

# O Regime Internacional de Direitos Humanos: um Estudo de Caso da Comissão Nacional da Verdade no Brasil

*Fernanda Boldrin de Paiva  
Nataly de Oliveira Lemos  
Tayssa do Rosário Zucchetto  
Tiago Carvalho Rodrigues<sup>1</sup>*

**Resumo:** Este artigo busca compreender como a Comissão Nacional da Verdade (CNV) no Brasil relaciona-se com o regime internacional de direitos humanos e, a partir disso, entender quais atores contribuem para o entendimento dessa relação. Procurou-se trazer a teoria dos regimes internacionais e o aporte teórico da pesquisa: o regime internacional de direitos humanos. A partir disso, foram apresentadas suas origens e abrangências, além das contribuições da América Latina para o estabelecimento do regime. Em seguida, realizou-se um estudo de caso sobre a CNV, no qual foram trazidas as informações coletadas no sítio oficial. Por fim, foram analisados os atores e as evidências que integram a CNV e que permitem concluir que a comissão integra os esforços estabelecidos pelo regime de direitos humanos.

**Palavras-chave:** Regime. Brasil. Comissão Nacional da Verdade. Ditadura Militar. Direitos Humanos.

---

<sup>1</sup> Graduandas e graduando do quinto semestre de Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

## 1 Introdução

Com a ascensão de Dilma Rousseff ao cargo de presidente da República em 2011, o Brasil teve, pela primeira vez, uma vítima do Destacamento de Operações de Informações do Centro de Operações de Defesa Interna<sup>2</sup> (DOI-Codi) exercendo o mais alto cargo do governo brasileiro. Nesse mesmo ano, foi sancionada a Lei nº 12.528/11 que criou a Comissão Nacional da Verdade (CNV), cuja finalidade era “examinar e esclarecer as graves violações de direitos humanos praticadas no período fixado no art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias<sup>3</sup>, a fim de efetivar o direito à memória e à verdade histórica e promover a reconciliação nacional” (BRASIL, 2011, *online*). A aprovação da lei foi resultado da atuação de diversos atores e se deu após uma longa discussão política que teve início no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, envolvendo congressistas, ministros, organizações voltadas para a proteção de direitos humanos, representantes das forças armadas brasileiras, bem como familiares de mortos e desaparecidos políticos da ditadura militar (WINAND; BIGATÃO, 2014).

Diante disso, busca-se analisar como a CNV relaciona-se com o regime internacional de direitos humanos e quais são os atores dessa relação. Parte-se da hipótese de que (1) as evidências de tal relação são os atores externos que compõem a equipe da CNV, cooperando com atores internos; e (2) o principal ator envolvido nesse processo é a Organização dos Estados Americanos (OEA).

A metodologia utilizada foi o estudo de caso, por meio das seguintes técnicas de pesquisa: análise categorial de documentos e do conteúdo do sítio oficial da CNV, especificamente nas abas (i) *Institucional* e (ii) *Documentos*, apoiada por uma revisão bibliográfica no tema do regime internacional dos direitos humanos. Cabe ressaltar que, a princípio, o foco da pesquisa seria a Comissão de Anistia, instituída pela Lei 10.559/02. No entanto, não foi encontrada menção direta ao

2 Órgão de inteligência e repressão do governo brasileiro durante a ditadura militar instaurada em 1964 (JOFFILY, 2005).

3 O art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias estabelece que: “É concedida anistia aos que, no período de 18 de setembro de 1946 até a data da promulgação da Constituição, foram atingidos, em decorrência de motivação exclusivamente política, por atos de exceção, institucionais ou complementares, aos que foram abrangidos pelo Decreto Legislativo nº 18, de 15 de dezembro de 1961, e aos atingidos pelo Decreto-Lei nº 864, de 12 de setembro de 1969, asseguradas as promoções, na inatividade, ao cargo, emprego, posto ou graduação a que teriam direito se estivessem em serviço ativo, obedecidos os prazos de permanência em atividade previstos nas leis e regulamentos vigentes, respeitadas as características e peculiaridades das carreiras dos servidores públicos civis e militares e observados os respectivos regimes jurídicos” (BRASIL, 1988, *online*).

regime internacional de direitos humanos; somente quando se mudou o objeto de estudo para a CNV os resultados passaram a ser obtidos (BRASIL, 2002).

## **2 Regime Internacional de Direitos Humanos**

Tendo em vista a análise proposta no presente artigo, apresentaremos a seguir um aporte teórico para guiar a nossa pesquisa. Esse será o dos regimes internacionais, mais especificamente tratando daqueles regimes que influenciam as condições de direitos humanos no sistema internacional. Desse modo, poderemos questionar como a CNV pode integrar um regime internacional, conhecendo bem esse conceito.

### **2.1. A Teoria dos Regimes Internacionais**

A teoria dos regimes internacionais surgiu em meados das décadas de 1970 e 1980 sugerindo uma nova maneira de tentar compreender as ações de cooperação e conflito entre os atores do sistema internacional (SI). Em meio à agitação do debate neo-neo<sup>4</sup>, diversos autores começaram a questionar as explicações tradicionais da estrutura do SI como um meio anárquico ao enfatizar a importância do estabelecimento de acordos internacionais formais e de seus desdobramentos para o mundo (HAGGARD; SIMMONS, 1987).

Outros acadêmicos, a exemplo de Oran Young e James N. Rosenau, afirmaram que os regimes poderiam ser até mesmo um passo para uma nova estrutura hierárquica das Relações Internacionais (RI), pois estes se aproximariam da construção de uma governança global<sup>5</sup> (YOUNG, 2009). O estudo de regimes internacionais está originalmente ligado à ascensão do novo institucionalismo estadunidense e, em função da grande variedade teórica do campo das RI, possui diversos conceitos adequados às distintas abordagens teóricas a exemplo do realismo, do liberalismo e do construtivismo (HAGGARD; SIMMONS, 1987; STRANGE, 1982).

---

4 O debate neo-neo foi a retomada do embate entre as teorias idealistas (neoliberalismo) e realistas (neorealismo) das Relações Internacionais durante os anos 70 e 80. Esse embate teórico surgiu a partir da necessidade de explicar os novos fenômenos de formalização de acordos internacionais e do surgimento de novos regimes internacionais (DIVERIO; SILVA; NETTO, 2016).

5 O conceito de governança global diz respeito a um conjunto de normas, acordos e regimes formalizados internacionalmente que são capazes de constituir um direcionamento no SI como um todo. Nesse sentido, as variadas formas de governança global conferem uma certa ordem à anarquia tradicional desse sistema (YOUNG, 2009).

A definição clássica que foi adotada como marco inicial do debate de regimes internacionais é dada por Stephen D. Krasner. Este conceito foi publicado no periódico *International Organizations* em 1982, quando elucidou que:

Os regimes internacionais são definidos como princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões ao redor dos quais as expectativas dos atores convergem em uma dada área-tema. Como ponto de partida, os regimes são conceituados como variáveis intervenientes, estando entre fatores causais básicos e os resultados e comportamentos relacionados (KRASNER, 1982, p. 1).

De fato, são essas variáveis intervenientes que se firmam a partir de acordos internacionais, tratados bilaterais ou a formalização do multilateralismo por meio da constituição de organizações internacionais (OIs). Por tais razões, as OIs e seus regimes se tornam capazes de influenciar o comportamento dos atores do SI (KRASNER, 1982; MORAVCSIK, 2000).

Os regimes frequentemente se originam a partir de OIs e dos seus escopos de atuação individuais – os quais são determinados pelo Princípio de Atribuição do Direito Internacional<sup>6</sup> (YOUNG, 2009). Dessa forma, esses fenômenos contemplam áreas específicas da agenda internacional, das quais podemos citar como exemplo a saúde e o refúgio, que são os respectivos focos da Organização Mundial da Saúde (OMS), do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e dos regimes instaurados por essas instituições (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2019; ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS, 2019).

No presente artigo, utilizaremos como aporte teórico a análise do regime internacional de direitos humanos. Além disso, partiremos de uma perspectiva construtivista de organizações e regimes internacionais, a qual vê as OIs como burocracias autônomas, capazes de utilizarem sua autonomia para instaurar regimes internacionais e tomarem decisões que influenciam o comportamento de Estados nacionais e ONGs, isto é, dos atores do sistema internacional. A agenda internacional é, portanto, influenciada pelas OIs e pelos seus respectivos regimes (BARNETT; FINNEMORE, 1999).

---

<sup>6</sup> Princípio do Direito Internacional que baseia a concessão de personalidade jurídica para as organizações internacionais a partir dos Estados. As nações soberanas firmam esse processo por meio dos tratados multilaterais de constituição das OIs, nos quais se determina o escopo e o motivo geral de criação de tais instituições (ERNE, 2009).

A seguir, analisaremos brevemente o surgimento do regime internacional de direitos humanos e a contribuição da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH) para o mesmo, a fim de proceder para um estudo de caso sobre a Comissão Nacional da Verdade. Assim, tentaremos comprovar se a Comissão ilustra um dos esforços estabelecidos por este regime no âmbito doméstico do Brasil.

## **2.2. O Regime Internacional de Direitos Humanos e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos**

Segundo Brysk (2002), o regime internacional de direitos humanos é um conjunto de reivindicações universais para salvaguardar a dignidade humana da coerção ilegítima. Essas normas formam um agrupamento de compromissos internacionais amplamente aceitos: a Carta Internacional de Direitos Humanos (Declaração Universal dos Direitos Humanos, Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais), estabelecida no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU); e proteção para grupos vulneráveis, como a Convenção da ONU sobre os Direitos da Criança e a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher.

Na Conferência das Nações Unidas sobre Organização Internacional de 1945, em São Francisco, houve uma aspiração geral a uma “nova ordem mundial” que fosse construída sobre uma base de direitos humanos (RAMCHARAN, 2007). E foi graças à pressão da sociedade civil sobre os delegados, especialmente sobre a delegação estadunidense, que a Declaração Universal dos Direitos Humanos incluiu disposições que viriam a ser profundamente significativas:

Primeiro, houve a ênfase no princípio da autodeterminação como base para a busca da independência de colônias e territórios. (...) Segundo, a organização mundial se basearia no princípio da não discriminação em razão de raça, sexo, idioma ou religião entre nações e povos. (...) Terceiro, os Estados membros se comprometeram com a busca de cooperação internacional para a promoção dos direitos humanos para todos os povos. Quarto, os Estados membros se comprometeram a tomar medidas conjunta e separadamente para alcançar o respeito universal dos direitos humanos e das liberdades fundamentais. [...] Quinto, e crucialmente em termos institucionais, o Artigo 68 da Carta exigia a criação de uma Comissão de Direitos Humanos

como um órgão funcional do Conselho Econômico e Social (ECOSOC) (RAMCHARAN, 2007, p. 441).

Apesar de suas falhas, a Comissão de Direitos Humanos inspirou o movimento de formação e de consolidação dos direitos humanos ao longo da história da ONU. Ainda assim, o desafio contemporâneo continua sendo o de garantir que os governos não violem os direitos básicos de seus povos e que os recursos nacionais sejam usados de maneira justa para dar a todos oportunidades de vida equitativas (RAMCHARAN, 2007).

A Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969), também conhecida como Pacto de San José da Costa Rica, é um tratado internacional entre os países membros da OEA. Ela foi criada com o propósito de consolidar, no continente americano, um regime de liberdade pessoal e de justiça social, fundado nos direitos humanos essenciais (CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS, 1969).

Segundo o capítulo VI da CADH, fica estabelecida a criação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), órgãos competentes pela fiscalização do cumprimento dos compromissos assumidos pelos Estados-partes da Convenção. Tais órgãos constituem, nesse sentido, o atualmente conhecido sistema interamericano de direitos humanos. A CIDH tem a função principal de promover a observância e a defesa dos direitos humanos, assim como a Corte é responsável por aplicar e interpretar a CADH. O Brasil depositou a carta de adesão à Convenção em 25 de setembro de 1992 e no mesmo dia ela entrou em vigor no país (CADH, 1969; BRASIL, 1992).

Existem ainda outros instrumentos responsáveis pela proteção de direitos específicos no sistema interamericano. Entre eles estão a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura (1985), o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos Referente à Abolição da Pena de Morte (1990) e a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (MIRANDA; CUNHA, 2010).

O desenvolvimento dos direitos humanos foi influenciado por muitos fatores ao longo da história, principalmente porque o próprio conceito de direito humano é visto de forma distinta em diferentes partes do mundo. Essas visões

diversas ajudaram a construir o conteúdo da Declaração Universal dos Direitos Humanos, para que esta fosse plural e inclusiva (RAMCHARAN, 2007).

### **3 Estudo de Caso: a Comissão Nacional da Verdade no Brasil**

Nesta seção foram apresentados e analisados os conteúdos disponibilizados publicamente no sítio oficial da CNV. As fontes primárias utilizadas nas análises são os documentos e informações contidas nas abas (i) *Institucional* e (ii) *Documentos* do sítio eletrônico da Comissão.

Ao acessar a aba *Institucional*, localizada no canto esquerdo do sítio eletrônico da CNV, é possível encontrar sete subseções, sendo elas: (a) A CNV; (b) Equipe; (c) Membros; (d) Grupos de Trabalho; (e) Resoluções; (f) Acervo; (g) Verdade e Reconciliação. Neste artigo, serão analisadas as quatro primeiras subseções<sup>7</sup>. Dentro da subseção (a) estão disponíveis os seguintes documentos oficiais: (i) Lei n° 12.528/11, responsável por criar a CNV; (ii) Decreto n° 7.919/13, que estrutura a CNV; (iii) regimento interno da CNV; (iv) plano de trabalho da CNV; (v) prorrogação de mandato da CNV; e (vi) portaria interministerial: recebimento do relatório da CNV pelo poder executivo federal (CNV, 2019).

Segundo Keck e Sikkink, Florini e Haufler (1998; 2000; 2001, apud YOUNG, 2009), a presença de atores estatais não é obrigatória para a formação de regimes, por serem as organizações internacionais atores fortes e autônomos no sistema internacional (BARNETT; FINNEMORE, 1999). No entanto, ao analisar os pontos (i) e (ii) da subseção (a), observa-se forte atuação estatal por meio da ex-presidente da República Federativa do Brasil, Dilma Rousseff, responsável por sancionar a lei que cria a CNV. Além disso, é de origem da Presidência da República que emana o Decreto n° 7.919/13, responsável por estruturar a CNV, articulando todo um aparato institucional do Estado brasileiro que possibilitou o funcionamento da Comissão. Através desse aparato, ficaram estabelecidos o quadro de cargos da Comissão e os responsáveis pela formulação do regimento interno da CNV para detalhar seu funcionamento (YOUNG, 2009; BRASIL, 2011; BRASIL,

---

<sup>7</sup> A escolha de apenas quatro subseções se deu pela abundância de conteúdos disponíveis no sítio eletrônico. Optou-se por escolher as subseções que mais se adequavam ao tema estudado, a fim de adequar o artigo às normas de publicação e torná-lo mais conciso.

2013). Outrossim, no item (iii), que corresponde ao regimento interno da CNV – estabelecido pela Resolução n° 08, de 4 de março de 2013 – está estipulado que a nomeação dos membros que integrarão a Comissão será feita pelo presidente da República e essa designação deverá ocorrer dentre brasileiros de reconhecida idoneidade de conduta ética de forma a respeitar os direitos humanos (CNV, 2013b).

Nos itens (iv), (v) e (vi), que correspondem, respectivamente, ao plano de trabalho da CNV, à prorrogação de mandato da CNV e à portaria interministerial, não foram encontradas evidências ou informações que fossem relevantes para o desenvolvimento desta pesquisa (CNV, 2012a; CNV, 2013a; CNV, 2015g). Portanto, tais itens não serão aprofundados neste artigo.

Na subseção (b), está discriminada a equipe responsável por integrar a CNV. Ela foi composta por sete conselheiros – que foram melhor explicitados na subseção (c) – designados pela Presidência da República, bem como por grupos de assessores, consultores e pesquisadores que desenvolveram trabalhos conjuntos. A formação da equipe se deu por servidores públicos nomeados pela CNV ou cedidos por órgãos da administração pública brasileira e por pesquisadores contratados por intermédio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Ademais, houve colaboração de várias comissões da verdade setoriais, municipais e estaduais espalhadas pelo Brasil, com as quais a CNV estabeleceu acordos de cooperação. Dentre essas comissões, destaca-se: a Comissão da 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; as Comissões da Memória e Verdade da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) dos estados brasileiros do Paraná, Minas Gerais e Rio Grande do Norte; as Comissões da Memória e Verdade dos municípios de Juiz de Fora (MG), São José dos Campos (SP) e Natal (RN); e as Comissões da Memória e Verdade dos estados brasileiros do Maranhão, Rio de Janeiro, Pernambuco, Rio Grande do Sul, Goiás e São Paulo (CNV, 2012b). Nessa aba, destaca-se a atuação de organizações internacionais, por meio de órgãos especializados da ONU em conjunto com instituições do governo brasileiro na construção da equipe da CNV.

Dentre os pesquisadores, destaca-se a atuação das universidades federais brasileiras, em especial da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), que contou com 27 pesquisadores da instituição atuando na CNV, de forma a fortalecer o aparato institucional fornecido pelo Estado brasileiro. A Comissão contou também com pesquisadores de universidades privadas, destacando-se a colaboração da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Ademais, ressalta-se a comunidade epistêmica composta pelo Ministério da Educação (MEC) e pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), que cooperaram através do trabalho desenvolvido por três pesquisadores (CNV, 2012b). No caso analisado, o regime de direitos humanos funciona como um acordo institucional criado para responder à demanda de governo em uma sociedade. Nesse sentido, o Estado ainda se comporta como um ator essencial, que viabiliza a instauração da CNV (YOUNG, 2009).

A subseção (c) – Membros – apresenta melhor quem são os sete conselheiros da CNV. A aba aborda os currículos de cada um dos membros que compõem o conselho. Dentre as profissões dos membros, pode-se encontrar: dois ex-ministros da Justiça (João Carlos Dias e João Paulo Cavalcanti Filho), um vice-presidente do Supremo Tribunal de Justiça (Gilson Dipp), um ex-procurador geral da República (Cláudio Fonteles), uma psicanalista (Maria Rita Kehl), um ex-secretário de direitos humanos no Brasil e presidente da Comissão Internacional de Investigação da ONU para a Síria (Paulo Sérgio Pinheiro), um professor e diretor do Instituto de Relações Internacionais e coordenador do Centro Ibero-Americano (Paulo Dallari) e uma professora da Universidade Federal Fluminense (UFF) e criminologista, especializada em defesa dos presos (Rosa Maria Cardoso da Cunha). Nessa aba, constata-se a presença de membros ligados à pauta de direitos humanos tanto em cenário brasileiro quanto internacional. Além disso, o conselho é formado por um membro ligado à ONU, bem como por dois membros ligados a universidades públicas brasileiras (CNV, 2014a).

Na subseção (d) – Grupos de Trabalho – estão apresentados os treze grupos responsáveis pelas atividades de pesquisa coordenadas pelos membros do colegiado. Todos os grupos contam com assessores, consultores e pesquisadores próprios. Dos treze campos temáticos apresentados, opta-se por tratar neste artigo de apenas três,

sendo eles: a Guerrilha do Araguaia; a Operação Condor<sup>8</sup>; e as violações de direitos humanos de brasileiros no exterior e de estrangeiros no Brasil (CNV, 2015h).

Em 2010, no caso *Gomes Lund e Outros vs. Brasil* (popularmente conhecido como “Guerrilha do Araguaia”), o Estado brasileiro foi responsabilizado pelo desaparecimento forçado de cerca de 90 indivíduos – militantes do Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e camponeses. O Estado foi condenado pela Corte IDH por descumprimento da obrigação de adequar seu direito interno à CADH, uma vez que a Lei de Anistia brasileira impede a investigação e a sanção de graves violações aos direitos humanos, o que é incompatível com o firmado internacionalmente na Convenção. Além disso, o Brasil foi condenado pela violação dos direitos ao reconhecimento da personalidade jurídica, à vida, à integridade pessoal e à liberdade pessoal; e pela violação do direito à liberdade de pensamento e expressão (CORTE IDH, 2010). Na sentença, foram estabelecidas onze formas de reparação a serem cumpridas pelo Estado brasileiro. Dentre elas, destaca-se o ponto 16 da sentença da Corte IDH:

O Estado deve continuar desenvolvendo as iniciativas de busca, sistematização e publicação de toda a informação sobre a Guerrilha do Araguaia, assim como da informação relativa a **violações de direitos humanos** ocorridas durante o regime militar, garantindo o acesso à mesma nos termos do parágrafo 292 da presente Sentença (CORTE IDH, 2010, p. 115, grifo nosso).

Nesse sentido, a existência de um grupo de trabalho da CNV dedicado a pesquisar a Guerrilha do Araguaia vai ao encontro do que foi estabelecido pela sentença supracitada, bem como pode ser interpretada como uma forma de cumprir com o estabelecido internacionalmente na CADH. Nos grupos de trabalho relacionados à Operação Condor e às questões de violações de direitos humanos de brasileiros no exterior e de estrangeiros no Brasil, fez-se uso do intercâmbio de informações entre países que estiveram sob a alçada da Operação Condor, especialmente Chile e Uruguai. Tratar-se-á mais adiante sobre tal documentação e sobre esses intercâmbios de informações (CNV, 2015h).

---

8 A Operação Condor foi uma conspiração entre os serviços de inteligência de países da América do Sul (principalmente Argentina, Uruguai, Brasil, Paraguai e Bolívia). A Operação permitiu aos órgãos de inteligência das Forças Armadas que circulassem livremente nos territórios sul-americanos, bem como promoveu o intercâmbio de informações entre os países com o objetivo de perseguir e exterminar pessoas consideradas subversivas (CERVEIRA, 2007).

Ao acessar a aba *Documentos*, também localizada no canto inferior esquerdo do sítio eletrônico em questão, foram encontradas treze subseções, quais sejam: (a) documentos citados no volume I do relatório; (b) documentos da CNV no arquivo nacional; (c) documentos sobre a Guerrilha do Araguaia; (d) documentos recebidos – da Argentina, do Chile, dos Estados Unidos (EUA), e do Uruguai –; (e) depoimentos – de agentes do Estado, vítimas civis, vítimas militares, familiares de vítimas, testemunhas e especialistas. Para fins de estudo e posterior justificativa fundamentada na abordagem dos regimes internacionais aplicada à CNV, serão analisadas as subseções (a) e (d) (CNV, [2015?]).

Na subseção (a) – documentos citados no volume I do relatório –, foram disponibilizados os recursos institucionais, jurídicos, técnicos e informativos utilizados como fontes para a elaboração do primeiro volume do relatório final da CNV, sendo a subseção dividida com base nos dezoito capítulos do volume I. No presente estudo de caso, será abordado o seguinte item: (i) Capítulo 1 – a criação da Comissão Nacional da Verdade. Tendo em vista os fins analíticos deste estudo, as fontes pertinentes aos outros capítulos da subdivisão foram examinadas, porém não utilizadas (CNV, 2015a).

No item (i) – a criação da Comissão Nacional da Verdade – a análise foi circunscrita aos mecanismos institucionais que geram, a partir da autonomia burocrática das OIs, o regime de direitos humanos, o qual atua sobre o aparato estatal brasileiro (CNV, 2015a; BARNETT; FINNEMORE, 1999). Como expresso no volume I, a criação da CNV foi recomendada “com a tarefa de promover o esclarecimento público das violações de direitos humanos por agentes do Estado na repressão aos opositores” (CNV, 2014b, p. 20). Nesse sentido, interpreta-se que o 3º Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)<sup>9</sup>, aprovado na 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos – a qual recomendou a criação da CNV –, consolida não apenas os PNDH-1 e 2, mas também reitera o papel dos instrumentos normativos das OIs, tais como tratados e relatórios. Tal afirmação decorre do fato de que a criação da CNV perpassa um esforço de fortalecimento

9 O 3º Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), aprovado por meio do Decreto Presidencial nº 7037/09, prevê um planejamento estratégico com o intuito de promover uma maior consolidação da democracia brasileira. Sua atuação abarca seis eixos orientadores, quais sejam: (i) interação democrática entre Estado e sociedade civil; (ii) desenvolvimento e direitos humanos; (iii) universalizar direitos em um contexto de desigualdades; (iv) segurança pública, acesso à justiça e combate à violência; (v) educação e cultura em direitos humanos; (vi) direito à memória e à verdade (BRASIL, 2009).

das instituições democráticas por meio da compreensão dos eventos ocorridos e da sistematização das violações imputadas, de maneira a garantir a constituição de dispositivos de direito interno efetivos condicionados à não repetição das transgressões executadas (CNV, 2014b). Isso pode ser alinhado, para fins de análise, com os artigos 1º e 2º da CADH, os quais reconhecem, respectivamente, o comprometimento com o respeito aos direitos individuais e a adoção de disposições de direito interno eficazes à garantia desses direitos (CONVENÇÃO, 1969). Além disso, vale ressaltar que a CNV incluiu o Brasil no esforço de diversos países, como Argentina e Chile, em esclarecer violações de direitos humanos perpetradas em períodos de exceção (CNV, 2014b). Por fim, cabe mencionar um fragmento da sentença do caso *Velásquez Rodríguez vs. Honduras*<sup>10</sup>, de 29 de julho de 1988, no âmbito da Corte IDH, o qual está em consonância com a garantia de proteção judicial<sup>11</sup> proposta pela Convenção:

O Estado tem o dever jurídico de prevenir, razoavelmente, as violações dos direitos humanos, de investigar seriamente, com os meios a seu alcance, as violações que tenham sido cometidas dentro do âmbito de sua jurisdição a fim de identificar os responsáveis, impor as sanções pertinentes e assegurar à vítima uma adequada reparação (CORTE IDH, 1988, p. 34).

Nesse sentido, Blanco (2012) aponta que, apesar de violações ao art. 25 não terem sido diretamente examinadas pela Corte, no caso *Velásquez Rodríguez vs. Honduras* “estabelece-se orientação no sentido da essencialidade de um aparato da justiça efetivo, que possa garantir reparações às vítimas de violações de direito fundamentais” (BLANCO, 2012, p. 112). Nesse sentido, entende-se que, além de objetivar a garantia do devido processo legal e a punição dos perpetradores de violações de direitos fundamentais, tal garantia também exerce papel no desestímulo a transgressões futuras (BLANCO, 2012).

10 O caso *Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, submetido pela CIDH à Corte IDH em 7 de outubro de 1981, foi uma demanda referente à detenção de Ángel Manfredo Velásquez Rodríguez. Tal ação foi violenta e destituída de ordem judicial, sendo ela efetivada “por elementos da Direção Nacional de Investigação e do G-2 (Inteligência) das Forças Armadas de Honduras” (CORTE IDH, 1988, p. 1). Alegou-se que a vítima foi submetida a interrogatórios e torturas, sob suposta acusação de delitos políticos, sendo que as forças policiais e de segurança negaram tal detenção. Por unanimidade, dentre outras provisões, a Corte decidiu que houve violação à garantia de liberdade pessoal, consagrada no art. 7 da Convenção, por parte de Honduras; assim como pela obrigatoriedade do pagamento de uma indenização compensatória justa aos familiares de Velásquez Rodríguez pelo Estado hondurenho (CORTE IDH, 1988).

11 O princípio de proteção judicial, previsto no art. 25 da CADH, prevê que o Estado deve assegurar o devido processo legal, seja pela Lei doméstica ou pela Convenção, a todo indivíduo cujos direitos fundamentais tenham sido violados (CONVENÇÃO, 1969).

Quanto à subseção (d) – documentos recebidos –, percebe-se o papel do intercâmbio de informações para a devida investigação de casos de violação de direitos humanos ocorridos durante o período de exceção. Foram analisados a natureza promotora dessa cooperação bilateral, assim como os tipos de casos ou documentos. Em primeiro lugar, não foi possível examinar a subseção ligada aos documentos recebidos da Argentina, dado que houve uma irregularidade para o acesso da URL em questão, sendo necessária a solicitação de liberação do sítio eletrônico<sup>12</sup> (CNV, 2015a). Já em relação aos documentos recebidos do Chile, houve uma missão da CNV, apoiada pelo Ministério de Relações Exteriores (MRE) brasileiro, entre 21 e 25 de abril de 2014. As fontes explicitadas no sítio eletrônico consistem em autos judiciais, transcrição de depoimentos e relatórios acerca das condições de morte ou desaparecimento de cidadãos brasileiros (CNV, 2015c). Nesse contexto, a CNV também solicitou aos EUA o envio de documentação pertinente ao seu escopo, a qual foi enviada em três remessas de documentos desclassificados entre 2014 e 2015, provenientes de investigações de órgãos estadunidenses (CNV, 2015d). Por fim, o conjunto documental recebido do Uruguai, dividido em quatro partes, é constituído por fichas criminais, telegramas, memorandos e ofícios acerca do exílio do ex-presidente João Goulart e do status dos cidadãos brasileiros exilados no país (CNV, 2015f).

Em resumo, segundo Barnett e Finnemore (2004), a autoridade de uma OI não é restrita ao seu caráter racional-legal, mas também é constituída pela sua expertise técnica e pelo conjunto de valores defendidos dentro do seu escopo. Dessa maneira, ao agirem sobre a realidade, por meio da produção de normas e de conhecimento, as OIs “frequentemente legitimam e facilitam sua própria expansão e intervenção nos assuntos de atores estatais e não estatais” (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 33, tradução nossa). Assim, constata-se que a OEA, a partir de um aparato normativo e institucional bem consolidado, é capaz de influenciar o comportamento do Brasil e de outros Estados membros em matéria de direitos humanos (especificamente no caso da CNV), dada a adesão pelos Estados à sua estrutura e às obrigações internacionais contratadas por eles a partir deste ato.

---

12 Para fins de esclarecimento, a solicitação de liberação da URL em questão (<https://bit.ly/32Q6SIr>) não foi realizada, tendo em vista a falta de tempo hábil para tal.

## 4 Considerações Finais

O presente artigo buscou responder de que forma a Comissão Nacional da Verdade brasileira integra um esforço estabelecido pelo regime internacional de proteção aos direitos humanos, de forma a identificar as possíveis evidências dessa integração. Através da análise de conteúdos e documentos disponibilizados publicamente no sítio eletrônico da CNV, realizou-se um estudo de caso visando identificar as evidências dessa relação e quais seriam os atores (internos e externos) que contribuem para compreender esse fenômeno. Entre os desafios encontrados, destacamos a grande quantidade de relatórios disponíveis no sítio da CNV, aos quais não se pode, em sua totalidade, dar o devido enfoque; contudo, tal desafio também enseja a realização de estudos mais aprofundados no futuro, de forma a ampliar o estudo empírico realizado no presente trabalho. Optou-se, portanto, por fazer uma seleção prévia dos documentos a serem abordados e analisados neste artigo, priorizando aqueles que melhor se adequaram a responder nossas perguntas de pesquisa.

A partir do estudo de caso, conclui-se que os acordos firmados pelo Brasil internacionalmente, no âmbito da CADH e de seus demais instrumentos, além das sentenças impostas ao país no caso *Gomes Lund e Outros vs. Brasil* pela Corte IDH, órgão da OEA, exerceram influência na implementação da CNV. Além disso, o aparato institucional desenvolvido pelo Estado brasileiro, bem como os acordos de cooperação com outros países do continente americano, possibilitaram que a CNV fosse eficiente no tempo em que atuou. Destaca-se também o papel da ex-presidente Dilma Rousseff, vítima de torturas durante a ditadura militar e principal responsável pela aprovação da Lei nº 12.528/11, na criação da CNV (BRASIL, 2011).

A ONU, por meio do PNUD e da UNESCO, também desempenhou papel importante na configuração da CNV, principalmente através do fornecimento de funcionários administrativos e pesquisadores. Estes, por sua vez, ao realizarem parcerias com o Ministério da Educação brasileiro, criaram uma comunidade epistêmica. Vale também ressaltar a cooperação em matéria de conjunto documental, estabelecida com a Argentina, o Chile, os EUA e o Uruguai, de maneira a maximizar a capacidade de investigação da Comissão.

Portanto, a CNV está integrada ao regime internacional de direitos humanos e aos esforços nele contidos por meio dos atores externos envolvidos, os quais constituem a principal evidência dessa integração. Nesse sentido, é possível concluir que a primeira hipótese – as evidências são os atores externos que compõem a equipe da CNV, cooperando com atores internos – foi confirmada, tendo em vista a cooperação institucional ocorrida à nível nacional e internacional, conforme demonstrado ao longo deste artigo. Em contrapartida, a segunda hipótese – o principal ator envolvido nesse processo é a OEA – demonstrou-se insuficiente, ao passo em que a OEA não foi o único e mais importante ator externo envolvido no desenvolvimento das funções da Comissão, já que outras OIs (PNUD e UNESCO) e Estados da região também foram de essencial contribuição. Levando isso em consideração, conclui-se que a CNV está inserida em um regime internacional de direitos humanos e que isto decorre da participação dos atores externos acima destacados em sua constituição. Esta conclusão, por sua vez, também encontra suporte na perspectiva construtivista de Barnett e Finnemore (1999), a qual defende as organizações internacionais como atores burocráticos autônomos e capazes de utilizar sua autonomia para influir nos comportamentos estatais e na instauração de regimes internacionais.

### **The International Human Rights Regime: a case study of the National Truth Commission in Brazil**

**Abstract:** The present study seeks to comprehend how the National Truth Commission (NTC) in Brazil relates to the human rights international protection regime and, based on that, it perceives which actors contribute to understanding this relation. This article resorted to an international regime analysis and to the research theoretical framework: the international regime of human rights. From this, such regime's origins and coverage were presented, besides the Latin American contributions towards its establishment. Subsequently, a case study on the NTC was conducted by resorting to data assembled from NTC's official website. Finally, the actors and gathered evidence that composed the NTC were analysed, which allows assuming the Commission as a part of the efforts provided by the human rights regime.

**Keywords:** Regime. Brazil. National Truth Commission. Military Dictatorship. Human Rights.

## Referências

ACNUR. ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Soluções Duradouras**. Disponível em: <https://bit.ly/2D0jMsw>. Acesso em: 12 nov. 2019.

BARNETT, Michael; FINNEMORE, Martha. **Rules for the World: International Organizations in Global Politics**. Ithaca: Cornell University Press, 2004. Disponível em: <http://tiny.cc/f8c8fz>. Acesso em: 13 nov. 2019.

BARNETT, Michael; FINNEMORE, Martha. The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations. **International Organization**, [S.l.], vol. 53, n. 4, p. 699-732, 1999. Disponível em: <https://bit.ly/2Eb2g5f>. Acesso em: 11 nov. 2019.

BLANCO, Carolina Souza Torres. O direito de acesso à justiça nas jurisprudências interamericana e brasileira, uma análise comparativa. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, Belo Horizonte, n. 61, p. 85-125, jul./dez. 2012. Disponível em: <https://bit.ly/2ZknPau>. Acesso em: 29 jun. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <https://bit.ly/3jv5L6Z>. Acesso em: 11 nov. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992**. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Disponível em: <http://tiny.cc/htv7fz>. Acesso em: 12 nov. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 7037, de 21 de dezembro de 2009**. Aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH-3 e dá outras providências. Disponível em: <http://tiny.cc/95i8fz>. Acesso em: 13 nov. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 7.919, de 14 de fevereiro de 2013**. Remaneja temporariamente os cargos em comissão para as atividades da Comissão Nacional da Verdade [...]. Brasília, DF, 14 fev. 2013. Disponível em: <http://tiny.cc/5ls7fz>. Acesso em: 10 nov. 2019.

BRASIL. **Lei nº 10.559, de 13 de novembro de 2002**. Regulamenta o Art.8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras Providências. Brasília, DF, 13 nov. 2002. Disponível em: <https://bit.ly/32N6NoJ>. Acesso em: 10 nov. 2019.

BRASIL. **Lei nº 12.528, de 18 de novembro de 2011**. Cria a Comissão Nacional da Verdade no âmbito da Casa Civil da Presidência da República. Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: <http://tiny.cc/4ns7fz>. Acesso em: 10 nov. 2019.

BRYSK, Alison. **Globalization and Human Rights**. Los Angeles: University of California Press, 2002. Disponível em: <https://bit.ly/32LmCbO>. Acesso em: 10 nov. 2019.

CERVEIRA, Neusah. **Memória da dor: a Operação Condor no Brasil (1973/1985)**. 2007. 228 f. Tese (Doutorado em História) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

CNV. Comissão Nacional da Verdade. **Documentos**. Brasília, [2015?]. Disponível em: <http://tiny.cc/quw7fz>. Acesso em: 12 nov. 2019.

CNV. Comissão Nacional da Verdade. Documentos. Documentos citados no Volume I do Relatório. **Documentos citados no Capítulo 1**. Brasília, 2015a. Disponível em: <http://tiny.cc/iyw7fz>. Acesso em: 12 nov. 2019.

CNV. Comissão Nacional da Verdade. Documentos. Documentos citados no Volume I do Relatório. **Documentos citados no Capítulo 6**. Brasília, 2015b. Disponível em: <http://tiny.cc/14s7fz>. Acesso em: 12 nov. 2019.

CNV. Comissão Nacional da Verdade. Documentos. **Documentos recebidos da Argentina**. Brasília, 2015c. Disponível em: <http://tiny.cc/7yw7fz>. Acesso em: 13 nov. 2019.

CNV. Comissão Nacional da Verdade. Documentos. **Documentos recebidos do Chile**. Brasília, 2015d. Disponível em: <http://tiny.cc/a0w7fz>. Acesso em: 13 nov. 2019.

CNV. Comissão Nacional da Verdade. Documentos. **Documentos recebidos do Uruguai**. Brasília, 2015e. Disponível em: <http://tiny.cc/t2w7fz>. Acesso em: 13 nov. 2019.

CNV. Comissão Nacional da Verdade. Documentos. **Documentos recebidos dos EUA**. Brasília, 2015f. Disponível em: <http://tiny.cc/q1w7fz>. Acesso em: 13 nov. 2019.

CNV. Comissão Nacional da Verdade. Institucional. **A CNV**. Brasília, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/30Cb37K>. Acesso em: 11 nov. 2019.

CNV. Comissão Nacional da Verdade. Institucional. A CNV. **Plano de Trabalho da Comissão Nacional da Verdade**. Brasília, 2012a. Disponível em: <http://tiny.cc/oos7fz>. Acesso em: 11 nov. 2019.

CNV. Comissão Nacional da Verdade. Institucional. A CNV. **Portaria Interministerial: Recebimento do Relatório da CNV pelo Poder Executivo Federal**. Brasília, 2015g. Disponível em: <http://tiny.cc/gzs7fz>. Acesso em: 11 nov. 2019.

CNV. Comissão Nacional da Verdade. Institucional. A CNV. **Prorrogação do Mandato da CNV**. Brasília, 2013a. Disponível em: <http://tiny.cc/3ts7fz>. Acesso em: 11 nov. 2019.

CNV. Comissão Nacional da Verdade. Institucional. A CNV. **Regimento Interno da Comissão Nacional da Verdade**. Brasília, 2013b. Disponível em: <http://tiny.cc/9rs7fz>. Acesso em: 11 nov. 2019.

CNV. Comissão Nacional da Verdade. Institucional. **Equipe**. Brasília, 2012b. Disponível em: <http://tiny.cc/6ps7fz>. Acesso em: 11 nov. 2019.

CNV. Comissão Nacional da Verdade. Institucional. **Grupos de Trabalho**. Brasília, 2015h. Disponível em: <http://tiny.cc/41s7fz>. Acesso em: 11 nov. 2019.

CNV. Comissão Nacional da Verdade. Institucional. **Membros**. Brasília, 2014a. Disponível em: <http://tiny.cc/avs7fz>. Acesso em: 11 nov. 2019.

CNV. Comissão Nacional da Verdade. **Relatório**. V.1. Brasília, 2014b. Disponível em: <http://tiny.cc/jxs7fz>. Acesso em: 12 nov. 2019.

CONVENÇÃO Americana sobre Direitos Humanos = AMERICAN Convention on Human Rights. 12 fev. 1969. Disponível em: <http://tiny.cc/yis7fz>. Acesso em: 10 nov. 2019.

CORTE IDH. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Gomes Lund e outros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil**. Sentença de 24 de novembro de 2010. San José, 2010. Disponível em: <https://bit.ly/331iZTd>. Acesso em: 12 nov. 2019.

CORTE IDH. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras**. Sentença de 29 de julho de 1988. San José, 1988. Disponível em: <https://bit.ly/2ORL4Ec>. Acesso em: 13 nov. 2019.

DIVERIO, Tamara Silvana Menuzzi; SILVA, Luiz Gustavo Zuliani da; NETTO, Carlos Guilherme Adalberto Mielitz. Debates teóricos das relações internacionais, política externa e a interação entre o nível internacional e o doméstico. **Revista História: Debates e Tendências**, Passo Fundo, v. 16, n. 1, p. 1-15, jan./jun. 2016. Disponível em: <https://bit.ly/372pcO9>. Acesso em: 11 nov. 2019.

ERNE, Jaanika. Conferral of Powers by States as a Basis of Obligation of International Organisations. **Nordic Journal Of International Law**, [S.l.], v. 78, n. 2, p. 177-199, 2009.

HAGGARD, Stephan; SIMMONS, Beth A. Theories of international regimes. **International Organization**, [S.l.], v. 41, n. 3, p. 491-517, 1987. Disponível em: <https://dash.harvard.edu/handle/1/3117934>. Acesso em: 10 nov. 2019.

JOFFILY, Mariana. Oban e DOI-CODI, elementos para um estudo. *In*: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 23., 2005, Londrina. **Anais do XXIII Simpósio Nacional de História – História: guerra e paz**. Londrina: ANPUH, 2005. p. 1-7. Disponível em: <https://bit.ly/3g0mhtm>. Acesso em: 11 nov. 2019.

KRASNER, Stephen D. Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. **International Organization**, [S.l.], v. 36, n. 2, p. 185-205, 1982. Disponível em: <https://bit.ly/2Kiq7jz>. Acesso em: 11 nov. 2019.

MIRANDA, Mariana; CUNHA, José Ricardo. **Poder Judiciário brasileiro e a proteção dos direitos humanos**: Aplicabilidade e incorporação das decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, Centro de Justiça e Sociedade, 2010.

MORAVCSIK, A. The Origins of Human Rights Regimes: Democratic Delegation in Postwar Europe. **International Organization**, [S.l.], v. 54, n. 2, p. 217-252, 2000. Disponível em: <https://bit.ly/370f34t>. Acesso em: 10 nov. 2019.

RAMCHARAN, Bertrand. Norms and Machinery. *In*: WEISS, Thomas G.; DAWS, Sam. **The Oxford Handbook on The United Nations**. Nova Iorque: Oxford University Press, 2007. p. 440-462.

STRANGE, Susan. Cave! Hic Dragones: A Critique of Regime Analysis. **International Organization**, [S.l.], v. 36, n. 2, p. 479-496, 1982. Disponível em: <https://bit.ly/32VgYaK>. Acesso: 10 nov. 2019.

WHO. WORLD HEALTH ORGANIZATION. **What We Do**. Disponível em: <https://bit.ly/3hHIJrR>. Acesso em: 12 nov. 2019.

WINAND, Érica; BIGATÃO, Juliana. A Política Brasileira para os Direitos Humanos e sua Inserção nos Jornais: a Criação da Comissão Nacional da Verdade. **Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos**, Bauru, v. 2, n. 2, p. 41-62, jun. 2014. Disponível em: <https://bit.ly/2OSXD22>. Acesso em: 11 nov. 2019.

YOUNG, Oran. Teoria do Regime e a Busca de Governança Global. *In*: BARROS-PLATIAU, Ana Flávia *et al.* **Proteção Internacional do Meio Ambiente**. Brasília: UNITAR, UniCEUB e UnB, 2009. p. 220-235.