

REDEMOCRATIZAÇÃO E DIREITO À REPARAÇÃO: ANÁLISE SOBRE AS COMISSÕES NACIONAIS DA VERDADE NO BRASIL E NA ARGENTINA¹

Carlos Alberto Esteves²
Paula Boarin³

RESUMO

Este artigo propõe quatro possibilidades de análise para a Comissão Nacional da Verdade, no Brasil, e para a Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas, na Argentina. Tendo em vista que esses países adotaram diferentes caminhos para a conformação do direito à reparação relativa às violações aos direitos humanos ao longo do referido período, pergunta-se quais abordagens podem fornecer elementos válidos para sua compreensão. Deste modo, intenciona-se explorar, em perspectiva comparada, as seguintes dimensões de análise: jurídico-transicional e institucional e participativa.

Palavras-chave: direitos humanos; direito à memória e à verdade; redemocratização.

ABSTRACT

This article proposes four possibilities of analyzes for the National Commission of Truth in Brazil and the National Commission on the Disappearance Persons in Argentina. These countries have adopted different paths for the establishment of the right to reparation regarding human rights violations during the period. In view of this fact, it is asked which approaches can provide valid elements for your comprehension. In this way, it is intended to explore, in a comparative perspective, the following dimensions of analysis: legal-transitional and institutional and participatory.

Keywords: human rights; right to memory and truth; redemocratization.

¹Artigo apresentado ao GT de Ciência Política da V Jornada de Ciências Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora.

²Mestrando em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais. Bolsista CAPES; Contato: carlosestevesbf@yahoo.com.br.

³Doutoranda em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais, Bolsista CAPES; Contato: paulaboarin@hotmail.com.

Introdução

Na América Latina, foram estabelecidas comissões da verdade em países como o Uruguai, Bolívia, Chile, Equador e Peru. Na Argentina, o mecanismo foi estabelecido entre os anos de 1983 e 1984, tendo o trabalho correspondido ao período autoritário (1976-1983) e o relatório final produzido em 1985 (BRAHM, 2004). A ditadura argentina teve fim com as eleições diretas de Raúl Alfonsín para a Presidência da República em dezembro de 1983, que, naquele mesmo ano, viria a estabelecer a Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas. Seu objetivo central era a investigação de pessoas desaparecidas ao longo do período, tendo como base um pacto civil-militar que estabelecia anistia para os envolvidos. Os doze membros, nomeados por Alfonsín, apresentaram relatório denominado “Nunca Más”, no qual consta um total de 8.690 casos de pessoas desaparecidas. Entretanto, mediante o pacto previamente estabelecido, o resultado da comissão enfrentou contestação de militares e parte da sociedade civil. Desse modo, ainda que tenham sido estabelecidas indenizações às vítimas, não foi possível construir um cenário de consenso na Argentina (CUERVAS, 2002; NOVARO, 2007).

Ainda assim, a comissão argentina é considerada uma experiência paradigmática em matéria de política pública de direitos humanos. O fato de ter sido instituída no cenário imediatamente posterior ao fim do regime autoritário aliado ao modelo de atuação de seus trabalhos – de natureza investigatória (MONTEIRO, 2016) – a tornou uma inspiração para os demais países da América Latina. Em contraste, o caso brasileiro chama a atenção pela morosidade de inserção da temática do direito à memória e à verdade no eixo estruturante das políticas públicas de direitos humanos. Somente em 2008, quando da realização da 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos, que tal direito passou a ser considerado uma das diretrizes do Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH). Embora já existissem alguns esforços no sentido de se implementar medidas capazes de promover uma justiça de transição no Brasil, apenas em 2011, com a promulgação da Lei nº 12528, foi instituída a Comissão Nacional da Verdade.

Conforme consta neste documento legislativo, os trabalhos da Comissão envolviam um plexo de ações que objetivavam o esclarecimento quanto às ostensivas violações de direitos humanos cometidas por agentes públicos no período de 18 de setembro de 1946 a 05 de outubro de 1988. Após a conclusão de seus trabalhos, que perdurou de 16 de maio de 2012 a 16 de dezembro de 2014,

a Comissão entregou um relatório à então Presidenta da República apontando que o Estado brasileiro foi responsável direto pelo cometimento de graves violações de direitos humanos e que tais violações caracterizam crimes contra a humanidade. Além disso, elencou o número de mortes e de desaparecimentos de responsabilidade dos agentes públicos estatais, evidenciando, ainda, a sistemática de funcionamento da repressão política no Brasil daquela época (MONTEIRO, 2016).

Diante disso, este artigo propõe quatro possibilidades de análise para a Comissão Nacional da Verdade, no Brasil, e para a Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas, na Argentina. Tendo em vista que esses países adotaram diferentes caminhos para a conformação do direito à reparação relativa às violações aos direitos humanos ao longo do referido período, pergunta-se quais abordagens podem fornecer elementos válidos para sua compreensão. Por esta razão, intenciona-se explorar, em perspectiva comparada, as seguintes dimensões de análise: jurídico-transicional e institucional e participativa. A categorização de tais dimensões parte dos principais pontos e vinculados pela literatura da Ciência Política ao tema. Partindo de uma abordagem qualitativa de análise, bibliográfica e documental, são levantados dados referentes a cada uma dessas dimensões, a fim de cotejá-los com as contribuições da literatura. Assim, será possível lançar luz sobre a temática, produzindo hipóteses explicativas viáveis para a construção de uma agenda de pesquisa.

1. Transição política no Brasil e na Argentina: um panorama

Segundo categorização traçada por Samuel Huntington (1994), o mundo moderno vivenciou três ondas de democratização, isto é, três processos de transição de regimes não-democráticos rumo à democracia. A América Latina, juntamente com o Sul e o Leste da Europa, é localizada, no âmbito desta tipologia, como pertencente à terceira e última onda, cujo lapso temporal envolve o período histórico posterior ao ano de 1974. Particularmente no que se refere às semelhanças e singularidades que caracterizam os processos de transição política dos países insertos nesta última onda, a literatura das Ciências Sociais, em especial da Ciência Política, tem centrado esforços no sentido de investigar quais foram as razões que determinaram o fim de períodos autoritários e a consequente construção de regimes democráticos.

Essas teorias realçam que, embora constituam exemplares desta última

onda de democratização, Brasil e Argentina passaram por regimes autoritários diferentes entre si, fato que repercutiu no modelo de transição democrática vivenciado por cada um. No que diz respeito às características dos regimes autoritários, enquanto a Argentina contou com um regime de exceção pouco ou nada institucionalizado, onde a repressão aos opositores se deu de maneira mais violenta, no Brasil o sistema ditatorial se desenvolveu a partir de normas instituídas, sendo que o combate aos opositores se dava de maneira menos violenta⁴ (BORGES & MARTINS, 2014).

Anthony Pereira (2008) verifica que o regime autoritário brasileiro não suspendeu plenamente a Constituição de 1946, mas editou atos institucionais isentos de revisão judicial. Além disso, identifica que existia um alto grau de consenso entre as elites judiciária e a civil-militar na aplicação das leis (notadamente a Lei de Segurança Nacional), associação esta que viabilizou uma repressão do tipo judicializada. De modo diverso, o regime de exceção argentino rompeu radicalmente com a ordem jurídica anteriormente vigente e desenvolveu um sistema de repressão do tipo extrajudicial, no qual a maioria dos tribunais não se envolvia no julgamento nos atos de repressão da oposição.

Dentro deste enquadramento, as condições que tornaram possível o fim dos regimes ditatoriais nesses países são também igualmente distintas, fato que repercute no modo como a transição para a democracia se processou em ambos os casos. Com relação a este aspecto, os teóricos da transição democrática apontam a possibilidade de se analisar os processos transicionais a partir duas perspectivas de análise: de um lado, *as explicações de ordem política*, do outro, *as explicações de ordem social*.

Sob o ponto de vista das variáveis políticas, o fator primordial que define a forma como ocorre os processos transicionais é a *atuação das elites*. Segundo Codato (2005, p. 85), os estudos que preconizam esse tipo de abordagem centram suas preocupações nas características dos interesses, valores e estratégias dos atores políticos, nos fatores internos de cada país no curso do processo de transição, e na “adoção de um conceito minimalista e pouco exigente de democracia”, isto é, como apenas um método de escolha e seleção de lideranças políticas.

⁴ Conforme assinalada Anthony Pereira (2008), apesar de a tortura ser muito difundida no Brasil, os desaparecimentos forçados eram relativamente raros. Na Argentina, por outro lado, a estratégia repressiva era significativamente mais drástica, pois contava com detenções secretas, aplicação de torturas sem interrogatórios e desaparecimentos sem explicações ou registros.

A explicação pela via da *atuação das elites* comporta a análise do conflito entre dois grupos políticos, os “duros” e os “brandos”. Considerando que os “duros” são aqueles atores que acreditam na permanência do projeto político ditatorial, rejeitando as propostas de liberalização política, e que os “brandos” são aqueles outros que, diluídos em meio aos “duros” nos momentos iniciais dos regimes de exceção, divergem destes quando percebem a possibilidade de colapso do sistema ditatorial e, com isso, se abrem às propostas liberalizantes (TRIBESS, 2012), O’Donnell e Schmitter (1988, p. 42) afirmam que a transição é “consequência – direta ou indireta – de importantes divisões no próprio regime autoritário, principalmente ao longo da fronteira flutuante que separa os duros dos brandos”⁵.

Para estes autores, as transições democráticas têm início quando “brandos” e “duros” passam a divergir quanto à possibilidade de abertura às propostas democratizantes. Enquanto os “duros” entendem não ser possível pôr fim ao regime ditatorial, mesmo diante da crescente resistência de vários setores sociais, os “brandos” compreendem a necessidade de os militares se abrirem às negociações com a oposição e, com isso, terem a possibilidade de controlar o processo de abertura política (TRIBESS, 2012). Este cenário de divergências conduz a uma crise de legitimidade do regime, circunstância que se desdobra no crescimento das mobilizações sociais. O aumento no nível da politização e da “ativação popular” (O’DONNELL & SCHMITTER, 1988) atinge seu ponto mais alto quando os “brandos” perdem o controle sobre este processo e quando os “linha-dura”, apesar de tentar impor um modelo de repressão ainda mais austero que no passado, não o conseguem, pois não há coesão interna às forças armadas para tal (TRIBESS, 2012).

Há aqui mais um ponto de contraste entre a Argentina e o Brasil. Se na Argentina os níveis de politização e de conflitos sociais atingiram altos patamares, de modo a rechaçar qualquer possibilidade de negociação entre a oposição e os militares – o que demarca que os “brandos” perderam o controle sobre o processo transicional –, no Brasil, os movimentos em prol da democratização, sobretudo o Diretas Já, “sucumbiram à figura de um líder moderado da oposição, Tancredo

⁵ No caso brasileiro, os “duros” correspondem aos “linha-dura” e os “brandos” aos “castelistas”, que acreditavam apenas em uma intervenção militar pontual, breve. No contexto argentino, também era evidente a divisão entre “duros” e “brandos”, sendo os “linha-dura” eram representados especificamente pela cavalaria do Exército (TRIBESS, 2012).

Neves, permitindo o adiamento, por mais quatro anos, das eleições diretas para a presidência” (TRIBESS, 2012, p. 24).

Acerca da negociação entre oposição e regime autoritário no processo transicional, os estudiosos da transitologia também apontam a noção de *pactos* como uma variável relevante, embora não necessária. Neste sentido, O’Donnell e Schmitter (1988) asseveram que os pactos constituem verdadeiros acordos políticos explícitos que, embora possam não ser publicamente explorados ou justificados, se prestam a definir as regras da trama política, de modo a identificar os interesses vitais dos grupos pactuantes. Exatamente por não constituírem uma variável necessária que os pactos não são observados no caso argentino, onde a transação entre militares e oposição foi praticamente rarefeita. De modo distinto, no Brasil, a transição se deu por meio de uma negociação entre as elites políticas dominantes no regime ditatorial e a oposição.

É com fundamento nesta distinção que O’Donnell (1988) sugere a existência de dois grandes modelos de transição: um que se dá pela via do *colapso*, outro que se estabelece pela via da *transação*, ou ainda, da *negociação*. O primeiro grupo diz respeito aos países cujos regimes autoritários foram economicamente destrutivos e onde a repressão ocorreu de forma mais ostensiva, de modo que a saída se deu de forma brusca e pela via da ruptura. Esse seria, dentre outros, o caso da Argentina. Diversamente, o segundo grupo faz referência ao conjunto de países onde o regime autoritário logrou um nível de desenvolvimento econômico relativamente expressivo e onde a repressão, embora existente, se fazia sentir de forma menos intensa e sistemática. Nestes casos, a alteração de regime, rumo à democracia, se deu de forma “transada”, razão pela qual os representantes dos regimes autoritários exerciam influência e pressão sobre os ritmos e agendas dos processos transicionais. Juntamente com Equador e Espanha, este é o caso do Brasil.

Em complemento, apesar de situada em outro quadrante, as *explicações de ordem social* enfatizam tanto a variável de *ordem econômica* quanto as relacionadas à *cultura política* e à *mobilização social* (BORGES & MARTINS, 2014). Trata-se, por assim dizer, de uma abordagem que leva em consideração elementos de ordem macroestrutural. Com fundamento no aspecto econômico, Przeworski e Limongi (1988) identificam que as crises econômicas ocorridas no final dos anos 1970 foram cruciais para a ocorrência dos processos de transição política tanto na Argentina quanto no Brasil. No entanto, a diferença que se estabelece entre esses países é que o sucesso econômico alcançado pelo Brasil, principalmente

em virtude do “milagre brasileiro”, teria colocado os militares numa condição de legitimidade propícia a liderar o processo de transição de forma controlada, enquanto na Argentina, como decorrência do insucesso econômico, os militares teriam sido retirados, pela sociedade civil, do controle do processo transicional (TRIBESS, 2012).

No que se refere à cultura política e à mobilização social, Avritzer (1995) argumenta que os processos transicionais não decorreram somente em função de fatores de natureza institucional, mas também, e sobretudo, da atuação de atores sociais e políticos. Como consequência, o autor entende que a cultura democrática, característica dos movimentos sociais, constitui uma variável fundamental, apta a explicar a derrubada dos regimes autoritários. No que tange especificamente aos casos analisados, verifica-se que a Argentina contou com uma sociedade politicamente mais engajada e ativa do que a brasileira, de modo que, também por essa razão, os argentinos teriam conseguido retirar das mãos dos militares o controle sobre o processo transicional, enquanto que, para o caso brasileiro, os militares continuaram a exercer influência (BORGES & MARTINS, 2014).

O fato é que tanto as teorias de transição que enfocam os aspectos políticos, em sentido estrito, quanto aquelas outras que levavam em consideração os elementos de ordem social estão preocupadas com um processo de consolidação da democracia que tenha em vista a consagração de regras de competição eleitoral e a criação de estratégias de atuação entre os atores que impeçam o regresso ao regime autoritário. Exatamente por preconizarem um modelo normativo de transição que, sob o ponto de vista da escolha racional, esteja livre de qualquer ameaça de regresso ao período ditatorial, que as teorias transicionais não levam em consideração – ou pelo menos não equacionam de forma apropriada – as reivindicações dos familiares e das vítimas diretas de violações de direitos humanos perpetradas durante estes regimes (QUINALHA, 2012). Em outros termos, tratar deste tema exigiria uma aposta em um modelo de democracia mais profundo que, por isso mesmo, não seria estratégico em um momento de incertezas e de riscos prementes da retomada do poder político pelos militares.

2. A dimensão da justiça de transição

Tendo em vista as limitações próprias das teorias da transição, outro grupo de teóricos tratou de questionar “os traços da justiça nos lapsos de excepcionalidade

política” (QUINALHA, 2012, p. 80), inaugurando o que se convencionou chamar de estudos de *justiça de transição*. Embora este termo não encerre uma dimensão unívoca, Quinhalha (2012, p. 83) advoga que uma ideia forte do conceito é aquela se traduz em uma justiça “adaptada a sociedades que estão atravessando ou recém-atravessaram situações extremas de violência ou conflito, cuja gravidade foi capaz de prejudicar a estabilidade política e a coesão social que fundavam a vida em comum”.

O empenho em prol da construção de uma teoria da justiça de transição envolveu o desenvolvimento de um elenco de pressupostos teóricos que, em conjunto, visam a verificar se, e em que medida, sociedades que foram submetidas a regimes autoritários conseguiram estabelecer um padrão de reconciliação com o passado e de consolidação de ordens democráticas (GENRO & ABRÃO, 2010), comprometidas com os direitos humanos.

Neste passo, promover uma justiça de transição plena demanda: (i) a promoção da reparação às vítimas; (ii) a construção da memória e da verdade; (iii) a regularização das funções do sistema de justiça, bem como do restabelecimento da igualdade perante a lei e; (iv) a reforma das instituições perpetradoras de direitos humanos (ABRÃO & TORELLY, 2010). Em conjunto, estas medidas visam a promover momentos de memória e verdade, e também a indenizar os familiares de vítimas dos regimes autoritários (HAMDAN et al., 2016).

No que se refere a este elenco de medidas, é possível identificar que o Brasil apresenta um nível de desenvolvimento da justiça de transição muito abaixo dos patamares verificados na Argentina. Da mesma forma que seu processo transicional, o Brasil tem desenvolvido estes mecanismos de maneira lenta e gradual, sendo, atualmente, o único país do Cone Sul que ainda sustenta a vigência de sua Lei de Anistia, fato que lhe rendeu condenação expressa pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. Segundo Hamdan, Machado e Grego (2016), a criação da Comissão Nacional da Verdade, em 2012, constitui a medida governamental mais avançada em matéria de respeito à memória e de busca pela verdade. Por razões como estas que se entende que a justiça de transição no Brasil aponta mais para o sentido de um esquecimento forçado, do que de enaltecimento da memória, de conhecimento da verdade e de reconciliação com o passado.

A Argentina, por outro lado, constitui um exemplo em matéria de justiça de transição. Conforme já visto, desde os primeiros momentos posteriores ao fim do regime autoritário, o país constituiu sua *Comisión Nacional sobre la Desaparición*

de Personas, e, posteriormente, revogou, de forma expressa, todas as legislações que anistiavam os autores de violações de direitos humanos (Lei de Pacificação Nacional, Lei do Ponto Final e Lei da Obediência Devida). Assim, enquanto no Brasil nenhum caso envolvendo perseguições políticas durante o regime autoritário foi judicializado, a Argentina já conta com a condenação de centenas de militares e civis responsáveis por prisões, torturas, mortes e desaparecimentos.

Portanto, as comissões da verdade emergem para governos democráticos ou em via de democratização como instrumento para a instauração de mecanismos de viabilização do direito à reparação frente às violações dos direitos, especialmente humanos, ocorridos ao longo de períodos, por exemplo, autoritários e de guerra. O objetivo das comissões da verdade, de modo geral, versa sobre a exploração dos fatos ocorridos em um determinado período de tempo, não dizendo respeito, portanto, a um acontecimento específico. São, normativamente, arranjos democráticos, movidos pela transparência e pelo acesso às informações privilegiadas concedidas pelo Estado (BRAHM, 2004; HAYNER, 2011; TEPPERMAN, 2002; THEISSEN, 2004).

3. As dimensões institucional e participativa

A implementação das comissões da verdade está fundamentada em diversas normas internacionais, entre as quais se encontram o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, de 1966 (CHEHAB & CRUZ, 2016). Nesse sentido, somado às características dessas comissões no Brasil e na Argentina, a partir da década de 1990 a Comissão Interamericana de Direitos Humanos apresentou medidas resolutivas acerca do legado autoritário dos regimes militares vividos por países da América Latina entre os anos 1970 e 1980. Tais medidas se referem à responsabilidade do Estado e de agentes públicos frente aos crimes contra os direitos humanos. Enquanto na Argentina seus efeitos podem ser observados, o Brasil apresenta resistência, o que significa dizer que essas medidas produziram diferentes resultados nesses países (FERNANDES, 2010).

Se as instituições importam, isto é, se não são meras arenas neutras, mas mecanismos que constroem resultados políticos (HALL & TAYLOR, 2008; MARCH & OLSEN, 2003), é importante rastrear os desenhos nos quais se dão os processos decisórios. Sob essa lente, é possível notar que o decreto presidencial foi a via de implementação das comissões da verdade em uma série de países, tais como Uruguai, Chile e Peru. Este foi também o caso da Argentina, que,

como visto anteriormente, teve a Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas estabelecida em momento imediatamente posterior ao fim do período ditatorial, em 1983, pelo Presidente Alfonsín. Em sistemas presidencialistas, a verificação de extensos poderes ao chefe do Executivo central leva à diminuição dos pontos de veto e aproxima determinadas políticas das preferências, em termos ideológico-partidários, do partido no governo (TSEBELIS, 2009).

No Brasil, porém, a Comissão Nacional da Verdade passou pelo crivo do Congresso Nacional para proposição de legislação a ela referente. Assim como salientado por Voigt (2013), as escolhas dos atores políticos são constrangidas pelas regras e normas institucionais, marcadas contextual e temporalmente, fazendo desses arranjos poderosas forças que agem na formação tanto dos interesses políticos como dos conflitos que irão surgir a partir das divergências entre os mesmos. Nesse sentido, observa-se que, ao contar com a contribuição dos parlamentares em sua composição, a comissão da verdade brasileira abarcou instrumentos de atuação mais amplos, que, por sua vez, dizem respeito à multiplicidade de preferências expressas. Também no caso brasileiro, o contexto institucional permitia que uma comissão da verdade fosse estabelecida pela via do decreto presidencial. Ao optar pela aprovação do Congresso Nacional, portanto, direcionou-se o processo, para além da recepção dos interesses diversos, à legitimidade que o corpo parlamentar confere às decisões políticas.

Ainda que a implementação da comissão fosse demanda permanente de certos setores da sociedade civil no país, somente em 2009, com o lançamento do terceiro Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3) no governo Lula da Silva, estabeleceu-se a norma que se constituiria em seu cimento institucional e político. Ao lado do texto constitucional, democrático, havia a necessidade de uma orientação capaz de viabilizar a elaboração de sua criação e de seus contornos, o que não teria sido possível no primeiro e no segundo planos nacionais de direitos humanos (PNDH-1 e PNDH-2). A inovação do PNDH-3 se concentra na formalização da proposta do estabelecimento da Comissão Nacional da Verdade. A partir do eixo orientador VI, o “Direito à memória e à verdade”, a diretriz 23 traz que o “reconhecimento da memória e da verdade como Direito Humano da cidadania é dever do Estado” (BRASIL, 2014; WEICHERT, 2014).

Desse modo, o estabelecimento da Comissão Nacional da Verdade passou a ser tido como estratégico para a consecução da política pública nacional de direitos humanos, tendo em vista seu objetivo de apurar e esclarecer violações. Sua potencialidade provocou intensos debates na sociedade civil, colocando a

pauta de direitos humanos no centro da atenção da opinião pública. O então ministro da Defesa, Nelson Jobim, entregou seu cargo, tal qual ameaçaram os três comandantes das Forças Armadas (Exército, Aeronáutica e Marinha). As reações contestatórias se estenderam a grupos católicos, ruralistas, membros da mídia, entre outros (WEICHERT, 2014).

Diante da centralidade desses atores políticos e segmentos, combinada às pressões dos mesmos dirigidas à Presidência da República, Lula emitiu decreto alterando o PNDH-3. Cabe aqui uma inflexão, na medida em que assumir o fator ideológico-partidário como explicativo para um determinado resultado político não significa que este será estático em relação a outros fatores. Em outras palavras, ainda que a preferência do partido no governo impacte a criação e/ou condução de uma determinada política pública de modo central, outras variáveis irão sobre ela incidir, a exemplo das pressões advindas dos interesses que se organizam na sociedade e, nesse sentido, dos recursos que eles desferem⁶.

Entre as modificações, verifica-se que, em parte, a atribuição da Comissão se limitaria ao acompanhamento e monitoramento da tramitação judicial de processos de responsabilização civil, quando antes se estendia também aos criminais. Além disso, o dispositivo se dirigia especificamente aos atos ocorridos entre 1964 e 1985, tendo sido alterado para o período compreendido entre 1946 e 1988 (WEICHERT, 2014). O caso argentino não foi diferente, uma vez que a Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas também não promoveu processos judiciais, sugerindo que o fator temporal de estabelecimento das comissões nos países de análise não incidiu sobre esse aspecto. Naquele país, os processos tiveram início somente após o relatório final da Comissão, embora o fato desta ter se dirigido especificamente ao período autoritário potencialmente tenha impactado no percurso dos mesmos.

Embora a questão do processamento civil ou penal dos perpetradores das violências e abusos cometidos não seja um dos objetivos fundamentais das

⁶ O processo que levou ao estabelecimento da comissão argentina, ainda que realizado via decreto presidencial, não evitou dissensos. Um exemplo foi a apresentação de um projeto poucos dias antes do decreto que criava a Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas, em dezembro de 1983. O deputado federal Augusto Conte apresentou o Proyecto de Resolución, visando a criação de comissão investigadora integrada por deputados. A função seria investigar as violações aos direitos humanos do Proceso de Reorganización Nacional. Porém, o projeto não chegou a ser apreciado pelos demais deputados (AGEITOS, 2002).

39 Comissões da Verdade já implementadas, sabe-se que o relatório final das Comissões, em muitos países, foi usado como instrumento pela Justiça para desencadear as ações civis e/ou penais contra os perpetradores. Além disso, o relatório ajuda na definição e no estabelecimento de políticas públicas de reparações individuais e/ou coletivas que são também uma exigência da Justiça de Transição (BRASIL, 2014, p. 9).

Longe de se tratar de uma questão apenas semântica, tais alterações deformam o sentido original da norma e, portanto, o desenho institucional da Comissão, seu alcance e seus resultados. Ainda assim, tal qual o previsto pelo PNDH-3 (diretriz 23, eixo VI), estabeleceu-se um grupo de trabalho composto por representantes da Casa Civil, Ministério da Justiça, Ministério da Defesa e Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, bem como por membros da sociedade civil. O Grupo de Trabalho, que tinha como meta a elaboração de um projeto de lei capaz de contemplar os dispositivos do PNDH-3, foi encerrado em 2010 com o envio do Projeto nº 7.376 para sanção presidencial. Uma vez assinado por Lula, o Projeto foi enviado ao Congresso Nacional e, após aprovação, a Lei nº 12.528, do ano de 2012, permitiu a criação da Comissão Nacional da Verdade, estabelecida na Casa Civil pela Presidenta Dilma Rousseff (BRASIL, 2014; WEICHERT, 2014).

Cabe ressaltar que, embora sem previsão legislativa, o caso brasileiro contou com uma disseminação cooperativa de comissões da verdade, tendo em vista seu estabelecimento nos âmbitos estadual, municipal, universitário e setorial, o que “possibilitou a multiplicação de esforços em um país com a dimensão do Brasil” (BRASIL, 2014, p. 33). Nos estados, por exemplo, o estabelecimento destas se deu tanto por meio de decreto do Poder Executivo, quanto via projeto de lei do Legislativo. Além disso, destacam-se os trabalhos do Arquivo Nacional, da Comissão da Anistia e da Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos enquanto fontes de informação para a Comissão Nacional da Verdade e a conformação de seu relatório final.

A Tabela 1 sistematiza os principais marcos legais e institucionais ligados ao direito à reparação no Brasil.

Tabela 1: Marcos legais e institucionais (1985-2014)

Ano	Norma	Conteúdo	Impacto
1985	Emenda Constitucional 126	Convocação da Assembleia Nacional Constituinte pelo Congresso Nacional	O processo constituinte reitera a determinação da lei de 1979, de concessão de anistia aos autores de crimes políticos ou conexos.
1988	Artigo 8 da Constituição Federal	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias	Disciplina a situação dos que foram alcançados por atos de exceção em virtude de motivações exclusivamente políticas no período entre 1946 e 1988
1995	Dossiê de mortos e desaparecidos políticos a partir de 1964	Sistematização de informações disponíveis no Brasil: nunca mais	Permitiu notoriedade, alguma transparência e acúmulo de conhecimento acerca dos impactos humanos ocorridos no período.
1995	Lei 9.140	Institui a Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos (CEMDP)	Reconhecimento de responsabilidade do Estado brasileiro pelas graves violações de direitos humanos praticadas pela ditadura militar
2002	Lei 10.559	Regulamenta o artigo 8 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da Constituição Federal	Disciplina a condição de anistiado político prevista na Constituição e reconhece a Comissão de Anistia, vinculada ao Ministério da Justiça como o órgão responsável por reparar atos de exceção, entre 1946 e 1988
2002	Lei 10.536	Amplia o termo final de aplicação da Lei 9.140 de agosto de 1979 para 5 de outubro de 1988	Alteração na Lei n 9.140/1995 frente à críticas apontadas pelos familiares dos mortos e desaparecidos
2004	Lei 10.875	Amplia a atribuição da CEMDP	Alteração na Lei n 9.140/1995 frente à críticas apontadas pelos familiares dos mortos e desaparecidos
2007	Apresentação do Relatório da CEMDP	Lançamento do livro Direito à memória e à verdade: Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos	Traz uma narrativa referente a cada um dos casos de morte e desaparecimento, além de síntese do processo administrativo e de reconhecimento da responsabilidade estatal. Também complementa a indenização pecuniária.
2009	PNDH-3	Lançamento do Plano	Formalização da proposta do estabelecimento da Comissão Nacional da Verdade
2010	Votação e posicionamento do Superior Tribunal Federal (STF)	Revisão da Lei 6.683/1979, a Lei de Anistia	Seguindo o voto do relator, ministro Eros Grau, o STF considerou não caber ao Poder Judiciário rever o acordo promovido pelo Poder Legislativo.
2010	Projeto nº 7.376	Envio para sanção presidencial	Resultado do Grupo de Trabalho estabelecido pelo PNDH-3
2011	Lei 12.528	Criação da Comissão Nacional da Verdade	Avança em relação à CEMDP
2012	Lei nº 12.528	Lançamento da Comissão Nacional da Verdade	Estabelecida na Casa Civil pela Presidenta Dilma Rousseff

2014	ADPF no 320	Ação promovida pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL)	Pretende que o STF reconheça a validade e o efeito vinculante da decisão da Corte Interamericana no caso Araguaia, requerendo que se declare que a Lei de Anistia não se aplica às graves violações de direitos humanos cometidas por agentes públicos, militares ou civis
2014	Parecer do procurador geral da República	A procuradoria-geral da República sustenta a impossibilidade de que a prescrição e a anistia constituam obstáculo para o processamento dos crimes contra a humanidade.	O parecer consolida o posicionamento que tem sido adotado pelo Ministério Público Federal desde a criação de grupo de trabalho relacionado ao tema da Justiça de Transição, em 2012.
2014	Relatório final da CNV	Realiza o preconizado pelo PNDH-3	O relatório da CNV avançou e interagiu com iniciativas institucionais e da sociedade civil que o antecederam

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de Brasil (2014)

Já o processo de instituição da comissão da verdade na Argentina, a Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas, acumulou menor número de marcos legais e institucionais ligados ao seu estabelecimento. “A criação da CONADEP inseria-se na série de medidas tomadas por Alfonsín para concluir o processo de transição política e, assim, atender às demandas da população por justiça e verdade” (BAUER, 2008, p. 4). Entre essas medidas, encontra-se o decreto presidencial 158, de 13 de dezembro de 1983, que determinou o processo para as juntas militares e originou o Proceso a las Juntas. Também o decreto 158 foi responsável pela anulação da anistia auto-atribuída aos militares.

As atribuições da Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas, definidas pelo artigo 2 do decreto presidencial que a instituiu, referiam-se ao recebimento de denúncias e provas, à averiguação do destino e paradeiro dos desaparecidos, às crianças cuja tutela foi retirada de seus pais, à denúncia de quaisquer tentativas de ocultação de provas e, por fim, à emissão do relatório final (AGEITOS, 2002; BAUER, 2008).

Tal qual o sinalizado por Bauer (2008), Ageitos (2002, p. 158) aponta para os critérios de escolha dos membros da Comissão, devendo os mesmos ser “personalidades caracterizadas por su celo en la defensa de los derechos humanos y por su prestigio en la vida pública del país”. Sendo assim, sua composição contou com Ernesto Sábató (presidente), Santiago M. López, Hugo D. Piucill e Horacio H. Huarte (deputados federais) e Graciela Fernández Meijide, Daniel

Salvador, Raúl Aragon, Alberto Mansur e Leopoldo Silgueira (secretários). Os membros foram Magdalena Ruiz Guiñazú, Ricardo Colombres, René Favaloro – que, posteriormente, renunciou –, Hilario Fernández Long, Carlos T. Gattinoni, Gregório Klimovsky, Marshall T. Meyer, Jaime F. de Nevares e Eduardo Rabossi.

Já a Comissão Nacional da Verdade, no Brasil, foi integrada por sete conselheiros a partir de designação presidencial. Ao longo de seu período de vigência, entre 2012 e 2014, a compuseram José Carlos Dias, José Paulo Cavalcanti Filho, Maria Rita Kehl, Paulo Sérgio Pinheiro e Rosa Maria Cardoso da Cunha, além de Claudio Lemos Fonteles e Gilson Langaro Dipp, que, embora designados para a composição inicial, desligaram-se antes da conclusão dos trabalhos. Em substituição, foi nomeado conselheiro Pedro Bohomoletz de Abreu Dallari, em setembro de 2013 (BRASIL, 2014).

No tocante à segunda face da dimensão proposta nesta seção, a da participação, observa-se que, nas instituições, o encorajamento da mobilização de preferências, ou o desencorajamento, é concebido a partir do reconhecimento da legitimidade de determinadas reivindicações ou da concessão de espaço institucionalizado para que atores tenham a oportunidade de expressar as suas demandas (IMMERGUT, 1992). Diante disso, outro aspecto relevante se deve à possibilidade da participação da sociedade civil nas comissões da verdade, tendo em vista que estas são “forjadas para privilegiar o dar conhecimento do seu trabalho à sociedade, por meio da publicização de suas oitivas, depoimentos e coleta de provas” (CHEHAB & CRUZ, 2016, p. 67).

Nesse sentido, observa-se a realização de cerca de cem eventos pela Comissão Nacional da Verdade no Brasil, entre os quais se destacam as audiências públicas. Esses espaços permitiam a conexão entre os trabalhos da Comissão Nacional com as comissões municipais e estaduais, uma vez que ocorreram em diversos locais do país. Além disso, tendo em vista a existência de comitês criados e compostos por membros da sociedade civil, sobretudo as audiências públicas se destacam como mecanismos de trocas de informação técnica e política entre seus membros formais e demais indivíduos e coletividades.

Como já observado, a constituição da comissão da verdade argentina, em 1983, contou com acordos prévios entre militares e grupos da sociedade civil. Naquilo que se refere ao primeiro, destaca-se a preponderância das Forças Armadas na defesa de pautas que giravam em torno da não superestimação dos crimes cometidos ao longo do período e da garantia da anistia para os responsáveis (CUERVAS, 2002). No Brasil, o imediato estabelecimento da Comissão Nacional

da Verdade, em 2012, também evidenciou conflitos de interesses. Os Clubes das Forças Armadas, por exemplo, reivindicaram que fossem investigados os crimes cometidos por militantes de esquerda, além de criticar o tratamento dado pelo Estado às suas famílias frente às dos militares. Quanto aos membros da sociedade civil, de acordo com Weichert (2014), observa-se que em ambos os países a construção da comissão se constituiu em forte demanda da sociedade civil, excetuando-se as parcelas conservadoras.

Considerações finais

Este artigo analisou o tema do direito à memória referente ao período ditatorial a partir da Comissão Nacional da Verdade, no Brasil, e da Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas, na Argentina. Tais países experienciaram distintos caminhos para a conformação do direito à reparação relativa às violações aos direitos humanos ao longo do referido período, levando ao questionamento sobre quais abordagens podem fornecer elementos válidos para enfrentar esta questão. Diante disso, explorou-se, em perspectiva comparada, as dimensões de análise jurídico-transicional e institucional e participativa. Partindo de uma abordagem qualitativa de análise, foram levantados dados referentes às dimensões, que, por sua vez, foram cotejados com algumas das contribuições da literatura.

Ressalta-se que, sob o ponto de vista de seus objetivos, o trabalho não pretendeu estabelecer relações causais válidas que pudessem explicar os fenômenos em estudo. Do mesmo modo, não colimou elencar hipóteses explicativas capazes de apontar as razões pelas quais o tema do direito à memória, no âmbito das comissões da verdade, produziu resultados distintos no Brasil e na Argentina. O foco deste estudo, ao revés, foi o de apenas explorar abordagens e dimensões analíticas que possam vir a contribuir para o desenvolvimento de estudos futuros que se dediquem às especificidades do tema.

Neste passo, a análise da dimensão político-jurídica permitiu constatar que, tanto sob o ponto de vista das características dos seus regimes autoritários, quanto no que diz respeito ao modo como se processou suas transições democráticas e ao formato de implementação de medidas de justiça de transição, Brasil e Argentina guardam, entre si, profundas diferenças. Neste sentido, aponta-se, com fundamento em uma análise contextual ampliada, que as particularidades de cada regime autoritário impactaram nos modelos de

transição política vislumbrados, que, por sua vez, reverberaram na execução das medidas atinentes a promover a justiça transicional – dentre elas, a instituição de comissões da verdade.

Se, por um lado, a Argentina foi um cenário onde se desenvolveu um regime autoritário mais austero e com baixo desempenho econômico, onde a transição política se deu pela via do colapso e onde as mobilizações sociais culminaram num maior desenvolvimento, em diferentes níveis, das medidas de recuperação da verdade e da memória, por outro lado, no Brasil, o regime ditatorial menos repressivo e com melhores desempenhos econômicos favoreceu o processamento da liberalização política pela via negociada, podendo ser essa uma das causas que explica o baixo nível de efetivação das providências justransicionais.

Naquilo que se refere às dimensões institucional e participativa, verifica-se que os diferentes percursos transcorridos para a implementação das comissões da verdade no Brasil e na Argentina podem ter sido impactados pelo processo de transição nesses países. Em seu desenvolvimento, esses percursos foram compostos por múltiplos atores, políticos e pertencentes à sociedade civil, que, combinados às arenas decisórias, arregimentaram resultados. Ainda que a participação política não possa ser concebida apenas em referência ao âmbito institucional, cabe destacar que, especificamente no caso brasileiro, a realização de audiências públicas propiciou o envolvimento democrático na política pública de direitos humanos, marcado, sobretudo, pelos fatores informacional e de conferência de legitimidade.

Finalmente, frente à necessidade de se propor hipóteses explicativas viáveis para a construção de uma agenda de pesquisa em torno do tema trabalhado neste artigo, destaca-se ser interessante rastrear o processo decisório que culminou na criação da Comissão Nacional da Verdade no Brasil. Além disso, e também para o caso argentino, é interessante investigar os limites e as possibilidades dessas experiências frente ao seu caráter não jurisdicional. Outra abordagem analítica pertinente se concentra nas audiências públicas e na imersão na temática da participação, mapeando os setores da sociedade civil que se mobilizaram e de que maneira seus interesses, e as disputas entre os mesmos, impactaram os resultados políticos produzidos. Cabe conferir espaço, ainda, para o aspecto descentralizado do caso brasileiro, refletindo autonomia e cooperação.

Referências bibliográficas

ABRÃO, T.; TORELLY, M. D. Justiça de Transição no Brasil: a dimensão da reparação. In: SANTOS, B. S.; ABRÃO, P.; SANTOS, C. M.; TORELLY, M. D. **Repressão e memória política no contexto ibero-brasileiro: estudos sobre Brasil, Guatemala, Moçambique, Peru e Portugal**. Brasília: Ministério da Justiça, Comissão de Anistia; Portugal: Universidade de Coimbra, Centro de Estudos Sociais, 2010.

AGEITOS, Stella Maris. **Historia de la impunidad: de las actas de Videla a los indultos de Menem**. Buenos Aires: Adriana Hidalgo, 2002.

AVRITZER, Leonardo. Cultura política, atores sociais e democratização: uma crítica às teorias da transição para a democracia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, n. 28, 1995.

BAUER, Caroline Silveira. A produção dos relatórios Nunca Mais na Argentina e no Brasil: aspectos das transições políticas e da constituição da memória sobre a repressão. **Revista de História Comparada**. V. 2, n. 1, 2008.

BORGES, J. S. ; MARTINS, F. B. . Opinião pública e transição democrática: uma análise comparada de Brasil e Argentina. **Revista Agenda Política**, v. 2, p. 175-203, 2014

BRAHM, Eric. Truth Commissions. In: **The Beyond Intractability Project**. 2004.

BRASIL. **Relatório da Comissão Nacional da Verdade**. Volume I. Disponível em: http://www.cnv.gov.br/images/pdf/relatorio/volume_1_digital.pdf. Acesso em: julho de 2017.

CHEHAB, I. M. C. V.; CRUZ, M. A. R. C. Perspectivas e desafios de comissões bi ou plurinacionais da verdade. In: FERREIRA, G. A.; SÉBASTIEN, K. B. D.; ARAÚJO, G. U. **V Encontro Internacional do CONPEDI**. Montevideo, Uruguai, 2016.

CODATO, Adriano. Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar à democracia. **Revista de Sociologia e Política** (UFPR. Impreso), Curitiba - PR, v. 25, p. 83-106, 2005.

CUERVAS, V. Truth Commissions: an uncertain path? Santiago de Chile, Corporación de Promoción y Defensa de los Derechos del Pueblo, 2002.

FERNANDES, P. Ditadura Militar na América Latina e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos: (in)justiça de transição no Brasil e Argentina. In: TRISTÁN, R.; GONZÁLEZ, P. C. XIV **Encuentro de Latinoamericanistas Españoles**: congreso internacional, Santiago de Compostela, Espanha, 2010.

GENRO, T.; ABRÃO, P. Memória histórica, justiça de transição e democracia sem fim. In: SANTOS, B. S.; ABRÃO, P.; SANTOS, C. M.; TORELLY, M. D. **Repressão e memória política no contexto ibero-brasileiro**: estudos sobre Brasil, Guatemala, Moçambique, Peru e Portugal. Brasília: Ministério da Justiça, Comissão de Anistia; Portugal: Universidade de Coimbra, Centro de Estudos Sociais, 2010.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. Astrês versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, p. 193-223, 2003.

HAMDAN, Lucas Diniz; MACHADO, Luisa Carmen Lima; GREGO, Luísa Côrtes. Por uma justiça de transição de fato: democracia, direito à verdade e à memória e as barreiras da lei da anistia no Brasil. **Revista de Ciências do Estado**, v. 1, n. 2, 2016.

HAYNER, P. B. **Unspeakable truths**: transitional justice and the challenge of Truth Commissions. 2. ed. New York: Routledge, 2011.

HUMPHREY, M. Reconciliation and the Therapeutic State. **Journal of Intercultural studies**. 26 (3), 203 – 220, 2005.

HUNTINGTON, Samuel P. **A terceira onda**: a democratização no final do século XX. São Paulo: Ática, 1994.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política. **Revista de Sociologia e Política**. V. 16, N. 31, p. 121-142. 2008.

MONTEIRO, F. J. **Arena política e justiça de transição**: narrativas históricas e o processo de instituição da Comissão Nacional da Verdade. Dissertação de

Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2016.

NOVARO, M. **Ditadura Militar Argentina 1976-1983: Do Golpe de Estado à Restauração Democrática.** São Paulo: Edição de EdUSP, 2007.

O'Donnell, G. Transições, continuidades e alguns paradoxos. In: O'Donnell, G; REIS, F. W. (Orgs.). **A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas.** São Paulo: Vértice; Revista dos Tribunais, 1988.

O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER Philippe. **Transições do regime autoritário: primeiras conclusões.** São Paulo: Vértice, 1988.

PEREIRA, Anthony W. Of judges and generals: security courts under authoritarian regimes in Argentina, Brazil, and Chile. In: GINSBURG, Tom. MOUSTAFA, Tamir (eds). **Rule by law: the politics of courts in authoritarian regimes.** Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

PRZEWORSKI, Adam; LIMONGI, Fernando. Democracia e desenvolvimento na América do Sul, 1946-1988. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 24, 1988.

QUINALHA, Renan Honório. **Justiça de transição: contornos do conceito.** 2012. 173 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia Jurídica) – Departamento de Filosofia e Teoria Geral do Direito, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2012.

TEPPERMAN, J. D. Truth and Consequences. **Foreign Affairs**. 81 (2), 128-145, 2002.

THEISSEN, G. Supporting justice, co-existence and reconciliation after armed conflict: strategies for dealing with the past. **Research Center for Constructive Conflict Management**. 1-18, 2004.

TRIBESS, Camila. **Considerações Teóricas sobre as transições políticas no Brasil e na Argentina.** 2012. 92 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Departamento de Ciências Sociais, Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2012.

TSEBELIS, G. Atores com Poder de Veto: como funcionam as instituições políticas. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

WEICHERT, M. A. O relatório da Comissão Nacional da Verdade: conquistas e desafios. **Projeto História**. São Paulo, n. 50, pp. 86-137 Ago, 2014.