

O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DA COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE

Bruna Ferrari Pereira¹

Área Temática: Derechos Humanos y Reformas Constitucionales

"Trabalho preparado para sua apresentação no X Congresso Latino-americano de Ciência Política (ALACIP), organizado conjuntamente pela Associação Latinoamericana de Ciência Política, a Associação Mexicana de Ciências Políticas (AMECIP) em colaboração com o Instituto Tecnológico de Estudos Superiores de Monterrey (ITESM), nos dias 31 de julho, 1, 2 e 3 de agosto 2019"

RESUMO: O artigo realiza uma análise dos trabalhos da Comissão Nacional da Verdade (CNV) que atuou no Brasil entre os anos de 2012 e 2014. O objetivo é partir das categorias de análise estabelecidas por Polsby (2008) para verificar sistematicamente como se deu o processo de institucionalização desta Comissão. Em seguida, desenvolve-se uma análise do impacto deste processo nos resultados concretos referentes às medidas de justiça transicional alcançados no país. Os resultados apontam que o baixo nível de autonomia da CNV, assim como a considerável rotatividade de seus membros trouxeram obstáculos à realização das suas atividades e ao alcance que as recomendações e conclusões presentes em seu relatório final poderiam ter atingido.

Palavras-chave: Institucionalização; Comissão da Verdade; Justiça de Transição.

Introdução

Neste artigo, realizamos uma análise dos trabalhos da Comissão Nacional da Verdade (CNV)² que atuou no Brasil entre os anos de 2012 e 2014 e temos como objetivo de investigar a forma como ocorreu o processo de institucionalização desta comissão. Este exame ocorrerá a partir dos indicadores delimitados por Polsby (2008), quais sejam: irreversibilidade e autonomia; delimitação funcional e complexidade; composição e carga de trabalho; seleção, rotação, conjunto de membros e líderes e normas profissionais e de conduta.

A CNV (criada pela Lei 12.528/2011) foi instituída pela Presidenta Dilma Rousseff em maio de 2012 com o objetivo de apurar e esclarecer as graves violações de direitos

¹ Mestra e Doutoranda em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR). Bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP). E-mail: brunaferrari03@gmail.com

² Por definição, Comissões da Verdade são mecanismos oficiais de apuração das violações dos direitos humanos instituídas para esclarecer e elucidar crimes cometidos em determinado momento histórico. Seu objetivo final é a produção de um relatório que torne público as violações aos direitos humanos, além de elaborar propostas e recomendações que fortaleçam a segurança pública e os direitos democráticos evitando a repetição destas violações. (POLITI,2009).

humanos praticadas pelo Estado entre os anos de 1946 e 1988. Esta Comissão foi formada por um grupo de oito integrantes além de pesquisadores colaboradores.

Após dois anos e sete meses de trabalho, em cerimônia oficial no Palácio do Planalto, a CNV entregou à Presidenta o relatório final de suas atividades no dia 10 de dezembro de 2014. Durante a cerimônia oficial, a Presidenta afirmou que “O trabalho dessa Comissão faz crescer a possibilidade de o Brasil ter um futuro plenamente democrático e livre de ameaças autoritárias” E ainda esclareceu “A verdade não significa revanchismo. A verdade não deve ser motivo para ódio ou acerto de contas. [A verdade] Liberta daquilo que permaneceu oculto, de lugares que nós não sabemos aonde foram depositados corpos de muitas pessoas”³.

O fato de a CNV ser instituída por Dilma é significativo no contexto democrático brasileiro, pois durante o regime ditatorial ela foi presa e torturada por dois anos devido à sua participação em organizações de luta armada. Foi apenas no ano de 1979 que ingressou na carreira política, sendo eleita Presidenta pelo Partido dos Trabalhadores (PT) em 2010.

Apesar dos importantes poderes e funções de que gozou a Comissão da Verdade no Brasil ela possuiu um fator limitante: a Lei nº 6.683 de 28 de agosto de 1979⁴, a qual permite que os responsáveis por violações de direitos humanos durante o período ditatorial não respondam judicialmente por seus atos, ainda que a CNV tenha recomendado o seu julgamento.

O período examinado pela CNV refere-se aos anos entre 1946 e 1988. A escolha deste recorte temporal foi motivo de diversas discussões, principalmente devido à pressão de setores militares para que a Comissão não tivesse como foco de suas atividades o período ditatorial (1964-1985), conforme sugerido pelo Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3) publicado em 2009. No entanto, devido às pressões inclusive do Ministro da Defesa na época, o texto foi alterado e o período analisado pela Comissão foi alterado, de modo a não compreender apenas o período ditatorial-militar no Brasil (1964-1985).

³ PORTAL PLANALTO." Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante Entrega do Relatório Final da Comissão Nacional da Verdade. Brasília. 10-12-2014. Disponível em: [Http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discorso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-entrega-do-relatorio-final-da-comissao-nacional-da-verdade-brasil-df](http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discorso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-entrega-do-relatorio-final-da-comissao-nacional-da-verdade-brasil-df). Acesso em 10 de abril de 2018.

⁴ A lei 6638/79 foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988 e não permite o julgamento de crimes considerados políticos e eleitorais praticados por servidores dos poderes Legislativo, Judiciário e por militares no período de 2 de setembro de 1961 a 15 de agosto de 1979.

A partir destas problematizações, este artigo buscará identificar através da análise documental do relatório final da CNV e da atuação da Comissão ao longo de seus 31 meses de trabalho como ocorreu seu processo de institucionalização. Para tanto, examinaremos a proposta de sua criação no PNDH-3, o texto da Lei 12528/2011 e o relatório final da Comissão publicado em 2014.

No início do artigo realizamos uma contextualização histórica da transição democrática no Brasil, com seus principais momentos e atores políticos, além de um debate sobre o processo de transição negociada pelo qual o país passou. No segundo momento, apresentamos o conceito de justiça de transição, bem como os principais autores que o utilizam e sua aplicação ao caso brasileiro.

Como este artigo trata do processo de institucionalização da CNV, na seção teórica apresentamos também um breve histórico da teoria institucionalista, seus autores mais relevantes e a forma como esta teoria se desenvolveu na Ciência Política brasileira.

Na seção da análise de dados e indicadores, realizamos um exame documental do texto da Lei 12.528/2011 que instituiu a Comissão, do texto do Decreto nº 7.037 de 21 de dezembro de 2009, que aprovou o PNDH-3, bem como do Capítulo I do relatório final da Comissão, o qual aborda o mandato legal da CNV e do Capítulo XVIII que trata das suas conclusões e recomendações. Estas análises terão seu enfoque no processo de institucionalização da CNV.

Ao final o artigo traz um balanço dos momentos de interação decisivos entre dos principais atores envolvidos neste processo de institucionalização e identificando como este processo impactou nos resultados concretos de justiça de transição alcançados no país.

1.0 A transição para a democracia no Brasil: 1985

No que se refere às publicações sobre regimes autoritários e transitologia⁵, há diversos autores que analisam e comparam estas transições no Brasil e no mundo e sustentam diferentes explicações para a queda destes regimes como: as crises econômicas, o surgimento de novas lideranças e instituições e o fortalecimento dos movimentos de resistência. Assim, a partir da década de 1970 surgiu uma série de sistematizações teóricas sobre a transitologia as quais nos forneceram importantes

⁵ A transitologia articula uma sistematização teórica a partir das experiências de mudança de regime político acontecidas, desde 1974, no sul da Europa e na América Latina, e oferece ferramentas necessárias para estudar estas e outras mudanças de regimes ocorridas a partir de então (VITULLO,2001).

ferramentas analíticas para a compreensão deste fenômeno em diferentes países e períodos (Vitullo, 2001; Geddes,2001; D'araújo, 2015).

Dentre os aspectos mais analisados nas transições democráticas estão os agentes causais que podem levar regimes ditatoriais à queda, esses agentes podem ser: o aumento expressivo de levantes populares e protestos (Geddes,2001,248) e a relação entre desenvolvimento econômico, desigualdade e pressões para a mudança de regime (Ansell e Samuels,2014,151). No entanto, é importante considerar que a relação entre desenvolvimento econômico e democracia não é direta, e que outros fatores podem influenciar mais significativamente no processo de democratização (O'donnell *et al*,1986; Hagopian e Mainwaring, 1987; Linz e Stepan,1995; Teitel,2003; Sikkink, 2011).

Ainda sobre estes mecanismos causais, no caso dos regimes autoritários militares, os desacordos e rupturas internas possuem um papel relevante para a liberalização do regime, o que destaca a importância dos atores envolvidos nos processos de transição e a autonomia de suas decisões, tornando o curso da transição mais dinâmico e incerto (O'donnell *et al*,1986,42).

Neste debate, também teve destaque os aspectos que caracterizariam a consolidação democrática: liberdade de expressão e interesses; autonomia de partidos, lideranças e instituições enquanto canais de intermediação entre a sociedade civil e o Estado; reconhecimento do Estado de Direito pela sociedade civil, política e pelo próprio Estado; a existência de uma burocracia estatal subordinada ao governo, capaz de prestar os serviços básicos à população; e uma sociedade econômica institucionalizada (Linz e Stepan, 1995).

No entanto, alguns estudiosos observam que após o fim do governo autoritário, o Brasil não conseguiu estabelecer um regime democrático bem definido, de forma que as instituições políticas ao invés de serem baluartes da ordem democrática, continuam a permitir certos tipos de dominação autoritária resguardando às Forças Armadas o poder de veto na arena política (Hagopian e Mainwaring, 1987).

Ainda no campo da transitologia, outro conceito que passou a ser muito utilizado nas interpretações do caso brasileiro foi o de transição negociada (Oliveira, 2000; O'donnell,1996; Weffort,1992). De acordo com esta perspectiva, a transição política da ditadura militar para a democracia no Brasil em 1985 foi um processo permeado por diversos acordos entre civis e militares, através dos quais ficou garantido a estes uma série de privilégios e autonomia. Este conceito já consolidado na Ciência Política foi abordado por diversos autores, conforme tratamos a seguir.

Muitas das análises deste processo político consideram a cultura política do país e da organização institucional do Estado ao verificar como o modelo de transição negociada manteve no cenário político grupos que haviam colaborado com governo autoritário, garantindo a permanência dos antigos vícios das instituições políticas as quais apesar de novas, eram geridas pelos mesmos membros do regime anterior. (Oliveira, 2000, p. 13).

Assim, a transição democrática brasileira, envolveu pactos informais e com participação restrita os quais estabeleceram acordos entre militares, representantes civis pró-ditadura e oposição. Estas articulações foram ocultas da opinião pública e das principais instituições políticas e tiveram como consequência a cristalização da configuração político institucional devido às resistências das elites e à continuidade de determinadas práticas políticas (O'donnell, 1996, p. 42).

Neste sentido, o processo eleitoral de 1985 teve mais um sentido simbólico do que de efetiva renovação do poder, pois a transição brasileira não desafiou o poder da burguesia mas consolidou-se como um projeto de conciliação nacional tradicional e elitista, o que tornou a transição para a democracia um processo marcado por uma considerável continuidade do regime ditatorial anterior (Weffort, 1992, p.25).

2.0 O conceito de Justiça de Transição

No que se refere às medidas tomadas por estados democráticos pós-ditatoriais, o conceito de justiça de transição tem alcançado amplo espaço na literatura recente. O termo pode ser definido como uma concepção de justiça associada a períodos de mudança política, caracterizada pela resposta legal no combate às irregularidades de regimes repressores anteriores. (Teitel, 2003, p.73).

A genealogia da justiça de transição está intimamente relacionada a períodos de mudança política em que houve a reconstituição de Estados democráticos de direito, e ela pode ser dividida em três fases essenciais: Iniciando pelas duas Guerras Mundiais, atingindo sua segunda fase no período pós Guerra Fria (Teitel, 2003, p. 70) onde houve diversas modernizações e transições democráticas e sua terceira fase nos dias atuais permeados pelo conflito persistente e pela normalidade do direito à violência. (Teitel, 2003, p. 70).

Ao analisar a genealogia da justiça de transição também devem ser consideradas as condições políticas e jurídicas durante períodos de ruptura, além da cultura local de cada sociedade, sem deixar, no entanto, de considerar os aspectos comuns de sociedades que passam por rupturas políticas. (Teitel, 2003, p. 93).

Em 1988, foram estabelecidas diversas obrigações legais aos Estados que ratificaram acordos internacionais no contexto da ONU, como: a) adotar medidas preventivas de violações aos direitos humanos; b) oferecer mecanismos de elucidação de situações de violência; c) dispor de um aparato legal que responsabilize agentes que tenham praticado as violações; d) garantir a reparação das vítimas, através de ações que visem à reparação material e simbólica. (Bickford,2004, p.38).

No bojo destas obrigações legais, observa-se o aumento de julgamentos, inclusive de chefes de Estado por violações de direitos humanos cometidas no passado. Estes julgamentos ocorrem a partir do processo de revisão da Lei da Anistia (uma nova tendência entre esses regimes), promovendo um desenvolvimento de uma Justiça de Cascata, uma revolução nas formas de *accountability* sobre violações cometidas em um passado recente (Sikkink,2011, p. 4).

O conceito de Justiça de Cascata se vincula ao de justiça de transição, quando é possível notar um aumento nos esforços dos Estados para apurar violações de direitos humanos tanto nacional como internacionalmente desde meados dos anos 1980. Assim, os mecanismos de justiça de transição (Comissões da Verdade e julgamentos internos, e internacionais) são parte de um fenômeno global diretamente relacionado ao aumento da responsabilidade criminal individual por violações aos direitos humanos (Sikkink,2011, p. 6).

Assim, como na formulação de Teitel (2003) e Bickford (2004) também Kritz (2009) possui uma definição da justiça de transição baseada em quatro eixos, conforme a seguir em ordem crescente de dificuldade: o primeiro é determinar a verdade ao registrar os abusos cometidos no passado, validando as vítimas e instruindo gerações futuras. Em segundo lugar está a justiça identificada pela figura do Estado de Direito e por uma paz durável (Kritz,2009, p. 20).

A terceira é a reforma democrática significativa, a fortificação do Estado de Direito, e a construção de instituições que assegurem a não repetição dos abusos cometidos no passado. O quarto objetivo é a paz duradoura e a garantia da improbabilidade de um retorno à violência. Aliados, esses objetivos estabelecem os padrões de avaliação de todas as políticas de justiça transicional devem ser avaliadas (Kritz,2009, p.21).

3.0 A Teoria Institucionalista

Ainda sobre os referenciais teóricos deste artigo, também podemos citar o institucionalismo histórico. Esta abordagem considerava como principal premissa para a

compreensão da vida política o conflito entre grupos rivais em busca da apropriação de recursos escassos. A partir disso, seria possível analisar como a distribuição desigual de poder e desses recursos influenciava a criação e modificação institucional (Hall e Taylor, 2003, p.194).

Neste contexto de distribuição desigual, o Estado seria não apenas um agente neutro, mas um complexo de instituições responsáveis pelos resultados provenientes dos conflitos entre os grupos. Assim, as instituições seriam: os procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e inerentes à estrutura organizacional da comunidade política e da economia. Esses procedimentos estão presentes desde as regras de uma ordem constitucional, até às normas de comportamento dos sindicatos, por exemplo (Hall e Taylor, 2003, p. 196).

Outro ponto central nas abordagens do institucionalismo histórico, é a concepção particular de desenvolvimento da História, através da qual a dependência da trajetória percorrida (*path dependent*) é uma importante chave explicativa para compreender as modificações institucionais e os resultados dela provenientes. Nesta trajetória dos eventos históricos, haveria períodos de continuidade e de “situações críticas”, sendo nestes onde de fato ocorrem as mudanças institucionais importantes (Hall e Taylor, 2003, p.196).

Desta forma, ao considerarmos a instituição da Comissão Nacional da Verdade como um momento de situação crítica, bem como a importância dos atores envolvidos neste processo, acreditamos que as abordagens do institucionalismo histórico podem nos auxiliar a compreender o trajeto seguido pela CNV.

Para a construção de nossos indicadores utilizaremos autores da Ciência Política vinculados à teoria institucionalista (Huntington,1975; Parsons,1990; Polsby,2008) com vistas a identificar como ocorreu e os fatores que influenciaram a institucionalização da Comissão Nacional da Verdade. Dentre as primeiras definições de instituições, está a de que elas seriam organizadas e atuariam por intermédio da burocracia, a qual racionalizaria as esferas da vida social e seria o instrumento mais universal e eficaz do exercício da dominação. (Weber,1999, p. 224).

Mais tarde, o termo instituição passa a ser utilizado em referência a um sistema de normas fundado em valores comuns a todos os membros de uma dada sociedade, constituindo um fenômeno moral. Ao focar o lugar das instituições na ação humana e na configuração do sistema social, esta abordagem permite uma análise subjetiva das instituições, as quais seriam padrões de orientação de valor que regulam as relações dos indivíduos formando a estrutura central dos sistemas sociais (Parsons, 1990, p. 327).

O conceito de instituição também pode ser definido como uma organização dotada de valor, procedimentos e estabilidade. Neste sentido, a completude do processo de institucionalização pode ser observada a partir dos seguintes aspectos: adaptabilidade; complexidade organizacional; autonomia e coerência (Huntington,1975, p. 424).

Adaptabilidade se refere a capacidade da organização em ajustar-se às pressões externas ao longo do tempo. Já a complexidade organizacional está diretamente relacionada à variedade de órgãos interdependentes dentro da organização, e à padronização de procedimentos. Autonomia é definida como a independência em relação às instituições externas, e como o procedimento para a resolução de disputas internas (Huntington,1975, p. 425).

Ainda sobre o processo de institucionalização das organizações dois aspectos essenciais devem ser analisados, o nível de complexidade e de rotinização, os quais podem ser medidos através dos seguintes indicadores: delimitação funcional; complexidade da instituição através da sua separação de funções de forma regulamentada, além do universalismo e automatismo em seus procedimentos para conduzir assuntos internos. A sua irreversibilidade e a autonomia (financeira e decisória) são outros importantes indicadores do nível de institucionalização (Polsby,2008, p. 231).

Também a seleção e rotação dos membros devem ser consideradas, pois na medida em que uma organização institucionaliza-se, a entrada torna-se mais difícil e a rotação menos frequente, pois a liderança profissionaliza-se e persiste nos principais cargos. Assim, o grau de tolerância da instituição à entrada e a saída de posições de liderança configura-se em um importante aspecto neste tipo de análise (Polsby, 2008, p. 223).

O aumento no tamanho da organização e da carga de trabalho, além a promoção e aplicação de normas profissionais e de conduta entre os participantes também deve ser analisado, pois são indicadores diretamente relacionados ao nível de institucionalização de determinada organização (Polsby,2008, p. 245).

Apesar de considerarmos a importância de todos estes autores para a teoria institucionalista, ao analisarmos o processo de institucionalização da CNV enfocaremos as diretrizes traçadas por Polsby, por entender que elas são as que melhores se adéquam ao nosso objeto de pesquisa.

No Brasil, a origem da abordagem institucionalista na ciência política foi motivada por complexos processos políticos vividos no país entre meados das décadas de 1970 e da década de 1980, como a crise do regime ditatorial por exemplo (Limongi *et al* ,2016).

Neste contexto, Bolívar Lamounier juntamente com Fernando Henrique Cardoso (1975) foram os pioneiros a valorizar o estudo das instituições na política brasileira, assim como mais tarde Sergio Abranches (1988) ao analisar o presidencialismo de coalizão no país.

A partir de meados dos anos 90 o debate ganhou novos rumos exemplo (Limongi *et al* 2016) e o tema central se tornou a transição para a democracia, políticas públicas, federalismo e relações Executivo-Legislativo (Almeida,1995; Figueiredo e Limongi,1995). Também eram questionados aspectos específicos da legislação eleitoral e os benefícios aos grandes partidos (Nicolau,1996, p.69).

No final dos anos 1990 os problemas da estrutura federativa brasileira dominaram os estudos das abordagens institucionalistas com diversas críticas, definindo-a como descentralizada, estadualista, incompleta e negativa para a agenda do governo federal. (Arretche,1999; Abrucio,1998; Camargo,1999; Kugelmas e Sola,1999).

4.0 Análise de Indicadores

A partir das diretrizes traçadas pelos autores mencionados acima, analisaremos como se deu a institucionalização da Comissão Nacional da Verdade e como este processo influenciou os desdobramentos de suas atividades.

Para tanto, como variável de nossa análise está o nível de institucionalização da Comissão Nacional da Verdade, o qual mediremos a partir de diversos indicadores, dentre eles, aqueles apresentados por Polsby (2008): a delimitação funcional e a complexidade das comissões; a sua irreversibilidade, autonomia decisória e financeira; a seleção, rotação e o conjunto de membros e líderes da CNV; a aplicação de normas profissionais e de conduta entre eles; e o aumento da composição e da carga de trabalho.

4.1 Delimitação funcional e Complexidade

O primeiro indicador de Polsby (2008) aqui analisado se refere à delimitação funcional em relação a outras instituições. Ao delimitar a finalidade dos trabalhos da Comissão Nacional da Verdade, a Lei 12528/2011 estabeleceu em seu Artigo 1º que a CNV deveria "*examinar e esclarecer as graves violações de direitos humanos praticadas no período fixado no artigo 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a fim de efetivar o direito à memória e à verdade histórica e promover a reconciliação nacional*". (BRASIL,2011).

Como objetivos da CNV, a Lei estabelece em seu Artigo 3º :

I - esclarecer os fatos e as circunstâncias dos casos de graves violações de direitos humanos mencionados no caput do art. 1º;

II - promover o esclarecimento circunstanciado dos casos de torturas, mortes, desaparecimentos forçados, ocultação de cadáveres e sua autoria, ainda que ocorridos no exterior;

III - identificar e tornar públicos as estruturas, os locais, as instituições e as circunstâncias relacionados à prática de violações de direitos humanos mencionadas no caput do art. 1º e suas eventuais ramificações nos diversos aparelhos estatais e na sociedade;

IV - encaminhar aos órgãos públicos competentes toda e qualquer informação obtida que possa auxiliar na localização e identificação de corpos e restos mortais de desaparecidos políticos, nos termos do art. 1º da Lei no 9.140, de 4 de dezembro de 1995;

V - colaborar com todas as instâncias do poder público para apuração de violação de direitos humanos;

VI - recomendar a adoção de medidas e políticas públicas para prevenir violação de direitos humanos, assegurar sua não repetição e promover a efetiva reconciliação nacional; e

VII - promover, com base nos informes obtidos, a reconstrução da história dos casos de graves violações de direitos humanos, bem como colaborar para que seja prestada assistência às vítimas de tais violações.

(Brasil,2011)

No Artigo 5º desta lei ficou determinado que as atividades desenvolvidas pela Comissão Nacional da Verdade seriam públicas, exceto nos casos em que a manutenção do sigilo fosse necessária para o alcance de seus objetivos ou para resguardar a vida privada, a honra ou imagem de pessoas.

Sobre este indicador também é importante considerar que a Comissão Nacional da Verdade difere de tudo aqui que já foi realizado no Brasil em termos de memória, verdade e justiça, pois pela primeira vez as vítimas foram ouvidas, e a punição dos agentes do Estado que cometeram graves violações de direitos humanos foi recomendada.

Já quanto aos indicadores da complexidade, podemos observar que a separação de funções ocorreu desde o início dos trabalhos da Comissão. Esta divisão, bem como as diretrizes referentes à organização, à estrutura, ao planejamento, ao funcionamento, às atribuições dos conselheiros e às atividades de apoio, foram definidas nas primeiras Resoluções do Colegiado, e documentadas através de seu regimento interno.

Outra importante decisão do colegiado para a separação de funções na CNV foi a de nº 4, a qual dispôs sobre a cooperação de comissões estaduais da verdade e outras de natureza semelhante, constituídas no âmbito de municípios, universidades e entidades

de classe, com vistas a garantir a eficácia das investigações e evitar a sobreposição dos trabalhos.

No regimento, também ficou contemplada a divisão da CNV em grupos de trabalhos e subcomissões, designadas pelo Colegiado. Assim, foram estabelecidas três subcomissões temáticas: 1) subcomissão de “pesquisa, geração e sistematização de informações”; 2) subcomissão de “relações com a sociedade civil e instituições”; 3) subcomissão de “comunicação externa”. Além destas subcomissões foi instituído um grupo de trabalho sobre a Operação Condor ⁶ e outro sobre violações de direitos humanos relacionadas à luta pela terra e contra populações indígenas, por motivações políticas (Comissão Nacional da Verdade, 2011, p. 50).

A partir de dezembro de 2012, as atividades de pesquisa da CNV passaram a ser desenvolvidas através de grupos de trabalho, os quais além de serem coordenados pelos membros do Colegiado, possuíam separadamente assessores, consultores e pesquisadores.

Esta forma de separação dos trabalhos teve como objetivo a descentralização das investigações e a autonomia das equipes de pesquisa. Neste sentido, foram determinados ao todo treze grupos de trabalho, divididos de acordo com os seguintes campos temáticos:

- 1) ditadura e gênero; 2) Araguaia; 3) contextualização, fundamentos e razões do golpe civil-militar de 1964; 4) ditadura e sistema de Justiça; 5) ditadura e repressão aos trabalhadores e ao movimento sindical; 6) estrutura de repressão; 7) mortos e desaparecidos políticos; 8) graves violações de direitos humanos no campo ou contra indígenas; 9) Operação Condor; 10) papel das igrejas durante a ditadura; 11) perseguições a militares; 12) violações de direitos humanos de brasileiros no exterior e de estrangeiros no Brasil; e 13) o Estado ditatorial-militar. (Comissão Nacional da Verdade, 2014, p. 51).

No tocante ao universalismo dos procedimentos internos, outro indicador de Polsby, podemos observar que a apuração de crimes de violações de direitos humanos cometidas no passado através de uma Comissão é um processo já consolidado e difundido em todo mundo, pois desde 1974 quando a primeira Comissão da Verdade foi instituída em Uganda, já se formaram mais de 30 deste tipo em diversos países, como: Bolívia,

⁶ Esta operação foi uma organização conjunta de todos os regimes ditatoriais do Cone Sul, especificamente na Bolívia, Paraguai, Uruguai, Argentina e Chile, os quais a partir de 1975 passaram a interligar seus sistemas de inteligência para perseguir militantes e organizações revolucionárias em todo o Cone Sul. O Brasil apesar de não ter assinado a Ata de Fundação da operação, participou ativamente de suas tarefas.

Argentina, Uruguai, Zimbábue, Chile, Nepal, Alemanha, África do Sul, Coréia do Sul, Gana, Timor Leste, Panamá, Peru, Equador, entre outras (Pinto,2010, p. 130).

Dentre os principais procedimentos internos realizados por estas Comissões, podemos destacar que seu funcionamento prioriza dar voz às vítimas que sofreram violações de direitos humanos, buscando, por outro lado identificar sob qual padrão estas violações eram cometidas, colhendo depoimentos também dos perpetradores dessas violências ou da revelação de arquivos desconhecidos (Politi, 2009, p.8).

Para a plena realização de seus procedimentos estas comissões possuem determinadas prerrogativas que permitem a realização de seus trabalhos, como: receber e requisitar testemunhos, informações, dados e documentos de órgãos e entidades do poder público; convocar para depoimentos, pessoas relacionadas aos fatos e circunstâncias examinados; determinar a realização de perícias e diligências para coleta de informações, entre outros.

Também compõe seus procedimentos internos, a produção de um relatório final de suas atividades que torne público à sociedade as circunstâncias, locais e vítimas das violações de direitos humanos cometidas pelo regime anterior. No relatório também deve constar recomendações para a efetividade do direito à memória, verdade e justiça, para o aprofundamento do Estado democrático de direito e que garanta a não repetição das atrocidades cometidas no passado.

No entanto, muitas das conclusões e recomendações das Comissões da Verdade pelo mundo, foram instrumentos essenciais para que se pudesse ter provas durante o julgamento de agentes do Estado que cometeram graves violações aos direitos humanos, como foi o caso das Comissões da Argentina e do Chile, mas não o caso do Brasil. Assim, observa-se que apesar da maioria dos procedimentos internos da CNV serem universalizados, o seu caráter não jurisdicional não é universalizado, fato este que impactou significativamente nos resultados concretos alcançados por seus trabalhos.

4.2 Irreversibilidade e Autonomia

No que se refere à irreversibilidade da Comissão Nacional da Verdade antes da votação na Câmara dos Deputados e no Senado, de fato a sua existência esteve ameaçada. Foi no ano de 2011 quando foi lançado o Programa Nacional de Direitos Humanos 3, no qual constava a proposta de criação da CNV que o então Ministro da

Defesa Nelson Jobim ameaçou pedir demissão de seu cargo caso o projeto não fosse revisto.

Também os comandantes Enzo Martins Peri do Exército, e Juniti Saito da Aeronáutica, ameaçaram pedir demissão e exigiram que a instituição da Comissão da Verdade que constava no Plano Nacional de Direitos Humanos - 3 fosse revogada. A articulação destes atores foi bem-sucedida, e conseguiu a alteração de partes significativas do texto do decreto nº 7.037 de 21 de dezembro de 2009, o qual aprovou o Programa Nacional de Direitos Humanos PNDH-3. No entanto, desde que a sua criação foi aprovada pelas duas casas do Congresso, a Comissão da Verdade não correu mais o risco de que sua criação fosse revertida.

Apesar de seu caráter irreversível, é importante considerar que assim como todas as Comissões deste tipo, ela possuiu um período determinado de duração, tal como estabelecido no Artigo 11º da Lei que a instituiu, segundo o qual "A Comissão Nacional da Verdade terá prazo até 16 de dezembro de 2014, para a conclusão dos trabalhos, e deverá apresentar, ao final, relatório circunstanciado contendo as atividades realizadas, os fatos examinados, as conclusões e as recomendações".

Já quanto à sua autonomia decisória, identificamos que a CNV teve autonomia para nomear servidores públicos que a auxiliariam nas pesquisas, incluindo assessores, consultores, pesquisadores, auxiliares técnicos e administrativos, estagiários e voluntários.

Outro importante fator da sua autonomia decisória, foi a liberdade que a CNV teve para realizar a sua estruturação administrativa, a organização dos trabalhos de pesquisa e aos contatos com familiares de vítimas da ditadura. Além disso, foi a própria Comissão que definiu os temas a serem investigados, a identificação das fontes e os meios necessários à sua realização.

O principal instrumento que garantiu esta autonomia foi a opção dos membros da CNV pela edição de resoluções do Colegiado, as quais regulamentavam a sua atuação. Inclusive, já a primeira resolução tratou da criação do regimento interno da CNV, através do qual os membros da Comissão tiveram autonomia para definir as diretrizes referentes à organização, à estrutura, ao planejamento, ao funcionamento, às atribuições dos conselheiros e às atividades de apoio da Comissão.

Outro importante indicativo da autonomia decisória da CNV, foi a elaboração de suas conclusões e recomendações, dentre as quais ela recomendou a responsabilização civil, criminal e administrativa dos agentes públicos que cometeram violações de direitos

humanos, recomendando assim o afastamento destes agentes dos dispositivos concessivos de anistia, de acordo com a Lei nº 6.683/1979 a qual foi recepcionada pela Constituição de 1988, e permanece em vigência.

Assim, ao impedir o julgamento penal de agentes do Estado autores de torturas, homicídios, sequestros, desaparecimentos forçados e outros crimes contra a humanidade, a Lei da Anistia impossibilitou a responsabilização criminal destes agentes. Além disso, esta lei aumentou o sentimento de impunidade contra estes atos e impediu que a justiça de transição se completasse em todas as suas dimensões no país, dificultando a consolidação da democracia e o desenvolvimento de uma cultura de valorização dos direitos humanos.

No que se refere à sua autonomia financeira, o Artigo 10º aponta que a Casa Civil da Presidência da República foi responsável por fornecer o suporte técnico, administrativo e financeiro necessário ao desenvolvimento das atividades da Comissão Nacional da Verdade.

Ainda sobre as finanças, o Artigo 7º da Lei 12528/2011 destaca que cada membro da Comissão receberia o valor mensal de R\$ 11.179,36 (onze mil, cento e setenta e nove reais e trinta e seis centavos) pelos serviços prestados. E no caso dos servidores ocupantes de cargo efetivo, militar ou empregado permanente de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, dos Municípios ou do Distrito Federal, designados como membros da Comissão, manteria a remuneração de seu órgão de origem, e caso esta fosse de menor valor, receberia o acréscimo da diferença.

Além da remuneração prevista neste artigo, também as passagens e diárias para atender aos deslocamentos em razão do serviço ficariam sob responsabilidade da Casa Civil da Presidência da República.

Outro importante fator para a autonomia financeira da Comissão, foi o acordo de cooperação técnica com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) o qual destinou 4,34 milhões de reais a serem aplicados entre 2013 e 2014 para prestar suporte à estruturação da CNV e assessoria técnica.

4.3 Seleção, rotação, conjunto de membros e líderes

De acordo com Polsby (2008), uma organização institucionaliza-se quando a entrada de membros torna-se mais difícil, e a rotação menos frequente, pois ocorre uma profissionalização da liderança a qual passa a perdurar nos principais cargos.

Assim, observamos que no caso da CNV, a seleção de líderes foi muito restrita, pois, conforme determinado pela lei 12528/2011, ela deveria ser realizada através da escolha pessoal da Presidência da República de apenas sete membros, os quais deveriam possuir mandato com duração do início ao fim dos trabalhos da Comissão, o que denota também que de acordo com o projeto inicial da CNV, a rotação de seus membros deveria ser ausente ou pouco frequente.

Assim, ao todo a CNV foi formada por um grupo de sete integrantes, de modo que após a saída de Claudio Lemos Fonteles, Pedro Bohomoletz de Abreu Dallari assumiu o cargo. Dentre seus membros estiveram: o ex-procurador geral da República Claudio Lemos Fonteles, o ex-vice presidente do Superior Tribunal de Justiça Gilson Langaro Dipp; o advogado criminalista José Carlos Dias; o ex-Ministro interino da Justiça José Paulo Cavalcanti Filho; a psicanalista Maria Rita Kehl; o Professor Titular de Ciência Política da Universidade de São Paulo (USP) Paulo Sérgio Pinheiro; o advogado e Professor Titular da USP Pedro Bohomoletz de Abreu Dallari e a advogada e Professora Doutora da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) Rosa Maria Cardoso da Cunha.

A maioria dos membros designados para compor a Comissão Nacional da Verdade pertencem ao meio jurídico e boa parte deles possuem alguma atuação contra a ditadura militar instaurada no Brasil em 1964, o que denota que não houve muita pluralidade na escolha dos seus membros, tal como foi determinado por lei.

No que se refere à rotação de membros, houve dois deles que encerraram antecipadamente seus trabalhos na Comissão. Em junho de 2013, após coordenar a Comissão Nacional da Verdade entre setembro de 2012 e fevereiro de 2013, Cláudio Fonteles deixou o cargo alegando motivos pessoais, ele comunicou a decisão em uma reunião do colegiado e entregou um termo por escrito à Presidenta Dilma Rousseff, a qual nomeou em seu lugar, em setembro do mesmo ano, o advogado e professor titular da Universidade de São Paulo (USP) Pedro Bohomoletz de Abreu Dallari.

Já em abril de 2014 houve a saída de Gilson Dipp, o qual devido a motivos de saúde também renunciou ao cargo na Comissão Nacional da Verdade. Antes de sua saída, Dipp já estava afastado havia sete meses e alegou que sua lenta recuperação não lhe permitiria retomar as atividades junto à CNV, a sua posição não foi substituída.

Ao considerarmos que de acordo com a lei que instituiu a CNV, os seus membros deveriam permanecer no cargo do início ao fim das atividades da Comissão, e também ao considerarmos o número reduzido de membros selecionados para compô-la (apenas

sete). Podemos observar que a saída de dois destes membros se constitui em considerável impacto na estrutura da Comissão.

Além disso, também os conflitos internos entre os membros da Comissão, os quais em algumas ocasiões foram veiculados pela imprensa⁷, também tiveram impacto nas atividades desenvolvidas. Dentre estes conflitos, podemos destacar: as divergências sobre a forma de divulgação de informações da CNV à imprensa; sobre a escolha de assessores bem como a de um outro membro que substituiu Gilson Dipp; além da definição dos temas que compuseram o relatório final.

No que se refere à liderança, a coordenação dos membros da Comissão ocorreu de forma rotativa, conforme estabelecido no regimento da CNV aprovado pela resolução nº 1 do Colegiado. Deste modo, alguns de seus membros foram se revezando no cargo de coordenador a cada três meses. Dentre os membros que ocuparam o cargo da coordenação estão: Claudio Lemos Fonteles, Gilson Langaro Dipp, José Carlos Dias, Paulo Sérgio Pinheiro, Rosa Maria Cardoso da Cunha e Pedro Dallari, o qual permaneceu no cargo durante o último ano de atividades da Comissão em renovadas Resoluções do Colegiado.

Assim, podemos observar que dentre os oito membros que participaram da CNV (considerando o Cláudio Fonteles e seu substituto Pedro Dallari), nota-se que 75% dos membros da Comissão nomeados pela Presidenta assumiram em algum momento a coordenação das atividades, este índice demonstra uma rotação frequente no principal cargo de liderança. No entanto, destacamos aqui que Pedro Dallari foi o membro que mais tempo ficou no cargo de coordenador, o que corrobora a tese de Polsby (2008) ao identificar no processo de institucionalização a perduração das lideranças nos principais cargos.

Além dos membros líderes da CNV designados pela Presidenta, ao longo de seus 31 meses de trabalho, 217 colaboradores estiveram formalmente vinculados à Comissão em diferentes períodos. Dentre eles estiveram: assessores, servidores públicos cedidos por outros órgãos, consultores, pesquisadores, auxiliares técnicos e administrativos, estagiários e voluntários.

⁷ Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/claudio-fonteles-deixa-comissao-da-verdade-por-divergencias-internas-8727936>. Acesso em 28 de junho de 2019.

4.4 Tamanho da Organização e Carga de Trabalho

No que se refere à carga de trabalho, apesar da CNV possuir a prerrogativa de requerer documentos e convocar pessoas para depor, devido à extensão do território brasileiro, ao número reduzido de membros da Comissão (apenas sete) e o longo período examinado (entre 1946 e 1988) nota-se que a carga de trabalho desta Comissão foi elevada desde o início de suas atividades, de modo que este volume da carga de trabalho não sofreu considerável aumento ao longo dos anos de atividade da Comissão. No entanto, este fator colaborou para que a CNV procurasse estabelecer parcerias na realização de suas atividades, através de acordos com outras comissões pelo país, da seleção de pesquisadores e assistentes e da parceria com órgãos internacionais.

Já no que se refere à composição da Comissão, o texto da Lei estabeleceu em seu Artigo 2º que:

A Comissão Nacional da Verdade, composta de forma pluralista, será integrada por 7 (sete) membros, designados pelo Presidente da República, dentre brasileiros, de reconhecida idoneidade e conduta ética, identificados com a defesa da democracia e da institucionalidade constitucional, bem como com o respeito aos direitos humanos. (Brasil,2011)

Considerando a alta carga de trabalho, e o número reduzido de membros designados conforme acima, a Lei 12528/2011 em seu artigo 8º permitia à Comissão solicitar apoio de outros órgãos em suas investigações, firmar parcerias com instituições de ensino superior ou organismos internacionais para o desenvolvimento de suas atividades.

A partir desta diretriz, houve no país a criação de uma ampla rede de comissões da verdade estaduais, municipais, sindicais e universitárias, com um importante trabalho complementar aquele desenvolvido pela Comissão Nacional, diferentemente de todos os outros países que passaram por transições democráticas e tiveram apenas uma única Comissão da Verdade. Deste modo, o Brasil inovou ao criar uma extensa rede de comissões da verdade, com trabalhos interconectados e dedicados à apuração dos fatos por estados, municípios, setoriais por atividades profissionais ou espaços acadêmicos (Seixas e Souza,2015, p. 351).

Assim, ao analisarmos o indicador composição de Polsby (2008), observamos que a composição da CNV cresceu exponencialmente ao longo dos seus 31 meses de trabalho,

pois diversas Comissões da verdade assinaram o acordo de cooperação técnica com a CNV⁸, e foram importantes para que não houvesse a sobreposição de trabalhos.

Ainda sobre este indicador, é importante destacar também que o processo de escrita do relatório final da CNV não foi efetuado apenas por seus membros, mas contou com uma grande e diversificada equipe de pesquisadores, relatores, assessores, conselheiros e colaboradores, dentre os quais muitos pertencem à Universidades e órgão Internacionais, como os membros da UNESCO por exemplo (Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura).

4.5 Normas Profissionais e de Conduta

Sobre as normas profissionais a Lei 12528/2011 vetou a participação de pessoas que exercessem "cargos executivos em agremiação partidária, com exceção daqueles de natureza honorária" ou que "não tenham condições de atuar com imparcialidade no exercício das competências da Comissão" ou "estejam no exercício de cargo em comissão ou função de confiança em quaisquer esferas do poder público". (Brasil,2011).

Já no que se refere às normas de conduta, a Lei exigia que a seleção dos membros da Comissão Nacional da Verdade ocorresse "dentre brasileiros, de reconhecida idoneidade e conduta ética, identificados com a defesa da democracia e da

⁸ Assinaram acordo de cooperação com a CNV: Comissão Anísio Teixeira de Memória e Verdade da UnB; Comissão da Memória e da Verdade Eduardo Collier Filho da Faculdade de Direito da UFBA; Comissão da Memória e Verdade da UFPR; Comissão da Memória, Verdade e Justiça de Natal “Luiz Ignácio Maranhão Filho”; Comissão da Verdade da Câmara Municipal de Araras; Comissão da Verdade da OAB/PR; Comissão da Verdade da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – Reitora Nadir Gouveia Kfoury; Comissão da Verdade do Estado de São Paulo “Rubens Paiva”; Comissão da Verdade do Município de São Paulo “Vladimir Herzog”; Comissão da Verdade dos Jornalistas Brasileiros (Federação Nacional dos Jornalistas); Comissão da Verdade e da Memória Advogado Luiz Maranhão (OAB/RN); Comissão da Verdade e do Memorial da Anistia Política da OAB/ MG; Comissão da Verdade e Memória: pela construção do Nunca Mais! (Escola de Sociologia e Política de São Paulo); Comissão da Verdade “Marcos Lindenberg” da Universidade Federal de São Paulo; Comissão da Verdade “Professor Michal Gartenkraut” da Câmara Municipal de São José dos Campos; Comissão Especial da Memória, Verdade e Justiça da OAB (Conselho Federal da OAB); Comissão Especial da Verdade da Assembleia Legislativa do Espírito Santo; Comissão Estadual da Memória e Verdade Dom Helder Câmara (PE); Comissão Estadual da Memória, Verdade e Justiça Deputado Estadual José Porfírio de Souza (GO); Comissão Estadual da Verdade da Bahia; Comissão Estadual da Verdade do Rio de Janeiro; Comissão Estadual da Verdade do Rio Grande do Sul; Comissão Estadual da Verdade e da Preservação da Memória do Estado da Paraíba; Comissão Estadual da Verdade Francisco das Chagas Bezerra “Chaguinha” (AP); Comissão Estadual da Verdade Paulo Stuart Wright (SC); Comissão Memória, Verdade e Justiça do Sindicato dos Trabalhadores nas Empresas Próprias e Contratadas na Indústria e no Transporte de Petróleo, Gás, Matérias-Primas, Derivados e Afins, Energia de Biomassas e Outras Renováveis e Combustíveis Alternativos no Estado do Rio de Janeiro; Comissão Municipal da Verdade no Âmbito do Município de Juiz de Fora (MG); Comissão Parlamentar Especial da Verdade da Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão; Subcomissão Parlamentar Memória, Verdade e Justiça da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados. (BRASIL, 2014, p. 10).

institucionalidade constitucional, bem como com o respeito aos direitos humanos." (Brasil,2011).

Ainda no que se refere às normas de conduta, houve desentendimento entre os membros da Comissão sobre a conduta a ser adotada quando José Paulo Cavalcanti Filho se posicionou contra a revisão da Lei da Anistia. Em contraposição Rosa Maria Cardoso da Cunha e Maria Rita Kehl se posicionaram a favor do relatório final da Comissão recomendar a revisão da referida lei.

O desfecho deste conflito foi a publicação no relatório final da CNV com a recomendação da revisão da Lei da Anistia, no entanto, há uma ressalva no relatório apontando que o membro da Comissão José Paulo Cavalcanti Filho é contrário à revisão desta lei, como podemos observar abaixo:

13. A CNV considerou que a extensão da anistia a agentes públicos que deram causa a detenções ilegais e arbitrárias, tortura, execuções, desaparecimentos forçados e ocultação de cadáveres é incompatível com o direito brasileiro e a ordem jurídica internacional, pois tais ilícitos, dadas a escala e a sistematicidade com que foram cometidos, constituem crimes contra a humanidade, imprescritíveis e não passíveis de anistia. Relativamente a esta recomendação – e apenas em relação a ela, em todo o rol de recomendações –, registre-se a posição divergente do conselheiro José Paulo Cavalcanti Filho, baseada nas mesmas razões que, em 29 de abril de 2010, levaram o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental no 153, com fundamento em cláusulas pétreas da Constituição brasileira, a recusar, por larga maioria (sete votos a dois), essa tese. (Comissão Nacional da Verdade,2014, p. 965).

Este acontecimento é emblemático da forma como os desentendimentos e falta de consenso entre os membros da Comissão, causou ruídos na mensagem a ser passada através do relatório final publicado. Deste modo, este episódio acabou por reforçar o caráter não punitivo da justiça de transição adotada no Brasil, o que vai contra recomendações e tratados internacionais.

Neste sentido, a Comissão da Verdade esclarece em seu relatório final que a recomendação pela revisão da Lei da Anistia foi baseada na internacionalização dos direitos humanos, bem como na jurisprudência e na doutrina internacionalistas, as quais são unânimes em reconhecer que os crimes contra a humanidade constituem violação ao costume internacional e também aos tratados sobre direitos humanos. Assim, as práticas de detenções ilegais e arbitrárias, tortura, execuções, desaparecimentos forçados e ocultação de cadáveres requerem dos Estados o a obrigação jurídica de prevenir,

investigar, processar, punir e reparar estas violações a direitos. (Comissão Nacional da Verdade,2014).

Deste modo, no que se refere aos indicadores de Polsby (2008), a análise aqui empreendida nos permite observar que apesar da Comissão Nacional da Verdade cumprir a maioria dos critérios de institucionalização estabelecidos, alguns deles foram parcialmente cumpridos ou apresentou problemas em sua configuração, o que impactou na formulação do relatório final publicado, e também na recepção que a sociedade civil brasileira teve das suas atividades.

O primeiro indicador referente à institucionalização da Comissão da Verdade que apresentou problemas em sua configuração, foi o de seleção, rotação e conjunto de membros e líderes. Primeiramente observa-se que a CNV não teve autonomia em relação às instituições externas (tal como definido por Huntington,1975), de modo que os membros que compuseram a Comissão foram indicados pela Presidente, e quando havia substituição destes membros, esta decisão também deveria passar pela aprovação do Poder Executivo.

Além disso, também o princípio da “máxima imparcialidade” adotado para a seleção dos membros da CNV – apesar deste ser o princípio usualmente adotado em comissões da verdade pelo mundo – também foi alvo de críticas. Estas críticas teriam incentivado, de acordo com Hollanda (2018) o crescimento de diversas outras Comissões da Verdade pelo Brasil.

A primeira delas foi a Comissão Estadual da Verdade “Rubens Paiva”, a qual foi instaurada pelo Deputado Estadual Adriano Diogo (PT), ex-presos político do período ditatorial militar. De acordo com ele a comissão paulista seria uma “comissão de esquerda, uma comissão militante”, a qual apesar de cumprir as exigências formais de comissões parlamentares, com representação formal de diversos partidos políticos, ela não possuía o princípio da máxima imparcialidade, tal como adotado pela Comissão Nacional (HOLLANDA, 2018, p.9).

Ainda no que se refere à seleção de membros, é importante destacar que o principal grupo da sociedade civil interessado nas atividades da Comissão Nacional da Verdade, qual seja: os familiares de mortos e desaparecidos políticos, não se sentiram representados pelos membros indicados, e mais que isso, em carta escrita pela Comissão

de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos, eles denominaram os trabalhos da CNV de “pouco transparente, moroso e acompanhado por divergências⁹”.

Outro indicador referente à institucionalização da Comissão da Verdade que apresentou problemas em sua configuração foi no que se refere à carga de trabalho. Devido à extensão do território brasileiro, e à longevidade no tempo entre as atividades da Comissão e os fatos a serem investigados, houve o desencontro de informações o que acarretou em informações inconsistentes no relatório. Dentre elas, a mais polêmica foi o caso da militante Dirce Machado da Silva, a qual aparece ora como viva e ora como morta no relatório final da Comissão da Verdade¹⁰.

Ao considerarmos que uma Comissão da Verdade tem como premissa principal dar voz às vítimas que sofreram graves violações de direitos humanos, e apurar o que de fato ocorreu durante o período de repressão, o caso da militante Dirce pode ser identificado como uma importante consequência negativa das falhas no processo de institucionalização da CNV.

Ainda no que se refere à carga de trabalho, também a comunicação entre a Comissão Nacional e as outras Comissões estaduais, municipais e setoriais ocorreu de forma problemática. Prova disto, é a ausência de muitas Comissões da Verdade surgidas no mesmo período da CNV, e as quais realizaram trabalhos que poderiam colaborar com as suas descobertas, não terem sido apresentadas no relatório final da CNV como comissões colaboradoras de seu trabalho.

De acordo com Hollanda (2018), a CNV não conseguiu acompanhar a expansão destas Comissões estaduais, municipais e setoriais, prova disto é o relatório final da CNV publicado em dezembro de 2014, não conseguir sequer identificar o número exato de comissões dedicadas à “busca da verdade” no Brasil, limitando-se a uma estimativa que girava em torno de cem em todo o país. Esta falha da CNV em acompanhar o fenômeno nacional de expansão de comissões da verdade - por ela mesma desencadeado - também se constitui em uma importante falha no processo de institucionalização da CNV.

Conforme supracitado, de acordo com Huntington (1975), a autonomia de uma instituição, também se refere aos procedimentos adotados para a resolução de conflitos internos. Neste sentido, observamos que a CNV não aplicou nenhum procedimento para a resolução entre os conflitos internos travados entre Cláudio Fonteles, aliado à Rosa

⁹ Disponível em: <https://www.brasilefato.com.br/node/13621/>. Acesso em 28 de junho de 2019.

¹⁰ Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,militante-aparece-ora-morta-e-ora-como-viva-no-relatorio-da-comissao-da-verdade,1605617>. Acesso em 28 de junho de 2019.

Cardoso, e Paulo Sérgio Pinheiro aliado ao José Carlos Dias, de modo que o desfecho deste conflito foi a saída de Fonteles, o que causou a reação negativa não apenas na sociedade civil, mas entre os membros da Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos, os quais eram favoráveis à sua permanência na Comissão¹¹.

Conclusões

Ao todo a CNV colheu 1.116 depoimentos (483 em audiências públicas e 633 em audiências privadas), expediu 21 laudos sobre 15 unidades militares e realizou quatro acompanhamentos de exumações de corpos de desaparecidos políticos: Arnaldo Cardoso Rocha em agosto de 2013, Epaminondas Gomes de Oliveira em outubro de 2013, João Goulart em dezembro de 2013 e Anísio Spínola Teixeira em outubro de 2014.

A Comissão ainda realizou 98 visitas a arquivos públicos e 11 diligências em instalações civis e militares identificadas como locais onde ocorreram torturas e assassinatos e responsabilizou 377 militares por graves violações aos direitos humanos, inclusive os cinco ex-presidentes do regime.

Apesar destes resultados, podemos dizer que o processo de institucionalização da Comissão Nacional da Verdade no Brasil foi prejudicado em grande medida pela pelo baixo nível de autonomia tanto decisória quanto procedimental da CNV, principalmente no que se referia à seleção rotação e conjunto de seus membros e líderes.

Outro aspecto claro que impediu o avanço da institucionalização da CNV foi a articulação de diferentes atores políticos representantes dos interesses militares, os quais buscaram revogar a sua criação. Apesar de não conseguirem a revogação, estes atores garantiram a modificação do texto do PNDH-3, a qual descaracterizou pontos centrais de delimitação dos objetivos e das investigações da CNV, gerando consequências aos resultados concretos por ela alcançados.

Além disso, também as falhas referentes à carga de trabalho trouxeram importantes consequências, como o desencontro de informações, e a não possibilidade de outras comissões setoriais de colaborarem com as atividades da CNV, apesar de desenvolverem atividades motivadas pelos mesmos interesses.

Assim, observa-se que estes problemas interferência de atores externos no processo de institucionalização da CNV, impactou significativamente na forma como ela

¹¹ Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/claudio-fonteles-deixa-comissao-da-verdade-por-divergencias-internas-8727936>. Acesso em 28 de junho de 2019.

foi recepcionada pela sociedade civil, e conseqüentemente no alcance de resultados concretos através da implementação de suas recomendações e conclusões.

Neste sentido, é importante observar que dentre as recomendações da CNV presentes em seu relatório final, muitas delas não foram implementadas, principalmente aquelas que se referem à necessária reestruturação da estrutura das Forças Armadas e de outras instituições do país responsáveis pela segurança pública, assim como a punição de agentes do Estado responsáveis pelas graves violações aos direitos humanos cometidas no período ditatorial militar.

É então possível notar que a Comissão da Verdade no Brasil surgiu não apenas como a mais tardia entre os países da América Latina que passaram por regimes militares ditatoriais, mas imersa em um contexto em que o silêncio e a impunidade prevaleceram ao longo dos anos marginalizando o debate e impedindo o avanço das questões de memória, verdade e justiça, apesar das reivindicações de diversos setores da sociedade civil e dos familiares de mortos e desaparecidos políticos.

Referências Bibliográficas

- ABRUCIO, F. 1998. Valeriano Mendes. Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro (Vol. 12). Konrad-Adenauer-Stiftung,
- ABRANCHES, S. 1988. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. Dados: Revista de Ciências Sociais, vol. 31, n. 1, Rio de Janeiro: IUPERJ, pp. 3-55.
- ALMEIDA, M. 1995. Federalismo e políticas sociais. Revista Brasileira de Ciências Sociais, nº 28, ano 10.
- ANSELL, B; SAMUELS, D. 2014. "Inequality and Democratization: An Elite- Competition Approach. Cambridge: Cambridge University Press. p 1-60.
- ARRETCHE, M. 1999. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 14(40), 111–141.
- BICKFORD, L. 2004. *Transitional Justice*. In: *The Encyclopedia of Genocide and Crimes against Humanity*. New York: Macmillan, vol 3, p.1045-1047.
- CARDOSO, F.; LAMOUNIER, B. Os Partidos e as eleições no Brasil. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975.
- BRASIL. Gabinete da Presidência da República. 2009. Decreto nº 7.037, de 21 de Dezembro de 2009. Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3). Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República rev. E atual. Brasília: SDH/PR, 2010.

BRASIL, Gabinete da Presidência da República. 2011. Lei 12528/2011 de 18 de novembro de 2011.

CAMARGO, A. 1999. A reforma mater: Os riscos (e os custos do Federalismo incompleto). *Parcerias Estratégicas*. Brasília.

COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE, 2014. *Relatório Final da Comissão Nacional da Verdade*, Brasília.

D'ARAUJO, M. C. 2015. Taking Stock (with discomfort) of the Military Dictatorship Fifty Years after the 1964 Coup: a Bibliographical Essay. *Brazilian Political Science Review*, v. 9, n. 3, p. 143-163.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. 1995. Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 10(29), 175–200.

GEDDES, B. 2001. " O quê Sabemos Sobre Democratização Depois de Vinte Anos?" *OPINIÃO PÚBLICA*, Vol. VII, nº2, pp. 221-252, Campinas.

HAGOPIAN, F.; MAINWARING, S. 1987. Democracy in Brazil: Problems and Prospects', *World Policy Journal*, 4, 3: 485-514.

HALL, P.; TAYLOR, R. 2003. "As três versões do neo-institucionalismo". *Lua Nova*, Issue 58, p. 193 -223.

HOLLANDA, C.B. Direitos Humanos e Democracia: A experiência das comissões da verdade no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Volume. 33 nº 96 – pp.2 – 17, 2018.

HUNTINGTON, S. 1975. *A Ordem política nas sociedades em mudança*. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo.

KRITZ, N. 2009. Policy implications of empirical research on transitional justice. In: KUGELMAS, E.; SOLA, L. 1999. Recentralização/Descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. *Tempo Social*, 11(2), 63–81.

LIMONGI, F., ALMEIDA, M. H. & FREITAS, A. 2016. Da sociologia política ao (neo) institucionalismo: 30 anos que mudaram a ciência política no Brasil. In L. Avritzer, C. Milani, & M. do S. Braga (Eds.), *A ciência política no Brasil: 1960-2015*. São Paulo: FGV Editora. Apêndice A.

LINZ, J.; STEPAN, A. 1995. *Problems of Democratic Transitions and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communism*. Baltimore : Johns Hopkins University Press.

MEZZAROBÀ, G. 2014. Seminário Univesp “2014 - 50 anos depois de 1964”. Realização: Centro Brasileiro de Análise e Planejamento. Em 12 de Março de 2014.

- NICOLAU, J. 1996. *Multipartidarismo e Democracia: Um Estudo Sobre O Sistema Partidário Brasileiro (1985-94)*.
- O'DONNELL, G. 1996. *El Estado burocrático-autoritario*. Buenos Aires, Editorial de Belgrano.
- O'DONNELL, G.; SCHMITTER, P.; WHITEHEAD, L. 1986. *Tentative conclusions about uncertain democracies*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press. Vol. 4.
- OLIVEIRA, L. 2000. *Rumos da democratização brasileira: A consolidação de um modelo majoritário de democracia*” Revista de Sociologia e Política, Curitiba, nº 15, 11-29.
- PARSONS, T. 1990. *Prolegomena to a theory of social institutions*. American Sociological Review, v.55, n.3, p. 319-339.
- PINTO, S. 2010. *Direito à memória e à verdade: Comissões da Verdade na América Latina*. Revista Debates. Porto Alegre, v.4, n.1, p. 128-143, jan.-jun.
- POLITI, M. 2009. *Cartilha: A Comissão da Verdade no Brasil, Por quê? O que é? Como devemos fazer?* Núcleo de Preservação da Memória Política - São Paulo.
- POLSBY, N. 2008. *A institucionalização da Câmara dos Deputados nos Estados Unidos*. Revista de Sociologia e Política. Vol. 16, nº 30.
- SEIXAS, I.; SOUZA, S. 2015. *Comissão Nacional da Verdade e a rede de comissões estaduais, municipais e setoriais: a trajetória do Brasil*. Revista Estudos de Sociologia. Araraquara v.20 n.39 p.347-364.
- SIKKINK, K. 2011. *The justice cascade: how human rights prosecutions are changing world politics*. New York: W. W. Norton & Company.
- TEITEL, R. *Transitional Justice Genealogy*. 2003. Harvard Human Rights Journal, nº 16. p.69-94.
- VITULLO, G. 2001. *"Transitologia, Consolidologia e Democracia na América Latina: Uma Revisão Crítica"*. Revista de Sociologia e Política. Curitiba, 17, p. 53-60.
- WEBER, M. 1999. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília: UnB. 2 v.
- WEFFORT, F. C. 1992. *Novas democracias. Quais democracias?*. In : WEFFORT, F. C. *Qual democracia?*. São Paulo : Companhia das Letras.