

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

assegurando a legitimidade e a independência de uma comissão da verdade

A legitimidade é essencial para um processo bem sucedido de uma Comissão da Verdade. A confiança do público de que a comissão é genuína aumenta a vontade de participar e facilita o acesso à informação. A legitimidade também pode proteger a comissão de adversários políticos com interesse em manter o silêncio ou a negação sobre os abusos do passado.

Uma Abordagem Consultiva para Reforçar a Legitimidade

A maioria das comissões da verdade —tenham sido elas criadas pelo Poder Executivo ou pelo Legislativo— foram formadas com uma participação pública direta limitada. Em alguns casos, esta abordagem é justificada por uma necessidade de agir rapidamente durante a transição política. No entanto, a agilidade pode ocorrer às custas de uma consulta significativa e um maior envolvimento das partes interessadas.

Em condições ideais, os termos de uma comissão deveriam ser desenvolvidos através de uma abordagem consultiva, incluindo uma discussão aberta entre governo, sociedade civil, grupos de vítimas e outros que possam ser afetados pelo trabalho da comissão. A participação pública não só demonstra um compromisso com a legitimidade, como ajuda legisladores a compreender as necessidades das vítimas. Sugestões de especialistas e representantes da comunidade podem ser solicitadas verbalmente, por escrito ou através de oficinas. Órgãos de ouvidoria dos Estados, tais como Ombudsman e conselhos de direitos humanos, muitas vezes organizam estas consultas.

A consulta a grupos de vítimas é prioridade durante a criação de uma comissão da verdade. Sem o seu envolvimento e confiança, uma comissão não poderá atender às suas necessidades específicas com credibilidade. Também é importante considerar que faz parte do dever do Estado uma consulta de boa-fé em qualquer política pública que possa afetar os direitos de algumas populações vulneráveis, como os povos indígenas, de modo a obter o seu consentimento livre, prévio e informado.

A consulta deve continuar durante todas as fases de trabalho de uma comissão da verdade, mesmo que ela tenha sido criada rapidamente. Comunicação e diálogo com a sociedade civil, e especialmente com grupos de vítimas, devem ser mantidos durante toda a operação de uma comissão para permitir a constante avaliação do público sobre as atividades em curso.

A Comissão de Verdade e Reconciliação da África do Sul foi formada após uma ampla consulta realizada pelo parlamento do país, que incluiu discussões públicas sobre as propostas legislativas. A participação no debate legislativo ajudou a aumentar o interesse e a compreensão das políticas no momento em que estas foram implantadas.

A consulta pode ser eficaz e criativa, mesmo na ausência de um foro adequado. A ONU organizou dezenas de reuniões com a comunidade sob a liderança de Sérgio Vieira de Mello no Timor Leste, na sequência da ocupação indonésia em 1999. Estas consultas com as comunidades indígenas ajudaram a ONU a desenvolver um mandato para a comissão



da verdade que incorporou o direito consuetudinário indígena para facilitar a reconciliação popular.

Um exemplo de oportunidade perdida é o caso da Comissão da Verdade e Reconciliação da República Democrática do Congo, que foi criada diretamente por antigos partidos em conflitos em uma negociação de paz. Neste caso, comissionados foram apontados antes mesmo de a Comissão ter um estatuto legal e houve ampla percepção pública de que a nomeação dependeu da afiliação política nos diferentes partidos representados nas negociações.

No Brasil, a Comissão da Verdade surge de uma demanda da Sociedade Civil durante a Conferência Nacional de Direitos Humanos de 2009. A Conferência é o foro máximo de escuta e deliberação pública sobre Direitos Humanos do Governo Federal, e suas conclusões conformaram o III Plano Nacional de Direitos Humanos, que apontou para a criação de uma Comissão da Verdade. Posteriormente, o Governo Federal criou um grupo de trabalho multi-agencial, com representação da Sociedade Civil, que formulou o projeto de lei remetido ao Congresso Nacional. Após diversos meses em discussão no parlamento, o projeto foi aprovado com apoio de todos os partidos com representação, e sancionado pela Presidenta da República, já em 2011. O longo processo de discussões que conduziu à Comissão da Verdade brasileira, bem como a opção pela aprovação no Congresso Nacional, e não por decreto direto do Executivo, assim como o amplo apoio de distintos setores sociais ao projeto refletem-se em um colegiado que inicia seus trabalhos amparado em forte legitimidade política e junto à opinião pública.

A Independência Política e Operacional da Comissão

Comissionados e funcionários precisam ser capazes de realizar seu trabalho sem interferências. As comissões da verdade devem estar sujeitas apenas à estrutura jurídica nacional e a seu mandato legal. Comissionados e funcionários devem exercer seu poder sem medo, favor ou preconceito. Em termos práticos, a independência de uma comissão é definida pela sua capacidade de aplicar seu mandato legal livre (real ou aparentemente) de pressão ou influências indevidas, bem como de qualquer dependência a outra instituição ou pessoa.

As condições a seguir são essenciais para a independência de uma comissão:

- Um processo transparente para a nomeação dos comissionados;
- Garantias legais de que os comissionados só podem ser demitidos por justa causa;
- Proteção dos comissionados contra ameaças ou retaliações; e,
- Autonomia administrativa, financeira e operacional.

Os Riscos da Dependência Política

As comissões da verdade devem evitar estar sujeitas a alegações de parcialidade, uma vez que isto poderá reduzir sua eficácia e diminuir sua capacidade de abordar as causas do conflito. Em muitas partes do mundo, a sociedade civil tem uma desconfiança profunda nas investigações do governo, consequência de suas tentativas anteriores de minimizar ou ignorar graves abusos.

Pessoas com ligações questionáveis ou duvidosas com relação ao objeto de investigação não devem fazer parte da comissão. O Quênia oferece um exemplo controverso de um país onde houve insuficiente escrutínio sobre os comissionados nomeados para a Comissão de Verdade, Justiça e Reconciliação. Meses após a Comissão ter iniciado suas operações, verificou-se que o presidente era acusado de ter ilegalmente adquirido terras e estar envolvido em outros crimes. Ele renunciou e, como resultado desse descuido, a comissão perdeu credibilidade e a desordem interna que se seguiu ao litígio reduziu a comissão a um estado de paralisia por mais de um ano.

*assegurando a legitimidade
e a independência de uma
comissão da verdade*

Autonomia Financeira e Operacional

A independência também é promovida por meio da concessão de autoridade às comissões para gerirem seu orçamento e cumprirem seus mandatos sem interferência:

- *Autonomia financeira:* As comissões da verdade devem gozar de autonomia financeira, mantendo controle sobre todas as decisões financeiras e orçamentárias. Aos comissionados deve ser dado um orçamento razoável para que gerenciem sozinhos, bem como autoridade para levantar fundos adicionais.
- *Autonomia operacional:* Comissionados devem ter autoridade para interpretar o seu mandato escrito, estabelecer prioridades e métodos de investigação e tomar decisões com relação a sua equipe. As instituições governamentais devem evitar interpretar o mandato da comissão ou contratar pessoal em antecipação à decisão dos comissionados.

A autonomia financeira e operacional deve ser exercida dentro dos padrões estritos da transparência governamental, das boas práticas administrativas e da legislação trabalhista. As relações com instituições governamentais, tais como auditorias e Tesouro Nacional, devem respeitar a autonomia da comissão.

Os procedimentos administrativos internos e de recursos humanos devem assegurar que sejam utilizados adequadamente e que os direitos dos funcionários sejam respeitados. A publicação de relatórios financeiros completos pode auxiliar a ganhar a confiança dos cidadãos.

Princípios Orientadores para Manter a Independência de uma Comissão da Verdade

A independência pode ser alcançada se as seguintes normas e princípios forem aceitos:

- Órgãos do Estado têm o dever de respeitar a independência da comissão. Devem prestar assistência e proteção à comissão de modo a garantir sua imparcialidade, dignidade, acessibilidade e eficácia.
- Uma investigação eficiente, competente e imparcial é dependente da segurança financeira e do profissionalismo organizacional da comissão. Comissionados e sua equipe não devem ser (ou ser percebidos como sendo), tendenciosos a uma facção política. Isto inclui aqueles destacados por órgãos governamentais.
- Os comissionados devem trabalhar em regime de tempo integral para a comissão.
- A comissão deve ter finanças suficientes que lhe permitam desempenhar suas funções no mais alto nível, bem como participar na determinação da mobilização dos recursos.
- As comissões devem ter uma equipe propriamente formada, instalações adequadas e serem justas, acessíveis e responsivas.

Selecionando Comissionados

A seleção de comissionados é um momento crítico. São eles que estabelecem as políticas, os métodos de investigação e o conteúdo final do relatório da comissão. Em alguns casos, eles estão diretamente envolvidos nas investigações ou pesquisas. Eles são a face pública das comissões da verdade e sua autoridade pessoal e moral é importante quando empreendem contato com perpetradores, autoridades e público.

Os comissionados devem ser selecionados por um processo de nomeação transparente e, preferencialmente, consultivo, com a participação de diferentes setores da sociedade, especialmente de vítimas e outros grupos vulneráveis. dêem algumas Comissões a seleção começou com indicações do público e com a formação de uma banca de seleção para analisar nomeações, entrevistar finalistas, convocar para o escrutínio público e recomendar uma curta lista de candidatos a uma autoridade que os nomeará.

**assegurando a
legitimidade e a
independência de uma
comissão da verdade**



O momento da nomeação dos comissionados também é importante. Eles não devem ser nomeados até que a lei ou decreto que estabelece a comissão da verdade seja efetivado. Tentativas passadas para acelerar este processo, nomeando comissionados rapidamente, imediatamente após a conclusão de um acordo de paz, enfraqueceram as perspectivas de efetiva apuração da verdade.

Historicamente, os critérios para a nomeação de comissionados podem ser categorizados como:

- Os comissários podem ser nomeados exclusivamente por suas qualificações pessoais, liderança moral e prestígio. A maioria das comissões da América Latina tem sido constituída deste modo (semelhante ao “blue-ribbon panel” nos EUA). Esta forma de nomeação é rápida e pode transferir a legitimidade e o prestígio do indivíduo para a comissão. No entanto, esta escolha deve ser ponderada com o risco de parecer elitista, resultando em desconfiança e ressentimento.
- Os comissários podem ser selecionados como representantes, pelo menos simbolicamente, de determinados grupos, tais como gênero, raça, cultura ou religião. A maioria das comissões externas à América Latina tem seguido esse padrão para apaziguar os temores de discriminação e marginalização.

O processo de nomeação e seleção deve combinar tanto o caráter pessoal quanto sua representação. As comissões mais bem sucedidas têm ambos, líderes carismáticos e com diversidade de pontos de vista.

Critério de Seleção dos Comissionados

Os comitês de seleção devem considerar os seguintes fatores na indicação e nomeação de comissionados:

- *Tamanho da Comissão:* O número de comissionados deve ser grande o suficiente para representar a sociedade de forma justa, mas pequena o suficiente para constituir um grupo gerenciável e sustentável. A maioria das comissões teve entre três e 17 membros. Apesar da expectativa de que comissionados trabalhem em consenso, um número ímpar de membros da Comissão garante a tomada de decisão de forma mais democrática (por voto).
- *Representação justa:* As nomeações devem ser amplamente representativas de diversos perfis e experiências para evitar indisposição e tendências (ou o surgimento de preconceitos). A seleção deve considerar a origem geográfica, a religião, a língua, a classe e a etnia, entre outros fatores.
- *Engajamento com os direitos humanos:* Cada comissionado deve ter um registro impecável, livre de qualquer envolvimento com atividades criminosas, incluindo violações dos direitos humanos ou corrupção. Eles devem ter um histórico de promoção dos direitos humanos ou de serviço ao interesse público. Os comissionados devem desfrutar da confiança inquestionável do público e serem considerados acima de políticas partidárias.
- *Neutralidade:* Prováveis comissionados devem ter seus passados examinados para assegurar que eles não têm ligações duvidosas com os assuntos ou organizações sob investigação. Embora não seja incomum que servidores do Estado sejam destacados para comissões de inquérito, isto normalmente é feito de forma a proteger a independência e a integridade da comissão, por exemplo, suspendendo temporariamente seu cargo anterior.
- *Gênero:* É importante incorporar critérios baseados no gênero no processo de seleção dos comissionados. Comissionadas oferecem um ambiente de apoio e suporte para mulheres vítimas de violência. Um exemplo dessa situação ficou evidente na dinâmica das audiências públicas da Comissão Nacional de Reconciliação de Gana; três dos nove comissionados eram mulheres. Mulheres como comissionadas também foram importantes na África do Sul, onde a Comissão de Verdade e Reconciliação respondeu a pedidos para que fossem estabelecidas audiências somente para mulheres, acompanhadas por membros da comissão do sexo feminino.

assegurando a legitimidade
e a independência de uma
comissão da verdade

Compromisso em tempo integral: Nenhuma comissão pode funcionar eficazmente baseada num regime parcial de trabalho. Comissionados nacionais devem ser requeridos para trabalhar em tempo integral enquanto servirem à comissão e evitar outros trabalhos ou responsabilidades. Comissionados estrangeiros devem trabalhar um número mínimo de dias por trimestre e evitar qualquer outro trabalho concomitante que possa criar conflito.

Expertise: o recrutamento de comissionados deve incluir a busca de profissionais com experiência em uma série de disciplinas que poderão vir a ser úteis durante o processo. Tais disciplinas podem incluir direito, em especial as áreas de direitos humanos e direito constitucional, história, economia, investigação forense, estudos de gênero, antropologia social, psicologia, medicina, religião, jornalismo e resolução de conflitos.

**assegurando a
legitimidade e a
independência de uma
comissão da verdade**

Algumas Boas Práticas na Nomeação de Comissionados

África do Sul

A comissão Sul Africana foi a primeira a desenvolver um processo de seleção baseado em um júri independente, em entrevistas públicas e na apresentação de uma pequena lista de indicados para o presidente Nelson Mandela. A legislação determinada demandou apenas que os comissários fossem “pessoas idôneas e competentes, imparciais e sem um perfil político elevado”. Uma banca de seleção, que incluiu representantes de organizações de direitos humanos, solicitou nomeações ao público e recebeu 300 nomes, que foram reduzidos a 50 candidatos. Estes foram entrevistados em sessões públicas seguidas de perto pela imprensa. A banca, em seguida, enviou uma lista de 25 nomes para o presidente, para a nomeação final de 17 pessoas. Para proporcionar o equilíbrio geográfico e político, Mandela incluiu dois membros que não passaram pelo processo de seleção completo.

Serra Leoa

O ato que criou a Comissão da Verdade de Serra Leoa inspirou-se na África do Sul, com uma variação significativa: a nomeação de comissionados estrangeiros e o papel da ONU. Um representante especial do Secretário-Geral foi nomeado como “coordenador de seleção”, e uma banca de seleção foi formada incluindo membros da comunidade religiosa, grupos de direitos humanos, e também representantes das antigas partes em conflito. O envolvimento da antiga oposição armada foi importante para obter apoio para o processo. Esta banca identificou quatro cidadãos de Serra Leoa com base em nomeações públicas e entrevistas. O Alto Comissariado da ONU para os Direitos Humanos nomeou três membros estrangeiros. Ambos os membros, nacionais e internacionais, foram formalmente nomeados pelo presidente.²

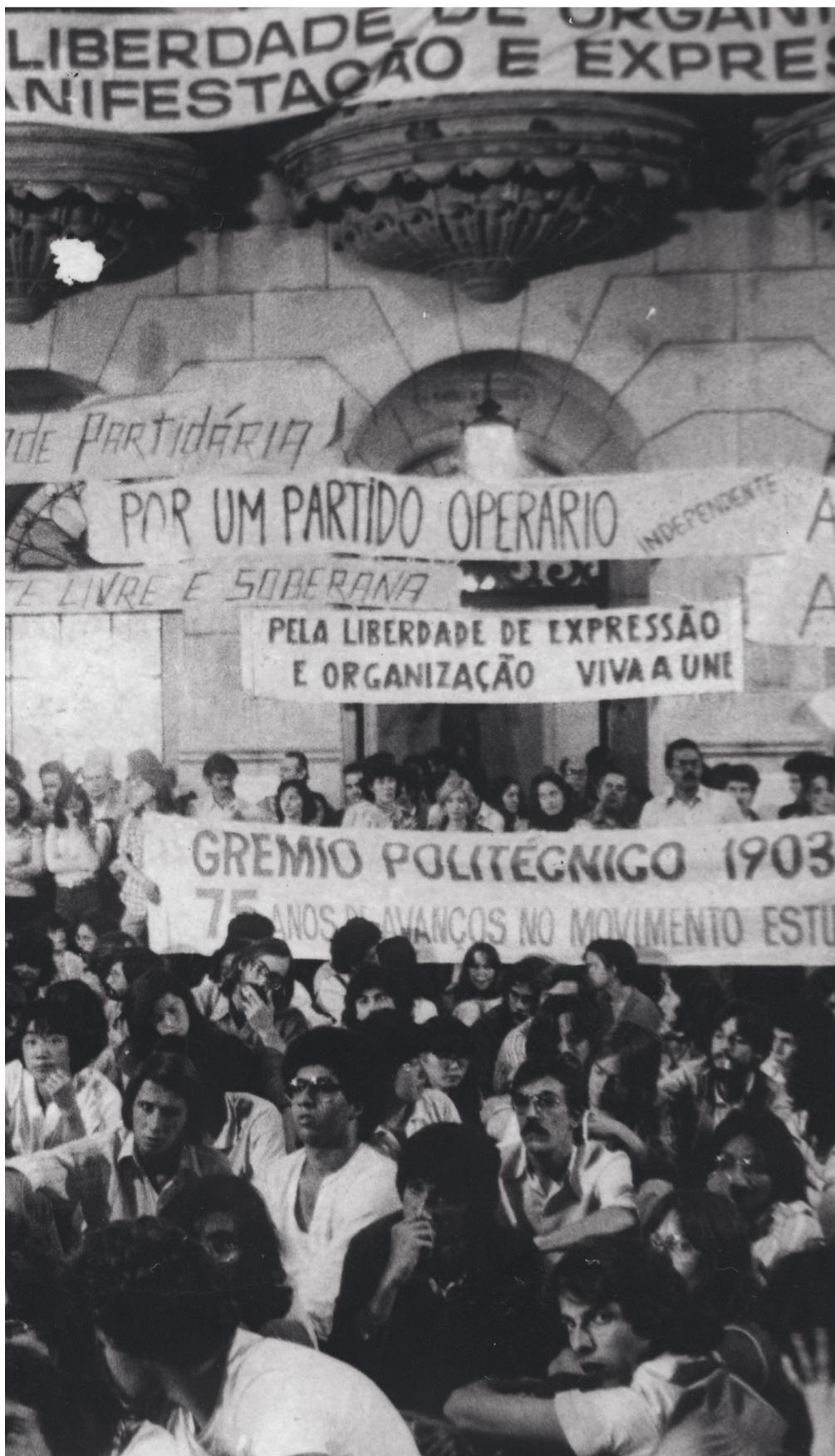
Timor Leste

A Comissão de Acolhimento, Verdade e Reconciliação no Timor Leste foi estabelecida pela Administração Transitória das Nações Unidas no Timor Leste (UNTAET), que nomeou os comissionados sob o conselho de uma banca de seleção que incluiu um membro designado por cada uma das várias organizações da sociedade civil e partidos políticos. A banca convocou candidaturas públicas e requereu ampla consulta com a sociedade civil, dando especial atenção à diversidade regional e à representação de gênero.³

Comissões da Verdade Híbridas

Ocasionalmente, tanto participantes locais quanto estrangeiros são apontados como comissionados e como quadros superiores com o objetivo de dar à comissão maior credibilidade e experiência comparativa. Essas “comissões híbridas” são geralmente estabelecidas para evitar (ou minimizar) suspeitas de parcialidade, e também nos casos em que não há especialistas locais nas áreas de investigação e perícia. Exemplos de tais comissões incluem Serra Leoa, Guatemala, Ilhas Salomão e Quênia. A seleção de comissionados internacionais ainda deve ser objeto de um processo de análise.





assegurando a legitimidade e a independência de uma comissão 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

