

comissões da verdade

estudos temáticos

comissões da verdade

estudos temáticos

Governo Federal
Ministério da Justiça
Comissão de Anistia

Presidenta da República
DILMA VANA ROUSSEFF

Ministro da Justiça
JOSÉ EDUARDO CARDOZO

Secretária Executiva
MÁRCIA PELEGRINI

Presidente da Comissão de Anistia
PAULO ABRÃO

Vice-presidentes da Comissão de Anistia
EGMAR JOSÉ DE OLIVEIRA
SUELI APARECIDA BELLATO

Secretário-Executivo da Comissão de Anistia
MULLER LUIZ BORGES

Coordenação-Geral de Memória
Histórica da Comissão de Anistia
Diretor Nacional BRA/08/021
MARCELO D. TORELL Y

Gerente BRA/08/021
ROSANE CAVALHEIRO CRUZ

Realização
COMISSÃO DE ANISTIA DO
MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

CENTRO INTERNACIONAL PARA A
JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO (ICTJ)

Produção Editorial
CENTRO INTERNACIONAL PARA A
JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO (ICTJ)

Presidente
DAVID TOLBERT

Coordenação do Projeto Brasil
EDUARDO GONZALEZ CUEVA
MARCIE MERSKY
KELEN MEREGALI MODEL FERREIRA
STEPHANIE MORIN
JOANNA RICE

Editor
HOWARD VARNEY
EDUARDO GONZALEZ CUEVA

Contribuíram na Elaboração dos Estudos Temáticos
MARCIE MERSKY
CLARA RAMIREZ-BARAT
KELEN MEREGALI MODEL FERREIRA
STEPHANIE MORIN
JOANNA RICE

Tradução
DANIELA FRANTZ
ALINE FRANTZ

Revisão
KELEN MEREGALI MODEL FERREIRA
MARCELO D. TORELL Y

Projeto Gráfico e Diagramação
ÊMERSON CÉSAR DE OLIVEIRA

o relatório final e a pós-vida de uma comissão da verdade

Os Conteúdos de um Relatório Final

O trabalho da comissão da verdade culmina com a publicação de seu relatório final, um registro escrito de seu trabalho e conclusões. Ele deve ser uma importante ferramenta de referência para acadêmicos, formuladores de políticas e historiadores por vários anos.

A maior parte do relatório consiste nas *descobertas* da comissão, ou seja, descrições dos eventos históricos e conclusões. Outra seção significativa do relatório será devotada às recomendações de políticas.

Além disso, o relatório final também pode incluir:

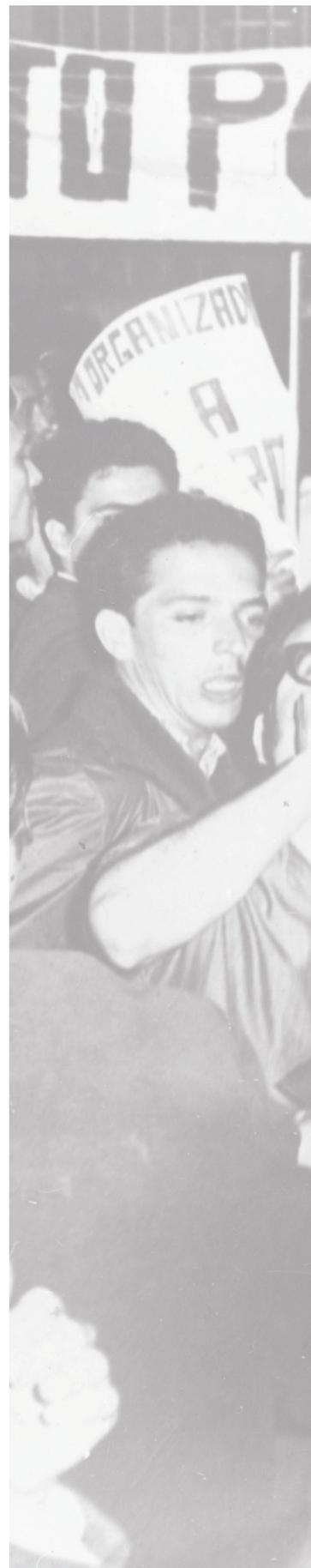
- O *mandato*, termos de referência, cartas de autorização, regras processuais e outras leis relevantes em que a comissão se apoiou;
- Informação sobre os *membros* da comissão e explanação de como eles foram escolhidos;
- Descrição do *papel do governo* ou de outras instituições públicas ou privadas no estabelecimento e nas operações da comissão;
- Explicação clara da *metodologia* usada durante os testemunhos e as investigações;
- Uma *lista dos documentos* e evidências que levaram às conclusões, leis relevantes e análise das falhas dentro das estruturas institucionais e sociais que levaram a esses eventos. Se os recursos permitirem, *transcrições* dos testemunhos, que podem ser incluídas em um apêndice, em um relatório publicado separadamente, ou na internet;
- Uma *lista de vítimas e/ou de perpetradores*, exceto quando as identidades tenham sido retidas por motivos de segurança, razões processuais ou outro.

Estrutura do Relatório Final

A estrutura do relatório final irá variar dependendo das circunstâncias e dos conflitos tratados no mandato da comissão. Entretanto, é importante que os componentes básicos sejam incluídos de forma claramente organizada e completa. O relatório final da Comissão da Verdade de Serra Leoa dedicou todo o primeiro volume para a explicação de seu mandato, criação e gerenciamento da comissão, bem como a metodologia usada. Sempre que houver informação adicional que seja valiosa para explicar o conteúdo ou o quadro de um relatório final, deverá nele ser incluída. A comissão do Chile de 1990 incluiu o texto completo de seu decreto de autorização na seção de abertura do relatório final.

A maior seção geralmente é a das conclusões. Uma explicação sobre o contexto histórico em que os eventos ocorreram pode ser organizada de diferentes formas: cronologicamente, como se narrando uma história em períodos; por tipo de violação de direitos humanos; ou por regiões geográficas onde os eventos ocorreram.

- Na Argentina, a Comissão Nacional sobre os Desaparecidos organizou seu relatório geograficamente, tratando as violações cometidas em diferentes locais de detenção, e tematicamente, para mostrar os padrões de comportamento criminal.
- A Comissão de Esclarecimento Histórico da Guatemala apresentou uma perspectiva histórica e analítica, identificando as causas estruturais subjacentes ao conflito, sua natureza evolutiva da violência conforme o tempo, responsabilidades institucionais,



e as consequências sociais e institucionais. Além disso, integrou uma série de “casos-modelo” com maior poder explicativo, que facilitou ao leitor a compreensão da experiência das vítimas e os métodos dos perpetradores.

- A Comissão da Verdade e Reconciliação do Peru ordenou capítulos em torno de uma estrutura liderada por questões: “O que aconteceu? Por que aconteceu? Quais foram as consequências do ocorrido? O que devemos fazer para chamar a atenção para essas consequências e evitar que os fatos sejam repetidos?”

As recomendações são geralmente colocadas em uma seção em separado, na sequência das conclusões. Algumas comissões, entretanto, como a do Chile, preferiram discriminar as recomendações por categorias, em seções separadas que também incluem informações históricas e contextuais relacionadas. Muitos relatórios são acompanhados por apêndices extensivos, que podem incluir o texto completo da legislação de autorização, listas de vítimas, cronogramas históricos ou testemunhos selecionados. Estes apêndices até podem ser publicados após os volumes primários, mas todo esforço deve ser feito para publicar a informação em tempo hábil.

Escrevendo e Compilando o Relatório Final

Escrever um relatório final é complexo e requer a coordenação de pesquisas realizadas em separado, juntando múltiplas disciplinas e construindo o consenso entre os comissionados. Uma elaboração de relatório bem sucedida requer:

- Um prazo para atividades de recolhimento de dados, para assegurar que a análise não seja constantemente alterada por um influxo de novas informações;
- Assegurar a consistência da pesquisa, baseada em procedimentos claros, diretrizes e objetivos comunicados antes mesmo que o recolhimento de dados comece;
- Padrões de edição claros e consistentes, e uma firme definição de prazos, particularmente nas comissões com funcionários internacionais e várias línguas de trabalho. Prazos de planejamento que propiciem tempo adequado para assegurar investigações aprofundadas, sua análise, elaboração, edição, revisão e formatação.

Provavelmente o relatório final terá muitos autores. Portanto, é importante que o estilo e os padrões sejam estabelecidos desde o início para assegurar consistência e legibilidade. Os editores precisam prestar atenção às contradições ou inconsistências de uma seção para a outra.

Lançando o Relatório Final

Uma comissão deve publicar seu relatório final tanto impresso quanto online. O relatório deve também ser simultaneamente apresentado ao chefe de Estado e qualquer outra instituição envolvida na autorização da comissão, tais como órgãos legislativos e judiciais; e, se for o caso, para a ONU e outras organizações internacionais.

Embora o relatório final seja produzido por uma comissão independente, o governo deve tratar o documento como um relatório governamental que fará parte de seu registro oficial. O relatório final pode ser publicado no Diário Oficial do governo ou no registro do Congresso, e avaliado em uma sessão especial do Parlamento ou da Assembleia Nacional (preferencialmente dentro de seis meses de sua publicação) para debater a resposta do governo e considerar qualquer outra medida a ser tomada.

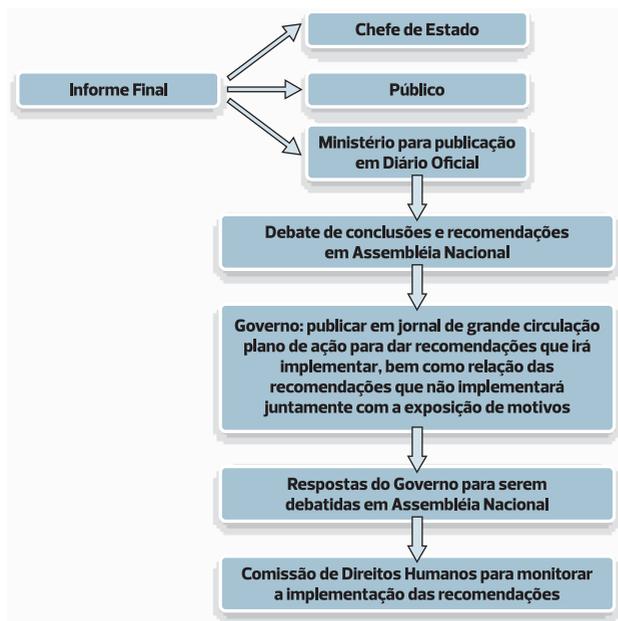
É importante que o mandato jurídico da comissão forneça-lhe autoridade e recursos para que faça o lançamento do relatório em um ambiente digno e oficial. Se a comissão não estiver autorizada a lançar o relatório diretamente ao público, devido a certas circunstâncias políticas, seu impacto poderá ser afetado. Quando a Comissão de Acolhimento, Verdade e Reconciliação no Timor Leste emitiu seu relatório, altamente crítico à Indonésia, o governo do Timor Leste recusou-se a torná-lo público e não o compartilhou nem mesmo com o Parlamento. Isso criou uma enorme frustração entre as vítimas e a opinião pública. O relatório foi publicado mais tarde, apenas depois que graves tumultos causados por ex-combatentes demonstraram que os agentes da violência no país persistiam.

A apresentação do relatório final pode ser uma ocasião altamente histórica e emocional. Na Guatemala o relatório foi apresentado ao governo e aos líderes da sociedade civil no Teatro

o relatório final e a pós-vida de uma comissão da verdade

Nacional. Foi a primeira vez na história da Guatemala que o corpo oficial reconheceu que atos genocidas foram cometidos contra povos indígenas.

Fluxograma de Apresentação do Relatório Final



Assegurando que as Mensagens Alcancem o Público Mais Amplo Possível

Em função de o público ser muito variado —formuladores de políticas, legisladores, educadores, pesquisadores, vítimas e outros— deve ser dada atenção às diferentes mídias e locais que poderiam ser utilizados para maximizar o alcance do relatório.

Tanto quanto os recursos das comissões permitirem (ou em cooperação com grupos de mídia), o relatório final, em sua versão completa e em versões mais curtas, deve ser fornecido gratuitamente para o público.

Nos meses seguintes à publicação, os resultados podem ser apresentados na televisão ou em programas de rádio, e comissionados devem se colocar disponíveis para dar entrevistas e participar de outros eventos de imprensa. O relatório deve estar livre para o acesso e a reprodução. Na África do Sul, a publicação do relatório foi confiada a uma editora acadêmica privada, em condições de mercado, o que resultou em edições limitadas e caras da versão impressa.

Para as comunidades que não têm acesso à internet ou aos meios de comunicação, livros podem ser disponibilizados em escolas ou em locais comunitários e de reuniões religiosas; ou, em casos de pequenas localidades sem nenhum edifício público, em um armazém ou outro local central de encontro. Versões em áudio podem ser transmitidas através de rádios comunitárias.

O relatório deve ser traduzido e estar disponível em todas as línguas faladas comumente no país, incluindo línguas indígenas, assim como as línguas oficiais do Estado. Uma “edição infantil” simplificada deve ser escrita e disponibilizada em escolas junto com planos de aula sugeridos para orientar os professores na apresentação de um material difícil para as crianças.

Outros materiais de comunicação podem aumentar enormemente o alcance e o impacto dos trabalhos da comissão. Estes podem incluir:

- Vídeos e gravações de áudio;
- Apresentações de slides e coleções de fotografias;
- Exposições em museus;
- Histórias em quadrinhos;

o relatório final e a pós-vida de uma comissão da verdade



- Conteúdo online;
- Performances de música e teatro.

As comissões devem considerar outras formas criativas de apresentar o material de forma efetiva e memorável.

A Comissão da Verdade e Reconciliação do Peru criou uma exposição fotográfica no Museu Nacional e publicou um volume de fotografias para coincidir com o lançamento de seu relatório final. No Timor Leste, a Comissão de Acolhimento, Verdade e Reconciliação criou um programa de rádio, versões ilustradas e em vídeo do relatório, e continua a manter um museu e uma biblioteca pública. A comissão de Serra Leoa desenvolveu uma versão adaptada às crianças para uso nas escolas.

Estas publicações e exposições podem ser preparadas após a apresentação formal do relatório, mas devem estar disponíveis em até seis meses, enquanto a comissão ainda está promovendo seus resultados.

Aceitação dos Resultados e Implementação das Recomendações

Embora a comissão deva ser independente do governo, é importante que mantenha uma relação positiva com este para assegurar que ele irá se envolver ativamente com o relatório, recebendo-o em um evento público e respondendo de forma diligente.

É comum que poder executivo do Estado receba o relatório final e comece o processo de implementação de suas recomendações, entretanto, todos os poderes do Estado devem ser envolvidos para assegurar que a implementação seja realizada.

Ao receber o relatório, o Estado tem a obrigação de assegurar que qualquer pessoa cujos direitos tenham sido violados seja provido de uma reparação, e deve considerar cuidadosamente as opções apresentadas pela comissão. Embora as recomendações não sejam legalmente vinculativas, se o Estado não tiver intenção de seguir certas recomendações, deverá explicar suas razões.

A sociedade civil deve ter a oportunidade de expressar sua posição sobre as principais recomendações propostas pela comissão e defender que o governo dê mais atenção a determinadas questões.

Monitorando a Implementação

O progresso do governo em direção à implementação das recomendações deve ser monitorado e comunicado. Os seguintes órgãos podem preencher esse papel:

- A maior autoridade em direitos humanos, tais como uma ouvidoria, ministério ou comissão;
- Uma organização sucessora à comissão da verdade, estabelecida por lei;
- Organizações da sociedade civil.

Organizações da sociedade civil, como instituições acadêmicas, organizações sem fins lucrativos e organizações jurídicas têm probabilidade maior de ter uma presença permanente ou de longo prazo junto ao Estado, além de estarem familiarizadas com os problemas sociais, legais ou econômicos de sua sociedade. Um exemplo interessante refere-se à rede da sociedade civil que apoiou a Comissão da Verdade de Serra Leoa, que criou um sistema para monitorar a resposta do Estado às recomendações da comissão da verdade. A rede correspondia-se diretamente com as agências de governo para receber relatórios de progresso.

Seja qual for a categoria dos monitores, eles devem ser rigorosos em monitorar o desempenho das agências de Estado que implementam as recomendações. Relatórios de resumo do progresso devem ser publicados em intervalos regulares, e devem incluir considerações a respeito do que o governo falhou em cumprir e quaisquer sugestões para melhor implementar as recomendações.

Dissolvendo uma Comissão da Verdade

A publicação do relatório final geralmente marca a conclusão formal das operações, embora seja aconselhável num mandato de comissão permitir que ela continue vigorando ainda por três à seis meses para assegurar a divulgação e disseminação básicas, e a entrega dos bens e dos arquivos ao sucessor da instituição. Durante esse período, a comissão provavelmente precisará tratar das seguintes questões:

- Disposição de *bens*, tais como escritórios, veículos e equipamentos, de acordo com a lei. Quaisquer materiais emprestados de instituições públicas deverão ser devolvidos. Quaisquer materiais adicionais ou excedentes adquiridos com recursos externos devem ser doados, se o mandato permitir.
- Entrega da *prestação de contas* da comissão, devolução de qualquer recurso público remanescente e encerramento de contas bancárias, de acordo com a lei. Publicação de relatório contábil final para escrutínio público.
- Organização e classificação dos *arquivos* da comissão. A comissão gerará quantidades massivas de documentação, incluindo materiais sensíveis, tais como base de dados de testemunhos, rascunhos de relatórios iniciais e comunicações. A legislação aplicável varia de país para país, mas a comissão deve organizar seu arquivo, assegurar sua preservação e produzir um sistema de acesso que esteja em conformidade com as leis relevantes em matéria de privacidade, gestão de evidências, proteção de vítimas e liberdade de informação.
- Finalização de *contratos*. Dependendo da condição legal dos funcionários (empregados em tempo integral, consultores, contratantes, etc.), a administração da comissão precisará assegurar que todas as obrigações trabalhistas foram cumpridas, e que qualquer questão pendente, tais como disputas trabalhistas, sejam delegadas às autoridades competentes após a dissolução da comissão.
- Entrega de casos de proteção às autoridades relevantes. Se a comissão obteve *proteção e outros serviços*, como assistência jurídica, de saúde ou econômica para as vítimas ou testemunhas, ela deverá assegurar que tais sistemas sejam continuados adequadamente, se for o caso.

Tarefas para uma Instituição Sucessora

O final de uma comissão não deve significar o fim de todas as atividades de sensibilização e divulgação. A responsabilidade pela continuação da disseminação e manutenção dos materiais da comissão deve ser estabelecida no mandato de autorização, normalmente tomando forma de uma instituição sucessora, que pode ser um novo escritório no modelo da própria comissão ou uma instituição existente capaz de preencher esse papel, como um arquivo histórico ou um instituto acadêmico. No segundo caso, é importante assegurar que seja um órgão independente, com habilidade de engajar com sucesso tanto sociedade civil quanto instituições estatais (ou seja, uma ouvidoria independente de direitos humanos).

O alcance e a natureza de qualquer uma das atividades de acompanhamento devem ser definidos pela comissão e acordados com a organização sucessora. Algumas das tarefas confiadas podem incluir:

- Fornecer a todas as partes interessadas uma cópia do relatório. A instituição sucessora deve assegurar que todas as autoridades estatais recebam cópias do relatório final, seu sumário executivo e quaisquer outros anexos necessários; assim como responder a perguntas adicionais sobre áreas específicas do relatório;
- Assegurar que os meios de comunicação recebam o relatório e os materiais de apoio; assim como responder a questões específicas sobre todos os aspectos do relatório;
- Assegurar que as vítimas e suas organizações representativas recebam cópias do relatório e, quando possível e adequado, reconhecer sua participação nas tarefas da comissão; e,
- Assegurar que a sociedade civil nacional e internacional, incluindo financiadores, agências humanitárias, órgãos governamentais de direitos humanos recebam cópias do relatório.

o relatório final e a pós-vida de uma comissão da verdade



Embora o trabalho da organização sucessora possa variar dependendo das circunstâncias e dos recursos disponíveis, ela deverá assegurar que os arquivos permaneçam acessíveis ao público e que o relatório final e outros materiais sejam mantidos à disposição, sejam impressos ou em formato eletrônico. Atenção especial deve ser dada para proteger as identidades das vítimas ameaçadas em função do seu testemunho e os arquivos usados pelas autoridades do Ministério Público.

Se os recursos permitirem, o trabalho da organização sucessora também poderá envolver a manutenção dos espaços de memória e de programas educacionais. Um bom exemplo é o do Timor Leste, onde após a dissolução da comissão da verdade, o presidente autorizou a criação de um secretariado técnico pós-Comissão, que opera sob o braço executivo do governo. O secretariado possui quatro responsabilidades primárias: 1) completar as tarefas técnicas da Comissão, tais como completar auditorias financeiras e publicar cópias adicionais do relatório final, 2) divulgar ao público o relatório final e outros materiais publicados, 3) gerenciar o patrimônio local de Comarca Balide, uma antiga prisão atualmente convertida em espaço público de memória, e 4) manter os arquivos da Comissão.

Definindo as Bases para as Exumações, Comemorações e Acesso Público às Declarações das Testemunhas

Embora as conclusões de uma comissão não tenham poder jurídico vinculativo, o relatório final será provavelmente o registro autorizado mais abrangente dos eventos já criado e, como tal, será o ponto de partida informacional para futuras ações cíveis decorrentes do conflito. A informação dentro dos comunicados publicados também será altamente influente: a maneira com que os eventos são retratados – e quais são incluídos – irá afetar quais soluções legais os legisladores colocarão à disposição das vítimas e quais grupos de vítimas serão inclusos em programas de reparação ou outros programas de recuperação.

Alguns países poderão estabelecer um mecanismo formal pelo qual as vítimas receberão as reparações, geralmente através de um tribunal ou órgão administrativo. A reparação é uma forma de o Estado reconhecer oficialmente que a vítima sofreu violações de direitos humanos e que tem direito a uma compensação financeira. As vítimas poderão precisar provar que são membro de um grupo que possui direito às reparações ou produzir algum tipo de evidência indicando que elas sofreram danos. Um país também poderá permitir que as vítimas apresentem ações cíveis por danos financeiros contra indivíduos ou perpetradores institucionais.

Reparações abrangentes englobam medidas de satisfação para as vítimas, tais como a emissão de desculpas formais por autoridades nacionais de alto escalão, criação de um dia de comemoração, consagração de um espaço público ou criação de locais de consciência. Qualquer uma das atividades deve ser feita com dignidade, sinceridade e solenidade. No Canadá e na Austrália, o governo ofereceu desculpas solenes pelos abusos cometidos no passado às populações indígenas em sessões parlamentares especiais.

Toda informação obtida pela comissão em locais de sepultamento ilegal deve ser entregue às autoridades competentes para assegurar a exumação e a identificação dos falecidos, e para assegurar que as famílias e as comunidades possam lamentar os mortos de acordo com seus rituais de costume.

É importante estar consciente de que, embora a vida útil de uma comissão seja breve, as questões levantadas e as informações espalhadas por todo o país se tornarão a base para anos de discussões, investigações, processos judiciais e para o longo e lento processo de uma recuperação nacional.

o relatório final e a pós-vida de uma comissão da verdade

Foto: Arquivo Comissão de Anistia/Arquivo Nacional

Este material é produto do acordo de cooperação técnica “BRA/08/021-Cooperação para o intercâmbio internacional, desenvolvimento e ampliação das políticas de Justiça de Transição no Brasil”, mantido pela Comissão de Anistia do Ministério da Justiça, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e a Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores, e foi desenvolvido em parceria com o Centro Internacional para a Justiça de Transição (ICTJ), por meio do contrato internacional PNUD CPCS BRA 10-12414/2010. Seu objetivo é fomentar e qualificar a atuação de comissões da verdade e mecanismos análogos, bem como estimular a participação cidadã nos processos de efetivação do direito à reparação, memória e verdade.

Distribuição Gratuita – Venda Proibida
Disponível para download em: www.mj.gov.br/anistia
Publicado pela Comissão de Anistia do Ministério da Justiça.
Formulado pelo Centro Internacional para a Justiça de Transição.
Autorizada a reprodução desde que referida a fonte.
© 2011 Comissão de Anistia do Ministério da Justiça
Impresso no Brasil, 2012

ICTJ | 10 years

