



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 que são comissões da verdade

“Está tudo bem se eles nos derem a verdade agora, aí então as coisas se seguirão a isto. A primeira coisa é descobrir”

Esposa de um desaparecido, Nepal

As comissões da verdade são investigações oficiais temporárias, estabelecidas para determinar fatos, causas e consequências de violações de direitos humanos ocorridas no passado. Ao dar atenção especial ao testemunho das vítimas, oferece-lhes reconhecimento, muitas vezes após longos períodos de estigmatização e ceticismo. As comissões da verdade podem contribuir nos processos judiciais e reparações por meio de suas conclusões e recomendações, podem também auxiliar sociedades divididas a superar a cultura do silêncio e da desconfiança e ajudar a identificar reformas institucionais para evitar novas violações.

As comissões da verdade são mais eficazes quando integradas a uma estratégia abrangente de justiça de transição que inclui políticas de reparação, processos judiciais e reformas institucionais. Ao entregar conclusões claras e recomendações convincentes, as comissões podem enriquecer políticas públicas e criar um ímpeto político e moral para essas iniciativas.

Objetivos das Comissões da Verdade

Os objetivos das comissões da verdade são determinados nos instrumentos legais que as estabelecem (na maioria das vezes uma lei, ou alguma forma de decreto executivo). São expressos de diferentes formas e refletem as prioridades ou as circunstâncias de cada país. Três objetivos são fundamentais:

1. As comissões devem estabelecer os fatos sobre os graves eventos de violações de direitos humanos que permanecem contestados ou negados. Algumas comissões limitaram seu trabalho ao esclarecimento das circunstâncias factuais dos abusos, mas a maioria analisou também os fatos para determinar os contextos históricos e sociais em que surgiram, bem como se investigações judiciais criminais mais profundas seriam apropriadas.
2. As comissões da verdade devem proteger, reconhecer e empoderar as vítimas e os sobreviventes. As comissões estabelecem uma relação com as vítimas e os sobreviventes não apenas como informantes, são também como sustentáculo de direitos e como parceiros que se relacionam com pessoas que tiveram experiências que merecem reconhecimento.
3. As comissões da verdade devem sugerir políticas públicas e encorajar mudanças no comportamento de grupos e instituições, contribuindo para a transformação social e política. As recomendações das comissões buscam identificar e abordar as causas dos abusos e violações para prevenir sua recorrência. Intimamente relacionado com este objetivo, algumas comissões consideram que a reconciliação entre comunidades rivais no passado tem importância primordial.

Quando e Como Comissões de Verdade são Estabelecidas?

As comissões da verdade são tipicamente criadas durante períodos de mudança política, como o fim de um regime autoritário ou a resolução de um conflito armado. O compromisso de estabelecer uma comissão da verdade é frequentemente incluído em acordos de paz,



em negociações de transição para a democracia e, em alguns casos, como cláusula de uma nova constituição. Uma comissão da verdade pode ser vista como uma ruptura com o passado violento, uma restauração das bases morais da sociedade, merecendo o mais alto nível de reconhecimento e apoio.

As comissões normalmente são estabelecidas tanto pelo poder executivo, quanto pelo legislativo. A forma escolhida depende da realidade institucional e política de cada país, e cada uma tem vantagens e desvantagens:

- As decisões executivas, tais como decretos presidenciais, têm, na maioria das constituições, menos força que uma legislação formal. Decretos são frequentemente documentos sucintos com alcance limitado, incapazes de empoderar comissões com os poderes de investigação que são típicos de inquéritos autorizados pelo Congresso. Dependendo do contexto de uma transição, o Executivo pode ter menos apoio político que o Legislativo. Em alguns países, o decreto executivo pode ser tão forte e legítimo quanto uma legislação parlamentar, e pode ser mais rápido e menos forjado que um processo legislativo. Alguns casos em que comissões da verdade de sucesso foram criadas por meio da ação executiva incluem a maioria das comissões da América Latina, Marrocos e Timor-Leste (esta última sob administração das Nações Unidas).
- O estabelecimento de uma Comissão da Verdade pelo Poder Legislativo pode refletir em maior apoio político e força institucional. No entanto, o processo legislativo pode ser lento e muitas vezes é objeto de negociações imprevisíveis que podem afetar a integridade do mandato de uma comissão. A maioria das comissões africanas, incluindo o caso da África do Sul, foi criada pela ação parlamentar.

O Canadá é o único caso de uma comissão da verdade estabelecida como o resultado de um processo judicial. Criada para enfrentar a assimilação forçada de crianças indígenas, a comissão foi resultado de uma negociação mediada por um tribunal entre a sociedade civil canadense, igrejas e o governo, que culminou em um acordo abrangente, incluindo a compensação material para os sobreviventes e iniciativas de memorialização.

A forma como uma comissão da verdade é estabelecida depende do ambiente político e institucional de cada local e das características de sua transição. Por isto, apenas os atores locais podem tomar uma decisão realista e acertada sobre a melhor forma possível de garantir uma comissão forte. O mais importante é a necessidade de assegurar sua independência, credibilidade e eficácia.

Comissões da Verdade “Advindas de Baixo” do Aparelho de Estado

Na ausência de capacidade ou de vontade política para estabelecer uma investigação eficaz, a sociedade civil, governos locais e outras instituições têm criado soluções inovadoras: comissões da verdade extraoficiais, locais ou específicas para um caso, geralmente sem poderes suficientes para obrigar que as informações sejam prestadas e sem os recursos financeiros necessários como um órgão estatal teria. No entanto, por meio da mobilização de vítimas e sobreviventes, documentando abusos e emitindo conclusões formais, muitas vezes essas investigações têm gerado apoio público e catalisado ações oficiais, levando a inquéritos oficiais mais fortes e outras medidas. Exemplos de comissões da verdade inovadoras “advindas de baixo” incluem o Projeto de Recuperação da Memória Histórica, gerido pela Igreja Católica na Guatemala. Esse projeto publicou um relatório abrangente, chamado “Guatemala, Nunca Más”, que serviu de precursor para o trabalho da comissão da verdade formal, estabelecida pouco tempo depois. Na Colômbia, a Suprema Corte estabeleceu uma Comissão da Verdade para investigar o caso específico do assassinato de reféns em um violento sequestro de juízes em 1985. No Brasil, durante o processo de debate e criação da Comissão Nacional da Verdade, diversos estados, universidades e organizações sociais criaram comissões locais, regionais e setoriais, com distintos poderes e propósitos investigativos. Além disso, em vários estados da federação, a sociedade civil criou Comitês de Memória e Verdade.

Principais Características de uma Comissão da Verdade

o que são comissões da verdade

- *Complementaridade à justiça:* As comissões da verdade não são inquéritos judiciais. Elas não estabelecem responsabilidade penal individual para casos específicos, não determinam punição ou utilizam as normas estritas de investigação que seriam compulsórias em um tribunal de direito ordinário. Suas investigações podem preceder ou complementar o trabalho dos tribunais de justiça no caso de reunirem evidências úteis para uma investigação criminal. Enquanto os tribunais costumam se concentrar nos fatos de um caso individual, como se comprova pelos rigorosos e estritos padrões exigidos nas evidências, as comissões da verdade complementam esta abordagem estabelecendo o contexto social e histórico das violações, e os padrões em grande escala por trás de um número massivo de casos. Sua análise pode ajudar a compreender a lógica e a estratégia dos abusos, ajudando a estabelecer responsabilidades morais ou políticas.
- *Foco em graves violações dos direitos humanos:* Historicamente as comissões da verdade têm focado suas investigações nos direitos que protegem a integridade física e mental, investigando crimes como tortura, desaparecimento forçado, execução extrajudicial, deslocamento forçado e violência sexual. Com o tempo, suas funções se expandiram e as comissões mais recentes têm investigado violações mais complexas, como crimes contra a humanidade e crimes de guerra. Algumas também contemplaram crimes econômicos e de corrupção como parte de padrões mais amplos dos abusos autoritários e de violência.
- *Período das investigações:* Ao contrário das comissões parlamentares de inquérito, que são comuns em muitos países e que tendem a se concentrar em questões individuais ou em circunstâncias de um evento específico, as comissões da verdade geralmente cobrem períodos mais longos de violência, às vezes décadas. Isso permite às comissões uma oportunidade para identificar os padrões históricos de abusos e violações sistêmicas.
- *Grandes quantidades de evidências:* Devido ao seu amplo enfoque, tanto em termos de violações quanto em períodos de tempo, as comissões podem reunir massivas informações de testemunhas diretas, arquivos e outras fontes. A Comissão de Verdade e Reconciliação do Peru reuniu mais de 17.000 testemunhos durante o seu mandato de dois anos e a Comissão Sul-Africana coletou mais de 22.000 depoimentos em três anos. Essas grandes quantidades de dados permitem que as comissões combinem diferentes abordagens metodológicas para o seu trabalho, como análises estatísticas, por exemplo.
- *Abordagem centrada na vítima:* As vítimas e os sobreviventes são as principais fontes de informação para as comissões da verdade, e muitas comissões abrangem o bem-estar das vítimas em seus mandatos legais. Muitos desenvolveram serviços especializados para as vítimas, tais como auxílio de emergência, apoio psicológico, segurança e assistência jurídica. A Comissão de Acolhimento, Verdade e Reconciliação no Timor Leste contou com pessoal especializado para conceder fundos de emergência e ajudar pessoas deslocadas a regressar às suas casas.

Comissões operam de boa-fé, assumindo que as vítimas vão dizer a verdade, mas reconhecendo a falibilidade do testemunho pessoal. Embora elas mantenham o dever de estabelecer a verdade através das investigações, geralmente abstêm-se de métodos legais como o interrogatório, que além de ser oneroso, pode potencialmente “re-vitimar” as vítimas.

Assegurando a Força de uma Comissão da Verdade

- *Comissões precisam ter credibilidade:* Sociedades que emergiram de regimes autoritários podem estar acostumadas com investigações falsas ou ineficazes estabelecidas para ocultar provas de crimes. A credibilidade de uma comissão da verdade pode ser alcançada ao se:



- selecionar os membros, com excelente reputação moral e profissional;
 - garantir a plena independência, sem qualquer interferência política;
 - estabelecer procedimentos transparentes para a investigação; e,
 - estabelecer um diálogo com a sociedade civil, em particular com organizações de vítimas.
- *Comissões precisam de apoio das partes interessadas:* As comissões da verdade requerem o apoio de autoridades políticas nacionais, incluindo a cooperação de agências governamentais e a apropriada provisão de recursos, de modo que, caso enfrentem dificuldades durante seu mandato, poderão contar com a confiança e o apoio de lideranças políticas. Ao mesmo tempo, instituições da sociedade civil devem apoiar a missão da comissão da verdade, mantendo sempre sua necessária autonomia e vigilância.
 - *Comissões devem ganhar o respeito das sociedades:* Uma efetiva comissão da verdade requer a cooperação de uma ampla variedade de agentes sociais e políticos. Em todas as fases do seu trabalho, desde a criação até a produção do relatório, a comissão deve prestar especial atenção às estratégias de divulgação para garantir que sua missão e resultados sejam entendidos, e as comunidades possam oferecer seu *feedback* e ideias para enriquecer seu trabalho. A participação pública indica respeito pela cidadania e permite que a comissão recolha informações e elabore recomendações políticas.
 - *Comissões devem consistentemente observar um código de conduta:* As operações das comissões da verdade precisam servir de exemplo a novas e justas práticas que os cidadãos devem esperar de seu governo. A pesquisa, gestão e sensibilização do público devem respeitar as normas fundamentais dos direitos humanos e garantir a integridade e os altos padrões de ética profissional em todos os momentos. Tais valores e princípios devem ser proclamados publicamente pela comissão da verdade no início de suas operações.

Equidade Processual

A equidade processual deve ser respeitada por todos os envolvidos em uma comissão, incluindo tanto as pessoas que darão declarações quanto as que podem ser indicadas como responsáveis pelas violações. Os seguintes direitos devem ser meticulosamente respeitados: o direito de ser ouvido, o direito contra a auto-incriminação e o direito à representação legal em circunstâncias apropriadas.

Comissões da Verdade e Reconciliação

Muitas comissões da verdade têm o objetivo explícito de promover a reconciliação nacional, e muitas incorporam a palavra “reconciliação” no seu nome e mandato oficial. No entanto, as comissões têm entendido este conceito de maneiras diferentes. Algumas fizeram uma tentativa direta de superar as relações individuais entre os perpetradores e suas comunidades, outros contribuíram com reformas estatais e institucionais a fim de restaurar a confiança cívica, outros, ainda, debruçaram-se sobre as causas do conflito, provendo compensação e assegurando justiça para as vítimas.

A reconciliação deve ser entendida como um longo processo social que nenhuma comissão da verdade pode conseguir independente de outras medidas ou em um tempo limitado. Na melhor das hipóteses, as comissões podem ajudar a criar melhores condições para a reconciliação promovendo reformas institucionais, mudanças na cultura política de um Estado e por meio da restauração da dignidade das pessoas mais afetadas pela violência.

Alguns exemplos de comissões que abordaram a reconciliação incluem:

- A Comissão da Verdade e Reconciliação da África do Sul, que permitiu às vítimas

participar do processo de anistia, em que os perpetradores confessaram seus crimes. A Comissão incentivou vários casos de contato direto entre os grupos de vítimas e os agressores em uma tentativa de promover o diálogo e o entendimento. Embora alguns casos tenham recebido muita atenção, o contato direto entre vítimas e perpetradores é controverso e arriscado, especialmente se as vítimas se sentem pressionadas a participar.

- A Comissão de Acolhimento, Verdade e Reconciliação no Timor Leste, que organizou “procedimentos de reconciliação comunitária” em cooperação com autoridades tradicionais das comunidades indígenas. Nesses eventos, os perpetradores apareceram diante de suas comunidades para expressar arrependimento e para serem readmitidos como membros. Somente os perpetradores de abusos que não atingiram o nível de graves violações dos direitos humanos (em geral, ataques à propriedade) participaram desses eventos. A participação de autoridades judiciais como observadores garantiu que nenhum perpetrador de graves violações fosse elegível para a reconciliação comunitária.
- A Comissão da Verdade e Reconciliação peruana, que concebeu a reconciliação como um processo fundamentalmente político de reconstrução do Estado e sugeriu várias propostas de políticas para a reforma das instituições cujas ações tenham causado ou contribuído para violar os direitos humanos.

É importante destacar que é possível que, em algumas sociedades pós-conflito, não existam desafios significativos de reconciliação a serem atingidos, concentrando-se o escopo da Comissão da Verdade a tarefas típicas do aprofundamento democrático.

o que são comissões da verdade





Foto: Arquivo Comissão de Anistia/Arquivo Nacional

o que são comissões da verdade

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



Brasil



Comissão de Anistia
Ministério da Justiça
GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PAÍS RICO E PAÍS SEM POBREZA