



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

um momento crítico: a criação da comissão da verdade

Antes de uma comissão da verdade começar sua fase operacional, ela precisa passar por uma fase preparatória, normalmente um período entre três e seis meses, para rever seu mandato legal, desenvolver procedimentos administrativos internos, participar de atividades de sensibilização pública e recrutar sua equipe:

- Os comissionados devem rever seu mandato legal para estabelecer um entendimento comum de seus principais componentes e objetivos. Eles devem investir tempo para esclarecer dúvidas ou interpretações divergentes e desenvolver um consenso e compromisso sobre questões importantes.
- Os comissionados devem realizar atividades de sensibilização com parceiros estratégicos, especialmente vítimas, para aprender seus pontos de vista sobre o mandato legal, suas expectativas, sugestões ou demandas. Discussões francas e abertas são mais prováveis em reuniões menores, privadas e direcionadas, permitindo que os comissionados desenvolvam um relatório e entendimento comum com esses indivíduos e grupos.
- Os comissionados devem desenvolver os termos de referência e, em seguida, contratar sua equipe principal. Uma equipe básica inclui pessoas experientes para estabelecer e gerenciar sistemas de pesquisa, administrativos e de divulgação. A velocidade da contratação depende das características do mandato e os regulamentos aplicáveis às instituições públicas, mas o governo deve fornecer toda a assistência processual necessária para apoiar e facilitar a fase inicial de contratação. Se qualquer servidor público do Estado for destacado para a comissão, é importante que ele responda apenas aos comissionados enquanto durar sua contribuição à comissão.

O Estado deve fornecer todo o suporte necessário para garantir que essas tarefas iniciais sejam realizadas de forma eficaz e eficiente. As autoridades devem prestar apoio financeiro e logístico adequado à comissão, incluindo a assistência para localizar escritórios. Sempre que necessário, a comissão deve ser autorizada a solicitar e obter apoio financeiro e especialista da comunidade internacional e da sociedade civil.

Normas, Políticas, Procedimentos e Planos de Trabalho

Uma vez que a equipe principal tiver sido contratada, os comissionados devem desenvolver normas, políticas e procedimentos para garantir a boa governança e a qualidade nas operações. Estas podem incluir:

- Um regulamento interno da comissão esclarecendo regras sobre a tomada de decisões, governança e administração.
- Um organograma da comissão esclarecendo a hierarquia entre os comissionados e funcionários, a divisão do trabalho e qualquer outra atividade a desenvolver-se no país.
- Um plano de trabalho, incluindo cronograma, cálculo dos recursos humanos e materiais necessários e um orçamento desenvolvido em conformidade com a lei nacional.



- Planos de investigação e de pesquisa que proponham abordagens metodológicas básicas e especifiquem as formas de cooperação interdisciplinar.
- Planos de sensibilização e educação para divulgar o mandato e as operações da comissão.
- Uma declaração de princípios e compromissos para reger a relação entre a comissão, outras instituições públicas, cidadãos e a sociedade civil, incluindo grupos de apoio às vítimas.

A fase preparatória é caracterizada pelo trabalho de equipe em pequenos grupos na elaboração de relatórios para os comissionados ou para o comitê executivo da comissão. Qualquer atraso na conclusão de tarefas durante essa fase pode incorrer em ansiedade e em uma perda geral de confiança nas habilidades da comissão entre os parceiros-chave. Atrasos prolongados também comprometerão a fase operacional da comissão, entre outras fases.

Orçamento

É importante que os Estados apreciem os requisitos operacionais de uma comissão antes da alocação de recursos financeiros. As decisões sobre a alocação de fundos para uma comissão muitas vezes é atribuída ao parlamento, com o objetivo de considerá-la como parte do orçamento anual, ou ao Executivo, como parte de seu financiamento discricionário. Em alguns casos, governos têm destinado recursos financeiros para as comissões antes de terem começado suas operações, no entanto, a atribuição de um orçamento antes de os comissionados terem planejado suas operações pode comprometer a independência da comissão e poderá restringir suas operações.

Uma medida razoável seria assegurar que a primeira alocação de recursos financeiros para a comissão fosse provisória, para apoiar sua fase inicial, e que todo o financiamento subsequente estivesse sujeito a ajustes para refletir as decisões dos comissionados.

Algumas comissões usaram de fundos especiais, aparte do processo regular do orçamento parlamentar ou recebido por meio de financiamento internacional. Mais de 50% do orçamento para a Comissão de Verdade e Reconciliação do Peru adveio de contas secretas em bancos estrangeiros, mantidas por autoridades corruptas. Comissões em Serra Leoa e no Timor Leste foram amplamente financiadas com a colaboração internacional.

A comissão é uma instituição pública e, como tal, deve respeitar as melhores práticas de transparência governamental. A alocação de recursos para salários, atividades operacionais e investimentos de capital devem seguir os objetivos e funções da comissão estabelecidas no mandato e no plano de trabalho.

Uma vez que algumas comissões operam em condições econômicas difíceis, como em contextos de pós-guerra ou pós-ditadura, é importante que sejam consideradas como instituições sóbrias e rigorosas, focadas em suas atividades operacionais. Os salários devem ser adequados para profissionais experientes, sem serem percebidos como abusivos.

As categorias orçamentais geralmente subdividem-se em:

- *Salários* para os comissionados e equipe nas unidades da comissão, estabelecidos após a revisão do mandato legal. Normalmente destinados a especialistas nas áreas jurídica e interdisciplinar das ciências sociais, recursos humanos para a tomada de testemunhos, processamento de dados, apoio a vítimas, comunicação pública, divulgação e sensibilização e apoio administrativo.
- *Operações* para realizar pesquisas e atividades de sensibilização e comunicação. Isso normalmente inclui tomada de testemunho, criação de sistema de gerenciamento de dados, campanhas de sensibilização, organização e divulgação de audiências públicas e produção de publicações. Essas atividades podem exigir longas viagens dentro do país.
- *Investimento de capital* para mobiliar escritórios com equipamentos e compra de veículos.

um momento crítico:
a criação da comissão da verdade

- *Despesas administrativas e custos financeiros* associados com o aluguel do espaço físico, taxas bancárias, manutenção de registros e auditoria.

Conscientização e Sensibilização Inicial da Opinião Pública

Os esforços para comunicar e transmitir o mandato da comissão para o público deve continuar durante toda a fase preparatória, em colaboração com parceiros e organizações da sociedade civil. Esses esforços devem informar o público sobre seus direitos e oportunidades para acessar e participar nas investigações da comissão.

A comissão deve desenvolver um plano estratégico de comunicação identificando o público-alvo, a definição de objetivos claros com planejamento de ações de curto, médio e longo prazo e avaliação da eficácia desse plano.

Uma série de diferentes formatos de mídia, como TV, rádio, imprensa, músicas, teatro e cartazes podem ser usados para criar consciência e ímpeto para a participação. Materiais de comunicação impressos podem ser distribuídos em eventos de sensibilização, nas redes da sociedade civil e nos contatos locais. Comissionados devem visitar os estados e municípios periféricos para ampliar as fronteiras de sensibilização e consultar parceiros importantes a respeito de questões que envolvam os temas da verdade, responsabilização e reconciliação.

Outras atividades públicas eficazes de divulgação incluem reuniões abertas em centros comunitários, onde os comissionados e funcionários podem explicar as atividades e responder às perguntas. Reuniões de consulta e programas de formação podem ser realizadas com as vítimas, ex-combatentes, policiais, militares, parlamentares, líderes religiosos, professores, mulheres, crianças, jovens e outros grupos. Este tipo de atividade é mais bem realizado em pequenos grupos, com ênfase na discussão e na participação. As conferências são uma forma eficaz de chamar a atenção para questões específicas, enquanto reúnem diferentes grupos com interesses semelhantes. As organizações parceiras também podem ser treinadas e incentivadas a realizar suas próprias atividades de sensibilização e educação entre seus membros.

Mapeamento e Pesquisa de Contexto

Comissões muitas vezes tentam estimar a natureza e a extensão das violações antes de iniciar suas operações, realizando um mapeamento preliminar, para ajudar a identificar desafios e avaliar as necessidades. Este mapeamento envolve a coleta e a análise de informações de diferentes fontes: documentos, entrevista de testemunhas e consultoria com especialistas da área.

O mapeamento fornece um quadro claro sobre o conflito quanto a:

- natureza e extensão dos incidentes ocorridos;
- quando e onde eles ocorreram, para desenvolver um sentido da escala das violações;
- quem são as vítimas;
- identidade provável dos perpetradores;
- uma visão cronológica dos acontecimentos, região por região;
- análise de qualquer iniciativa existente de reconciliação, justiça e apoio às vítimas;
- identificação de potenciais fontes de evidência;
- identificação de qualquer outro padrão de abuso.

Quando executado corretamente, o mapeamento aumenta a objetividade e a eficácia da comissão, permitindo-lhe tomar decisões estratégicas a partir de indicações preliminares baseadas em eventos reais, ao invés de especulações. Permite também que a comissão faça estimativas mais realistas para a alocação de recursos, desenvolva uma abordagem coerente para a tomada de depoimentos e identifique temas para investigação e pesquisa.

**um momento crítico:
a criação da comissão
da verdade**



O mapeamento pode ser realizado por uma organização da sociedade civil com experiência no tema, muitas vezes apoiados pela ONU ou alguma outra instituição com recursos necessários.

Depois de mapear violações, a comissão pode começar uma pesquisa de base durante a fase preparatória para desenvolver um embasamento sólido que permita uma pesquisa e investigação mais coerentes durante a fase operacional. A investigação de base pode incluir:

- Estabelecer importantes fontes de informação, documentos e relatórios confidenciais e de domínio público, que podem ser:
 - Governo (áreas da justiça, direitos humanos, militares e autoridades policiais);
 - Nações Unidas, os principais organismos internacionais de direitos humanos e as missões diplomáticas;
 - Mídias nacional e internacional;
 - ONGs (organizações de direitos humanos, sindicatos, grupos religiosos, organizações humanitárias e associações de vítimas).
- Realizar reuniões com representantes de organizações para apresentar os planos e objetivos da comissão e para buscar parcerias para a coleta e análise de documentos;
- Consultoria com diferentes especialistas nacionais e internacionais para avaliar pesquisas e decisões estratégicas.

Explorando Costumes Locais

Durante a fase preparatória, a comissão deve aprender como diferentes grupos afetados estão acostumados a lidar com violações dos direitos humanos, punição, responsabilização e reconciliação. Estes estudos são geralmente concluídos por especialistas como antropólogos sociais, psicólogos e historiadores. Eles devem fornecer orientações sobre como integrar instituições locais, étnicas, religiosas, culturais e sociais, entre outras, ao trabalho da comissão, de uma maneira que atenda às diversas crenças e costumes tradicionais, como as de povos indígenas, e que assegure seu consentimento livre, prévio e informado.

Grupos de Apoio e Assessoria

Se for permitido pelo mandato, os parceiros, a comunidade internacional e grupos da sociedade civil podem formar redes de apoio para acompanhar, assessorar e prestar assistência técnica durante as investigações. A Comissão da Verdade e Reconciliação canadense é assessorada por uma comissão de anciãos indígenas, que se reúnem com os comissionados e funcionários. A comissão de Serra Leoa foi monitorada por uma rede de organizações de direitos humanos. A comissão peruana estabeleceu uma rede de grupos de vítimas para solicitar aconselhamento durante o desenvolvimento da sua política de reparações.

Foto: Acervo 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

um momento crítico:
a criação da comissão da verdade

ICTJ | 10 years



Brasil



GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PAÍS RICO E PAÍS SEM POBREZA