revista DEBATES

https://doi.org/ 10.22456/1982-5269.151363

DOSSIÊ

RESPONSABILIDADE EMPRESARIAL NA DITADURA BRASILEIRA: ANÁLISE SOBRE O TRABALHO DA COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE (CNV) E NOVAS PERSPECTIVAS

CORPORATE RESPONSIBILITY IN THE BRAZILIAN DICTATORSHIP: AN ANALYSIS OF THE WORK OF THE NATIONAL TRUTH COMMISSION (NTC) AND NEW PERSPECTIVES

Christian Jecov Schallenmüller *

Carlos Artur Gallo **

** Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Departamento de Ciência Política, Porto Alegre, RS, Brasil.*
E-mail: christian.jecov@yahoo.com.br
***Universidade Federal de Pelotas(UFPEL), Instituto de Filosofia, Sociologia e Política, Departamento de Sociologia e Política, Pelotas, RS, Brasil.*
E-mail:galloadv@gmail.com

RESUMO

O artigo analisa a responsabilidade empresarial por violações de direitos humanos durante a ditadura civil-militar brasileira (1964–1985), tomando como referência o tratamento do tema pela Comissão Nacional da Verdade (CNV). O objetivo é discutir como a CNV abordou a cooperação entre empresas e o regime autoritário, bem como os limites e avanços dessa abordagem. A pesquisa baseia-se em revisão bibliográfica e análise documental do Relatório Final da CNV (2014). Os autores concluem que o reconhecimento oficial da participação empresarial representa um avanço simbólico importante para a agenda de justiça de transição, mas a ausência de mecanismos institucionais de responsabilização e o contexto político posterior impediram a efetivação das recomendações da Comissão.

Palavras-chave: Justiça de Transição; Comissão Nacional da Verdade; Responsabilidade Empresarial; Ditadura Brasileira; Direitos Humanos.

ABSTRACT

The article examines corporate accountability for human rights violations during Brazil's civil-military dictatorship (1964–1985), focusing on how the National Truth Commission (CNV) addressed the collaboration between companies and the authoritarian regime. The study aims to assess the CNV's approach, advances, and limitations through bibliographic review and document analysis of its Final Report (2014). The authors conclude that the public acknowledgment of corporate participation marks a symbolic step forward in the transitional justice agenda, yet the absence of institutional mechanisms for accountability and the ensuing political context have hindered the implementation of the Commission's recommendations.

Keywords: *Transitional Justice*; *National Truth Commission*; *Corporate Accountability*; *Brazilian Dictatorship*; *Human Rights.*

INTRODUÇÃO

O sistema internacional de proteção da pessoa está historicamente ligado ao desenvolvimento, no pós-guerra, de mecanismos que investiram os indivíduos de direitos subjetivos à reparação e à busca de responsabilização pelos suplícios sofridos em contexto de guerras ou de repressão autoritária. Em seus primórdios, este sistema se ergueu como uma tentativa de lidar com um passado não apenas de autoritarismo, mas de totalitarismo, caracterizado fundamentalmente por uma dominação completa do Estado sobre a sociedade.

Mesmo que empresários também tenham participado ativamente da repressão e do genocídio em experiências totalitárias, estas chamaram atenção principalmente para os riscos do hiper dimensionamento dos poderes do Estado. A aprendizagem a respeito destes riscos e do desempenho essencialmente "estatal" de violações em massa foi em grande parte transportada para elaborações de políticas de memória, verdade, justiça e reparação em contextos de autoritarismo não totalitário ou guerras civis. Não é por acaso, nesse sentido, que as medidas de verdade e justiça implementadas a partir das transições no contexto latino-americano tenham focado na responsabilização do Estado, e, em alguns casos, de agentes da repressão.

Ocorre, no entanto, que ditaduras não se sustentam apenas pelo uso da força. Regimes de exceção se legitimam e perduram mediante o estabelecimento de uma rede de colaboração que engloba diferentes setores da sociedade. Servidores públicos, sacerdotes, empresários, entre outros, participaram ativamente de diferentes regimes autoritários na região do Cone Sul da América do Sul, inclusive cooperando com a repressão e perseguição de opositores. Considerando o exposto, este trabalho tem como objetivo geral discutir o tema da responsabilidade empresarial no caso brasileiro, à luz dos acontecimentos da ditadura civil-militar (1964-1985). Como a temática tem sido discutida no país? Como ela se insere na agenda sobre justiça de transição e políticas de memória? Quais os principais avanços e desafios no debate sobre o tema? Um dos objetos da análise será o capítulo temático sobre o assunto elaborado para o Relatório Final da Comissão Nacional da Verdade (CNV), entregue em dezembro de 2014.

Em termos de estrutura, a exposição encontra-se organizada em duas partes. Na primeira, discute-se, em termos teóricos e práticos, a relação entre responsabilidade empresarial e justiça de transição. Na sequência, a segunda parte da exposição apresenta um panorama sobre a forma como a CNV abordou o tema da responsabilidade civil-empresarial em seus trabalhos, sendo identificadas e problematizadas as referências contidas no Relatório Final. A segunda seção do trabalho finaliza, ainda, com uma reflexão sobre os limites da abordagem da temática no âmbito dos trabalhos da CNV e sobre as possibilidades de enfrentamento do tema a partir de 2014, quando foram encerrados os trabalhos da Comissão.

RESPONSABILIDADE EMPRESARIAL E JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO: TEORIA E PRÁTICA

No direito internacional, os Estados são detentores de obrigações frente a todos os direitos humanos, sejam eles definidos em tratados ou no direito costumeiro. Por

outro lado, a responsabilidade individual frente aos direitos humanos é aplicada a um conjunto menor de violações, e que são especialmente caracterizadas pela gravidade de um ataque físico ou espiritual a uma população ou a um indivíduo (Ratner; Abrams; Bischoff, 2009). A responsabilidade individual emergiu principalmente do entendimento progressivo em Cortes Internacionais, de que a prestação de contas por parte de governos se mostrou com o tempo insuficiente. Mais do que a reparação econômica e simbólica decorrente do reconhecimento da responsabilidade estatal, a responsabilização individual por violações aos direitos humanos pode oferecer às vítimas de atrocidades um senso de justiça e uma chance de finalmente virar a página e deixar o passado para trás[1]. Isso também pode ajudar a impedir abusos futuros de forma mais eficaz, constituindo uma poderosa mensagem de condenação moral a ataques considerados hediondos, e pode ajudar uma sociedade traumatizada por violações em massa a identificar os perpetradores e promover alguma dimensão de reconciliação[2].

Já a responsabilidade empresarial talvez seja a última fronteira do direito internacional dos direitos humanos sobre a qual pairam algumas dúvidas quanto à sua base legal e quanto à sua viabilidade política e jurídica. Apesar de menos conhecida, contudo, a possibilidade de se considerar pessoas jurídicas como também suscetíveis de responsabilização civil e mesmo criminal por violações aos direitos humanos possui não só sustentação teórica na normativa e na jurisprudência internacionais, como tem sido uma realidade em diferentes contextos, como veremos adiante.

A literatura sobre esta temática tem crescido nas últimas décadas, chamando especial atenção para a necessidade de se conceituar não só o poder político, mas também o poder econômico como uma fonte potencial de várias e sistemáticas violações. Isso acontece principalmente em um contexto em que mercados e empresas multinacionais dispõem de uma capacidade cada vez maior de determinar os parâmetros da forma de organização econômica em muitos Estados (Barak, 2017). Afinal, grandes corporações exercem um controle significativo sobre o bem-estar dos indivíduos, seja na medida em que definem as condições de trabalho de seus empregados, seja porque influenciam a dinâmica social e cultural de seus clientes e da população em geral. Os Estados competem para acolher investimentos de grandes empresas multinacionais, oferecendo condições sempre atrativas em termos de flexibilização de suas respectivas legislações trabalhistas e tributárias. Repetidas vezes, isso significa que muitos governos não têm o interesse nem os recursos necessários para monitorar a atividade empresarial em relação às suas responsabilidades civis, trabalhistas e mesmo criminais[3].

[1] Para um debate filosófico aprofundado sobre a relação entre memória e esquecimento, conferir Ricoeur (2007).
[2] Para uma alentada discussão sobre os possíveis (e os viáveis) sentidos para a reconciliação, conferir Walker (2006) e Wilson (2001).
[3] Dois casos emblemáticos de envolvimento empresarial com repressão e genocídio são da IBM e da Siemens. Profusa documentação e fontes historiográficas mostram a cumplicidade dessas corporações com as atrocidades praticadas pelo regime nazista na Alemanha. Elas participaram não apenas do suporte logístico do regime, como também estiveram diretamente envolvidas em experimentos locais em campos de concentração e contribuíram para a sustentação do sistema de classificação e extermínio de prisioneiros. Especula-se que a IBM não foi obrigada a prestar contas nos EUA depois da Segunda Guerra porque se

A relação de empresas com situações de graves e sistemáticas violações aos direitos humanos pode se dar de variadas formas. Governos repressivos ou grupos armados paramilitares, por exemplo, podem recorrer a empresas que forneçam equipamentos para diversas atividades ligadas à repressão. Ou as corporações também podem estar envolvidas em primeira mão com os abusos, fornecendo desde equipes de segurança que funcionam como tropas paramilitares de ataque, até funcionários que participam diretamente de torturas, confinamentos ilegais, entre outros crimes, em cooperação com os grupos repressores (Roht-Arriaza, 2014). O regime do apartheid na África do Sul e os "diamantes de sangue" que financiavam a guerra civil em Serra Leoa são duas experiências com muitos exemplos desse tipo de interação entre corporações e Estado ou grupos armados para sustentar violações em massa (Sarkin, 2004)[4].

O avanço da globalização e a consequente internacionalização das grandes corporações contribuíram para que essas empresas se tornassem cada vez mais independentes do controle de governos nacionais. Muitas das maiores multinacionais possuem sede em um país, acionistas em outros e operam em escala global. Nessas circunstâncias, caso o Estado onde ocorre as operações da empresa opte por não regulá-las, o Estado onde está localizada sua sede pode igualmente se eximir dessa responsabilidade, alegando que se trata de uma atividade extraterritorial e, portanto, fora de sua jurisdição direta.

Diante deste cenário, e na medida em que as entidades privadas podem deteriorar a situação dos direitos humanos nos países onde operam, aqueles preocupados com as atividades dessas empresas têm diante de si basicamente três caminhos: continuar a focar exclusivamente no Estado, de modo a aperfeiçoar apenas mecanismos de controle estatal sobre as empresas; avançar com a responsabilidade individual; ou reconhecer antigas e prescrever novas obrigações para pessoas jurídicas de direito privado no plano normativo internacional, estabelecendo um regime de responsabilidade por violações que as empresas também possam cometer. Nesse sentido, o direito internacional precisa recorrer ao direito societário para que se compreenda melhor a possibilidade (e mesmo a necessidade) de que corporações, e não apenas aqueles que trabalham para elas, estão submetidas a uma série de deveres relacionados aos direitos humanos (Ratner, 2001).

Historicamente, a pior forma de violação de direitos humanos por parte da iniciativa privada foi o tráfico de escravos. E as primeiras normativas com previsões de sanções e regulamentação sobre violações em massa praticadas por empreendimentos privados surgiu para progressivamente coibir justamente o tráfico negreiro, já no século XIX. Com o objetivo de desarticular o tráfico, abolicionistas defendiam que a responsabilização deveria incidir não só sobre Estados que o permitissem, mas também sobre as corporações que continuavam a operá-lo. Essencialmente, o primeiro ensaio verdadeiro de um direito internacional dos direitos humanos nasceu como uma resposta às violações do tráfico internacional de escravos: um

tratava de um ícone da pujança do capitalismo norte-americano (Bilsky, 2017). O mesmo pode se dizer em grande parte da Siemens na Alemanha.

[4] Confira também: *Truth and Reconciliation Commission of South Africa Report* (1998), cap. 2, parágrafos 23-36 (sobre os graus de envolvimento corporativo com as práticas do governo do *apartheid*).

empreendimento de cooperação entre Estados e o capital internacional-associado da época.

Mais tarde, a criação dos sistemas universal e regionais de direitos humanos no pós-guerra pareceu se basear na premissa de que os direitos fundamentais que os indivíduos possuem são principalmente direitos exercidos em oposição a instituições estatais. Dessa forma, a própria justiça de transição - que é parte dos direitos humanos - está historicamente ligada a uma expiação de males sobretudo do Estado contra o indivíduo. Como sustenta Ruti Teitel (2003) em sua famosa elaboração, a justiça de transição teve seus primórdios cultivados a partir de revisões judiciais e de políticas públicas que em alguma medida tentavam lidar com um passado não apenas de autoritarismo, mas de totalitarismo (fosse o nazifascista ou o soviético), que é caracterizado por uma dominação completa do Estado sobre todas as esferas de racionalidade da vida moderna, da economia à política, passando pela arte (Arendt, 2011). Empresas também se beneficiaram de experiências totalitárias, mas, ao fim e ao cabo, estas experiências chamaram a atenção da comunidade internacional sobretudo para os riscos do hiper dimensionamento dos poderes do Estado.

No pós-guerra, a aprendizagem a respeito desses riscos e do desempenho essencialmente "estatal" do mal ou das massivas violações de direitos foi em grande parte transportada para elaborações da justiça de transição em contextos também de autoritarismo não totalitário ou guerras civis. A centralidade do Estado como agente das violações estabelece a conexão entre essas experiências e o plano internacional, sob o argumento de que, quando o próprio Estado é o perpetrador sistemático e coordenado dessas violações, suas instituições políticas e judiciais deixam de ser fontes confiáveis para controlar e sancionar os abusos de poder. Nesses casos, impõe-se a atuação da comunidade internacional como instância necessária de tutela e responsabilização. Nesse sentido, sob uma perspectiva mais tradicional, pensar em deveres e obrigações corporativas seria extrapolar o escopo e a *raison d'être* do direito internacional dos direitos humanos.

Um contra-argumento sem rodeios a esta perspectiva tradicional passa pelo simples reconhecimento de que o direito internacional já prevê direitos humanos oponíveis a entidades que não sejam Estados. O direito internacional humanitário, por exemplo, impõe deveres a grupos rebeldes (enquanto coletividade, não só aos indivíduos pertencentes ao grupo)[5]. E, no direito internacional dos direitos humanos, enquanto alguns tratados tornam um indivíduo criminalmente responsável apenas se for agente do Estado ou de alguma outra entidade controlando determinado território, outros – incluindo os tratados de escravidão – estabelecem que entidades privadas incorrem em responsabilidade também[6].

[5] Conforme Protocolo Adicional às Convenções de Genebra, de 12 de agosto de 1949, e relativo à Proteção das Vítimas de Conflitos Armados Não-Internacionais (Protocolo II), adotado em 8 de junho de 1977.
[6] Conforme Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas, de 9 de junho de 1994 (especialmente artigo 2º); Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, adotada em 10 de dezembro de 1984; Convenção Complementar sobre a Abolição da Escravatura, do Tráfico de Escravos e das Instituições e Práticas Análogas à Escravatura, de 7 de setembro de 1956; Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio, de 11 de dezembro de 1948.

Já um contra-argumento mais teórico e completo passa pelo entendimento de que, no regime jurídico do direito internacional dos direitos humanos, há uma prevalência dos direitos sobre os deveres na definição de uma eventual violação e na determinação de quem pode ter a culpa atribuída em função dela. Isto é, não é a natureza jurídica do agressor, mas a natureza jurídica do direito violado que vai determinar o âmbito de incidência e de competência daquela relação jurídica. Se há crime contra a humanidade, por exemplo, este será um tema para o direito internacional dos direitos humanos (e, portanto, de jurisdição universal), independentemente de quem o tenha violado ser ou não um agente do Estado ou de um grupo empresarial. Há ampla literatura que defende que os direitos vêm em primeiro lugar e que são eles que fundamentam os deveres (Raz, 1988; Ratner, 2001; Waldron, 1990)[7].

Outro contra-argumento se refere à lógica financeira e sustenta que a possibilidade de responsabilização das empresas tende a dissuadir os gerentes corporativos a se envolverem com práticas criminosas de uma forma mais eficaz do que a mera formalização de deveres e sanções individuais. Afinal, de um lado, dificilmente os altos dirigentes serão objeto de processos civis ou criminais, e, por outro lado, a responsabilidade corporativa tende a encorajar acionistas a investirem no monitoramento e na chamada *compliance* das atividades societárias. Laufer (2017 e 2018) argumenta que as corporações agem como organizações e não são simplesmente a soma dos indivíduos que trabalham para elas. Na medida em que elas possuem autonomia e personalidade jurídica para atuar, incluindo a capacidade de mudar suas próprias políticas, elas podem ser responsabilizadas pelos resultados dessas políticas.

Dessa forma, se o processo decisório interno de uma corporação resulta em comportamento legalmente irresponsável, a corporação pode ser culpável, seja na esfera civil ou criminal. A teoria contemporânea sobre a responsabilidade empresarial afirma que deveres corporativos são uma função de quatro grupos de questões: a sua relação com o governo; o nexo de causalidade de suas atividades com as populações afetadas; o direito humano específico em questão; e a relação dos perpetradores com a estrutura societária da empresa (Ratner, 2001).

No que se refere ao primeiro ponto, quando uma empresa tem laços estreitos com o governo, ela automaticamente se sujeita a um conjunto maior de obrigações em matéria de direitos humanos. Isso decorre do fato de o governo possuir um conjunto de prerrogativas, competências e capacidades que o tornam mais apto a interferir na dignidade humana, seja para a sua promoção ou - para o que nos interessa aqui - para a sua violação: o Estado administra desde forças policiais e militares até instituições judiciais capazes de cercear direitos fundamentais. Os contornos do poder estatal também repercutem em uma maior probabilidade de que, ausentes mecanismos eficazes de controle e *accountability* vertical e horizontal, o Estado venha a falhar em sua tarefa de autorregulação, tornando-se necessário o apelo aos instrumentos de

[7] Mesmo se recorrermos aos primórdios da elaboração dos direitos naturais e universais (que são considerados válidos independentemente da sua positivação legal em determinado Estado - a essência mesma da ideia de direitos humanos), John Locke, por exemplo, nunca viu nos direitos naturais a base para a criação de deveres apenas em relação ao Estado (Bobbio, 1997). O Estado é criado para fazer valer as chamadas leis de natureza, mas ele o faz não apenas controlando o seu próprio poder, como também em relação a quem quer que possa violar essas leis.

defesa dos direitos humanos no âmbito internacional. A questão chave nesse ponto, então, é identificar o tipo e o grau dos vínculos com o Estado que são relevantes para derivar as obrigações corporativas. Isso se relaciona com a ideia de que quando uma entidade privada age em nome do Estado, em algum sentido, ela é tão responsável quanto ele pelas violações aos direitos humanos.

Existem diferentes níveis de cooperação com o Estado de acordo com a literatura sobre a responsabilidade societária, mas podemos destacar aqui dois que são mais frequentes. O primeiro deles é a atuação das empresas como representantes ou pré-postas do Estado em determinada situação. Com base na ideia de que a responsabilidade do principal implica a responsabilidade do agente, a jurisprudência de diferentes Cortes domésticas e internacionais já reconheceu que as empresas privadas seriam responsáveis por violações de direitos humanos onde o governo as instruiu a se envolverem com essas violações (Bilsky, 2017; Barak, 2017; García Martín, 2020). Na prática, esse tipo de vínculo configura provavelmente uma porção reduzida da atividade empresarial em cooperação com o Estado. Contudo, trata-se de uma hipótese que cobre, por exemplo, uma situação em que o governo utiliza serviços de uma empresa de segurança privada para conduzir coercitivamente alguém para um interrogatório em que haverá boas razões para se supor que os direitos da pessoa detida serão gravemente violados.

Uma outra possibilidade de vínculo se refere às corporações que atuam como cúmplices de determinada atividade criminosa do Estado. O estatuto do Tribunal Penal Internacional para a Antiga Iugoslávia, por exemplo, em seu artigo 7º, estabelecia como culpados aqueles que planejaram, instigaram, ordenaram, cometeram ou de outra forma ajudaram e auxiliaram no planejamento, preparação ou execução de qualquer dos crimes nele previstos. Este Tribunal interpretou seu estatuto no sentido de que um cúmplice é culpado se "sua participação afetou direta e substancialmente o cometimento do delito através do apoio ao cometimento efetivo antes, durante ou depois do incidente" (Ratner, 2001, p. 501-502). No que diz respeito à atividade empresarial, essa jurisprudência sugere que, se uma entidade privada contribui materialmente para uma violação dos direitos humanos cometida pelo governo e com conhecimento dessa atividade, ela deve ser responsabilizada nos termos do direito internacional. Para dizer de outra forma, isso significa que uma corporação tem o dever de não estabelecer esse tipo de relação de cumplicidade com os governos. De acordo com o direito internacional, portanto, é possível exigir (sob pena de responsabilidade) que uma corporação não empreste equipamentos, armas ou máquinas às forças de segurança de um governo com o conhecimento de que o material será usado para violar direitos humanos[8].

O reconhecimento desses deveres cobre boa parte das preocupações recorrentes sobre o envolvimento corporativo em abusos de direitos humanos. Mas, por outro lado, não exige que uma corporação seja obrigada, por exemplo, a retirar seus investimentos

[8] Na Argentina, por exemplo, hoje um dos *hard cases* de *accountability* criminal em termos de justiça de transição, o Ministério da Justiça elaborou um dossiê mostrando a responsabilidade de parte do empresariado do país por violações de direitos humanos no curso da ditadura mais recente. O dossiê apresentou evidências de como as corporações seguiram diretrizes do Exército, forneceram informações, recursos logísticos e materiais, contribuíram para a instalação de centros de detenção clandestinos e para sequestros realizados em suas próprias dependências (García Martín, 2020).

ou não investir em um país cujo governo infrinja sistematicamente os direitos fundamentais de seus cidadãos. Também não exigiria que uma empresa de comunicação, por exemplo, suspendesse a produção ou a prestação de seus serviços para a burocracia deste mesmo governo, se esta prestação de serviço não estiver "direta e substancialmente" ligada às violações. Mesmo laços pessoais ou comerciais estreitos entre o governo e uma determinada corporação não seriam critério suficiente para se sustentar a responsabilidade empresarial. Esse tipo de distinção foi bem esclarecido nos trabalhos da Comissão da Verdade e Reconciliação da África do Sul, quando ela se debruçou sobre o papel das empresas no *apartheid*. A Comissão estabeleceu três níveis de envolvimento corporativo que seriam relevantes para a configuração de sua responsabilidade em matéria de direitos humanos: primeiro, as empresas que desempenharam um papel central no projeto e na implementação do *apartheid*, especialmente empresas de mineração; segundo aquelas que lucraram ao se engajarem direta e advertidamente em atividades que promoviam a repressão, como a indústria de armas; e por último empresas que se beneficiaram indiretamente da estrutura excludente e repressiva do *apartheid*[9].

Um segundo elemento essencial para a avaliação da responsabilidade empresarial se refere ao nexo da atividade da corporação com as populações afetadas. Por um lado, os Estados em geral têm obrigações de direitos humanos perante todas as pessoas que habitam seu território, embora alguns deveres não sejam atribuídos ao Estado perante estrangeiros. Para as entidades privadas, no entanto, o critério territorial para identificar o universo de titulares de direitos relevantes não é suficiente, na medida em que as empresas não exercem jurisdição sobre as pessoas de um país nem atuam de forma geograficamente fixa. Nesse sentido, a definição dos contornos dos deveres da empresa precisa atentar para os seus vínculos específicos com os indivíduos detentores de direitos. O terceiro elemento são os próprios direitos substantivos em questão, afinal, os deveres de uma empresa são uma função direta de sua capacidade de afetar a dignidade humana.

Nesse sentido, a responsabilidade corporativa é caracterizada basicamente por: (1) a ligação da empresa com a violação, conforme determinado por sua relação com o governo; (2) o nexo de sua atividade com as populações afetadas; (3) o direito individual em questão; e (4) a relação dos perpetradores com a estrutura societária da empresa. Assim, a obrigação de proteger os direitos humanos aumenta em função dos vínculos da empresa com o governo. Da mesma forma, os deveres da empresa também são uma função dos vínculos associativos que ela guarda com as populações afetadas. E a atribuição de responsabilidades dentro da estrutura societária depende do grau de controle exercido pela corporação sobre os agentes envolvidos nos abusos (Ratner, 2001).

Na seção seguinte, o objetivo será investigar como a CNV no Brasil tratou do tema do envolvimento de empresas com a repressão política no curso da ditadura civil-militar brasileira. Quais foram os eventuais avanços e limites desta primeira iniciativa no âmbito de uma política nacional de Estado para a investigação e atribuição de responsabilidade empresarial (*naming and shaming*) no país?

[9] *Truth and Reconciliation Commission of South Africa Report* (1998), cap. 2, parágrafos 23, 26 e 28.

A RESPONSABILIZAÇÃO EMPRESARIAL NO ÂMBITO DA COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE

Antes de abordarmos especificamente a forma como a CNV tratou do tema da responsabilização civil-empresarial e das relações de cooperação estabelecidas entre ditadura, sociedade civil e empresariado, é importante contextualizar como e quando surgiu a Comissão brasileira, bem como seus principais resultados. A origem da CNV remete à publicação da 3ª edição do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), em dezembro de 2009.

Críticas e polêmicas à parte, é fato que a publicação do PNDH-3 representou uma significativa ampliação do tratamento da memória da repressão no país, sendo reservado ao tema (nesta nova edição do documento) um Eixo Orientador específico: o Eixo VI, chamado "Direito à Memória e à Verdade" (Brasil, 2010)[10]. Tão importante quanto a existência de um Eixo sobre o tema, no entanto, era o conteúdo original desta seção do documento. Além de estabelecer a necessidade de preservação e promoção da memória do período (Diretriz nº 24), e a revisão da legislação que, produzida pelos militares e baseada na Doutrina de Segurança Nacional (DSN), continuavam sendo aplicadas no país (Diretriz nº 25), também foi prevista a criação de uma Comissão Nacional da Verdade (Diretriz nº 23).

Entre o final de 2009, quando foi publicado o PNDH-3, e o início do ano de 2010, houve uma série de manifestações públicas e discussões polêmicas sobre a publicação da nova edição do Programa, e, sobretudo, a respeito do conteúdo do Eixo Orientador VI. As tensões em torno do tema levaram a um recuo do Governo Federal, que em maio de 2010 editou o Decreto nº 7.177, alterando disposições do Programa. Com o Decreto, o lapso temporal a ser investigado pela Comissão Nacional da Verdade, que na versão original do PNDH-3 era referido como o período da ditadura, passaria a incluir todos os crimes cometidos pelo Estado brasileiro entre 1946 e 1988, tendo sido reforçadas, como limite objetivo aos seus trabalhos, as disposições da Lei de Anistia, a Lei nº 6.683 de 1979 (Brasil, 1979). Em outras palavras, o organismo seria responsável por esclarecer os crimes praticados pela repressão, mas não poderia punir os responsáveis.

Tramitando entre o final do segundo mandato do presidente Lula (2006-2010) e o primeiro ano do Governo Dilma Rousseff (2011-2014), o Projeto de Lei que criou a CNV foi aprovado pelas duas Casas do Congresso Nacional em outubro de 2011. Sancionada a Lei criadora, a Lei nº 12.528/2011 (Brasil, 2011) pela presidenta Dilma Rousseff em novembro do mesmo ano, a CNV começou suas atividades em 16 de maio de 2012 (quase dois anos e meio após o lançamento do PNDH-3).

Entre maio de 2012 e dezembro de 2014, a CNV realizou ou apoiou 80 audiências públicas (em várias regiões do país) com vítimas da ditadura, testemunhas, e, inclusive, com agentes da repressão que foram intimados para prestar depoimentos. Mais de 1.000 testemunhos foram coletados em atividades públicas ou de forma

[10] Para uma análise do contexto em que se deu a publicação do PNDH-3, das polêmicas que surgiram na opinião pública e das reviravoltas que impactaram na edição do Projeto de Lei que criou a CNV (Gallo, 2015).

reservada. No mesmo período, as equipes de trabalho que foram criadas no âmbito da Comissão realizaram diligências e pesquisa documental em diferentes órgãos e arquivos públicos. No dia 10 de dezembro de 2014, a CNV entregou à presidenta Dilma Rousseff o relatório final das suas atividades.

Com duas mil páginas, o relatório final foi dividido em 3 volumes. O primeiro expõe os objetivos da Comissão, apresenta um panorama da história política no Brasil a partir de 1946, detalha como funcionou a estrutura repressiva no país e as técnicas utilizadas pelos agentes do Estado durante a ditadura, destacando, inclusive, os vínculos entre a estrutura repressiva brasileira e de países vizinhos, que atuaram de modo coordenado no âmbito de uma conexão repressiva internacional: a "Operação Condor". Feito isso, expondo a cadeia de comando existente no período, avalia o saldo da repressão e, nominando 377 responsáveis diretos ou indiretos pelos crimes cometidos no período (muitos deles já falecidos), estabelece um conjunto de 29 recomendações.

No segundo volume, analisa-se o papel desempenhado por parcelas da sociedade civil e empresários no Golpe e durante a ditadura, bem como as diversas formas de oposição e resistência à tomada e ocupação do poder pelos militares no país. Além disso, são apresentados dados a respeito da repressão que foi praticada contra segmentos específicos da sociedade brasileira: de integrantes das Forças Armadas que eram contrários à tomada do poder em 1964, a trabalhadores urbanos, camponeses, povos indígenas, religiosos, pessoas da comunidade LGBT+, professores e estudantes universitários.

No terceiro e último volume do relatório estão uma lista e o perfil de 434 pessoas que foram reconhecidas como mortas ou desaparecidas em virtude de violência política praticada entre 1946 e 1988. Referida, na "Introdução ao Volume 3", como uma lista passível de ser revisada, a mesma é, ainda, reconhecida como limitada pelos integrantes da CNV, sendo suas limitações atribuídas à falta de colaboração de integrantes das Forças Armadas.

Um diferencial durante as atividades da CNV foi o estabelecimento de Grupos de Trabalho (GT), coordenados pelos seus conselheiros, que abordaram, ainda que de forma segmentada, questões como a repressão voltada à população LGBT+, violações no campo, perseguição aos povos indígenas, e, entre outras, a participação civil-empresarial na ditadura. Coordenado pela conselheira Rosa Maria Cardoso da Cunha, o GT sobre o Estado Ditatorial-Militar redigiu o texto 8, intitulado "Civis que colaboraram com a ditadura", publicado no Volume II do Relatório Final da Comissão.

O texto inicia com uma breve introdução sobre o contexto imediatamente anterior ao Golpe de 1964 no país, estabelecendo como premissa a ideia de que a relação de cooperação entre segmentos civis e empresariais com os setores golpistas é um fato historicamente comprovado. Nesse sentido, a equipe de trabalho que redigiu o texto reverberou parte da discussão historiográfica que, na primeira década dos anos 2000, reivindicou a interpretação segundo a qual a ditadura brasileira não se tratou de um regime exclusivamente militar. Ou seja, o ponto de partida da discussão foi o reconhecimento de que, ainda que as Forças Armadas tenham sido a face mais visível da ditadura, sem a cooperação civil e empresarial a mesma não teria existido.

Em termos de estrutura, o capítulo temático se organiza em 3 eixos de análise. O primeiro deles focou na articulação de elites civis e empresariais no contexto anterior ao Golpe de 1964. O segundo eixo, por sua vez, abordou os benefícios que a ditadura concedeu para empresários no país. O terceiro eixo, finalmente, concentrou-se na colaboração do empresariado com a repressão política.

No tocante ao primeiro eixo do documento, intitulado "O lado civil do Golpe de 1964", o mesmo encontra-se subdivido em duas partes. Na primeira, detalha-se aquilo que é denominado de "dispositivo político-empresarial-militar". Na segunda, o foco é no empresariado paulista e sua relação com o Golpe de Estado. Em linhas gerais, os integrantes do GT incorporam ao texto fatos históricos que atestam o apoio civil à deposição do presidente João Goulart. Ganham destaque dados sobre a organização e atuação do complexo IPES/IBAD[11] no país (algo minuciosamente analisado por René Dreifuss na década de 1980), o surgimento de grupos em defesa da Tradição, Família e Propriedade (TFP) e o apoio logístico de empresários do setor industrial paulista, através da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) (Brasil, 2014).

No que se refere ao segundo eixo do texto, a pesquisa do GT permite observar parte dos benefícios obtidos por grupos econômicos que apoiaram o Golpe e a ditadura por ele instituída. Mudanças na legislação trabalhista, a criação do FGTS, a Reforma Administrativa implementada durante o Governo do ditador Castelo Branco (1964-1967) e a ocupação de cargos públicos estratégicos por pessoas que haviam participado do IPES são alguns dos elementos que ajudam a entender como esses setores foram beneficiados durante a ditadura, através de seu projeto de modernização econômica do país.

Importante mencionar que o texto chama a atenção para o fato de que ser parte do empresariado não era sinônimo de ser favorável ao Golpe e à ditadura (Brasil, 2014). Empresários que não apoiaram a deposição de Goulart foram perseguidos e sofreram sanções. Casos como o do encerramento das atividades da Panair e da TV Excelsior, entre outros, são lembrados como exemplo disso. A despeito do que foi mencionado, o texto evidencia que elites empresariais se beneficiaram, majoritariamente, dos acontecimentos pós-1964. Não é à toa que o período da ditadura permitiu a formação de grandes grupos econômicos no país. Ganham destaque (Brasil, 2014) os benefícios que Roberto Marinho e a TV Globo angariaram no período, assim como a participação do capital estrangeiro nos meios de comunicação e na indústria.

Atinente ao terceiro eixo do texto temático, focado na relação empresariado-repressão política (Brasil, 2014), o mesmo está organizado em duas partes que se complementam (itens C e D). A primeira delas focou no financiamento à repressão, tendo sido reconhecido como caso emblemático dessa relação de colaboração a criação e financiamento da Operação Bandeirantes (Oban), criada em São Paulo após a edição do AI-5, em 13/12/1968. Banqueiros e multinacionais, conforme comprovam documentos oficiais e testemunhos de integrantes do regime, foram procurados pela ditadura para contribuir com o combate aos "terroristas" de esquerda.

[11] O Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais e o Instituto Brasileiro de Ação Democrática.

Reproduzindo trecho de obra de Elio Gaspari e com base em pesquisa de Beatriz Kushnir (Brasil, 2014), o capítulo temático elaborado pelo GT identifica empresas estrangeiras e brasileiras que colaboraram com a repressão. É o caso, entre outras, da Ford e da Volkswagen, assim como da Ultragás, da Supergel e do Grupo Folha, o que evidencia as diferentes frentes que o empresariado disponibilizou para cooperar com a ditadura e com a repressão política no país.

Encerra o texto temático a menção ao desdobramento da criação da Oban, que foi a sua transformação, em 1970, em DOI-CODI[12], comandado por Carlos Alberto Brilhante Ustra, à época major do Exército. Com a criação do DOI-CODI em São Paulo e outras regiões do país, estruturas extralegais de repressão como a Oban foram reorganizadas em aparato oficial, com recursos próprios do Estado. Isso não significou, como demonstra o texto, nem o fim da repressão brutal aos opositores da ditadura, tampouco o final da relação de cooperação com o empresariado.

Em termos de recomendações, o Relatório Final da CNV, entregue em dezembro de 2014, fez menção expressa às empresas e ao empresariado em dois momentos. Ambas as referências constam da parte dispositiva das recomendações elaboradas pela Comissão (Capítulo 18 do Volume I), na seção intitulada "Medidas de seguimento das ações e recomendações da CNV".

A primeira referência, na Recomendação nº 26, item 45, alínea "b", refere que:

> 45. A atividade da CNV gerou avanço significativo, mas não esgotou a possibilidade de obtenção de resultados na investigação das graves violações de direitos humanos ocorridas no período de 1946 a 1988. As perspectivas abertas com esse trabalho e o grande volume de informações colhidas indicam a conveniência de estabelecimento de um órgão de seguimento com funções administrativas, com membros nomeados pela Presidência da República, representativos da sociedade civil, que, em sintonia com órgãos congêneres já existentes, como o CNDH, a CEMDP e a Comissão de Anistia, deverá dar sequência à atividade desenvolvida pela CNV, especialmente para:
>
> [...]
>
> b) prosseguir na investigação de eventos e condutas cuja apuração não pode ser concluída pela CNV, como os casos de massacres de trabalhadores durante o regime militar e o apoio dispensado por empresas e empresários para a criação e o funcionamento de estruturas utilizadas na prática de graves violações de direitos humanos;

Na Recomendação nº 29, item 54, foi previsto o seguinte:

> 54. Nos termos da legislação vigente, devem ser considerados de interesse público e social os arquivos privados de empresas e de pessoas naturais que possam contribuir para o aprofundamento da investigação sobre as graves violações de direitos humanos ocorridas no Brasil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Relatório Final da Comissão Nacional da Verdade (CNV) representou um marco importante ao trazer à luz, em um documento de Estado, o envolvimento do empresariado brasileiro com a ditadura civil-militar. A menção nominal a empresas

[12] O Destacamento de Operações de Informação - Centro de Operações de Defesa Interna.

e empresários que apoiaram o golpe de 1964 e participaram ativamente da sustentação do regime (inclusive por meio da repressão direta aos trabalhadores e do financiamento de esquemas de vigilância, tortura e perseguição) deu visibilidade institucional a um tema historicamente marginalizado nas políticas de memória e justiça no Brasil. Esse reconhecimento público tem valor simbólico e político importante: retira a relação empresas-ditadura da esfera puramente acadêmica ou militante e a insere no campo da memória oficial. Além disso, rompe com a tendência de tratar o regime autoritário apenas como um fenômeno estatal, reforçando a dimensão privada do autoritarismo brasileiro. Nesse sentido, o trabalho da CNV cria uma base legítima e referenciada para que novas investigações e responsabilizações avancem em outras esferas, incluindo a jurídica, a midiática, a sindical e a educacional.

Contudo, quando analisada à luz das teorias contemporâneas sobre responsabilidade empresarial por violações de direitos humanos, como discutido na primeira parte deste artigo, a abordagem da CNV revela limitações estruturais. O relatório final mantém a lógica tradicional da justiça de transição centrada na responsabilização do Estado e de seus agentes, sem incorporar de maneira robusta a crítica mais recente que vê o setor empresarial não apenas como cúmplice, mas como protagonista de formas específicas de violência. A repressão patronal direta, a vigilância interna nas fábricas, a colaboração ativa com aparelhos de informação e a superexploração sistemática dos trabalhadores foram práticas que transcenderam o apoio político ao regime. Elas constituíram formas próprias de autoritarismo empresarial. No entanto, tais dimensões ficaram subexploradas ou apenas mencionadas de forma fragmentada no relatório. Além disso, as recomendações contidas no Volume I carecem de instrumentos institucionais concretos para sua implementação: não há definição de órgão executor, nem previsão de sanções em caso de descumprimento, tampouco prazos ou cronogramas. Em outras palavras, mesmo as propostas mais avançadas (como a de declarar de interesse público os arquivos privados de empresas envolvidas na repressão) foram formuladas sem viabilidade política ou jurídica assegurada.

Esse vácuo de implementação foi agravado pelo contexto político subsequente. Entregue no final de 2014, o Relatório Final da CNV foi rapidamente ofuscado pela escalada da crise política que resultou no impeachment da presidenta Dilma Rousseff e na ascensão de governos hostis ao legado da justiça de transição. Tanto Michel Temer quanto Jair Bolsonaro não apenas ignoraram as recomendações da Comissão, como também trabalharam ativamente para minar os avanços acumulados desde a redemocratização, incluindo cortes em políticas de reparação e desmonte institucional das comissões de anistia e de mortos e desaparecidos. A ascensão de discursos revisionistas e negacionistas, somada à ausência de um pacto político que desse continuidade ao processo transicional, explica por que a imensa maioria das recomendações da CNV (especialmente aquelas mais sensíveis como a responsabilização de empresários e agentes civis) não saiu do papel. Tal cenário evidencia um dos principais limites da justiça de transição brasileira: sua dependência da vontade política dos governos subsequentes e sua fragilidade institucional em contextos de regressão democrática.

Apesar dessas limitações, experiências recentes indicam que o campo da responsabilização empresarial no Brasil não está completamente estagnado. Um dos exemplos mais expressivos é o acordo judicial firmado entre a Volkswagen do Brasil e o Ministério Público Federal, o Ministério Público do Trabalho e o governo estadual de São Paulo, em 2020. O acordo reconheceu formalmente a colaboração da empresa com a repressão a operários durante a ditadura e resultou no pagamento de R$ 36,3 milhões destinados a ações de reparação coletiva e individual (Hosono, 2020). Trata-se de uma medida inédita no país, inspirada em processos internacionais de justiça

transicional (como os acordos firmados na Alemanha, nos Estados Unidos e na África do Sul) que considera a responsabilidade moral, histórica e material de uma corporação por graves violações de direitos. Além desse caso, outras investigações envolvendo empresas como Petrobras, Ultragaz, Paranapanema e Nuclebrás têm avançado por meio de iniciativas de promotorias regionais e de núcleos universitários dedicados ao tema.

Entre essas iniciativas, destacam-se os Informes Públicos 1 e 2 do projeto "Empresas e Ditadura", coordenado pelo Centro de Antropologia e Arqueologia Forense (Teles; Osmo; Calazans, 2023 e 2024). Esses documentos aprofundam a documentação da participação empresarial em violações de direitos humanos durante o regime autoritário, com base em farta análise de arquivos públicos, relatórios sindicais e documentação oficial. O segundo informe, por exemplo, aponta a atuação sistemática de corporações no monitoramento e repressão de lideranças trabalhistas, o que inclui práticas como listas negras, demissões políticas, cooperação com órgãos de segurança e financiamento direto de esquemas repressivos. A atuação do CAAF revela como a pesquisa acadêmica pode funcionar como vetor de responsabilização indireta, ao construir provas, reunir testemunhos e pressionar juridicamente o poder público. Embora o caminho da responsabilização empresarial no Brasil ainda seja repleto de barreiras políticas e jurídicas, essas iniciativas indicam que o campo permanece ativo e que a memória da ditadura, longe de ser apenas uma questão do passado, segue estruturando disputas contemporâneas em torno da democracia e do poder econômico.

SOBRE OS AUTORES

Christian Jecov Schallenmüller – Professor de Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Realizou pós-doutorado como pesquisador visitante (2024-2025) no Institut d'Études Politiques de Paris (Sciences Po). Foi professor substituto de teoria política no departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo (USP). Possui pós-doutorado em Relações Internacionais, doutorado e mestrado em Ciência Política pela USP com bolsa FAPESP.

Carlos Artur Gallo – Doutor em Ciência Política pela UFRGS, com Estágio Doutoral pela Universidade Complutense de Madri (UCM, Espanha). Professor do Departamento de Sociologia e Política (DESP) e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCPOL) da Universidade Federal de Pelotas (UFPEL). Coordenador do Núcleo de Pesquisa sobre Políticas de Memória (NUPPOME-UFPEL). Bolsista de Produtividade do CNPq.

REFERÊNCIAS

1. ARENDT, Hannah. *Origens do totalitarismo.* São Paulo: Companhia das Letras, 2011.
2. BARAK, Gregg. *Unchecked corporate power*: why the crimes of multinational corporations are routinized away and what we can do about it. Routledge, 2017.
3. BILSKY, Leora. *The Holocaust, corporations, and the law*: unfinished business. University of Michigan Press, 2017.
4. BOBBIO, Norberto. *Locke e o Direito Natural*. Brasília: Editora da UnB, 1997.
5. BRASIL. Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6683.htm Acesso em 15 jan. 2026.
6. BRASIL; Secretaria de Direitos Humanos. *3º Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)*. Brasília: SDH, 2010.
7. BRASIL. Lei nº 12.528, de 18 de novembro de 2011. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12528.htm Acesso em 15 jan. 2026.
8. BRASIL; Comissão Nacional da Verdade. Relatório Final. Brasília: CNV, 2014. Disponível em: http://cnv.memoriasreveladas.gov.br/ Acesso em 2 mar. 2022.

9. GALLO, Carlos Artur. A Comissão Nacional da Verdade e a reconstituição do passado recente brasileiro: uma análise preliminar da sua atuação. *Estudos de Sociologia*, Araraquara, v.20, n.39, p. 327-345, jul./dez. 2015.
10. GARCÍA MARTÍN, Laura. *Transitional Justice, corporate accountability and socio-economic rights*: Lessons from Argentina. Routledge, 2020.
11. HOSONO, Lívia. *Volkswagen vai indenizar funcionários vítimas da ditadura no Brasil*. G1, 23 set. 2020. Disponível em: https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/09/23/volkswagen-vai-indenizar-funcionarios-vitimas-da-ditadura-no-brasil.ghtml. Acesso em 31 out. 2025.
12. LAUFER, William S. The missing account of progressive corporate criminal law. *New York University Journal of Law and Business*, v. 14, p. 71-142, 2017.
13. LAUFER, William S. A very special regulatory milestone. *University of Pennsylvania Journal of Business Law*, v. 37, 392p, 2018.
14. MAIORIA das recomendações da Comissão Nacional da Verdade segue no papel. *Veja*, São Paulo, 12 fev. 2021. Disponível em: https://veja.abril.com.br/politica/maioria-das-recomendacoes-da-comissao-nacional-da-verdade-segue-no-papel. Acesso em 22 fev. 2022.
15. RATNER, Steven R. Corporations and Human Rights: a Theory of Legal Responsibility. *The Yale Law Journal*, Dec., v. 111, n. 3, p. 443-545, 2001.
16. RATNER, Steven R.; ABRAMS, Jason S.; BISCHOFF, James L. *Accountability for Human Rights Atrocities in International Law*: beyond the Nuremberg legacy. Oxford university Press, 3rd ed., 2009.
17. RAZ, Joseph. *The Morality of Freedom*. Oxford University Press, 1988.
18. RICOEUR, Paul. *A memória, a história, o esquecimento*. Trad. Alain François. Campinas: Editora da Unicamp, 2007.
19. ROHT-ARRIAZA, Naomi. Why was the economic dimension missing for so long in transitional justice? An exploratory essay. In: J. P. Bohoslavsky & H. Verbitsky (eds.), *The economic accomplices to the Argentine Dictatorship*: Outstanding debts. Cambridge University Press, 2014.
20. SARKIN, Jeremy. *Carrots and Sticks: the TRC and the South African Amnesty Process*. Antwerp: Intersentia, 2004.
21. TEITEL, Ruti. Transitional Justice Genealogy. In: *Harvard Human Rights Journal*, v. 16, 2003.
22. TELES, Edson; OSMO, Carla; CALAZANS, Marília O. (coord.). *Informe público: a responsabilidade de empresas por violações de direitos durante a ditadura*. São Paulo: CAAF, Unifesp. 2023. Disponível em https://unifesp.br/reitoria/caaf/images/CAAF/Empresas_e_Ditadura/InformePublico.pdf. Acesso em 15 jan. 2026.
23. TELES, Edson; OSMO, Carla; CALAZANS, Marília O. *Informe público 2: a responsabilidade de empresas por violação de direitos durante a ditadura: Belgo-Mineira, Embraer e Mannesmann*. São Paulo: CAAF, Unifesp. 2024. Disponível em https://unifesp.br/reitoria/caaf/images/novo_site/relatórios/Informe_Publico_2_EMPRESAS_E_DITADURA.pdf. Acesso em 15 jan. 2026.
24. TRUTH AND RECONCILIATION COMMISSION. *Truth and Reconciliation Commission of South Africa Report*. London: Macmillan Reference Limited, 1998.
25. WALDRON, Jeremy. *The Right to Private Property*. Oxford University Press, 1990.
26. WALKER, Margaret U. Resentment and Assurance. In: _____. *Moral Repair*: Reconstructing Moral Relations after Wrongdoing. Cambridge University Press, 2006.
27. WILSON, Richard. *The Politics of Truth and Reconciliation in South Africa*. Cambridge University Press, 2001.

Submissão em 31 de outubro de 2025.
Aceito em 17 de dezembro de 2025.