de que a passagem do tempo não arrefece as obrigações éticas e jurídicas a que o Brasil está vinculado. O tempo também adquire relevância por permitir que a CNV se beneficiasse dos esforços permanentes tanto de vítimas e de seus familiares e amigos na busca de memória, verdade e justiça, como das instituições que a precederam e conduziram o Estado a assumir a responsabilidade por graves violações de direitos humanos – como a CEMDP, a Comissão de Anistia e as comissões estaduais de reparação (BRASIL, 2014, p. 22).

## 5.1 Características e objetivos

Composta de forma pluralista, a CNV foi integrada por sete membros de reconhecida idoneidade e conduta ética, identificados com a defesa da democracia, da institucionalidade constitucional e com o respeito aos direitos humanos, nomeados pela presidente da República, assumindo mandato que durou até o término dos trabalhos da CNV (art. 2º, *caput* e § 2º, da lei). A escolha dos componentes da Comissão envolveu um delicado juízo político por parte da Presidência, cujo reflexo foi a demora de seis meses para a sua instalação efetiva. Assim observa Pereira (2014, p. 522):

A administração Dilma tentou alcançar o equilíbrio ao apontar os membros da Comissão da Verdade. Seis meses se passaram entre a aprovação da lei criando a Comissão da Verdade e a nomeação de seus membros. Isto sugere que alguns dos acordos foram resultados de consultas e negociações prolongadas. Não obstante, ao menos três questões foram debatidas: quem deveria ser nomeado para a comissão; a relação da comissão com a anistia; e o escopo das investigações da comissão. [Tradução livre do autor].

Os trabalhos desenvolvidos pela CNV não tiveram caráter persecutório ou jurisdicional (art. 4º, § 4º). Entretanto, em decorrência da prerrogativa, assegurada pela legislação, de “convocar, para entrevistas ou testemunho, pessoas que possam guardar qualquer relação com os fatos e circunstâncias examinados” (art. 4º, III), entendida essa convocação como ato coercitivo, e não como mero convite, a CNV pôde recorrer ao auxílio da Polícia Federal como forma de conduzir ex-agentes públicos eventualmente recalcitrantes em atender às referidas convocações – em que pese não haver obrigatoriedade do testemunho. As vítimas de violações, todavia, apresentaram-se voluntariamente ou foram convidadas a prestar seus depoimentos perante a CNV.

O testemunho prestado por vítimas que sobreviveram a violações de direitos humanos, ou por familiares de mortos e desaparecidos políticos, ocupou papel central no desenvolvimento dos trabalhos da CNV – sobretudo porque, como já discutido, a execução dos trabalhos da Comissão conviveu com a recusa sistemática dos chefes das Forças Armadas em franquear à inspeção dos membros da CNV as instalações que abrigam os arquivos datados da época da repressão.

Como referido, a Comissão Nacional da Verdade teve, no exercício de seu mister, o objetivo de efetivar os direitos à verdade e à memória. Conforme consta do Relatório Final, as ações da CNV

[...] visaram ao fortalecimento das instituições democráticas, procurando beneficiar, em um primeiro plano, toda a sociedade, composta inclusive por 82 milhões de brasileiros que nasceram já sob o regime democrático. [...] a CNV atuou com a convicção de que

o esclarecimento circunstanciado dos casos de detenção ilegal, tortura, morte, desaparecimento forçado e ocultação de cadáver, bem como a identificação de sua autoria e dos locais e instituições relacionados à prática dessas graves violações de direitos humanos, constitui dever elementar da solidariedade social e imperativo da decência [...] (BRASIL, 2014, p. 21).

Entretanto, verifica-se na legislação instituidora a ausência de previsão da disseminação de comissões da verdade pelo País. Em resposta a essa lacuna deixada pela legislação, a Comissão buscou estimular a criação desses órgãos de investigação em diversos estados, municípios, universidades, sindicatos e órgãos de classe (como a Ordem dos Advogados do Brasil). A instituição de outras comissões, por meio de ato normativo próprio, deflagrou a criação de uma rede difusa, que potencializou em grande medida os trabalhos desenvolvidos pela CNV.

A CNV, mesmo em decorrência do prazo exíguo conferido pela lei ao seu funcionamento, não buscou esclarecer, pormenorizadamente, os casos particulares de violações de direitos humanos – como o fazem até hoje a CEMDP e a Comissão da Anistia. O principal escopo foi o de apresentar um panorama do terror então praticado pelo Estado brasileiro, identificando padrões de violação e os responsáveis por esses episódios lamentáveis da história nacional. Mais importante ainda foi o compromisso da CNV com a reconstrução de versões falsas da história, documentadas de forma intencionalmente errônea por agentes da repressão. Confirma-se, a propósito, a lição de Torelly (2014, p. 220-221):

[...] importa destacar uma característica crucial da CNV brasileira: o Estado já reconheceu mortes e desaparecimentos políticos por meio da CEMDP, criada pela Lei n.º 9.140/1995, bem como inúmeras formas de perseguição política, entre elas exílios, banimentos, expulsões do país, demissões e afastamento de postos de trabalho, expulsão de escolas e universidades, por meio de sua Comissão de Anistia [...]. Neste sentido, o que objetiva a Comissão da Verdade é verificar os meios e contextos em que ocorreram estas graves violações, focando-se não somente nas mais graves, como a tortura,

mas também em outras mais sistemáticas e cujas instituições perpetradoras passaram por poucas reformas com vistas à não repetição.

O art. 3º da lei instituidora da CNV estabelece um rol de sete objetivos, todos relacionados à efetivação dos direitos à memória e à verdade e à promoção da reconciliação nacional, a serem atingidos pela Comissão com o exercício de suas funções. Para o cumprimento desses objetivos, foram delimitados os marcos material, legal, espacial e temporal dentro dos quais se desenvolveriam as atividades da CNV.

Em primeiro lugar, vê-se que os marcos material e temporal constam já do art. 1º da lei, uma vez que a finalidade da CNV consistiu no exame e no esclarecimento de graves violações de direitos humanos ocorridas entre os anos de 1946 e 1988 – o que fez com que a Comissão Nacional da Verdade fosse uma das comissões com maior marco temporal já existentes. A CNV teve, ainda, o mérito de promover investigações sobre grupos e organizações sociais cuja situação durante o período ditatorial historicamente tem sido relegada a um segundo plano. A partir do final de 2012, a CNV passou a desenvolver suas pesquisas, basicamente, por meio de grupos de trabalho coordenados pelos membros do colegiado – o que permitiu a descentralização das investigações e a autonomia das equipes de pesquisa.

Nesse sentido, o segundo volume do Relatório Final da CNV é totalmente dedicado à publicação de textos temáticos que abordam questões como violações de direitos humanos no meio militar; violações de direitos humanos dos trabalhadores, dos camponeses, dos povos indígenas; violações nas igrejas cristãs, nas universidades. Desenvolveram-se, também, importantes estudos sobre ditadura e homossexualidade, sobre civis que colaboraram com a ditadura e sobre a resistência da sociedade civil às graves violações de direitos humanos.

O marco legal, a seu turno, foi o da “responsabilidade do Estado, que consiste na obrigação de reparar de forma integral os danos e fazer cessar as consequências das violações de direitos humanos praticadas” (BRASIL, 2014, p. 37).

É oportuno registrar ter havido discussões a respeito da inclusão ou não da investigação de crimes praticados por membros da

resistência armada durante o período referido, no contexto da delimitação do marco material da CNV. Prevaleceu, contudo, a noção de que apenas os crimes praticados por agentes públicos seriam investigados, uma vez que a oposição armada foi julgada e reprimida em tribunais militares durante o período ditatorial. É relevante trazer à colação a observação de Pereira (2014, p. 523):

Esta decisão tinha lógica a partir de uma perspectiva dos direitos humanos, mas mostra a natureza polarizada do debate sobre o passado no Brasil e não permitiu que a Comissão da Verdade afirmasse, como pôde fazer sua congênere na África do Sul, que estava procurando por abusos de direitos humanos praticados por mais do que uma parte no conflito [...]. [Tradução livre do autor].

No que tange ao marco espacial, a CNV concentrou suas investigações sobre casos de graves violações de direitos humanos, ainda que ocorridos no exterior (art. 3º, II). Note-se que, ao dar à CNV competência para investigar casos ocorridos em outros países, a Lei n. 12.528/2011 autorizou um raro caso de extraterritorialidade entre as comissões da verdade.

Além dos objetivos a que legalmente a CNV se viu vinculada, outro escopo de sua atuação foi dar à realização de seus trabalhos a mais ampla divulgação possível, seja por sua própria natureza, afeta à obtenção e à disseminação da verdade acerca de fatos de grande relevância para a construção da identidade nacional, seja também para propagar, tanto quanto possível, a existência e a execução de seus trabalhos, para os quais o comparecimento e o testemunho voluntários de pessoas que guardassem relação com fatos do período investigado foram essenciais.

Por fim, em termos de orçamento, deve-se ressaltar que a CNV esteve vinculada à Casa Civil da Presidência da República (art. 10 da Lei n. 12.528/2011), para que fosse possível a concessão de suporte técnico e financeiro necessária ao desenvolvimento de suas atividades. Ademais, a lei criou um total de 14 cargos de direção e assessoramento superiores no âmbito da Administração Pública Federal (art. 9º). Referida disposição foi regulamentada pelo Decreto n. 7.919/2013, que remanejou cargos em comissão

para atividades da CNV, aumentando de 14 para 25 o número inicialmente previsto.

Cabe mencionar ainda que cada um de seus integrantes recebeu o valor mensal de R\$ 11.179,36, além de diárias e passagens para atender aos deslocamentos que, em razão do serviço desenvolvido, exigissem viagem para fora do local de domicílio (art. 7º, § 3º).

A Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2014 (Lei n. 12.952/2014) aprovou dotação orçamentária no valor de R\$ 8.300.000,00 em favor da CNV. Já a LOA de 2013 (Lei n. 12.798/2013) destinou à CNV um total de R\$ 10.000.000,00, cuja destinação foi demonstrada pelo Relatório de Gestão do Exercício de 2013, expedido pela Secretaria-Executiva da Casa Civil da Presidência da República<sup>5</sup>.

## 5.2 Resultados

Após dois anos e sete meses em exercício, a CNV entregou à Presidência da República, em sessão solene realizada em 16 de dezembro de 2014, o seu Relatório Final, dividido em três volumes (atividades da CNV, graves violações de direitos humanos, conclusões e recomendações; textos temáticos; relação de mortos e desaparecidos políticos, com circunstâncias de suas vidas e mortes).

Ao todo, a CNV colheu 1.121 depoimentos, sendo 132 deles de ex-agentes públicos; a Comissão realizou oitenta audiências e sessões públicas pelo País (sendo a primeira modalidade destinada especialmente à coleta de depoimentos e a segunda à apresentação

---

5 “Tendo sido aprovados R\$ 10 milhões, a CNV empenhou recursos da ordem de R\$ 8.843.399,30, dos quais foram efetivamente pagos R\$ 8.826.809,93. Do valor efetivamente pago, 79,30% foram destinados ao Projeto de Cooperação Técnica Internacional – BRA/13/011, recursos que estão sendo empregados na contratação de pesquisadores, assistentes administrativos em atividades de apoio à pesquisa e outras ações voltadas para a conclusão do Relatório Final. O valor restante foi dedicado ao pagamento de passagens (12,12%), diárias (5,02%) e pagamento de serviços terceirizados e eventos (3,55%).” Relatório disponível em: <<http://www.casacivil.gov.br/aceso-a-informacao/relatorios-de-gestao/relatorio-de-gestao-2013/relatorio-de-gestao-2013-versao-final.pdf/view>>. Acesso em: 16 fev. 2016.

de resultados do trabalho de investigação), visitando, ao todo, vinte estados da federação – por vezes, em parceria com outras comissões da verdade. Ademais, foram realizadas centenas de diligências investigativas, entre elas, dezenas de estudos periciais. De acordo com o Relatório Final,

[...] a CNV constituiu um núcleo pericial, para elucidar as circunstâncias das mortes de vítimas da ação repressora do Estado, bem como para caracterizar locais e métodos de tortura, execução, desaparecimento forçado e ocultação de cadáver. Com esse propósito, os peritos da CNV elaboraram laudos periciais e relatórios técnicos, realizaram entrevistas, exumações e pesquisas, coletaram depoimentos e participaram de diligências nas dependências de instalações militares. A partir dessas diligências, foi possível, por exemplo, confeccionar croquis da antiga distribuição de celas ou cômodos destinados a prisioneiros políticos, uma vez que os locais, em sua maioria, foram alterados ao longo do tempo (BRASIL, 2014, p. 53).

Assim, para que fossem ainda mais fidedignos os dados apresentados no Relatório Final, a CNV percorreu, durante quase um ano, unidades militares e outras instalações utilizadas pela repressão para a prática de graves violações de direitos humanos (os chamados “aparelhos”), ao mesmo tempo em que apoiou iniciativas para a transformação de locais de tortura e morte em espaços de memória. Os relatórios, bem como as diligências, além de servirem como prestação de contas do trabalho da CNV em diversos temas, ajudaram muito a divulgar o papel da Comissão para toda a sociedade.

Como se sabe, a CNV contou com os relevantes espólios da CEMDP e da Comissão de Anistia. Perceberam-se, contudo, dois importantes avanços relacionados ao esclarecimento de casos de mortes e desaparecimentos políticos, como se vê a seguir:

Primeiro, ao desenvolver seus trabalhos no período de 2012 a 2014, a CNV examinou os casos de morte e desaparecimento forçado em compasso com tratados e decisões de órgãos internacionais posteriores à Lei nº 9.140/1995 – o que a levou a classificar alguns casos de morte, assim considerados pela CEMDP, como casos de desa-

parecimento. Em segundo lugar, ao não exigir a comprovação de que mortos e desaparecidos tivessem participado ou sido acusados de participar de atividades políticas, a avaliação da CNV viabilizou um incremento qualitativo e quantitativo para a verificação daqueles que morreram e desapareceram no período entre 1964 e 1988 (BRASIL, 2014, p. 27).

Uma das vias de interlocução mais relevantes foi aquela que se buscou estabelecer com dirigentes das Forças Armadas. Durante todo o tempo de sua atuação, a CNV buscou o diálogo com as forças militares, na procura pela revelação de informações ainda ocultas envolvendo o período ditatorial, referentes a possíveis práticas de graves violações de direitos humanos. Como resultado, a secretaria executiva da CNV, ao promover um balanço do relacionamento institucional e da colaboração do Ministério da Defesa com as solicitações da Comissão, apurou que

[...] em resposta aos 43 ofícios até então enviados pela CNV à pasta, os comandos militares responderam não dispor de informações relativamente a 16 deles. Em dez dos ofícios recebidos, relativos a casos específicos de graves violações de direitos humanos, os comandos militares reiteraram informações em sua maior parte já conhecidas, uma vez que constavam dos acervos do AN e da CEMDP. Por seu turno, sete ofícios não haviam sido objeto de resposta pelo Ministério da Defesa ou pelos comandos militares. Os dez ofícios remanescentes foram parcialmente atendidos pelos comandos das Forças Armadas. Assim, cerca de um quarto do total de ofícios enviados pela CNV foi objeto de atendimento por parte do Ministério da Defesa e das Forças Armadas, e ainda assim em caráter parcial (BRASIL, 2014, p. 64).

A Comissão logrou, ainda, promover, mediante pedido dirigido às Forças Armadas, sindicâncias para a investigação da prática de graves violações de direitos humanos em suas próprias instalações. Contudo, em junho de 2014, o Ministério da Defesa encaminhou à CNV os relatórios das três sindicâncias, nos quais, de forma homogênea, se concluiu não ter havido nenhum desvio de finalidade quanto ao uso daquelas instalações.

Todos esses dados foram determinantes para a formulação das 29 recomendações constantes do Relatório Final da CNV<sup>6</sup>. Para tanto, também foram imprescindíveis as conclusões a que chegou a Comissão ao término de seus trabalhos. Confirmando a ocorrência sistemática de graves violações de direitos humanos ocorridas no período de 1946 a 1985, com prática acentuada durante os anos em que no Brasil esteve instalada a ditadura militar, a Comissão confirmou 434 mortes e desaparecimentos de vítimas, “sendo 191 os mortos, 210 os desaparecidos e 33 os desaparecidos cujos corpos tiveram seu paradeiro posteriormente localizado, um deles no curso do trabalho da CNV” (BRASIL, 2014, p. 963).

Revelou-se, ainda, que a prática de graves violações de direitos humanos por agentes investidos de poder pelo Estado brasileiro foi resultado de uma ação generalizada e sistemática do Estado brasileiro, já que, durante a ditadura militar, “a repressão e a eliminação de opositores políticos se converteram em política de Estado, concebida e implementada a partir de decisões emanadas da presidência da República e dos ministérios militares” (BRASIL, 2014, p. 963).

Por derradeiro, identificou a CNV que o cenário de graves violações de direitos humanos persiste nos dias atuais. Em decorrência das peculiaridades da transição brasileira, pautada pela premissa da anistia concedida aos agentes da repressão, a perpetuação desse quadro resulta, em grande parte, “do fato de que o cometimento de graves violações de direitos humanos verificado no passado não foi adequadamente denunciado, nem seus autores responsabilizados” (BRASIL, 2014, p. 964).

Com base em todos estes resultados e observações, a CNV pôde cumprir com seu desiderato legal, consubstanciado na contribuição para o esclarecimento de graves violações de direitos humanos e na promoção da reconciliação nacional. E isto foi feito, a uma,

---

6 É oportuno mencionar que as recomendações foram divididas entre “medidas institucionais”, “reformas institucionais e legais” e “medidas de seguimento das ações e recomendações da CNV”.

através da sistematização do imenso acervo de dados e informações a que teve acesso em seu breve período de existência, constantes de seu Relatório Final; a duas, pela formulação de recomendações ao Estado brasileiro, todas relacionadas à efetivação de medidas de transição que, ainda não adotadas no Brasil (ou adotadas de forma precária), têm o potencial de acelerar os processos de reconciliação e formação da identidade nacional – tais como o reconhecimento, pelas Forças Armadas, de sua responsabilidade pela ocorrência de graves violações de direitos humanos; o afastamento da anistia em relação aos agentes públicos que deram causa a estas violações; a criação de mecanismos de prevenção e combate à tortura; a promoção dos valores democráticos e dos direitos humanos na educação; e a preservação da memória das graves violações de direitos humanos.

O Relatório Final, sem dúvidas, representa o corolário do desenvolvimento dos trabalhos da CNV, que, agindo no cumprimento de suas finalidades legais e institucionais, colheu informações novas e sistematizou aquelas que já existiam nos arquivos públicos colocados à sua disposição – para, ao cabo, buscar identificar um padrão de violação de direitos humanos ocorrido entre os anos de 1946 e 1988, reconstruir parte da história nacional e, ainda, recomendar a adoção de medidas e políticas públicas com vistas à prevenção, à não repetição e à reconciliação nacional.

## **6 Conclusões**

Como visto, o extenso lapso temporal até que houvesse a ampliação do escopo de medidas voltadas à transição democrática no Estado brasileiro coloca em xeque a efetividade desse novo impulso oficial dado pelo Terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos. O Relatório Final da Comissão Nacional da Verdade custou caro aos cofres públicos. E a Comissão cumpriu com o seu dever, apontando elementos sensíveis à consolidação democrática e incrementando a agenda dos direitos humanos no Brasil.

Não se discute o mérito das investigações e pesquisas desenvolvidas no decorrer da existência da CNV, tampouco a consonância das recomendações formuladas pela Comissão aos anseios

da sociedade civil. É certo que a adoção de uma Comissão da Verdade, no caso brasileiro, cujo paradigma se consubstancia em uma Lei de Anistia bilateral, foi a melhor (ou, talvez, a única) alternativa à perseguição criminal dos ex-agentes da ditadura militar. Todavia, é bem de ver que as promessas da CNV, apresentadas no bojo da Lei n. 12.528/2011, não serão realizadas sem o empenho do Poder Executivo. As bases da efetivação dos direitos à memória e à verdade, bem como da promoção da reconciliação nacional, certamente foram lançadas através do legado da Comissão. O Relatório Final da CNV é emblemático, uma vez que representa esforço sem precedentes do Estado brasileiro para o esclarecimento de seu passado obscuro, marcado por graves violações de direitos humanos. Contudo, a concretização das medidas sugeridas pela Comissão ficará ao alvitre dos agentes políticos incumbidos de promover políticas públicas no Brasil.

É assim que, se por um lado, o desenvolvimento dos trabalhos da Comissão Nacional da Verdade (com reflexos diretos na elaboração do Relatório Final) se viu afetado pelo excessivo distanciamento temporal dos fatos investigados, tendo-se dado mais de duas décadas após findo o regime militar, por outro, a eficácia de seus resultados revela-se também contida, uma vez que, como indica a própria lei instituidora, a CNV teve o dever de formular recomendações ao Poder Público – as quais, por definição, não são revestidas de caráter vinculante.

Por conta dessas peculiaridades que marcam o processo brasileiro de revelação da verdade e construção da memória e da identidade nacionais, o Relatório Final da CNV não pode ser visto como um *ponto-final* no esclarecimento de graves violações de direitos humanos. A CNV deixa de existir; contudo, dezenas de outras comissões da verdade no território nacional prosseguem com suas próprias investigações, dando continuidade ao legado da CNV e fazendo com que a temática não seja novamente relegada à penumbra.

Nesse âmbito, deflagra-se, no singular cenário político evidenciado nos últimos anos, a premente necessidade de se fortalecer

rem as bases do Estado Democrático de Direito em que se constitui a República Federativa do Brasil, por meio da adoção dos mecanismos da justiça de transição – entre os quais a Comissão da Verdade, que em grande medida contribuiu para a efetivação dos direitos à verdade e à memória na transição brasileira.

## Referências

AMBOS, Kai; MALARINO, Ezequiel; ELSNER, Gisela (Eds.). *Justicia de Transición: informes de América Latina, Alemania, Italia y España*. Montevideo: Konrad Adenauer Stiftung, 2009.

BASTOS, Lucia Elena Arantes Ferreira. As leis de anistia face ao direito internacional e à justiça transicional. In: SOARES, Inês Virgínia Prado; KISHI, Sandra Akemi Shimada (Coord.). *Memória e verdade: a justiça de transição no Estado Democrático brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

BATISTA, Vanessa Oliveira; BOITEUX, Luciana; HOLLANDA, Cristina Buarque de. Justiça de transição e direitos humanos na América Latina e na África do Sul. *Revista OAB/RJ*, v. 25, n. 2, 2010.

BORGES, Bruno Barbosa. *Justiça de transição: a transição inconclusa e suas consequências na democracia brasileira*. Curitiba: Juruá, 2012.

BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. *Relatório*. Brasília: CNV, 2014.

\_\_\_\_\_. *Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)/ Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República*. ed. rev. Brasília: SEDH/PR, 2010.

BRITO, Alexandra Barahona de. Justiça transicional e a política da memória: uma visão global. *Revista Anistia Política e Justiça de Transição*, Brasília, Ministério da Justiça, n. 3, jan./jun. 2010.

CURY, Paula Maria Nasser. Comissão da Verdade: análise do caso brasileiro. *Revista Anistia Política e Justiça de Transição*, Brasília, n. 7, p. 314, jan./jun. 2012.

FACHIN, Melina Girardi. Direito humano ao desenvolvimento e justiça de transição: olhar para o passado, compreender o presente e projetar o futuro. In: PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado (Coords.). *Direitos humanos atual*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

FECHER, Viviane. Busca pela verdade: reflexões sobre as iniciativas oficiais e não oficiais de esclarecimento sobre as violações de direitos humanos praticadas durante a ditadura instalada no Brasil com o golpe de 1964. In: PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado (Coords.). *Direitos humanos atual*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

KOZICKI, Katya; LORENZETTO, Bruno Meneses. Entre o passado e o futuro: a não acabada transição no Brasil. In: PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado (Coords.). *Direitos humanos atual*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

LEÃO, Anna Mariani Carneiro. La Comisión de la Verdad en la trayectoria de la justicia transicional en Brasil. *Revista Derecho del Estado*, Bogotá, n. 30, enero-junio de 2013.

MEZAROBBA, Glenda. O que é justiça de transição? Uma análise a partir do caso brasileiro. In: SOARES, Inês Virgínia Prado; KISHI, Sandra Akemi Shimada. *Memória e verdade: a justiça de transição no Estado Democrático brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

MOURA, Maria Thereza Rocha de Assis; ZILLI, Marcos Alexandre Coelho; GHIDALEVICH, Fabíola Girão Monteconrado. Brasil. In: AMBOS, Kai; MALARINO, Ezequiel; ELSNER, Gisela (Eds.). *Justicia de Transición: informes de América Latina, Alemania, Italia y España*. Montevideu: Konrad Adenauer Stiftung, 2009.

OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni; GOMES, David Francisco Lopes. A história, a memória, os soberanos: a justiça de transição e o projeto constituinte do Estado Democrático de Direito. In: PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado (Coords.). *Direitos humanos atual*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

PEREIRA, Anthony W. Brazil's truth commission: opportunities and risks. In: PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado (Coords.). *Direitos humanos atual*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

REÁTEGUI, Félix (Coord.). *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.

SABADELL, Ana Lucia; SIMON, Jan-Michael; DIMOULIS, Dimitri. *Justiça de transição: das anistias às comissões da verdade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

SAMPAIO, José Adércio Leite; LEMOS, Eduardo Loureiro. Notas sobre o direito à memória e à verdade. In: PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado (Coords.). *Direitos humanos atual*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

SIKKINK, Kathryn; WALLING, Carrie Booth. The impact of human rights trials in Latin America. *Journal of Peace Research*, Thousand Oaks, v. 44, n. 4, 2007.

SILVA, Angela Moreira Domingues da. Perspectiva histórica sobre justiça da transição no Brasil: das certidões de “paradeiro ignorado” à criação da Comissão da Verdade. In: PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado (Coords.). *Direitos humanos atual*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

SOARES, Inês Virgínia Prado; BASTOS, Lucia Elena Arantes Ferreira. A verdade ilumina o direito ao desenvolvimento? Uma análise da potencialidade dos trabalhos da Comissão Nacional da Verdade no cenário brasileiro. *Revista Anistia Política e Justiça de Transição*, Brasília, n. 6, p. 56, jul./dez. 2011.

SOARES, Inês Virgínia Prado; KISHI, Sandra Akemi Shimada (Coord.). *Memória e verdade: a justiça de transição no Estado Democrático brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

TEITEL, Ruti. Transitional justice genealogy. *Harvard Human Rights Journal*, n. 69, v. 16, 2003.

TORRES, Edgard Marcelo Rocha; MOURA, Luiza Diamantino. Verdade, memória e justiça no caso “Gomes Lund e Outros”: uma análise a partir do conflito entre a sentença da CIDH e a confirmação da lei de anistia pelo STF. *Revista de Direito Brasileira*, a. 4, v. 7, jan./abr. 2014.

TOSI, Giuseppe; FERREIRA, Lúcia de Fátima Guerra; TORELLY, Marcelo D.; ABRÃO, Paulo (Orgs.). *Justiça de transição: direito à justiça, à memória e à verdade*. João Pessoa: UFPB, 2014.

VANNUCHI, Paulo; BARBOSA, Marco Antônio Rodrigues. Resgate da memória e da verdade: um direito de todos. In: SOARES, Inês Virgínia Prado; KISHI, Sandra Akemi Shimada (Coord.). *Memória e verdade: a justiça de transição no Estado Democrático brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

VAN ZYL, Paul. Promovendo a justiça transicional em sociedades pós-conflito. In: REÁTEGUI, Félix (Coord.). *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.

VITAL BRASIL, Vera. Dano e reparação no contexto da Comissão da Verdade: a questão do testemunho. *Revista Anistia Política e Justiça de Transição*, Brasília, Ministério da Justiça, n. 6, jul./dez. 2011.

WOJCIECHOWSKI, Paola Bianchi. *Leis de anistia e o sistema internacional de proteção dos direitos humanos: estudo comparativo Brasil, Argentina e Chile*. Prefácio de Flávia Piovesan. Curitiba: Juruá, 2013.

———. O impacto do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos e dos ditames da justiça transicional na interpretação e aplicação da Lei de Anistia Brasileira: a fragilização do Estado Democrático de Direito frente à denegação do direito à justiça. In: PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado (Coords.). *Direitos humanos atual*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.