

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
CENTRO DE ESTUDOS SOBRE JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO – CJT/UFMG¹

Ana Carolina Rezende de Oliveira²

Mariana Rezende de Oliveira³

Raquel Cristina Possolo Gonçalves⁴

**RESPONSABILIDADE DO ESTADO E O DEVER DE INVESTIGAR GRAVES
VIOLAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS PRATICADAS CONTRA
CAMPONESES E TRABALHADORES RURAIS EM MINAS GERAIS E O
MANDATO DA COMISSÃO DA VERDADE EM MINAS GERAIS - COVEMG**

1 Participaram da equipe de pesquisa os pesquisadores do CJT/UFMG Augusto Sergio, Giuliana Alves Ferreira de Rezende, Guilherme Gonzaga, Paula Mello, Sophia Bastos. Coordenação, orientação supervisão: Emilio Peluso Neder Meyer. Professor Adjunto de Direito Constitucional da UFMG. Mestre e Doutor em Direito pela UFMG. Estágio Pós-Doutoral pelo King's College Brazil Institute. Coordenador do CJT/UFMG.

2 Pesquisadora do CJT/UFMG, Mestre em Direito pela UFRJ, Graduada em Direito pela UFMG.

3 Pesquisadora do CJT/UFMG, Graduada em Direito pela UFMG.

4 Pesquisadora do CJT/UFMG, Graduada em Direito pela UFMG, Bacharel em Linguística pela UFMG.

CONSULTA

A Comissão da Verdade em Minas Gerais - Covemg e o subgrupo de trabalho “Mortos e Desaparecidos no Campo” nos honram com a seguinte consulta:

Nos casos envolvendo mortes, torturas e desaparecimentos forçados no campo, os executores geralmente identificados são agentes privados agindo a mando ou com a conivência de agentes públicos ou de seus prepostos, representantes privados do poder local. Em tantos outros casos, os agentes executores não são identificáveis. Em ambas as situações, questiona-se se esses fatos e circunstâncias encontram-se dentro do escopo de atuação da Covemg, que, conforme mandato legal estabelecido pela Lei Estadual de Minas Gerais 20.765/2013, tem por objetivo esclarecer as graves violações aos direitos fundamentais ocorridas no período de 18 de setembro de 1946 a 5 de outubro de 1988.

Diante disso, pergunta-se:

1. As violências como homicídios, perseguições, turbação, esbulho e ameaças cometidas por agentes privados durante a repressão no campo pela Ditadura Militar, em obediência a agentes públicos, podem ser caracterizadas como graves violações de direitos fundamentais?
2. As violências físicas e coerções cometidas nesse período contra camponeses por agentes privados que atuavam compondo milícias privadas a mando de elites locais, como latifundiários, usineiros, grileiros e donos de engenhos, com a conivência dos agentes estatais ou na ausência de representação estatal, podem ser caracterizados como graves violações de direitos fundamentais?
3. Nos casos em que os agentes responsáveis pela perpetração de violências físicas e coerções contra os camponeses durante o regime militar não forem identificados, a omissão do Estado brasileiro em promover investigações pode ser caracterizada como grave violação de direitos fundamentais?

PARECER

As questões apresentadas pela Comissão da Verdade em Minas Gerais, doravante Covemg, originaram-se da percepção pelo subgrupo de trabalho “Mortos e Desaparecidos no Campo” de uma realidade particular dos casos envolvendo mortes, torturas e desaparecimentos no campo, na qual os executores identificados eram comumente agentes privados agindo a mando ou com a conivência de agentes públicos, ou sequer eram identificáveis.

Muitas vezes, o termo “graves violações aos direitos fundamentais”,⁵ que consta na Lei Estadual 20.765/2013 como delimitador do escopo de atuação da Covemg, é abordado como referindo-se apenas às violações cometidas pelo Estado ou seus agentes em face da população civil, o que excluiria a competência da Covemg para analisar esses casos. Assim, entre as três perguntas propostas subjaz o mesmo problema, qual seja, a possibilidade de caracterização como graves violações aos direitos fundamentais das violências cometidas contra camponeses no período do regime militar por agentes que atuavam compondo milícias privadas a mando de elites locais, com a conivência dos agentes estatais ou na ausência de representação estatal.

Uma possibilidade de abordagem do problema, inscrita no primeiro tópico, refere-se à atribuição ao Estado das violências cometidas contra os camponeses pelos agentes privados nos casos em que estes atuavam sob ordens ou controle de agentes públicos, caracterizando-as, portanto, como graves violações aos direitos fundamentais. Outra possibilidade, tratada no segundo tópico deste parecer, advém da aplicação da teoria da horizontalização dos direitos humanos, implicando que as violências cometidas por esses agentes privados devem ser caracterizadas como graves violações aos direitos fundamentais, independentemente de vinculação direta ao poder estatal. Por fim, nos casos em que não é possível sequer a identificação dos agentes responsáveis, argumenta-se que pode ser imputada ao Estado brasileiro a omissão do seu dever de investigar as violações de direitos

5 Apesar de a doutrina marcar diferenças entre as expressões “direitos humanos” e “direitos fundamentais”, este parecer as tratará como intercambiantes, principalmente diante do pressuposto subjacente a ele de que a ordem internacional de direitos humanos comunica-se com (quando não obriga) a ordem interna de direitos fundamentais.

humanos, o que também consiste em grave violação aos direitos fundamentais das vítimas e seus familiares e violação clara ao direito à memória e à verdade, amplamente compreendidos como dever do Estado, através da normativa do Direito Internacional dos Direitos Humanos, bem como da justiça de transição.

1 DA ATRIBUIÇÃO AO ESTADO DAS VIOLÊNCIAS COMETIDAS PELOS AGENTES PRIVADOS QUE ATUAVAM SOB ORDENS OU CONTROLE DE AGENTES PÚBLICOS.

1.1 Breve digressão sobre a concepção estatista do Direito Internacional

A concepção tradicional do Direito Internacional segundo a ordem westfaliana, construída a partir do fim da Guerra dos Trinta Anos no século XVII, é marcada por uma distinção muito clara entre o que são questões internacionais – os direitos e deveres dos Estados uns em relação aos outros – e o que são questões exclusivamente domésticas – o poder do Estado de regulação da atuação de seus nacionais dentro de seu território. A ordem internacional westfaliana é caracterizada, portanto, pela primazia do Estado soberano como ator político e jurídico no nível global e pela sua autonomia para conduzir questões dentro dos seus limites territoriais internacionalmente reconhecidos.⁶

Nesse contexto, o modelo westfaliano previa inicialmente a imunidade dos Estados à responsabilização pelas violações de direitos humanos cometidas em face dos seus nacionais. No período anterior à Segunda Guerra Mundial, nem os Estados nem seus agentes ou autoridades poderiam ser punidos por tais violações, que eram entendidas como de domínio exclusivo da soberania estatal, sem qualquer possibilidade de interferência estrangeira ou internacional. Apenas após os horrores do Holocausto, a normatividade internacional tentou responder por meio de diversos tratados de direitos humanos que delinearão as primeiras garantias de proteção do indivíduo,

⁶ COX, Robert W. **The Point is Not Just to Explain the World but to Change it.** In: REUS-SMIT, Christian; SNIDAL, Duncan (Orgs.). *The Oxford Handbook of International Relations.* Oxford: Oxford University Press, 2008, p. 91.

independentemente de sua nacionalidade, apresentando a possibilidade de responsabilização do Estado pelas violações.⁷

Ainda assim, a possibilidade de responsabilização internacional por graves violações de direitos humanos permanecia dirigida ao Estado enquanto sujeito de Direito Internacional, nunca ao indivíduo. Este modelo foi o adotado em muitas cortes internacionais, como a Corte Europeia de Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos, que, ainda hoje, atuam na proteção dos direitos humanos por meio de sua competência para julgar os Estados membros pela atuação ou omissão de seus órgãos ou agentes que violem obrigações internacionalmente assumidas.

Nessa concepção, apenas os Estados e as Organizações Internacionais - porque são criações dos Estados - são alçados ao status de sujeito de Direito Internacional, de forma que os indivíduos apresentam-se enquanto figuras relevantes tão somente perante o direito doméstico estatal. Os indivíduos, enquanto atores não-estatais, não são sujeitos de obrigações internacionais e podem, no máximo, ser considerados destinatários de proteção por algumas normas. Assim, porque não é sujeito de obrigações, não há, nessa concepção tradicional do Direito Internacional, qualquer possibilidade de imputação a indivíduos de violações de direitos humanos.⁸

No âmbito bem delimitado das relações domésticas, relativas ao poder do Estado de regulação sobre seus nacionais e seu território, os direitos fundamentais surgem como uma proteção dos indivíduos contra os abusos de poder cometidos por seu próprio Estado, ou seja, uma limitação do exercício do poder estatal.

O constitucionalismo surge com a missão de garantir a limitação do poder estatal e a proteção dos direitos individuais, de forma que a própria concepção dos direitos fundamentais apresenta-os como instrumentos de

7 SIKKINK, Kathryn. **A Era da Responsabilização: a ascensão da responsabilização penal individual.** In: PAYNE, Leigh A.; ABRÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo D. (Orgs.). *A anistia na era da responsabilização: o Brasil em perspectiva internacional e comparada*. Brasília e Oxford: Ministério da Justiça, 2011. p. 39-43.

8 D'ASPROMONT, Jean. *et. all.* **Sharing Responsibility Between Non-State Actors and States in International Law: Introduction.** *Netherlands International Law Review*, n 62, 2015. pp. 49-67. p.53-54

proteção dos indivíduos contra o poder do Estado.⁹ Assim, também nesse aspecto doméstico, as violações de direitos fundamentais são tradicionalmente compreendidas como concernentes à atuação estatal.

Diante desse quadro, seja no âmbito doméstico ou internacional, o conceito de graves violações de direitos humanos ou fundamentais esteve originariamente ligado às violações cometidas pelo Estado contra seus nacionais, não havendo que se falar em imputação a indivíduos ou a entes não-estatais da prática de tais atos.¹⁰

Apenas mais recentemente é que a percepção dos indivíduos enquanto sujeitos de direitos e obrigações perante o Direito Internacional, bem como o desenvolvimento das teorias da horizontalização dos direitos humanos, como será visto adiante, deu espaço à possibilidade de sua responsabilização por graves violações de direitos humanos. Até então, no âmbito do Direito Internacional, essa perspectiva tradicional exigia que as ações de atores não-estatais que significassem violações de Direito Internacional fossem remetidas ao Estado para que fossem classificadas como graves violações de direitos humanos e fosse possível a punição desses crimes internacionalmente.

Desta forma, nesse momento, tratar-se-á da primeira possibilidade de abordagem do problema proposto, qual seja, a imputação ao Estado das violações de direitos humanos cometidas por atores não-estatais, esclarecendo como se construíram na jurisprudência internacional as teorias de atribuição de responsabilidade ao Estado por violações de direitos humanos cometidas por agentes estatais.

1.2 A imputação ao Estado das violações de direitos humanos cometidas por agentes não-estatais

Como exposto, em regra, o conceito de grave violação de direitos fundamentais ou humanos está relacionado a atos ou omissões do Estado ou de seus agentes em face da população civil. Nesse sentido, poderia restar

9 LOUGHLIN, Martin. **What is Constitutionalisation?** In: DOBNER, Petra; LOUGHLIN, Martin (Eds.). *The Twilight of Constitutionalism?* New York: Oxford University Press, 2010. p. 47-48

10 ROHT-ARRIAZA, Naomi. **State Responsibility to Investigate and Prosecute Grave Human Rights Violations in International Law.** *California Law Review*, vol 78, n 2, mar./1990, p. 452-453.

prejudicada a classificação das violências reiteradamente praticadas na repressão dos camponeses durante a ditadura militar brasileira enquanto graves violações de direitos fundamentais, já que normalmente executada não só por agentes do Estado, mas também por agentes privados, muitas vezes articulados com os poderes estatais locais ou com a aquiescência desses poderes.

Acontece que a jurisprudência e a normatividade internacionais são bastante claras no sentido de que a atuação de agentes privados sob instruções, direção ou controle do Estado ou de seus agentes é atribuível diretamente ao próprio Estado. Embora normalmente a responsabilidade dos Estados seja limitada aos atos de seus agentes ou órgãos enquanto exercendo autoridade pública, nesses casos é entendido que o agente privado torna-se um executor da autoridade pública em nome do agente ou do órgão controlador, de maneira que essa atuação deve ser considerada uma ação estatal para todas as suas consequências.¹¹

O Projeto de Artigos sobre a Responsabilidade Internacional dos Estados por Ato Internacionalmente Ilícito, elaborado pela Comissão de Direito Internacional e reiteradamente reconhecido pela Corte Internacional de Justiça enquanto direito costumeiro, como se verá adiante, define:

*Article 8 Conduct directed or controlled by a State
The conduct of a person or group of persons shall be considered an act of a State under international law if the person or group of persons is in fact acting on the instructions of, or under the direction or control of that State in carrying out the conduct.*¹²

Ou seja, mesmo que não se trate de um agente ou órgão do Estado, a conduta de uma pessoa ou grupo deve ser considerada um ato do Estado perante o Direito Internacional sempre que essa pessoa ou grupo agir sob instrução, direção ou controle do Estado. A princípio, entretanto, os critérios parecem vagos e a jurisprudência internacional tratou em diversos casos da

11 LANOVOY, Vladyslav. **The Use of Force by Non-State Actors and the Limits of Attribution of Conduct.** European Society of International Law. Conference Paper No. 10/2015. ESIL Research Forum, Florença, 14-15 maio 2015, p. 10.

12 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comissão de Direito Internacional. Projeto de Artigos sobre a Responsabilidade Internacional dos Estados por Ato Internacionalmente Ilícito. "Art. 8º Conduta dirigida ou controlada por um Estado Considerar-se-á ato do Estado, segundo o Direito Internacional, a conduta de uma pessoa ou grupo de pessoas se esta pessoa ou grupo de pessoas estiver de fato agindo por instrução ou sob a direção ou controle daquele Estado, ao executar a conduta". (Tradução: Prof. Dr. Aziz Tuffi Saliba).

consolidação e melhor delimitação das situações nas quais essa norma é aplicável.

A questão da atribuição de responsabilidade aos Estados pelas violações de Direito Internacional cometidas por atores não-estatais começou a ser delineada no paradigmático caso Nicarágua, no qual a Corte Internacional de Justiça foi instada a manifestar-se sobre a responsabilidade dos Estados Unidos da América pelas atividades que o grupo conhecido como *Contras* estava conduzindo dentro do território nicaraguense, em oposição ao governo local.

Na ocasião, a Corte reconheceu que os Estados Unidos tiveram participação no financiamento, organização, treinamento, fornecimento de equipamentos e planejamento das operações dos *Contras*, mas que tal não era suficiente - considerando as evidências apresentadas - para atribuir aos Estados Unidos a responsabilidade pelos atos cometidos pelo grupo durante suas atividades militares ou paramilitares na Nicarágua.¹³

Assim, a Corte esclareceu que:

*For this conduct to give rise to legal responsibility of the United States, it would in principle have to be proved that that State had effective control of the military or paramilitary operations in the course of which the alleged violations were committed.*¹⁴

Os critérios estabelecidos pela CIJ distinguem entre dois tipos de indivíduos ou grupos que, embora não tivessem o status *de jure* de órgãos do Estado, poderiam ser considerados como agindo em nome do Estado: aqueles completamente dependentes do Estado, ou seja, que são financiados, equipados e apoiados, além de atuarem de acordo com o planejamento e direção dos órgãos daquele Estado; e aqueles que, apesar de financiados e equipados pelo Estado, ainda mantinham um grau de independência nas suas ações.¹⁵ Assim, enquanto os atos cometidos pela primeira classe de indivíduos ou grupos devem ser claramente atribuídos ao Estado, no segundo caso faz-se

13 CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. Case concerning the military and paramilitary activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America). 27 de junho de 1986. p. 106.

14 CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. Case concerning the military and paramilitary activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America). 27 de junho de 1986. p. 399. “Para que essa conduta dê origem à responsabilidade legal dos Estados Unidos, em princípio deve ser provado que esse Estado teve controle efetivo das operações militares ou paramilitares no decorrer das quais foram cometidas as alegadas violações”. (*tradução livre*).

necessária a demonstração de que o Estado possuía “controle efetivo” sobre a atuação dos atores não-estatais, no sentido de que dirigiu ou incentivou a perpetração dos atos contrários aos direitos humanos e ao Direito Humanitário.¹⁶

Em outro caso importante, o Tribunal Internacional para a Ex-Iugoslávia reafirmou que o critério para que as ações de indivíduos privados sejam atribuídas ao Estado é que este exerça controle sobre os indivíduos, mas esclareceu que o grau de controle necessário pode variar de acordo com as circunstâncias de fato de cada caso.¹⁷ Para o Tribunal, não há exigência perante o Direito Internacional de que o controle se estenda à emissão de ordens ou instruções específicas relativas a ações militares isoladas, mas tão somente um controle geral sobre essas ações.¹⁸

Nesse sentido, define:

One should distinguish the situation of individuals acting on behalf of a State without specific instructions, from that of individuals making up an organised and hierarchically structured group, such as a military unit or, in case of war or civil strife, armed bands of irregulars or rebels. Plainly, an organised group differs from an individual in that the former normally has a structure, a chain of command and a set of rules as well as the outward symbols of authority. Normally a member of the group does not act on his own but conforms to the standards prevailing in the group and is subject to the authority of the head of the group. Consequently, for the attribution to a State of acts of these groups it is sufficient to require that the group as a whole be under the overall control of the State.¹⁹

Mais recentemente, no caso sobre a aplicação da Convenção para Prevenção e Punição do Crime de Genocídio, a Corte Internacional de Justiça foi instada a decidir se os atos cometidos na cidade de Srebrenica em julho de 1995, os quais a CIJ já havia definido em oportunidade anterior que constituíam crime de genocídio, eram imputáveis à antiga República Federativa da

15 CASSESE, Antonio. **The Nicaragua and Tadić Tests Revisited in Light of the ICJ Judgment on Genocide in Bosnia.** *The European Journal of International Law*, v 18, n 4, 2007. p. 652.

16 CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. Case concerning the military and paramilitary activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America). 27 de junho de 1986. p. 115.

17 TRIBUNAL INTERNACIONAL PARA A EX-IUGOSLÁVIA. Prosecutor v. Dusko Tadic. 15 de julho de 1999. p. 117.

18 TRIBUNAL INTERNACIONAL PARA A EX-IUGOSLÁVIA. Prosecutor v. Dusko Tadic. 15 de julho de 1999. p. 145.

Iugoslávia, chamada depois de Sérvia. Na ocasião, foram consideradas três questões para determinar a responsabilidade do estado sérvio: se os atos de genocídio podem ser atribuídos à Sérvia de acordo com as regras do direito internacional consuetudinário da responsabilidade do Estado; se os demais atos, que não o próprio genocídio, como a cumplicidade no genocídio, foram cometidos por pessoas ou órgãos cuja conduta poderia ser atribuída à Sérvia segundo as mesmas regras de responsabilidade do Estado; e se a Sérvia cumpriu sua dupla obrigação de prevenir e punir o genocídio.²⁰

Para tanto, a Corte fundamentou-se no Projeto de Artigos sobre a Responsabilidade Internacional dos Estados da Comissão de Direito Internacional, reafirmando seu caráter de direito internacional costumeiro – ou consuetudinário – e reiterando o critério do controle efetivo na decisão do caso Nicarágua. Assim, afirma, um Estado é responsável pelos atos ilegais cometidos por qualquer dos seus órgãos e também pelos atos desses grupos ou pessoas que não são seus órgãos, mas sobre os quais exerce um controle tão alto que esses grupos ou pessoas podem ser considerados totalmente dependentes do Estado.²¹

Na ocasião, entretanto, a CIJ entendeu que não havia provas de que a Ex-Iugoslávia havia expedido instruções específicas para que houvesse o extermínio da população masculina adulta de origem muçulmana da cidade de Srebrenica, tão pouco que haveria a intenção específica para caracterizar o

19 TRIBUNAL INTERNACIONAL PARA A EX-IUGOSLÁVIA. *Prosecutor v. Dusko Tadic*. 15 de julho de 1999. p. 120. “Deve-se distinguir a situação dos indivíduos que atuam em nome de um Estado sem instruções específicas, das pessoas que constituem um grupo organizado e hierarquicamente estruturado, como uma unidade militar ou, em caso de guerra ou conflito civil, bandas armadas de irregularidades ou Rebeldes. Claramente, um grupo organizado difere de um indivíduo, na medida em que o primeiro normalmente possui uma estrutura, uma cadeia de comando e um conjunto de regras, bem como os símbolos exteriores da autoridade. Normalmente, um membro do grupo não age por conta própria, mas está em conformidade com os padrões prevalecentes no grupo e está sujeito à autoridade do chefe do grupo. Consequentemente, para a atribuição a um Estado de atos desses grupos, é suficiente exigir que o grupo como um todo esteja sob o controle geral do Estado” (*tradução livre*).

20 CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. *Case concerning application of the convention on the prevention and punishment of the crime of genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*. 26 de fevereiro de 2007. p. 379 e 384.

21 CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. *Case concerning application of the convention on the prevention and punishment of the crime of genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*. 26 de fevereiro de 2007. p. 400.

crime de genocídio, o que inviabilizaria a atribuição dos atos dos indivíduos privados ao Estado Iugoslavo.²²

Vale ressaltar, ainda, que na jurisprudência do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, do qual o Estado brasileiro é parte, o critério para atribuição de responsabilidade ao Estado é ainda mais direto. No caso do Massacre de Mapiripán, a Corte Interamericana de Direitos Humanos entendeu que:

*Ciertamente no existen pruebas documentales ante este Tribunal que demuestren que el Estado dirigiera directamente la ejecución de la masacre o que existiese una relación de dependencia entre el Ejército y los grupos paramilitares o una delegación de funciones públicas de aquél a éstos. No obstante, al analizar los hechos reconocidos por el Estado, surge claramente que tanto las conductas de sus propios agentes como las de los miembros de grupos paramilitares son atribuibles a Colombia en la medida en que éstos actuaron de hecho en una situación y en zonas que estaban bajo el control del Estado.*²³

Ou seja, embora a Convenção Americana não tenha previsões específicas sobre a atuação de terceiros, que não os Estados, em violações de direitos humanos, a Corte Interamericana desenvolveu uma nova teoria de atribuição de responsabilidade aos Estados, ainda mais ampla do que a defendida na jurisprudência da Corte Internacional de Justiça ou do Tribunal Internacional para a Ex-Iugoslávia. De acordo com a jurisprudência regional americana, uma vez que o Estado é obrigado a assegurar a todas as pessoas sujeitas à sua jurisdição o exercício livre e pleno dos direitos e liberdades, qualquer violação dos direitos humanos cometidas sob sua jurisdição é atribuível ao Estado ou a um dos seus agentes.

Verifica-se, portanto, que há diferenças entre os critérios de atribuição estabelecidos pela Corte Internacional de Justiça, pelo Tribunal Internacional para a Ex-Iugoslávia e pela Corte Interamericana de Direitos Humanos,

22 CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. Case concerning application of the convention on the prevention and punishment of the crime of genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro). 26 de fevereiro de 2007. p. 414 e 415.

23 CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso de la Masacre de Mapiripán vs. Colombia. 15 de setembro de 2005. para. 120. “Certamente não há provas documentais perante este Tribunal para demonstrar que o Estado dirigiu diretamente a execução do massacre ou que havia uma relação de dependência entre o exército e grupos paramilitares ou uma delegação de funções públicas daquele a estes. No entanto, ao analisar os fatos reconhecidos pelo Estado, é claro que tanto a conduta de seus próprios agentes como membros de grupos paramilitares são atribuíveis à Colômbia na medida em que eles de fato atuaram em uma situação e em áreas que estavam sob o controle do Estado”.

variando conforme o grau de controle exigido sobre as atividades dos indivíduos privados para que tal atribuição ao Estado seja possível. Entretanto, não resta dúvidas de que tal atribuição é possível e constitui norma costumeira internacional, sempre que demonstrado que os agentes privados atuarem diretamente sob ordens ou controle de agentes públicos.

Ou seja, ainda que adotado o critério mais restritivo de atribuição dos atos de agentes privados ao Estado, conforme proposto pela Corte Internacional de Justiça, resta claro que eventuais violações sistemáticas dos direitos humanos dos camponeses durante a Ditadura Civil-Militar cometidas por agentes privados sob ordens ou direção dos poderes estatais locais apuradas pela Covemg podem caracterizar graves violações de direitos fundamentais e são atribuíveis ao Estado brasileiro.

É sabido, entretanto, que a demonstração de critérios tão rígidos para a caracterização do controle efetivo do Estado sobre os atores não estatais, como a expedição de ordens ou direções diretas, pode ser complexa, considerando as dificuldades na colheita de provas depois de decorridos tantos anos dos fatos em questão. Assim:

Uncertainty shrouding the binding character of international law for non-state actors explains why one will often naturally try to channel responsibility under the—more classical—frameworks of the responsibility of states on the basis of attribution of the conduct of non-state actors to states, state failure to take proper measures to prevent wrongful non-state conduct, or—more theoretically— attribution of the responsibility of the non-state actor to the state. [...]. These different routes, however, may prove inconclusive as the conditions for the attribution of the conduct of non-state actors to states are rather strict, and the conditions for the application of the obligations of states to exercise due diligence in relation to non-state actors may not be met. The same holds true for the mechanism of attribution of responsibility.²⁴

24 D'ASPREMONT, Jean. *et. all. Sharing Responsibility Between Non-State Actors and States in International Law: Introduction*. Netherlands International Law Review, n 62, 2015. pp. 49-67. p.54. "A incerteza que envolve o caráter vinculativo do direito internacional para os atores não-estatais explica por que muitas vezes, naturalmente, tentamos canalizar a responsabilidade sob os quadros mais clássicos da responsabilidade dos Estados com base na atribuição da conduta de atores não-estatais aos Estados, na falha do Estado em tomar medidas adequadas para prevenir a conduta não estatal injustificada ou, mais teoricamente, na atribuição da responsabilidade do ator não-estatal ao Estado. [...]. Esses caminhos diferentes, no entanto, podem não ser conclusivos, uma vez que as condições para a atribuição da conduta de atores não-estatais aos Estados são bastante rígidas e as condições para a aplicação da obrigação dos Estados de exercer a devida diligência em relação a atores não-estatais podem não ser atendidas. O mesmo vale para o mecanismo de atribuição de responsabilidade". (*tradução livre*)

Dessa forma, a caracterização que toma em conta a perspectiva tradicional do Direito Internacional tem sido questionada mais recentemente porque pode gerar impunidade em face de graves violações de direitos humanos e fundamentais nos casos em que os atores não estatais operem com certa autonomia do Estado, mesmo quando estão envolvidos de fato em ações conjuntas com ele. Esse contexto traz reflexões sobre a possibilidade de um quadro mais autônomo para responsabilizar os atores não estatais por suas próprias ações. Em uma perspectiva mais atual, com os movimentos no sentido da compreensão da horizontalização dos direitos humanos, constrói-se a possibilidade de responsabilização direta dos indivíduos por graves violações de direitos fundamentais, sem a necessidade de demonstração de sua conexão direta ao Estado, como será visto adiante.

2 DA CARACTERIZAÇÃO DOS CRIMES COMETIDOS POR AGENTES PRIVADOS CONTRA OS CAMPONESES COMO GRAVES VIOLAÇÕES DE DIREITOS FUNDAMENTAIS.

Para dar tratamento adequado à consulta, é necessário compreender o escopo de proteção dos direitos fundamentais, resgatando o histórico de sua positivação. Assim, é possível analisar o desenvolvimento da compreensão normativa desses direitos e como se deu a expansão de seu escopo para chegarmos ao estado da arte atual, em que se reconhece a aplicação dos direitos fundamentais às relações entre particulares.

2.1 Breve histórico da positivação dos direitos fundamentais

O estudo dos direitos fundamentais utiliza comumente a ideia de “gerações”, ou “dimensões” de direitos, com o objetivo de traçar uma suposta evolução dos direitos fundamentais, pautada por uma busca de antecedentes históricos.²⁵ Existem, entretanto, discussões quanto à adequação do uso da ideia de “gerações”, uma vez que se corre o risco de uma interpretação de

²⁵ SILVA, Virgílio Afonso da. A evolução dos direitos fundamentais. **Revista Latino-americana de Estudos Constitucionais**, Belo Horizonte, v. 1, n. 6, p.541-558, jan. 2005.p.542542

substituição dos direitos, e não de complexificação, por meio de lutas sociais, do rol de garantias entendidas como fundamentais²⁶, ensejando uma ideia de “fechamento” desses direitos. Abordagens, por exemplo, que adotam uma visão paradigmática, destacando a existência dos paradigmas de Estado Liberal, de Estado Social e de Estado Democrático de Direito, reforçam a busca do reequilíbrio da relação entre liberdade e igualdade neste último paradigma. Essa abordagem, reconhecendo a necessidade de garantir a coesão entre a autonomia privada e autonomia pública, adota uma postura aberta para incorporação de novos direitos²⁷, superando uma ideia de compartimentalização de direitos.

Embora pertinente a crítica, por razões de clareza adotaremos os termos “geração” e “dimensão”, a fim de manter o diálogo com as principais obras sobre o tema no Brasil.²⁸

Ressalta-se que a organização em gerações pauta-se pelo processo de positivação dos direitos típicos de cada momento histórico, ou seja, não se trata de uma suposta gênese de determinadas garantias ou liberdades, mas sim, do seu reconhecimento pelo ordenamento positivo,²⁹ notadamente, no constitucionalismo ocidental. Os direitos fundamentais, nesse sentido, são dotados de historicidade, são resultados de lutas históricas³⁰.

Feitas tais considerações, passa-se à análise de cada dimensão.

A primeira dimensão de direitos fundamentais refere-se às chamadas “liberdades públicas”, que têm como objetivo proteger a esfera individual da ingerência do Estado. Alguns exemplos são as liberdades de expressão, de

26 CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. **Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002, p. 103

27 MEYER, Emilio Peluso Neder. Uma teoria dos direitos fundamentais a partir da Constituição de 1988: as principais contribuições para a construção de uma metódica brasileira. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; FREIRE, Alexandre (Comp.). **Direitos fundamentais e jurisdição constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 361-394. p. 363.

28 BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 14. ed., São Paulo: Malheiros, 2004. p. 561; SARLET, Ingo. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 11ª ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora. 2012. p.36-45.

29 SARLET, Ingo. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 11ª ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora. 2012. p.37.

30 MEYER, Emilio Peluso Neder. Uma teoria dos direitos fundamentais a partir da Constituição de 1988: as principais contribuições para a construção de uma metódica brasileira. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; FREIRE, Alexandre (Comp.). **Direitos fundamentais e jurisdição constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 361-394. p. 365.

religião, de reunião e de propriedade. O indivíduo, titular dos direitos, encontra no Estado o dever de abstenção. Tal fase pode ser inserida no constitucionalismo ocidental entre o final século XVIII e início do século XIX.³¹

Os direitos de segunda geração são os direitos sociais, econômicos e culturais, cuja positivação se deu no curso do século XX. Ao contrário dos direitos de primeira geração, eles não requerem uma mera abstenção do Estado, mas têm caráter eminentemente prestacional, sendo relacionados ao Estado Social. Tal dimensão marcou uma mudança no entendimento dos direitos fundamentais, superando uma visão liberal de proteção do indivíduo frente ao Estado, para serem vistos como “garantias institucionais”, ou seja, modos pelos quais a atuação do Estado visa a proteger as liberdades.³² Caracterizam-se por outorgar aos cidadãos direitos a prestações tais como a assistência social, saúde e educação. Protegem-se também as “liberdades sociais”, como direito à greve e à sindicalização e direitos dos trabalhadores, como férias e repouso semanal.

Ao final do século XX, iniciou-se a tendência à positivação de um novo grupo de direitos. A terceira geração de direitos supera a ideia de indivíduos ou grupos de indivíduos, a fim de proteger todo o gênero humano, presente e futuro. Pautando-se na solidariedade, fala-se do direito ao desenvolvimento, à paz e ao meio ambiente. Nota-se que são direitos difusos, com titularidade coletiva. Sarlet ressalta que são direitos cujo reconhecimento em constituições ainda não é generalizado, embora esteja em crescimento. Lado outro, e inclusive por requererem para sua efetivação o comprometimento em escala global são previstos em instrumentos de direito internacional.³³

A cada uma das dimensões dos direitos fundamentais poder-se-ia atribuir, como o fez Karel Vasak,³⁴ uma das palavras de ordem da Revolução Francesa: aos direitos políticos, associa-se a liberdade; com os direitos sociais,

31 FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. Salvador: Juspodium, 2012. p.315.

32 BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 14. ed., São Paulo: Malheiros, 2004. p. 568

33 SARLET, Ingo. **A eficácia dos direitos fundamentais**. p. 38.

34 VASAK, Karel. **Human Rights: A Thirty-Year Struggle: the Sustained Efforts to give Force of law to the Universal Declaration of Human Rights**, *UNESCO Courier* 30:11, Paris: United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization, 1977.

busca-se efetivar a igualdade; e com os direitos de terceira geração, a fraternidade.

Uma outra abordagem, complementar, é a que trabalha a vinculação dos três poderes do Estado. Ao Legislativo, os direitos fundamentais representariam limites à atividade legislativa, pro exemplo, por meio da ideia de “núcleo essencial” do direito, que impediria a edição de leis contrárias a esse núcleo, e a “proibição do retrocesso”, que impediria a entabulação de uma disciplina legislativa menos efetiva do que a já vigente³⁵. Quanto ao Executivo, discute-se a possibilidade de o administrador deixar, por decisão própria, de obedecer a um ato administrativo caso sua prática ensejasse uma violação de direitos fundamentais³⁶. Quanto ao Judiciário, a discussão quanto à “aplicabilidade”, por esse Poder, dos direitos fundamentais acompanha a própria história desses direitos. O reconhecimento de tal aplicação só foi possível com uma verdadeira virada paradigmática na compreensão desses direitos³⁷, sobre a qual se tratará no tópico seguinte, com a defesa da normatividade dos direitos fundamentais.

Ressalta-se que, embora se possa traçar a origem da primeira dimensão dos direitos fundamentais na relação verticalizada entre Estado e indivíduo, tal escopo alargou-se com o desenvolvimento de dimensões posteriores. Da necessidade de proteger o particular de eventuais abusos do poder estatal, passou-se a reconhecer, também, a aplicação dos direitos fundamentais às relações entre particulares. Tal entendimento é esposado na teoria da “aplicação horizontal dos direitos fundamentais”, que se abordará a seguir.

2.2 A aplicação horizontal dos direitos fundamentais

No paradigma do Estado Liberal, sob o qual pode ser localizada a positivação da primeira geração de direitos fundamentais, considerava-se que

³⁵MEYER, Emilio Peluso Neder. Uma teoria dos direitos fundamentais a partir da Constituição de 1988: as principais contribuições para a construção de uma metódica brasileira. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; FREIRE, Alexandre (Comp.). **Direitos fundamentais e jurisdição constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 361-394. p. 367.

³⁶ Ibidem.

³⁷ Idem, p. 368.

as relações privadas não eram regidas pelas constituições, mas apenas pela legislação ordinária, notadamente o Código Civil.³⁸

A teoria da “força normativa da constituição”, de Konrad Hesse, foi um ponto de virada na expansão da efetividade das normas constitucionais. Passa-se a entender que as Constituições não regulam apenas a relação vertical entre entes privados e o poder público, como também determinam princípios reguladores das relações sociais privadas.

Nesse sentido, afirma Sarmiento, apenas com o reconhecimento da força normativa da integralidade das constituições, inclusive seus princípios, passou-se a compreender tal instrumento como não apenas um fator de limitação para atuação do Estado, mas como um centro unificador da legislação infraconstitucional.³⁹

Sarmiento atenta-se ainda para o fato de que a concepção vigente no Estado Liberal, ou seja, que a constituição só teria aplicação vertical, servia para legitimar a exploração na arena privada.⁴⁰ Tal situação, com o surgimento da sociedade de massas, tornou-se insustentável, vez que se vislumbrava cada vez mais claramente a existência de poderes sociais privados capazes de oprimir outros particulares, de maneira tão assimétrica quanto o Estado.⁴¹

Posteriormente, com o fortalecimento do Estado Social, o legislador passou a regular mais as relações privadas, muitas vezes limitando a autonomia da vontade dos indivíduos, por meio da edição de normas de ordem pública, em prol da proteção de direitos coletivos.⁴² Nesse contexto de expansão do âmbito de regulação das normas constitucionais, associado ao fortalecimento da teoria da força normativa de toda a Constituição, evoluiu a teoria da eficácia horizontal dos direitos fundamentais.

Como elucida Canotilho, renomado constitucionalista português, o cerne da questão da eficácia horizontal insere-se no âmbito da função da proteção

38 SARMENTO, Daniel. **Direitos Fundamentais e relações privadas**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2010. p. 73

39 SARMENTO, Daniel. **Direitos Fundamentais e relações privadas**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2010. P. 74.

40 *Idem*, p 73.

41 *Ibidem*.

42 *Idem*, p.74

dos direitos fundamentais.⁴³ Aduz que as normas consagradoras de direitos, liberdades e garantias e os direitos análogos representam uma ordenação objetiva, que estabelece deveres de proteção e de garantia pelo Estado, que são também eficazes nas relações privadas.⁴⁴

Considera-se que o “Caso Lüth”, julgado pela Corte Constitucional Alemã em 1958, é o precursor da aplicação da teoria.⁴⁵ Nele, decidiu-se que

os direitos fundamentais são, primeiramente, direitos de defesa dos cidadãos contra o Estado; entretanto, o regime de direitos fundamentais disposto na Constituição (Lei Fundamental) encarna também uma ordenação de valores objetiva, a qual é considerada basilar para todas as áreas do direito.⁴⁶

Por conta da antecedência alemã, na doutrina brasileira a eficácia horizontal dos direitos fundamentais também é tratada por “Drittwirkung”, termo que significa “eficácia perante terceiros”.

No caso, reconheceu a Corte Alemã a existência de um sentido objetivo dos direitos fundamentais, implicando que os efeitos das normas de direitos fundamentais transcendem o plano das relações Estado-particular, tendo também um caráter prestacional, exigindo a adoção de medidas concretas para seu resguardo. Reconheceu-se, assim, que os direitos fundamentais têm uma dimensão objetiva, que requer que o se proteja os particulares também de agressões sofridas por outros particulares, por meio de uma eficácia irradiante sobre todo o ordenamento jurídico⁴⁷.

Tal decisão influenciou fortemente as demais Cortes Constitucionais europeias, especialmente considerando que, à época, vivia-se uma expansão da proteção constitucional e supraconstitucional dos direitos humanos, no pós

43 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. Coimbra: Almedina, 1998. p. 1154.

44 *Ibidem*.

45 DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria Geral dos Direitos Fundamentais**, pp. 264 e ss. São Paulo: RT, 2007; SARMENTO, Daniel. **Direitos Fundamentais e relações privadas**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2004. p. 141. Em sede de decisão judicial: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE n. 201.819-8. Relatora: Ministra Ellen Gracie. Diário de Justiça da União, Brasília, 27 out. 2006.

46 ALEMANHA. Bundesverfassungsgericht. Julgamento nº 1 BvR 400/51 (Lüth). Data de julgamento: 15/01/1958. Disponível em: <http://openjur.de/u/183740.html>. (Tradução nossa).

47 SARMENTO, *op. cit.*, 101-102

Segunda Guerra Mundial.⁴⁸ Nesse contexto, consolidou-se a mudança do paradigma do papel das Constituições, que deixaram de ser vistas como mera proclamação política, para serem compreendidas como norma.⁴⁹

A partir de então, desenvolveu-se uma série de teorias com o objetivo de explicar como deveriam ser aplicados os direitos fundamentais às relações privadas. Tais teorias podem ser divididas em duas grandes vertentes: da aplicação mediata e da aplicação imediata.⁵⁰

A teoria da aplicação mediata foi originariamente desenvolvida na Alemanha, por Günter Durig,⁵¹ sendo hoje dominante naquele país. Segundo tal visão, os direitos previstos na constituição não podem ser invocados diretamente a partir dela, para serem aplicados nas relações privadas. Certos atos, praticados no âmbito do direito privado, assim, seriam válidos, embora fossem inválidos se fossem praticados pelo Estado.⁵² Isso porque os direitos fundamentais seriam aplicáveis apenas mediante uma reinterpretação do direito infraconstitucional, ou seja, indiretamente, nas relações privadas.⁵³

Já a segunda corrente defende que a aplicação dos direitos fundamentais às relações privadas seria imediata, ou seja, os direitos fundamentais previstos constitucionalmente poderiam ser diretamente invocados para aplicação nas relações entre particulares, da mesma forma que são aplicados nas relações entre os particulares e o Estado.⁵⁴ Assim, a teoria da eficácia direta ou imediata defende que os direitos fundamentais devem ter pronta aplicação sobre as decisões de entes privados e de indivíduos que

48 *Idem*, p. 248.

49 STEINMETZ, Wilson. **A vinculação dos particulares aos direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros Editores, 2004. p. 103-104.

50 SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos Fundamentais e relações entre particulares**. Revista *Direitogv*, São Paulo, v. 1, n. 1, p.173-180, 01 maio 2005. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/35274/34067>>. Acesso em: 14 maio 2017. p. 175.

51 SARMENTO, *op. cit.*, p. 221.

52 *Ibidem*.

53 SILVA, *op. cit.*, p.175.

54 *Ibidem*.

detenham elevado poder social ou que se encontrem em situação de supremacia de fato ou de direito, em relação a outros.⁵⁵

Tal tese é a adotada no Brasil sob a Constituição de 1988,⁵⁶ tendo sido, inclusive, objeto de decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), na qual restou expressamente consignado que:

As violações a direitos fundamentais não ocorrem somente no âmbito das relações entre o cidadão e o Estado, mas igualmente nas relações travadas entre pessoas físicas e jurídicas de direito privado. Assim, os direitos fundamentais assegurados pela Constituição vinculam diretamente não apenas os poderes públicos, estando direcionados também à proteção dos particulares em face dos poderes privados.⁵⁷

O STF, também em outras oportunidades deixou clara a vinculação à corrente que defende a aplicação dos direitos fundamentais da mesma forma que se aplica às relações entre o Estado e os cidadãos, ou seja, sem a necessidade de nenhuma intermediação. Exemplos são os julgamentos do Recursos Extraordinários nº 158.215/RS e nº 161.243/DF⁵⁸.

Ressalta-se, sem embargo, que a Constituição de 1946, em seu artigo 141, já assegurava a inviolabilidade dos direitos à vida, à liberdade, à segurança individual e à propriedade. Até mesmo a autoritária Constituição de 1967 resguardava tais direitos, em seu artigo 150, sob o título “*Dos direitos e garantias fundamentais*”. Ou seja, além dos óbvios efeitos penais atribuíveis às violências cometidas contra camponeses durante o regime militar, também estavam tais direitos resguardados pela ordem constitucional, como direitos fundamentais.

Não há dúvidas, portanto, que o ordenamento brasileiro protege os indivíduos de violações de direitos fundamentais cometidas no âmbito de relações privadas e que o mandato legal da Comissão da Verdade no Estado de Minas Gerais deve ser interpretada sob tal égide.

55 MENDES, Gilmar, BRANCO, Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva. 2009. p.179.

56 SARMENTO, *op. cit.*, p. 259.

57 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE n. 201.819-8. Relatora: Ministra Ellen Gracie. Diário de Justiça da União, Brasília, 27 out. 2006.

58 MEYER, Emilio Peluso Neder. Uma teoria dos direitos fundamentais a partir da Constituição de 1988: as principais contribuições para a construção de uma metódica brasileira. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; FREIRE, Alexandre (Comp.). **Direitos fundamentais e jurisdição constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 361-394. p. 379.

3. DO DIREITO À MEMÓRIA E À VERDADE E O DEVER DO ESTADO DE INVESTIGAR AS VIOLAÇÕES A DIREITOS HUMANOS

A busca pela verdade em contextos transicionais entre regimes autoritários ou pós-conflito armado para regimes democráticos segue a normativa do direito internacional dos direitos humanos. Trata-se de direito de dupla dimensão, tanto a vítima e seus familiares quanto a sociedade tem o direito de conhecer a verdade dos acontecimentos, considerando a ocorrência de graves violações de direitos humanos. Tal direito implica diretamente no dever do Estado de investigar as violações cometidas nesse passado autoritário, em que graves violações de direitos humanos foram perpetradas por agentes de Estado, ou até por particulares agindo sob ordens ou contando com a omissão do mesmo, em um contexto sistemático e generalizado.

Considerando a consulta proposta, em que a não identificação do agente perpetrador das graves violações de direitos humanos poderia representar um obstáculo para a investigação dos fatos, verificar-se-á, através da normativa internacional dos direitos humanos, do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, bem como através da jurisprudência consolidada da Corte Interamericana de Direitos Humanos, que o dever de investigar advém do direito à memória e à verdade, não podendo o Estado se opor a tal investigação, devendo, inclusive, dispor de todos os meios possíveis para que a mesma se efetive de forma eficaz.

A justiça de transição apresenta-se como padrão normativo a guiar transições entre regime autoritário e conflito armado para regimes democráticos. Padrão normativo que não pode ser ignorado por Estados em transição, de acordo com a normativa do direito internacional dos direitos humanos, em que estão inseridos os direitos à verdade e à memória, que

conduzem ao dever de investigar.⁵⁹ A investigação e elucidação do ocorrido são essenciais para que se consolide a nova ordem democrática.⁶⁰

A responsabilidade estatal de investigação tem sua fundamentação no direito costumeiro, bem como em tratados internacionais, práticas estatais como a conformação do direito doméstico à anteriormente mencionada normativa do direito internacional dos direitos humanos, declarações dos representantes governamentais, assim como as resoluções e declarações de organismos e organizações internacionais.⁶¹

Correlacionam-se diretamente o direito à memória e à verdade ao dever de investigar, segundo conformação desses direitos à estrutura do Estado de Direito Humanitário. A relação entre tais direitos e o Estado de Direito dá-se diretamente, pois o acesso à verdade fomentaria a construção e o fortalecimento de uma confiança da sociedade em relação aos seus governantes e ao Estado, e em suas instituições, principalmente no que concerne a graves violações de direitos humanos perpetradas durante regimes autoritários, sob auspício ou omissão do Estado.⁶²

Os parâmetros protetivos estabelecidos pelo direito internacional dos direitos humanos abarcam o direito à não ser submetido à tortura nem ao desaparecimento forçado, o direito à justiça, o direito à verdade, o direito à prestação jurisdicional efetiva relativa às violações de direitos humanos, bem como garantias de não repetição que decorrem do dever de o Estado prevenir tais violações.⁶³

59 MEYER, Emilio Peluso Neder. **Crimes Contra a Humanidade Praticados pela Ditadura Brasileira de 1964-1985: Direito à memória e à verdade, dever de investigação e inversão do ônus da prova.** 2014, p. 4. Disponível em: <https://www.academia.edu/9096616/Crimes_contra_a_Humanidade_Praticados_pela_Ditadura_Brasileira_de_1964-1985_Direito_%C3%A0_Mem%C3%B3ria_e_%C3%A0_Verdade_Dever_de_Investiga%C3%A7%C3%A3o_e_Invers%C3%A3o_do_%C3%94nus_da_Prova>. Acesso em 26 jun. 2017

60 Idem, p. 19. Cf. também Inter-American Commission on Human Rights. Derecho a la verdad en las Américas. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Derecho-Verdad-es.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2017.

61 Idem, p. 23-24.

62 Idem, p. 36.

63 PIOVESAN, Flávia. **Justiça de transição e o direito internacional dos direitos humanos.** In: SOUSA JUNIOR, José Geraldo de. O direito achado na rua: introdução crítica à justiça de transição na América Latina. José Geraldo de Sousa Junior, José Carlos Moreira da Silva Filho, Cristiano Paixão, Lívia Gimenes Dias da Fonseca, Talita Tatiana Dias Rampin. O direito achado na rua, v. 7. 1. ed. Brasília, DF: UnB, 2015, p. 177.

Trata-se da normativa do direito internacional, não apenas no Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Por exemplo, a Corte Europeia de Direitos Humanos também apresenta jurisprudência em que reconhece o dever de investigar, concernentemente ao Sistema Europeu de Direitos Humanos, tendo afirmado que o artigo 2º da Convenção Europeia de Direitos Humanos determina que o Estado é obrigado a realizar uma investigação efetiva relativamente a casos de violação ao direito à vida, no caso *Nachova and Others vs. Bulgaria*, conforme Meyer.⁶⁴

As decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos - doravante CteIDH – têm consolidado jurisprudência no sentido de valorizar a verdade e condenar omissões estatais em relação a graves violações de direitos humanos em casos de ditaduras. Soares e Bastos analisam o Conjunto de princípios atualizados para a proteção e a promoção dos direitos humanos na luta contra a impunidade, da Comissão de Direitos Humanos da ONU, considerando que tal documento apresenta o direito à verdade como direito inalienável, efetivado apenas após se conhecer a verdade sobre as graves violações perpetradas.⁶⁵ A Comissão de Interamericana de Direitos Humanos – CIDH – considera fundamentais o respeito e a garantia do direito à memória e à verdade, relacionando-os ao fim da impunidade e à proteção aos direitos humanos:

*El derecho a la verdad ha surgido como respuesta frente a la falta de esclarecimiento, investigación, juzgamiento y sanción de los casos de graves violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH por parte de los Estados. Es a través de los esfuerzos para combatir la impunidad que los órganos del sistema han desarrollado estándares regionales que dan contenido al derecho a la verdad, y los Estados y la sociedad civil han desarrollado enfoques e iniciativas para implementarlos en una amplia gama de conceptos. Asimismo, el derecho a la verdad constituye uno de los pilares de los mecanismos de justicia transicional.*⁶⁶

64 MEYER, Emilio Peluso Neder. **Crimes Contra a Humanidade Praticados pela Ditadura Brasileira de 1964-1985: Direito à memória e à verdade, dever de investigação e inversão do ônus da prova.** 2014, p. 38. Disponível em: <https://www.academia.edu/9096616/Crimes_contra_a_Humanidade_Praticados_pela_Ditadura_Brasileira_de_1964-1985_Direito_%C3%A0_Mem%C3%B3ria_e_%C3%A0_Verdade_Deber_de_Investiga%C3%A7%C3%A3o_e_Invers%C3%A3o_do_%C3%94nus_da_Prova>. Acesso em 26 jun. 2017

65 BASTOS, Lucia Elena Arantes Ferreira; SOARES, Inês Virgínia Prado. **A verdade ilumina o direito ao desenvolvimento? Uma análise da potencialidade dos trabalhos da Comissão Nacional da Verdade no cenário brasileiro.** Revista Anistia Política e Justiça de Transição. Ministério da Justiça. n. 6 (jul/dez. 2011). Brasília: Ministério da Justiça, 2012, p. 56.

O entendimento da CIDH é no sentido de reconhecer o direito à memória e à verdade, ainda que não se encontrem explicitamente reconhecido nos instrumentos do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Desde seu início, tanto a CIDH quanto a CtIDH têm determinado a obrigatoriedade do direito à memória e à verdade e as consequentes obrigações estatais que advêm dos mesmos através da análise integral de uma série de direitos estabelecidos na Declaração Americana sobre os Direitos e Deveres do Homem, bem como na Convenção Americana sobre os Direitos dos Homens.⁶⁷ Ambas têm sustentado que o direito à memória e o direito à verdade vinculam-se diretamente aos direitos a garantias judiciais e à proteção judicial, que se encontram dispostos nos artigos XVIII e XXIV da Declaração Americana, bem como nos artigos 8 e 25 da Convenção Americana. O direito à verdade também se relaciona ao direito ao acesso à informação, disposto no artigo IV da Declaração Americana e no artigo 13 da Convenção Americana.⁶⁸ Segundo decisões reiteradas da CtIDH, ainda que o Estado tenha adotado leis de anistia, as mesmas não impedem o dever de investigar o cometimento das graves violações de direitos humanos, garantindo o direito à verdade e à memória das vítimas, bem como da sociedade.⁶⁹

A análise da jurisprudência da CtIDH corrobora com a defesa e indisponibilidade do direito à verdade, como se discute a seguir, primeiramente

66 COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS.. Derecho a la verdad en las Américas. Em tradução livre: “O direito à verdade tem surgido como resposta a falta de esclarecimento, investigação, julgamento e sanção dos casos de graves violações a direitos humanos e infrações por parte dos Estados. É através dos esforços para combater a impunidade que os órgãos do sistema estabeleceram padrões regionais que dão conteúdo ao direito à verdade, e os Estados e a sociedade civil empenharam enfoques e iniciativas para implementarem uma ampla gama de conceitos. Dessa forma, o direito à verdade constitui um dos pilares dos mecanismos da justiça transicional”. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, p. 3. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Derecho-Verdad-es.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2017.

67 COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Derecho a la verdad en las Américas. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, p. 4. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Derecho-Verdad-es.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2017.

68 COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Derecho a la verdad en las Américas. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, p. 6. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Derecho-Verdad-es.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2017.

69 PIOVESAN, Flávia. **Justiça de transição e o direito internacional dos direitos humanos**. In: SOUSA JUNIOR, José Geraldo de. O direito achado na rua: introdução crítica à justiça de transição na América Latina. José Geraldo de Sousa Junior, José Carlos Moreira da Silva Filho, Cristiano Paixão, Lívia Gimenes Dias da Fonseca, Talita Tatiana Dias Rampin. O direito achado na rua, v. 7. 1. ed. Brasília, DF: UnB, 2015, p. 177.

através do caso Massacre de Plan Sánchez. Trata-se do massacre perpetrado por membros do exército (PAC) e pela polícia judicial, na vila guatemalteca *Plan de Sánchez*, em que 284 pessoas morreram, dentre homens, mulheres e crianças, sob graves violações aos direitos humanos, incluindo tortura, no dia 18 de julho de 1982. Relativo a esse caso, a Corte concluiu que o Estado não cumpriu seu dever de investigar as violações perpetradas, confirmando a indisponibilidade desse dever.

Conforme as Considerações da Corte o Estado violou os artigos 8 (1) e 25 da Convenção, bem como o artigo 1.1 por não implementar adequadamente investigações e por obstruir e demorar a persecução penal e punição dos perpetradores. Assegurou ainda a Corte a defesa ao direito das vítimas de saberem o que aconteceu e de identificar os agentes de Estado responsáveis pelos fatos. Relacionado às circunstâncias agravantes do caso, a Corte indicou que onde houver uma violação a direitos humanos o Estado tem o dever de investigar, salientando ainda o direito das vítimas de saberem a verdade. Segundo a Corte,

(...) esse direito à verdade tem sido desenvolvido pelo direito internacional dos direitos humanos, e o seu reconhecimento é uma importante medida de reparação. À luz do acima exposto, e para reparar esse aspecto das violações cometidas, o Estado deve conduzir uma efetiva investigação sobre os fatos do caso do Massacre do *Plan de Sánchez*, para identificar, realizar a persecução e punir os perpetradores, afirmando o direito a amplo acesso das vítimas para atuar em todos os estágios e órgãos da investigação, em acordo com a Convenção Americana. O resultado do procedimento deve ser publicizado para que a sociedade Guatemalteca possa conhecer a verdade.⁷⁰

A dupla dimensão do direito à memória e à verdade, individual e coletiva, fora confirmada no julgamento do Caso Moiwana, assinalando que tal direito à verdade pertence tanto às vítimas e a seus familiares, bem como à sociedade. Segundo a Corte, no dia 29 de novembro de 1986, uma operação

70 Em tradução livre: “*This right to the truth has been developed by international human rights law and its recognition is an important measure of reparation. 98. In light of the above, and to repair this aspect of the violations committed, the State must conduct an effective investigation into the facts of the Plan de Sánchez massacre so as to identify, prosecute and punish the perpetrators and masterminds. The victims must have full access and competence to act at all stages and in all bodies of these investigations, in accordance with domestic law and the provisions of the American Convention. The result of the proceeding must be publicized so that Guatemalan society may know the truth*”. Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Massacre Plan de Sánchez, julgamento de reparaciones e costas do dia 19 de novembro de 2004, série c, n. 116, parágrafo 49.18. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_116_ing.pdf> Acesso em 16 jun. 2017.

militar em que agentes militares e colaboradores mataram ao menos 39 pessoas dentre os quais homens, mulheres e crianças, violando a propriedade da comunidade tradicional, forçando a saída dos sobreviventes.⁷¹

Referente ao caso *Massacre Dois Erres vs. Guatemala*, massacre perpetrado contra a aldeia guatemalteca *Dos Erres*, em que 200 pessoas foram mortas, no dia 6 de dezembro de 1982, a Corte reafirmou que “uma sociedade democrática deve conhecer a verdade sobre os fatos que levaram às graves violações de direitos humanos”.⁷² Segundo Bastos, trata-se de uma expectativa que cumpre ao Estado atender através do dever de investigar e da divulgação dos resultados de processos criminais.⁷³

A CteIDH reafirmou sua jurisprudência consolidada referente ao direito à verdade dos familiares a saber onde se encontram os restos mortais dos perseguidos políticos, representando uma expectativa justa a de que o Estado deve satisfazer, no caso *Gomes Lund e outros vs. Brasil*, referente à Guerrilha do Araguaia. Afirmou a responsabilidade do Estado brasileiro pela violação à liberdade de pensamento e de expressão, dispostos no artigo 13 da Convenção Americana, e pela violação aos artigos 1 (1), 8 (1) e 25 relativos ao direito de buscar e receber informações, bem como o direito à verdade.⁷⁴ Oportunidade em que a Corte ordenou que o Estado brasileiro deveria continuar a desenvolver iniciativas de sistematização e publicização das informações relativas à Guerrilha do Araguaia, mas não apenas, incluindo em

71 Cf. Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso da Comunidade Moiwana, julgamento de 15 de junho de 2005, série c, n. 124, parágrafos 204, 205 e 206. Cf. também BASTOS, Lucia Elena Arantes Ferreira. *Violações em Massa e Reparações: as Contribuições da Corte Interamericana de Direitos Humanos*. In: *Impacto das Decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos na Jurisprudência do STF*. PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado (coords.). Salvador: Ed. JusPodivm, 2016, p. 335-366.

72 Cf. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, caso *Massacre dos Dois Erres*, julgamento de 24 de novembro de 2009, série c, n. 2011, parágrafo 149. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_211_ing.pdf> Acesso em 16 jun. 2017.

73 BASTOS, 2016, op. Cit., p. 359

74 Cf. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, caso *Gomes Lund e outros vs. Brasil*, julgamento de reparações e custas do dia 24 de novembro de 2010, série c, n. 219, parágrafo 6 e 16: 6. “*The State is responsible for the violation of the right to freedom of thought and expression enshrined in Article 13 of the American Convention on Human Rights, in relation to Articles 1(1), 8(1), and 25 of the same instrument, for the harm to the right to seek and receive information, as well as to the right to know the truth. Likewise, the State is responsible for the violation of the rights to fair trial [judicial guarantees] established in Article 8(1) of the American Convention*”. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_ing.pdf Acesso em 16 jun. 2017.

seu dever de investigar as violações de direitos humanos perpetradas durante o regime militar, como as graves violações cometidas contra camponeses e trabalhadores rurais, as quais a imperiosidade de investigar é objeto do presente parecer.

O fundamento legal do dever de investigar do Estado e do direito à verdade encontra-se nos artigos 8 e 25 da Convenção Americana, já mencionados anteriormente, nos quais referem-se ao direito da vítima e seus familiares de obterem do Estado, através de seus órgãos competentes o esclarecimento dos fatos.⁷⁵ Dessa forma, compete ao Estado o dever de investigar, assegurando o direito à memória e à verdade, tanto na dimensão individual, direito das vítimas e familiares, bem como na dimensão coletiva, relativa à construção da memória.⁷⁶ O dever de investigar foi imputado ao Estado também em proposta de Convenção Internacional para Prevenção e Punição de Crimes Contra a Humanidade, segundo a qual o Estado deve implementar medidas imediatas para investigação assim que receber informações sobre cometimento de crimes contra a humanidade.⁷⁷

Conforme o Alto Comissariado de Direitos Humanos das Nações Unidas:

82. The right to the truth presupposes the disclosure of the whole and complete truth about the events that occurred, the specific circumstances attending them and the individuals involved, including the circumstances in which the violations were committed and the reasons for their commission.

83. While the right to the truth is an individual right of victims and their families, it also has a collective and a societal dimension. At that level, the right to the truth is closely linked to the rule of law and the principles of transparency, accountability and good governance in a democratic society. Together with justice, memory and reparation, it

75 Cf.: BASTOS, Lucia Elena Arantes Ferreira. **Violações em Massa e Reparações: as Contribuições da Corte Interamericana de Direitos Humanos**. In: Impacto das Decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos na Jurisprudência do STF. PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado (coords.). Salvador: Ed. JusPodivm, 2016, p. 335-366.

76 PIOVESAN, Flávia. Justiça de transição e o direito internacional dos direitos humanos. In: SOUSA JUNIOR, José Geraldo de. O direito achado na rua: introdução crítica à justiça de transição na América Latina. José Geraldo de Sousa Junior, José Carlos Moreira da Silva Filho, Cristiano Paixão, Lívia Gimenes Dias da Fonseca, Talita Tatiana Dias Rampin. O direito achado na rua, v. 7. 1. ed. Brasília, DF: UnB, 2015, p. 179.

77 Cf. < <http://law.wustl.edu/harris/cah/docs/EnglishTreatyFinal.pdf>>, acesso em 16 jun. 2017. Cf., também, MEYER, Emilio Peluso Neder. Crimes Contra a Humanidade Praticados pela Ditadura Brasileira de 1964-1985: Direito à memória e à verdade, dever de investigação e inversão do ônus da prova. 2014, p. 36-37. Disponível em: < https://www.academia.edu/9096616/Crimes_contra_a_Humanidade_Praticados_pela_Ditadura_Brasileira_de_1964-1985_Direito_%C3%A0_Mem%C3%B3ria_e_%C3%A0_Verdade_Dever_de_Investiga%C3%A7%C3%A3o_e_Invers%C3%A3o_do_%C3%94nus_da_Prova>. Acesso em 26 jun. 2017.

constitutes one of the mainstays of action to combat impunity for grave human rights violations and breaches of international humanitarian law.⁷⁸

A busca pelo direito à verdade tem encontrado apoio através da criação e atuação de Comissões da Verdade em contextos de transição, dada a necessidade de reconciliação nacional e superação do passado autoritário ou de conflito armado.

Conforme a CIDH, as Comissões da Verdade são órgãos oficiais, temporais de investigação, que não têm caráter judicial, ocupando-se daqueles casos de violações a direitos humanos do direito humanitário, que foram cometidos ao longo dos anos. Sobre as Comissões da Verdade, sua importância tem sido ressaltada tanto pela CIDH quanto pela CtIHDH, como um mecanismo extrajudicial da justiça de transição, que orientam o esclarecimento de situações de violações generalizadas e sistemáticas de direitos humanos. Tais órgãos se valem das informações prestadas pelas Comissões da Verdade, inclusive como fontes de provas em relação aos casos tramitados neles.⁷⁹ Dessa forma, reconhece-se o direito à memória e à verdade, bem como o dever do Estado de investigar, através da normativa do direito internacional dos direitos humanos, bem como integrantes do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, sendo defendidos através do entendimento e jurisprudência da CIDH e da CtIHDH.

Foram praticadas no Brasil, durante o regime militar, graves violações de direitos humanos, em um contexto sistemático e generalizado, consideradas

78 UNITED NATIONS. HUMAN RIGHTS COUNCIL. Right to Truth. Fifth session. Item 2 of the provisional agenda. Report of the Office of the High Commissioner for Human Rights, A/HRC/5/7, jun. 7. 2007. Disponível em: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/5/7. Acesso em 16 jun. 2017. Tradução livre: “O direito à verdade pressupõe a divulgação da verdade total e completa sobre os acontecimentos ocorridos, as circunstâncias específicas que os acompanham e os indivíduos envolvidos, incluindo as circunstâncias em que as violações foram cometidas e os motivos da sua comissão.

83. Embora o direito à verdade seja um direito individual das vítimas e suas famílias, ele também tem uma dimensão coletiva e social. Nesse nível, o direito à verdade está intimamente ligado à lei e aos princípios de transparência, responsabilidade e boa governança em uma sociedade democrática. Juntamente com a justiça, memória e reparação, constitui um dos pilares da ação para combater a impunidade por violações graves de direitos humanos e violações do direito internacional humanitário”

79 UNITED NATIONS. HUMAN RIGHTS COUNCIL. Right to Truth. Fifth session. Item 2 of the provisional agenda. Report of the Office of the High Commissioner for Human Rights, A/HRC/5/7, jun. 7. 2007. p. 10. Disponível em: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/5/7. Acesso em 16 jun. 2017.

como política de Estado pela Comissão Nacional da Verdade.⁸⁰ A prática dessa política de Estado se alastrou inclusive para as áreas rurais do país. A perseguição no campo durante a ditadura de 1964-1985, foi “ampla e letal” desarticulando sindicatos, ligas camponesas, utilizando-se das graves violações de direitos humanos, como torturas, mortes e desaparecimentos forçados, contando também com a cumplicidade entre agentes estatais e privados.⁸¹ Evidencia-se, dessa forma, a responsabilidade estatal, por omissão, por não investigar os fatos ocorridos, e dada a sua ausência no campo, não oferecendo proteção.⁸²

A Constituição brasileira de 1988 trouxe em seu bojo a garantia ao direito à verdade, conforme observa-se em seu artigo 5º, inciso XXXIII, reconhecendo e protegendo o acesso à informação como direito fundamental. Seguindo nesse sentido, e demonstrando a adequação do direito doméstico à normativa do direito internacional dos direitos humanos, a atuação estatal pode ser retomada inicialmente através da Comissão Externa criada em 1991, pela Câmara dos Deputados, objetivando o acompanhamento das buscas realizadas relativamente às ossadas encontradas em vala comum no Cemitério de Perus, São Paulo.

Seguindo na adequação ao direito internacional, no Governo Fernando Henrique Cardoso, a Lei nº 9.140/1995 foi responsável por instalar a Comissão sobre Mortos e Desaparecidos Políticos, no Ministério da Justiça. Tal Comissão investigou casos de morte e desaparecimento de perseguidos políticos, oferecendo também indenizações relacionadas às graves violações a direitos humanos perpetradas. Dessa atuação publicou-se o documento “Direito à Memória e à Verdade”. Destaca-se também a Lei 10.559/2001, que regulamentou o artigo 8º do ADCT, que através de seu artigo 12, criou a Comissão da Anistia. Nesse sentido, evidencia-se também a Lei nº 12.528/2011

80 BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. Relatório Final. Brasília: 2014, volume 01, Tomo 01, p. 329. Cf.: TORELLY, Marcelo. Gomes Lund vs. Brasil Cinco anos Depois: Histórico, impacto, evolução jurisprudencial e críticas. 2016, p. 525-560.

81 BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Direitos Humanos. Camponeses mortos e desaparecidos: excluídos da justiça de transição. Coord. VIANA, Gilney Amorim. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2013, p. 7

82 BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Direitos Humanos. Camponeses mortos e desaparecidos: excluídos da justiça de transição. Coord. VIANA, Gilney Amorim. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2013, p. 15.

que criou a Comissão Nacional da Verdade.⁸³ Ante o exposto, percebe-se uma clara adequação do Estado brasileiro à normativa do direito internacional dos direitos humanos, relativamente ao tratamento às graves violações de direitos humanos perpetradas durante o regime autoritário, inclusive no que concerne ao direito à memória e à verdade e ao dever de investigar.

Dessa forma, ressalta-se a indispensabilidade de se garantir um amplo campo de investigação para as Comissões da Verdade, que se dá em razão da importância e relevância que seus resultados e a publicação dos mesmos podem atingir. Conforme Meyer, elas “limitam a possibilidade de negar ou trivializar as experiências das vítimas. Transformam o que se sabe acerca dos fatos violentos passados em um reconhecimento oficial, importante tanto por seu valor simbólico como por seus efeitos práticos”.⁸⁴

4 O CASO DAS VIOLÊNCIAS CONTRA CAMPONESES NO REGIME MILITAR

Feitas as considerações terminológicas e teóricas sobre a responsabilidade do Estado e o dever de investigar graves violações de direitos humanos, pode-se adentrar ao escopo específico da consulta realizada.

É notório que as violações cometidas contra trabalhadores rurais durante da Ditadura Civil-Militar foram, por muito tempo, relegadas ao segundo plano pelas medidas de justiça de transição no Brasil, resultando, inclusive, na não reparação das violações sofridas.⁸⁵ Mais recentemente, alguns esforços relevantes de resgate da memória de tais violações foram as publicações “Retrato da Repressão Política no Campo” e “Camponeses mortos e

83 MEYER, Emilio Peluso Neder. **Crimes Contra a Humanidade Praticados pela Ditadura Brasileira de 1964-1985: Direito à memória e à verdade, dever de investigação e inversão do ônus da prova.** 2014, p. 40-41. Disponível em: <https://www.academia.edu/9096616/Crimes_contra_a_Humanidade_Praticados_pela_Ditadura_Brasileira_de_1964-1985_Direito_%C3%A0_Mem%C3%B3ria_e_%C3%A0_Verdade_Deber_de_Investiga%C3%A7%C3%A3o_e_Invers%C3%A3o_do_%C3%94nus_da_Prova>. Acesso em 26 jun. 2017

84 Idem, p. 27.

85 COMISSÃO CAMPONESA DA VERDADE (Brasil). **Relatório Final: Violações de direitos no campo - 1946 a 1988.** Brasília: Comissão Camponesa da Verdade, 2014. Disponível em: <<http://r1.ufrrj.br/cpda/wp-content/uploads/2015/01/aqui3.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2017. p.38.

desaparecidos”, ambos de 2011, e o Relatório Final da Comissão Camponesa da Verdade, publicado em 2014.

A Comissão Camponesa da Verdade, por exemplo, apontou e investigou uma série de violações sistemáticas dos direitos humanos dos camponeses durante a Ditadura Civil-Militar, indicando que torturas, mortes, perseguições, ameaças, despejos, expulsão de terras, além da destruição de bens foram práticas recorrentes durante o período.⁸⁶ Tais práticas, como demonstra o relatório daquela comissão e indica a consulta que ora se responde, foram cometidas não só por agentes do Estado, mas também agentes privados, muitas vezes, articulados com o poder estatal local.

Ou seja, os resgates históricos e investigações até o momento realizados acerca das assimétricas relações entre camponeses e latifundiários, usineiros, em suma, as elites da terra, apontam a ocorrência de inúmeras violações de direitos fundamentais dos camponeses. Tais violações alcançam desde o direito à propriedade até o direito à vida dos trabalhadores rurais e, como aponta o Relatório da Comissão Camponesa, a exclusão dos camponeses do processo de justiça de transição no Brasil, acabou por deixar à margem centenas de pessoas atingidas tanto por suas práticas de resistência e lutas por direitos antes do golpe, quanto aqueles que se juntaram à luta em resposta à repressão militar,⁸⁷ que deixaram de ser vistos como vítimas inseridas em um contexto de repressão política.

Não há dúvidas, portanto, que tais grupos sofreram com violência e perseguições durante a ditadura.

Diante de todo o exposto, resta cristalino que as violações sistemáticas dos direitos humanos dos camponeses durante a Ditadura Civil-militar cometidas por agentes privados sob ordens ou direção dos poderes estatais locais podem ser atribuídas ao Estado brasileiro e que as violências e coerções cometidas com a conivência dos agentes estatais ou na ausência de representação estatal podem ser caracterizadas como graves violações de direitos fundamentais, dada a horizontalidade da aplicação dos direitos humanos. Além disso, resta demonstrado, também, que o Estado brasileiro tem

86 COMISSÃO CAMPONESA DA VERDADE (Brasil), *op. cit.* p.77.

87 COMISSÃO CAMPONESA DA VERDADE (Brasil), *op. cit.*, p. 79.

o dever de investigar tais violações e que a falha na identificação dos responsáveis pode ser entendida como grave violação dos direitos fundamentais dos familiares das vítimas e dos cidadãos brasileiros em geral.

A Comissão da Verdade em Minas Gerais, assim, para cumprir efetivamente seu mandato legal, tem o dever de investigar as ocorrências envolvendo camponeses, durante o Regime Civil-Militar, ainda que cometidas por particulares, a fim de verificar a efetiva caracterização de tais fatos como graves violações de direitos fundamentais.

Ressalta-se, por fim, que as violações de direitos fundamentais em relações entre particulares abrange também as relações com pessoas jurídicas de direito privado, tais como empresas. Nesse sentido, não é nova a compreensão de que empresas que tenham auxiliado diretamente ou se beneficiado das políticas de violações de direitos humanos cometidas por governos autoritários ou em contexto de conflitos também são responsabilizáveis.⁸⁸ No caso brasileiro, especificamente, tanto no âmbito da discussão acadêmica,⁸⁹ quanto por meio de iniciativas de busca de memória e verdade,⁹⁰ a possibilidade de responsabilizar corporações por violações de direito fundamentais perpetradas durante a ditadura é reconhecida.

Como é notório, o mandato da Comissão da Verdade em Minas Gerais se volta para o esclarecimento dos contextos, das condições e do *modus operandi* das graves violações de direito fundamentais ocorridas durante a Ditadura Civil-Militar no Brasil. Não tem, assim, função jurisdicional, voltando-se para a efetivação ao direito à memória e à verdade. Ainda assim, há fatores de extrema relevância para que se reconheça que as violências e perseguições sofridas pelos camponeses naquele período foram efetivas violações de direitos fundamentais. Entre eles, o fato de que, apenas assim, a Covemg estaria efetivamente cumprindo seu mandato, o dever de trazer à luz, de forma

88 WEICHERT, Marlon Alberto. O financiamento de atos de violação de direitos humanos por empresas durante a ditadura brasileira: responsabilidade e verdade. Revista Acervo, Rio de Janeiro, v. 21, n. 2, p.185-192, jul/dez. 2008. Semestral

89 MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Dossiê. Revista Anistia Política e Justiça de Transição. v.10. p 202-518, jul. / dez. 2013. Brasília: Ministério da Justiça. 2014

90 FELTRIN, Camila. **Volkswagen é denunciada por crimes na ditadura**. 2016. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/sociedade/volkswagen-e-denunciada-no-mpf-por-violacao-de-direitos-humanos-7104.html>>. Acesso em: 31 maio 2016; DEUTSCHE WELLE. **Volkswagen é denunciada no Brasil por crimes na ditadura**. 2015. Disponível em: <<http://p.dw.com/p/1Gass>>. Acesso em: 31 maio 2016

sistematizada, todas as violações que ocorreram dentro de seu escopo territorial e temporal. Deixar de abordar a violência contra o campesinato, como já ocorreu em muitas outras oportunidades, além da clara revitimização dos atingidos, seria deixar de cumprir fielmente seu mandato, vez que há um rico acervo indicando que se tratam de violações de direitos fundamentais.

RESPOSTAS

1. As violências como homicídios, perseguições, turbação, esbulho e ameaças cometidas por agentes privados durante a repressão no campo pela Ditadura Militar, em obediência a agentes públicos, podem ser caracterizados como graves violações de direitos fundamentais?

Sim. No caso Nicarágua, a Corte Internacional de Justiça definiu que deve ser demonstrado o “controle efetivo” do Estado sobre a atuação dos atores não-estatais, no sentido de que dirigiu ou incentivou a perpetração dos atos contrários aos direitos humanos e ao direito humanitário. Em sentido parecido, o Tribunal Internacional para a Ex-Iugoslávia reafirmou que o critério para que as ações de indivíduos privados sejam atribuídas ao Estado é que este exerça controle sobre os indivíduos, mas esclareceu que o grau de controle necessário pode variar de acordo com as circunstâncias de fato de cada caso. Mais recentemente, a Corte Internacional de Justiça reiterou sua jurisprudência, fundamentando-se no Projeto de Artigos sobre a Responsabilidade Internacional dos Estados da Comissão de Direito Internacional enquanto direito internacional costumeiro, decidindo que um Estado é responsável pelos atos ilegais cometidos por grupos ou pessoas que não são seus órgãos, mas sobre os quais exerce um controle tão alto que esses grupos ou pessoas podem ser considerados totalmente dependentes do Estado. No âmbito regional, embora a Convenção Americana não tenha previsões específicas sobre a atuação de terceiros, que não os Estados, em violações de direitos humanos, a Corte Interamericana entende que o Estado é obrigado a assegurar a todas as pessoas sujeitas à sua jurisdição o exercício livre e pleno dos direitos e liberdades e, portanto, qualquer violação dos direitos humanos cometidas sob sua jurisdição é atribuível ao Estado ou a um dos seus agentes. Conclui-se, ainda que adotado o critério mais restritivo de atribuição

dos atos de agentes privados ao Estado, conforme proposto pela Corte Internacional de Justiça, resta claro que violações sistemáticas dos direitos humanos dos camponeses durante a Ditadura Civil-militar cometidas por agentes privados sob ordens ou direção dos poderes estatais locais podem caracterizar graves violações de direitos fundamentais e são atribuíveis ao Estado brasileiro.

2. As violências físicas e coerções cometidas nesse período contra camponeses por agentes privados que atuavam compondo milícias privadas a mando de elites locais, como latifundiários, usineiros, grileiros e donos de engenhos, com a conivência dos agentes estatais ou na ausência de representação estatal, podem ser caracterizados como graves violações de direitos fundamentais?

Sim. Violações sistemáticas dos direitos humanos dos camponeses, como torturas, mortes, perseguições, ameaças, despejos, expulsão de terras, além da destruição de bens foram práticas recorrentes durante a Ditadura Civil-Militar. Tais práticas, como demonstra o relatório da Comissão Camponesa da Verdade, e indica a consulta que ora se responde, foram cometidas não só por agentes do Estado, mas também agentes privados, muitas vezes, articulados entre si, tendo motivação política e econômica. Nesse sentido, resta claro que as violências e coerções, quando cometidas por agente privados, seja com a conivência dos agentes estatais ou diante da omissão desses, podem ser caracterizadas como graves violações de direitos fundamentais de outros particulares.

A proteção dos direitos fundamentais em relações entre particulares decorre da aplicação horizontal desses direito. Trata-se de doutrina que vem se desenvolvendo desde a segunda metade do século XX, e que hoje em dia já é amplamente aceita, inclusive no ordenamento brasileiro. O STF reconheceu expressamente proteção dos direitos fundamentais nas relações entre particulares, no paradigmático julgamento do Recurso Especial n. 201.819-8, relatado pela Ministra Ellen Gracie.

Não há dúvidas, portanto, que o ordenamento brasileiro protege os indivíduos de violações de direitos fundamentais cometidas no âmbito de relações privadas e que o mandato legal da Comissão da Verdade no Estado de Minas Gerais deve ser interpretada sob tal égide

3. Nos casos em que os agentes responsáveis pela perpetração de violências físicas e coerções contra os camponeses durante o regime militar não forem identificados, a omissão do Estado brasileiro em promover investigações pode ser caracterizada como violação à normativa do Direito Internacional dos Direitos Humanos, bem como violações ao direito à verdade e à memória?

Sim. A normativa do direito internacional dos direitos humanos, na qual insere-se o Sistema Interamericano de Direitos Humanos, reconhece e assegura o direito à memória e à verdade e o dever do Estado de investigar aqueles casos em que foram perpetradas violações a direitos humanos, de forma generalizada e sistemática, como ocorreu no Brasil, durante a ditadura de 1964 a 1985. A Comissão Americana de Direitos Humanos já reconheceu a indisponibilidade do direito à memória e à verdade, em uma busca pelo fim da impunidade e para a consolidação democrática, em países em contexto transicional, entre regimes autoritários ou conflitos armados para regimes democráticos. A Corte Interamericana de Direitos Humanos tem vasta jurisprudência no sentido de condenar aqueles Estados que não empenharam investigações, bem como aqueles que as empenharam de forma não efetiva. Além da normativa internacional, o próprio Estado brasileiro caminhou no sentido de se adequar a essa normativa, através da Constituição brasileira, bem como de leis infraconstitucionais. Dessa forma, é imperioso que a Comissão da Verdade em Minas Gerais investigue as violações de direitos humanos cometidas durante aquele período, ainda que não haja identificado os agentes perpetradores.

É este o parecer.

Belo Horizonte, 26 de junho de 2017

Ana Carolina Rezende de Oliveira

Mariana Rezende de Oliveira

Raquel Cristina Possolo Gonçalves

91 Participaram da equipe de pesquisa os pesquisadores do CJT/UFMG Augusto Sergio, Giuliana Alves Ferreira de Rezende, Guilherme Gonzaga, Paula Mello, Sophia Bastos.