



Em busca da verdade

Elementos para a criação de uma comissão da verdade eficaz



Capa: **San Salvador, El Salvador**. Imagem parcial de um memorial público do artista Salvadorenho Julio Reyes que foi construído em 2005 como parte de um Monumento à Memória e à Verdade. O monumento lista os nomes de mais de 25.000 vítimas da guerra civil em El Salvador. O monumento foi erigido como parte da reparação das vítimas do conflito armado, seguindo as recomendações do Informe Final da Comissão da Verdade de El Salvador. Foto Crédito: Edwin Merches

Em busca da verdade

Elementos para a criação de uma comissão da verdade eficaz

2013

Editado por Eduardo González e Howard Varney

A presente publicação, originalmente intitulada “Estudos Temáticos sobre Comissões da Verdade” é produto do acordo de cooperação técnica “BRA/o8/o21-Cooperação para o intercâmbio internacional, desenvolvimento e ampliação das políticas de Justiça de Transição no Brasil”, firmado entre a 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 pelo Centro Internacional para a Justiça de Transição (ICTJ), no bojo do contrato 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.

Os especialistas do ICTJ que elaboraram o conteúdo deste documento incluem Eduardo González, Howard Varney, Clara Ramírez-Barat, Marcie Mersky, Kelen Meregali, Stephanie Morin e Joanna Rice. O projeto BRA/o8/o21 foi coordenado por Paulo Abrão, Marcelo D. Torelly e Rosane Cruz.

Comissão de Anistia do Ministério da Justiça

A Comissão de Anistia é um órgão do Estado brasileiro ligado ao Ministério da Justiça e composto por 24 conselheiros, em sua maioria agentes da sociedade civil ou professores universitários, sendo um deles indicado pelas vítimas e outro pelo Ministério da Defesa. Criada em 2001, com o objetivo de reparar moral e economicamente as vítimas de atos de exceção, arbítrio e violações aos direitos humanos cometidas entre 1946 e 1988, a Comissão conta com mais de 70 mil pedidos de anistia protocolados. Até o ano de 2011 havia declarado mais de 35 mil pessoas “anistiadas políticas”, promovendo o pedido oficial de desculpas do Estado pelas violações praticadas. Em aproximadamente 15 mil destes casos, a Comissão igualmente reconheceu o direito à reparação econômica. O acervo da Comissão de Anistia é o mais completo fundo documental sobre a ditadura brasileira (1964-1985), conjugando documentos oficiais com inúmeros depoimentos e acervos agregados pelas vítimas.

Centro Internacional para a Justiça de Transição

O Centro Internacional para a Justiça de Transição (ICTJ) tem por objetivo remediar e prevenir graves violações de direitos humanos, com o propósito de enfrentar o legado de sérios abusos cometidos durante regimes autoritários ou conflitos armados. Para cumprir esta missão, utiliza-se de amplo conhecimento adquirido em diversos países, assessorando comissões da verdade, programas de reparação e outros mecanismos de justiça de transição. O ICTJ trabalha em parceria com governos, atores da sociedade civil e outros na defesa dos direitos de vítimas e na busca de soluções integradas para promover a prestação de contas e criar sociedades mais justas e pacíficas.

Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores

A Agência Brasileira de Cooperação (ABC), que integra a estrutura do Ministério das Relações Exteriores (MRE), tem como atribuição negociar, coordenar, implementar e acompanhar os programas e projetos brasileiros de cooperação técnica, executados com base nos acordos firmados pelo Brasil com outros países e organismos internacionais. Para desempenhar sua missão, a ABC se orienta pela política externa do MRE e pelas prioridades nacionais de desenvolvimento, definidas nos planos e programas setoriais de Governo.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) é a rede global de desenvolvimento da Organização das Nações Unidas, presente em 166 países. Seu mandato central é o combate à pobreza e a promoção do desenvolvimento humano, em contexto de governabilidade democrática. Trabalhando ao lado de governos, iniciativa privada e sociedade civil, o PNUD conecta países a conhecimentos, experiências e recursos, ajudando pessoas a construir uma vida digna e trabalhando conjuntamente nas soluções traçadas pelos países-membros para fortalecer capacidades locais e proporcionar acesso a seus recursos humanos, técnicos e financeiros, à cooperação externa e à sua ampla rede de parceiros.

Sumário

Capítulo 1. O Direito à Verdade	1
O que é o Direito à Verdade?	3
Aspectos do Direito à Verdade	3
Em Busca do Direito à Verdade	3
Limitações no Estabelecimento Judicial da Verdade	4
Porque a Verdade Importa?	4
Fontes do Direito à Verdade	4
Capítulo 2. O Que São Comissões da Verdade?	7
Objetivos das Comissões da Verdade	9
Quando e Como Comissões de Verdade São Estabelecidas?	9
Comissões da Verdade “Advindas de Baixo” do Aparelho de Estado	10
Principais Características de uma Comissão da Verdade	10
Assegurando a Força de uma Comissão da Verdade	11
Equidade Processual	12
Comissões da Verdade e Reconciliação	12
Capítulo 3. Assegurando a Legitimidade e a Independência de uma Comissão da Verdade	13
Uma Abordagem Consultiva para Reforçar a Legitimidade	15
A Independência Política e Operacional da Comissão	16
Os Riscos da Dependência Política	16
Autonomia Financeira e Operacional	16
Princípios Orientadores para Manter a Independência de uma Comissão da Verdade	17
Selecionando Comissionados	17
Critério de Seleção dos Comissionados	18
Algumas Boas Práticas na Nomeação de Comissionados	19
Capítulo 4. O Mandato Legal de uma Comissão da Verdade: Objetivos, Funções, Competência e Poderes	21
Objetivos de uma Comissão da Verdade	23
Funções	23
Competência	25
Poderes, Sanções e Proteções	25
Capítulo 5. Um Momento Crítico: a Criação da Comissão da Verdade	29
Normas, Políticas, Procedimentos e Planos de Trabalho	31
Orçamento	32

Conscientização e Sensibilização Inicial da Opinião Pública	32
Mapeamento e Pesquisa de Contexto	33
Explorando Costumes Locais	34
Grupos de Apoio e Assessoria	34
Capítulo 6. Do Estabelecimento às Operações Regulares da Comissão	35
Fase de Implantação	37
Operações Regulares	38
Capítulo 7. Estrutura Organizacional de uma Comissão da Verdade	41
Características Organizacionais Gerais de uma Comissão da Verdade	43
Principais Funções e Posições Dentro da Estrutura de uma Comissão da Verdade	43
Escritórios Fixos e Equipes Itinerantes	45
Capítulo 8. Atividades de Extensão e Comunicação: Parcerias com a Sociedade Civil	47
As Atividades de Extensão e Sensibilização e sua Importância	49
Objetivos dos Programas de Extensão	49
Aspectos Operacionais da Extensão	50
Formulando a Estratégia da Comunicação	50
Divulgação e Relações com a Mídia	50
Contribuição da Sociedade na Apuração da Verdade	51
Capítulo 9. Comissões da Verdade e Diversidade	55
Assegurando a Perspectiva de Gênero nas Comissões da Verdade	57
Garantindo o Cumprimento dos Direitos da Criança em Comissões da Verdade	58
Assegurando o Cumprimento dos Direitos dos Povos Indígenas	60
Capítulo 10. O Relatório Final e a Pós-Vida de uma Comissão da Verdade	63
Os Conteúdos de um Relatório Final	65
Estrutura do Relatório Final	65
Escrevendo e Compilando o Relatório Final	66
Lançando o Relatório Final	66
Assegurando que as Mensagens Alcancem o Público Mais Amplo Possível	67
Aceitação dos Resultados e Implementação das Recomendações	68
Monitorando a Implementação	68
Dissolvendo uma Comissão da Verdade	69
Tarefas para uma Instituição Sucessora	69
Definindo as Bases para as Exumações, Comemorações e Acesso Público às Declarações das Testemunhas	70
Recursos Adicionais	73
Tabela 1: Diagrama Organizacional da Comissão da Verdade e Reconciliação do Peru	46
Tabela 2: Apresentação do Relatório Final	67



Capítulo 1

O Direito à Verdade

“Aqui em Ayacucho, todos vão ao cemitério no Dia dos Mortos, mas eu não sei se devo ir. Eu não sei se devo levar flores para algum lugar. Nem mesmo agora eu não sei, as vezes simplesmente fico pensando . . .”.

Testemunho de Liz Rojas Valdez sobre o desaparecimento de sua mãe. Comissão de Verdade e Reconciliação do Peru

O que é o Direito à Verdade?

Vítimas de graves violações dos direitos humanos e de sérias violações do direito humanitário internacional, assim como seus familiares, têm o direito a uma reparação efetiva. Isso inclui o direito de conhecer a verdade sobre os abusos que sofreram, incluindo a identificação dos perpetradores, as causas que deram origem a tais violações e, quando for o caso, o destino final ou o paradeiro de vítimas de desaparecimento forçado.

Este direito tem sido reconhecido em decisões judiciais por tribunais de vários países, e também por órgãos judiciais internacionais. Embora os elementos centrais deste direito estejam bem estabelecidos, continuam a evoluir e podem ser caracterizados de modo diferente em alguns sistemas legais.

Aspectos do Direito à Verdade

O direito —mais explicitamente reconhecido em resposta aos desaparecimentos forçados— aplica-se também a outras graves violações. Alguns aspectos são cada vez mais aceitos em nível internacional:

- O direito está associado a uma solução que inclui o direito à investigação eficaz, à verificação dos fatos, à abertura de arquivos secretos e divulgação da verdade e à reparação.
- As vítimas e suas famílias têm o direito imprescritível de saber a verdade sobre as circunstâncias nas quais as violações dos direitos humanos tiveram lugar.¹
- Conecta-se ao direito dos familiares e das comunidades celebrar vidas e lamentar perdas humanas de modo culturalmente apropriado e dignificante.
- Além das vítimas individuais, suas famílias e comunidades, a sociedade em geral também tem o direito de saber a verdade sobre as violações dos direitos humanos.²
- Alguns sistemas jurídicos consideram o direito à verdade como integrante do direito à liberdade de informação e à liberdade de expressão.³
- As anistias não podem ser invocadas para proibir o julgamento de certos crimes internacionais, incluindo certos crimes de guerra, crimes contra a humanidade e genocídio.⁴ Como tal, a proibição de anistia para tais crimes também está relacionada ao direito à verdade no que se refere à verificação dos fatos em questão.⁵
- O Estado tem o dever de preservar a prova documental, seja para celebrar ou recordar, protegendo e garantindo o acesso adequado aos arquivos com informações sobre as violações.⁶

Em Busca do Direito à Verdade

Deve-se buscar obter e garantir o direito à verdade tanto por meio de processos judiciais quanto não-judiciais. O Estado deve tentar apurar a verdade sobre os abusos e violações independentemente de julgamentos criminais serem possíveis.

Conhecer a verdade “em sua máxima extensão possível” inclui a tentativa de estabelecer:

1 NAÇÕES UNIDAS. 2005. *Informe de Diane Orentlicher, especialista independente encarregada de atualizar o conjunto de princípios para a luta contra a impunidade. Conjunto de princípios atualizado para a proteção e promoção dos direitos humanos mediante a luta contra a impunidade*. Doc. E/CN.4/2005/102/Add.1. 8 de fevereiro de 2005. Princípio 4.

2 *Id.*

3 NAÇÕES UNIDAS. 2005. *O direito à verdade*. Doc. E/CN.4/RES/2005/66. 20 de abril de 2005. Preâmbulo.

4 Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, de 17 de julho de 1998. Promulgado no Brasil por meio do Decreto Nº 4.388, de 25 de setembro de 2002.

5 NAÇÕES UNIDAS. 2007. Aplicação da Resolução 60/251 da Assembleia Geral, de 15 de março de 2006, intitulada “Conselho de Direitos Humanos”. *O direito à verdade*. Informe da Oficina do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos. Doc. A/HRC/5/7. 7 de junho de 2007. Par. 10.

6 Supra nota 1, princípio 3.

- A identidade dos perpetradores;
- As causas que levaram aos abusos;
- As circunstâncias e fatos das violações;
- O destino final e o paradeiro das vítimas, no caso de desaparecimentos forçados.⁷

Limitações no Estabelecimento Judicial da Verdade

Embora os tribunais possam ser usados para estabelecer fatos, pode haver algumas limitações inevitáveis:

- O Poder Judiciário pode estar temporariamente incapaz de proceder com julgamentos eficazes, como em casos de Estados passando por instabilidade civil;
- Os julgamentos podem ser limitados a casos notórios ou a perpetradores mais facilmente identificados, negligenciando muitas vítimas;
- Os julgamentos estabelecem os fatos utilizando técnicas judiciais, o que pode ser inadequado para o reconhecimento das experiências pessoais, culturais ou psicológicas das vítimas.

Medidas extrajudiciais podem ser requeridas para satisfazer o direito à verdade, e incluem:

- Estabelecer comissões da verdade e outras comissões de inquérito não-judiciais;
- Reforçar as leis que protegem a liberdade de informação e de expressão;
- Incentivar expressões de recordação e celebração, tais como memoriais e museus.

Porque a Verdade Importa?

Estabelecer a verdade e a responsabilidade por graves crimes auxilia as comunidades a entender as causas dos abusos sofridos e a acabar com elas: sem o conhecimento exato das violações do passado é difícil evitar sua recorrência. A verdade pode auxiliar no processo de superação após eventos traumáticos, pode restaurar a dignidade pessoal (muitas vezes, após muitos anos de estigmatização) e proteger contra a impunidade e a negação.

Estabelecer a verdade pode iniciar o processo de reconciliação, ao contrário da negação e do silêncio, que podem aumentar a desconfiança e a polarização. A confiança dos cidadãos em uma ordem política será mais provável se esta for baseada na transparência e na satisfação pública.

Fontes do Direito à Verdade

O direito à verdade não foi objeto de nenhuma convenção internacional específica. O debate jurídico no que tange ao direito à verdade ou deriva de vários direitos amplamente reconhecidos na legislação internacional dos direitos humanos, tais como o direito à reparação, o direito de receber e transmitir informações e o direito ao devido processo legal, ou refere-se a um direito autônomo, independente ou em adição a estes outros direitos. De qualquer forma, os principais elementos deste direito são bem aceitos. Há também referências explícitas em tratados sobre o direito de conhecer determinados fatos, incluídas em instrumentos como o Protocolo Adicional I às Convenções de Genebra⁸ e a Convenção Internacional para a Proteção de todas as Pessoas contra o Desapareci-

⁷ NAÇÕES UNIDAS. 2011. Resolução 9/11 da Comissão de Direitos Humanos. *O direito à verdade*. Doc. A/HRC/RES/9/11. 24 de setembro de 2008. Neste contexto, um importante procedimento legal inclui a realização de exumações e a busca pelos desaparecidos.

⁸ Protocolo I Adicional às Convenções de Genebra de 12 de Agosto de 1949 relativo à Protecção das Vítimas dos Conflitos Armados Internacionais (Protocolo I), 1125 UNTS 3, entrou em vigor em 7 de dezembro de 1978.

mento Forçado (ICCPED),⁹ que estabelecem o direito dos parentes do desaparecido a serem informados sobre o destino e o paradeiro de seus entes queridos.

Mais especificamente, e em um importante desenvolvimento, a Convenção Internacional para a Proteção de todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado confirma o direito à verdade como um direito obrigatório em si mesmo. A Convenção entrou em vigor em dezembro de 2010, e reconhece às vítimas o direito de saber a verdade a respeito das circunstâncias dos desaparecimentos forçados, do progresso e dos resultados das investigações, bem como o destino das pessoas desaparecidas. Define também as obrigações dos Estados partícipes, incluindo os deveres de restituição e as garantias de não-repetição.

Muitas resoluções da ONU e relatórios de especialistas independentes contêm declarações explícitas sobre o direito à verdade. Seguindo resoluções do Conselho de Direitos Humanos, a Assembleia Geral da ONU enfatizou sobre o Direito à Verdade que a comunidade internacional deve “se esforçar para reconhecer o direito das vítimas de graves violações dos direitos humanos, de suas famílias e da sociedade de saberem a verdade da forma mais completa possível”.¹⁰

Embora não haja convenção internacional específica a respeito do direito à verdade (e as declarações da ONU não são acordos vinculativos), alguns tribunais regionais e nacionais confirmaram a exigibilidade deste direito em suas jurisdições.

A Comissão e a Corte do Sistema Interamericano de Direitos Humanos confirmaram que o direito à verdade é estabelecido pela Convenção Americana sobre Direitos Humanos,¹¹ sob o abrigo das disposições que abrangem o direito a um julgamento justo, à liberdade de pensamento e expressão, e ao direito à proteção da justiça.

Em uma série de casos, a Corte Interamericana de Direitos Humanos confirmou o direito à verdade das vítimas, de seus familiares e da sociedade. A Corte decidiu que:

- O Estado é obrigado a fornecer para as famílias das vítimas a verdade sobre as circunstâncias que envolvem os crimes.¹²
- O resultado de todos os processos deve ser divulgado ao público para que a “sociedade conheça a verdade”.¹³
- A sociedade tem o direito de saber a verdade sobre os crimes para preveni-los no futuro.¹⁴
- As leis de anistia que impedem a investigação dos fatos sobre graves violações de direitos humanos e o estabelecimento de responsabilidades não estão autorizadas sob o direito internacional dos direitos humanos.¹⁵

Alguns tribunais nacionais também afirmam o direito à verdade. Na Argentina, a Suprema Corte sustentou, no caso “Simon”,¹⁶ que leis de anistia que protegem os perpetradores de crimes contra a humanidade são inconstitucionais. No Peru, o Tribunal Constitucional, no caso “Villegas Namuche”,¹⁷ reconheceu o direito à verdade como um “direito fundamental” diretamente protegido pela Constituição. Na Colômbia, o Tribunal Constitucional afirmou, no caso sobre a “Lei de Justiça e Paz”, que nem mesmo a prioridade política de contribuir para a desmo-

9 Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra Desaparecimentos Forçados, 20 de dezembro de 2006, E/CN.4/2005/WG.22/WP.1/Rev.4. Até 3 de março de 2013, 95 Estados haviam assinado a convenção e 37 haviam ratificado.

10 Supra nota 7.

11 Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Promulgado no Brasil por meio do Decreto No. 678, de 6 de novembro de 1992.

12 CORTE IDH. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*: Sentença de 29 de julho de 1988. Série C, No. 4, para. 77.

13 CORTE IDH. *Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala*. Sentença de 25 de novembro de 2003. Série C, No. 101, para. 274-275.

14 CORTE IDH. *Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala*. Sentença de 25 de novembro de 2000. Série C, No. 91, para. 77.

15 CORTE IDH. *Caso Barrios Altos vs. Peru*: sentença de 14 de março de 2001. Serie C, No. 75.

16 Suprema Corte de Justiça da Argentina. *Simón, Julio Héctor y otros s/ privación ilegítima de la libertad, etc.* Caso S. 17.768, 14 de junho de 2005.

17 Tribunal Constitucional do Peru. *Genaro Villegas Namuche*. Caso No. 2488-2002-HC/TC, 18 de março de 2004.

bilização de grupos armados ilegais extingue a obrigação do Estado de buscar a verdade sobre os desaparecidos.¹⁸ Na África do Sul, o Tribunal Constitucional, no caso “McBride”, manteve os direitos das vítimas, dos meios de comunicação e do público de falarem a verdade sobre os crimes, mesmo que tenham sido objeto de anistia.¹⁹ Neste caso o tribunal considerou que contar a verdade consistia em base moral necessária para a transição da injustiça do apartheid para a democracia e o constitucionalismo.

Alguns países, como Guatemala e Brasil, justificam a criação de comissões da verdade no reconhecimento explícito de que seus cidadãos têm direito à verdade. Os tratados de paz da Guatemala de 1994 incluíram um “acordo para a criação da comissão para esclarecer violações passadas dos direitos humanos”, reconhecendo que “o povo da Guatemala tem o direito de saber toda a verdade concernente a esses eventos, esclarecimento que irá ajudar a evitar a repetição desses acontecimentos tristes e dolorosos e reforçar o processo de democratização da Guatemala”.²⁰

No Brasil, a produção de verdade oficial iniciou-se pelo trabalho das comissões que reparação (Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos, de 1995, e a Comissão de Anistia do Ministério da Justiça, de 2001). Essas comissões possuem competência para reconhecer as violações causadas ou não impedidas pelo Estado e promover sua devida reparação. Em 2011, a lei que cria a Comissão Nacional da Verdade indica que a Comissão será estabelecida “com o objetivo de tornar efetivo o direito à memória e à verdade histórica, e promover a reconciliação nacional”.²¹

18 Corte Constitucional da Colômbia. *Gustavo Gallón Giraldo y Otros v. Colombia*. Sentença No. C-370/2006, 18 de maio de 2006.

19 Corte Constitucional da África do Sul (Constitutional Court of South Africa). *The Citizen 1978 (Pty) Ltd and others v. McBride*. Caso CCT 23/10, 2011, ZACC 11, 8 de abril de 2011.

20 Acuerdo sobre el establecimiento de la Comisión para el esclarecimiento histórico de las violaciones a los derechos humanos y los hechos de violencia que han causado sufrimientos a la población guatemalteca, UN Doc. A/48/954-S/1994/751, 23 de junho de 1994.

21 Comissão Nacional da Verdade criada por meio da Lei No. 12.528 de 18 de novembro de 2011, www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12528.htm



Capítulo 2

O Que São Comissões da Verdade?

“Se estabelecerá uma Comissão de Verdade e Reconciliação para lidar com a impunidade, romper o ciclo de violência, promover um espaço para que tanto as vítimas como os perpetradores das violações dos direitos humanos contem sua história e obtenham uma imagem clara do passado que facilite a superação e reconciliação genuínas”.

Artigo VI(2), Acordo de paz entre o governo de Serra Leoa e a Frente Revolucionária Unida (FRE), 1999

As comissões da verdade são investigações oficiais temporárias, estabelecidas para determinar fatos, causas e consequências de violações de direitos humanos ocorridas no passado.²² 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

22 Para outras definições de comissões da verdade ver Hayner, Priscilla B. *Unspeakable Truths: Transitional Justice and the Challenge of Truth Commissions*. 2nd Ed. (Nova York: Routledge, 2010) [em diante *Unspeakable Truths*]; Teitel, R. G., "Human Rights in Transition: Transitional Justice Genealogy," *Harvard Human Rights Journal*, 16(69), 69–94 (2003); Freeman, Mark. *Truth Commissions and Procedural Fairness* (New York: Cambridge University Press, 2006); ICTJ, "Truth Commissions," Fact Sheet Series (2008).

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 resultado de um processo judicial.²³ 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”,²⁴ 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 juizes em 1985.²⁵ 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

- *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.

23 Comissão de Verdade e Reconciliação do Canadá estabelecida em 2009 como resultado de um acordo judicial entre o Governo do Canadá, cinco igrejas cristãs e a Assembleia das Primeiras Nações. *Schedule N of the Indian Residential Schools Settlement Agreement*, 7 de janeiro de 1998, www.trc.ca/websites/trcinstitution/index.php?p=7

24 Guatemala: Nunca Más, Informe do Projeto de Recuperação da Memória Histórica (REMHI), 1998.

25 *Comisión de la verdad sobre los hechos del Palacio de Justicia “Que Cese el Fuego”* estabelecida em 2005 pela Suprema Corte de Justiça da Colômbia.

- *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;
 - 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.



Capítulo 3

Assegurando a Legitimidade e a Independência de uma Comissão 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

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”.²⁶

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.²⁷

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.²⁸ 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.

26 NAÇÕES UNIDAS. 2007. Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, Resolução da Assembleia Geral 61/295, 7 de setembro de 2007, A/RES/61/295. Ver Art. 19.

27 Regulamento da UNTAET No. 2001/10 no Estabelecimento da Comissão de Acolhimento, Verdade e Reconciliação no Timor Leste, UNTAET/REG/2001/10, Seção 4.

28 Comissão de Verdade e Reconciliação da República Democrática do Congo (Commission Vérité et Réconciliation de la République Démocratique du Congo) criada pela Lei No. 04/018, <http://www.leganet.cd/Legislation/DroitPenal/Loi01.18.30.07.2004.CVR.htm>

No Brasil, a Comissão da Verdade surge de uma demanda da sociedade civil durante a Conferência Nacional de Direitos Humanos de 2008.²⁹ 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,³⁰ 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 2011.³¹ 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;
- 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.

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:

29 XI Conferência Nacional dos Direitos Humanos, realizada em Brasília/DF, de 15 a 18 de dezembro de 2008, http://portal.mj.gov.br/sedh/11cndh/site/_index.html

30 Secretaria dos Direitos Humanos da Presidência da República, Terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos, PNDH-3, Decreto nº 7.037/2009, atualizado pelo Decreto nº 7.177/2010, <http://portal.mj.gov.br/sedh/pndh3/pndh3.pdf>

31 Supra nota 21.

- *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 escritos 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.

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.
- *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.

Algumas Boas Práticas na Nomeação de Comissionados

África do Sul

A Comissão da Verdade e Reconciliação da África do Sul foi formada em 1995 para estabelecer os fatos e reconhecer crimes políticos cometidos em defesa do apartheid ou na luta contra o mesmo.³² Assim descreve Priscilla Hayner sobre o processo de seleção dos seus integrantes: “A Comissão Sul Africana foi a primeira a conceber um processo baseado em um painel de seleção independente e em entrevistas públicas de finalistas. A legislação que lhes conferia poderes apenas mencionava que os comissionados 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 trezentos nomes, que foram reduzidos a cinquenta candidatos. Estes foram entrevistados em sessões públicas seguidas de perto pela imprensa. A banca, em seguida, enviou uma lista de vinte e cinco nomes para o presidente Nelson Mandela para a nomeação final de dezessete pessoas. Para proporcionar o equilíbrio geográfico e político, Mandela incluiu dois membros que não passaram pelo processo de seleção completo”.³³

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.³⁴ De acordo com Hayner: “um representante especial do Secretário-Geral em Freetown 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. Tanto os membros nacionais quanto internacionais foram formalmente nomeados pelo presidente”.³⁵

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,³⁶ 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.

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.

32 Mandato da Comissão de Verdade e Reconciliação da África do Sul. *Promotion of National Unity and Reconciliation Act 34 of 1995*. 19 de junho de 1995, seção 7(2)(b).

33 *Unspeakable Truths*, p. 212.

34 Mandato da Comissão de Verdade e Reconciliação de Serra Leoa. *Sierra Leone Truth and Reconciliation Commission Act*, Fevereiro de 2000, www.sierra-leone.org/Laws/2000-4.pdf, Seção 3(1).

35 *Unspeakable Truths*, 212, citando o Mandato da Comissão de Verdade e Reconciliação de Serra Leoa.

36 *Supra* nota 27, seção 4.



Capítulo 4

O Mandato Legal de uma Comissão da Verdade: Objetivos, Funções, Competência e Poderes

“2 (1). Por meio da presente se estabelece a Comissão de Verdade e Reconciliação como pessoa jurídica. [. . .]

3 (1). Os objetivos da Comissão serão promover a unidade nacional e a reconciliação em um espírito de entendimento que transcende os conflitos e as divisões do passado . . . ”.

Capítulo 2, Mandato da Comissão de Verdade e Reconciliação da África do Sul, 1995

As comissões da verdade são estabelecidas por mandato legal, normalmente sancionadas por decreto executivo ou por lei. As decisões tomadas pelos principais interessados e aqueles que redigem a lei no início de seu mandato moldam o futuro das investigações e sua eficácia. Este capítulo descreve os objetivos da comissão, suas funções, seu escopo e seus poderes.

Objetivos de uma Comissão da Verdade

Os objetivos gerais de uma comissão da verdade são normalmente referidos no preâmbulo do mandato e em suas considerações iniciais e devem orientar os membros da comissão. Apesar de mandatos abordarem por vezes objetivos diferentes, esses três são recorrentes na maioria das comissões:

- *Estabelecimento e explicação dos fatos*: a função principal de uma comissão da verdade é averiguar os fatos. Mandatos diferem no significado dos fatos, na sua classificação jurídica ou na profundidade da explicação requerida.
- *Proteção, reconhecimento e restauração dos direitos das vítimas*: esta função distingue as comissões da verdade dos tribunais de justiça e júris consultivos, colocando os direitos das vítimas e suas experiências no centro do trabalho da comissão.
- *Mudança social e política positiva*: alguns mandatos encarregam às comissões o dever de sugerir formas de contribuir para a reconciliação, a reforma, a democracia e a prevenção da recorrência de abusos.

Estes objetivos são tanto complexos quanto sutis, e dependem do ambiente político. Os mandatos geralmente possuem uma abordagem simples e confirmam que os objetivos gerais são uma “contribuição” para considerações posteriores de modo algum imperativos. É essencial que os objetivos da Comissão sejam claros e sucintos para garantir que todos os participantes tenham uma expectativa realista sobre o impacto que suas contribuições poderão vir a ter.

Funções

As funções de uma comissão da verdade referem-se às atividades necessárias para atingir seus objetivos. Esclarecer essas atividades em um mandato fornece orientações para os comissionados, especialmente sobre como planejarão a investigação, a distribuição dos recursos alocados e estabelecerão a estrutura organizacional necessária para realizar o trabalho.

Algumas das funções estabelecidas nos mandatos das comissões incluem:

- *Preparar relatório estabelecendo registro histórico preciso e imparcial das violações de direitos humanos* – Comissões da verdade relatam sobre o contexto, as causas, as circunstâncias, a natureza e a extensão das violações dos direitos humanos investigadas. Trata-se do principal produto da comissão e deve se tornar um importante documento nacional. O relatório da Comissão da Verdade Argentina sobre Desaparecidos, conhecido como “Nunca Más!”,³⁷ é amplamente utilizado para a educação cívica no país e é reproduzido regularmente. Os relatórios têm evoluído ao longo do tempo de um único livro, como no caso da comissão argentina, para grandes coleções com vários volumes, versões resumidas, versões em áudio e vídeo, desenhos animados e versões editadas para públicos específicos.
- *Coletar informações* – O mandato deve autorizar a comissão a investigar violações de direitos humanos, estratégias políticas, locais históricos, casos específicos e as consequências dos abusos. A comissão deve obter informações sobre eventos históricos por meio de entrevistas com testemunhas e sobreviventes, análise de documentos e visitas a lugares que possam conter evidências, tais como locais de detenção e cemitérios clandestinos. Deve ser capaz de desempenhar essas funções com a cooperação de autoridades governamentais. Entre as funções, a mais crítica refere-se à coleta de depoimentos de pessoas que estiveram diretamente envolvidas nas violações:

37 Supra nota 24.

vítimas, testemunhas e perpetradores. Para executá-la de forma eficaz, a comissão deve elaborar procedimentos detalhados e protocolos para as entrevistas, bem como bancos de dados para gravar, armazenar e analisar informações.

- *Proteger a integridade e o bem-estar das vítimas* – É importante que as comissões da verdade coletem informações das vítimas e testemunhas de modo a não apresentar qualquer perigo para sua segurança pessoal ou sua integridade. A comissão deve garantir que as vítimas não sejam tratadas meramente como fontes, mas como parceiros valiosos e cidadãos plenos, cuja dignidade humana é explicitamente reconhecida. Vítimas de atrocidades em massa são geralmente grupos mais vulneráveis e marginalizados na sociedade, e uma comissão da verdade deve avaliar suas necessidades e solicitar seu testemunho em termos cuidadosos e respeitosos. A comissão deve criar um ambiente seguro para que as vítimas sintam-se à vontade para falar sobre suas experiências, podendo requerer, entre outros, apoio à saúde mental, proteção física, informações jurídicas, serviço social e, em alguns casos, apoio financeiro. Esta rede de suporte deve prestar especial atenção às necessidades das mulheres, crianças, povos indígenas e outros grupos vulneráveis. Embora a comissão deva sempre aceitar o testemunho de boa-fé e reconhecer o sofrimento das vítimas, deve sempre tratar o testemunho de forma objetiva, considerando a necessidade de comprovar as informações, além de outras medidas que garantam a objetividade.
- *Realizar atividades educativas de sensibilização* – A comissão deve ser autorizada a se dirigir ao público através de comunicados, da mídia, e por meio de atividades educativas de sensibilização. Inicialmente as comissões da verdade desenvolviam suas atividades sem o envolvimento do público, porém, desde a experiência sul-africana, têm sido comum para as comissões da verdade se envolver em atividades de sensibilização com parceiros e de divulgação por meio da mídia, websites e materiais impressos. As audiências públicas têm se mostrado uma atividade de grande potencial de divulgação e sensibilização, proporcionando às vítimas a oportunidade de falar com sua própria voz e atingir a sensação pessoal de vindicação, ao mesmo tempo em que educa o público. A Comissão da Verdade e Reconciliação peruana realizou parceria com grandes universidades de todo o país para recrutar e treinar “Voluntários da Verdade”. Milhares de jovens estudantes forneceram apoio às audiências públicas, ajudaram as vítimas a comparecer perante a comissão e auxiliaram na divulgação de informações a respeito do trabalho da comissão.
- *Oferecer propostas de políticas para garantir a não-repetição das violações* – As comissões da verdade podem evitar a repetição das violações por meio das recomendações que abordam as causas do conflito e que promovem o respeito pelo Estado de Direito. No final de uma investigação, os comissionados devem avaliar as responsabilidades institucionais pelos abusos e recomendar as medidas necessárias ou reformas para evitar futuros abusos. As comissões normalmente fazem recomendações de apoio ao Estado de Direito, à reforma dos órgãos de segurança, à promoção da boa governança e do combate à corrupção, ao aprimoramento do respeito pelos direitos humanos e chama a atenção para desafios específicos enfrentados por populações vulneráveis como indígenas, crianças, jovens e mulheres.
- *Apoiar o trabalho do sistema de justiça* – Uma comissão da verdade pode desempenhar um papel significativo no combate à impunidade e cooperar com o trabalho dos tribunais de justiça por meio da pesquisa meticulosa e da documentação dos abusos e violações e dos locais onde estas ocorreram (por exemplo, algumas comissões descobriram sepulturas clandestinas através de suas investigações), as quais podem ser fornecidas como prova para promotores de justiça. Segundo as realidades concretas de cada país, pode ser possível instalar processos criminais quando existir um sistema judicial em funcionamento, provas suficientes e vontade política. As comissões podem também fazer recomendações para demitir ou impedir que perpetradores tenham acesso a cargos públicos, ou ainda implantar programas de veto como parte da reforma das instituições de segurança, de justiça, entre outras.
- *Promover a reconciliação popular ou nacional* – Muitas comissões da verdade têm entre suas tarefas a organização de atividades para promover a reconciliação, a tolerância e a cicatrização das feridas entre indivíduos, comunidades e partes de um conflito. Elas podem fornecer um fórum de conciliação para oportunizar a ambos os

lados ouvir os agravos, recomendar medidas para a reintegração dos ofensores e organizar eventos para promover a compreensão e a tolerância em nível local e nacional. No Timor Leste, a Comissão de Acolhimento, Verdade e Reconciliação, em parceria com as comunidades indígenas, reintegrou ofensores cujos delitos foram considerados leves e que queriam voltar para suas casas e fazer as pazes com os ofendidos. No Peru, a Comissão da Verdade e Reconciliação propôs que a melhor forma de contribuir para a reconciliação entre o governo e os cidadãos seria pela reformulação das instituições do Estado.³⁸

Competência

Cada mandato legal que cria uma comissão da verdade estabelece:

- os tipos de violações nas quais a comissão centrará seus trabalhos;
- o período de tempo que a comissão investigará;
- as partes envolvidas que a Comissão examinará;
- o território em que as violações ocorreram.

O arcabouço legal deve ser forte, mas ao mesmo tempo flexível na definição dos tipos de violações e nas questões analisadas, de modo a não ser exaustivo. Isto significa que o mandato, embora identifique certas violações consideradas de particular interesse, deve permitir aos comissionados a possibilidade de examinar outras sérias condutas. Por exemplo, o mandato da comissão peruana usou os termos “tortura e outros graves danos” como forma de permitir que a comissão investigasse a violência sexual sem que fosse expressa especificamente no mandato.³⁹

As datas de início e término do período de tempo sob investigação variam muito entre as comissões. Algumas examinaram violações que cobriram períodos de 40 anos, enquanto outras se concentraram em semanas. Períodos mais longos tornam as investigações mais complexas e a comissão deve estar suficientemente equipada para analisar criticamente as experiências que deram origem aos abusos.

As primeiras comissões, como a Comissão Argentina sobre Desaparecidos, focaram-se apenas em abusos cometidos por agentes do governo. No entanto, as comissões subsequentes têm demonstrado o valor de investigar todas as violações que tenham causado sofrimento para a sociedade, tenham sido elas atos de agentes estatais ou não-estatais, incluindo violentos grupos antigovernamentais e paramilitares.

Até hoje todas as comissões têm se focado no território do país que estabelece a investigação. No entanto, muitos conflitos ou abusos atravessaram fronteiras ou envolveram pessoas de outros países. Pode haver casos em que uma comissão da verdade deva incluir em seu mandato a possibilidade de cooperação de outros países para obter informações sobre casos específicos.

Poderes, Sanções e Proteções

Uma comissão da verdade deve ter os poderes necessários para conduzir investigações eficazes e independentes. Também deve cumprir certos procedimentos para proteger os direitos das vítimas e testemunhas durante as investigações, audiências e a condução geral dos trabalhos da comissão.

- *Poderes de investigação* – A comissão da verdade deve estar autorizada a coletar informações a partir de qualquer fonte, incluindo autoridades governamentais. Para algumas comissões são conferidos poderes para obrigar a produção de provas e testemunhos. Outras têm que contar com a colaboração e boa vontade das testemunhas,

38 Informe final da Comissão de Verdade e Reconciliação do Peru, 28 de agosto de 2003.

39 Comissão de Verdade e Reconciliação do Peru criada por meio do Decreto Supremo N° 065-2001-PCM, de 4 de junho de 2001.

organizações, Forças Armadas e órgãos governamentais. Em todos os casos, uma comissão deve desenvolver relações de cooperação com as autoridades competentes e com a sociedade civil.

No plano ideal, uma comissão deveria ter as seguintes competências para a realização de investigações eficazes:

- *Poder de coerção*: Deveria incluir o poder de convocar pessoas para comparecer perante a comissão com o objetivo de providenciar provas e produzir peças ou documentos sempre que apropriado. Além disso, membros da equipe da comissão deveriam poder obter ordens judiciais para procurar esse tipo de material quando for o caso.
- *Procedimentos forenses*: Deveria estar autorizada a realizar exames forenses, incluindo exumações, em conformidade com a lei, em cooperação com as autoridades judiciais e respeitando os desejos dos familiares de desaparecidos.
- *Obrigação de cooperar*: Todos, incluindo membros de partidos políticos e funcionários do governo, deveriam estar obrigados a cooperar com a comissão, fornecendo acesso irrestrito a qualquer informação com a finalidade de cumprir o mandato legal estabelecido. Leis relativas a sigilo de informação, como as relacionadas à segurança nacional, não deveriam ser aplicadas a qualquer assunto objeto de investigação da comissão da verdade. No entanto, a comissão deve tratar todas as informações que recebe com o maior cuidado para evitar danos à privacidade e à integridade das pessoas.
- *Realização de audiências públicas* – As audiências de uma comissão devem ser abertas tanto para o público quanto para os meios de comunicação, a menos que os comissionados entendam que determinada audiência não será do interesse da justiça ou poderá prejudicar alguém. Audiências que envolvam menores de idade devem ser fechadas ao público ou conduzidas de modo a garantir o anonimato do declarante. Testemunho sobre casos de violência sexual são normalmente restritos, a não ser que as vítimas (maiores de idade) solicitem testemunhar em público para compartilhar suas histórias.

Os critérios da comissão para a seleção de vítimas que prestarão testemunho devem ser divulgados. Todas as pessoas convidadas a depor devem ser plenamente informadas com antecedência sobre os procedimentos e seus direitos ou deveres. As vítimas devem receber apoio médico, psicológico ou emocional.

A comissão deve também contatar as vítimas após o seu testemunho para garantir que seu bem-estar não foi comprometido e oferecer aconselhamento caso necessário.

- *Direitos processuais* – A equidade processual deve ser respeitada durante a condução dos trabalhos de uma comissão da verdade, especialmente quando da publicação de conclusões e recomendações:
 - *Direito a ser ouvido*: Sempre que uma comissão contempla tomar uma decisão ou recomendação que pode ser prejudicial a alguém, essa pessoa, juntamente com qualquer vítima associada, deve ter garantida a oportunidade de se fazer representar e/ou comparecer a uma audiência.
 - *Direito contra a autoincriminação*: Se a testemunha é obrigada a comparecer perante a comissão e a responder perguntas que podem ser incriminadoras, tais respostas não devem ser admitidas como evidência contra a pessoa em processo judicial ulterior. A comissão só deve utilizar esse procedimento quando tal informação for necessária e justificável para atingir seus objetivos; ou então quando uma pessoa se recusa a responder ao questionamento sob a alegação indevida de autoincriminação. Esta medida é muitas vezes referida como “uso da imunidade”.
 - *Direito à representação legal*: Qualquer pessoa interrogada por um investigador, ou que tenha sido chamada perante a comissão, deve ter direito à representação legal, mesmo se carente de recursos financeiros. Neste caso, uma comissão deverá nomear um representante legal, se ficar comprovado tratar-se de interesse da justiça.

- *Proteção de testemunhas* – Um programa de proteção a testemunhas deve ser estabelecido para as testemunhas essenciais quando existirem ameaças claras a sua segurança. A proteção eficaz das testemunhas e da informação é vital, especialmente quando uma comissão está investigando assuntos delicados e relacionados a pessoas poderosas. Testemunhas que têm medo podem não contar toda a verdade, podem fabricar informações para protegerem a si próprios e seus familiares, ou podem evitar a comissão completamente. Sempre que uma comissão não puder fornecer uma eficiente proteção às testemunhas, deverá ser capaz de garantir a mais estrita confidencialidade em relação às identidades das testemunhas mais suscetíveis.
- *Sanções* – Deve ser prevista a punição de crimes cometidos contra a comissão da verdade, incluindo: a obstrução do desempenho das funções da comissão, prestar informações falsas voluntariamente, não obedecer a uma intimação, divulgar informações confidenciais e destruir provas ou arquivos.
- *Proteção para comissionados* – Comissionados e funcionários devem gozar de uma medida de proteção para que sua conduta seja realizada de boa-fé durante o curso do trabalho. Nenhum comissionado, membro da equipe ou pessoa que executa qualquer tarefa em nome da comissão deve estar legalmente obrigado com relação a qualquer coisa refletida em qualquer relatório, conclusões, ponto de vista ou recomendação feita ou expressa de boa-fé. Esta proteção garante imparcialidade e impessoalidade e permite aos comissionados e funcionários fazerem seu trabalho diligentemente e de acordo com os princípios da equidade processual.
- *Publicidade do relatório* – A comissão da verdade deve estar autorizada a emitir seu relatório final publicamente, através da mídia, internet, bibliotecas e arquivos. Restringir o acesso ao relatório final a uma alta autoridade, como a um presidente, e confiar na autoridade para sua divulgação irá enfraquecer o impacto da comissão.



Capítulo 5

Um Momento Crítico: a Criação da Comissão da Verdade

“Por meio da atribuição de responsabilidades pelas diferentes causas do conflito e as muitas violações aos direitos humanos cometidas ao longo deste, nós geramos o acerto de contas e manifestamos inequivocadamente que rejeitamos a impunidade. Com este conhecimento e compreensão nos comprometemos a construir uma sociedade que será capaz de prevenir que tais causas e violações se repitam”.

Testemunho, Informe Final da Comissão de Verdade e Reconciliação de Serra Leoa, Vol. 1, 2004

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.⁴⁰ 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;
- *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.

⁴⁰ Ver, por exemplo, a Lei No 28.476 do Peru sobre o Fundo Especial de Administração do Dinheiro Obtido Ilícitamente em Prejuízo do Estado (*Ley del Fondo Especial de Administración del Dinero Obtenido Ilícitamente en Perjuicio del Estado*), 22 de março de 2005, Art. 8 (g).

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.

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.⁴¹

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.

⁴¹ Supra nota 26.



Capítulo 6

Do Estabelecimento às Operações Regulares da Comissão

“Como comissionados da Comissão de Verdade e Reconciliação, sabemos agora, com absoluta certeza, que tem tanta importância o caminho que percorremos como o destino que buscamos. Não há atalhos. Quando se trata de verdade e reconciliação, todos estamos obrigados a ir até o final”.

Juiz Murray Sinclair. Comissão de Verdade e Reconciliação do Canadá. Apresentação ao Comitê de Povos Indígenas do Senado, 28 de setembro de 2010

A depender da eficiência da implantação da fase inicial, a comissão poderá proceder com a execução de seu plano de trabalho, iniciando o desenvolvimento efetivo de suas operações.

Uma fase preparatória efetiva irá auxiliar e facilitar os desdobramentos das operações da comissão. No Timor Leste, uma ampla consulta nos 13 distritos do país possibilitou a realização de parcerias para apoiar o trabalho dos escritórios da comissão nesses territórios. A menos que cuidadosamente abordados, problemas na fase preparatória serão evidentes. Falhas em analisar e compreender o mandato legal podem afetar o objetivo da investigação e a contratação de pessoal para pesquisa. A Comissão da Verdade, Justiça e Reconciliação do Quênia, por exemplo, não percebeu até a fase final de seus procedimentos que sua pesquisa não conseguiu obter as melhores informações para abordar os crimes econômicos.

O desenvolvimento produtivo das forças da comissão, então, pressupõe uma fase preparatória forte e eficaz. No caso de permanecerem incompletas tarefas críticas da fase preparatória, a comissão terá que usar energia extra para resolver os problemas à medida que surgirem.

Fase de Implantação

Durante sua implantação, a comissão deverá realizar a contratação de pessoal necessária para completar seu organograma, abrir escritórios e dar início a seu corpo administrativo, de pesquisa e extensão:

- *A comissão deve contratar pessoal para trabalhar em sua capacidade máxima, de acordo com o plano organizacional, de pesquisa e extensão.* A contratação deve observar de perto os mais altos padrões de transparência e boas práticas aplicáveis ao setor público, incluindo a divulgação de qualquer incompatibilidade. A comissão deve ser uma empregadora responsável, observando a legislação trabalhista e buscando uma equipe diversificada, com oportunidades iguais para homens e mulheres, grupos étnicos, regionais e religiosos; bem como buscando o equilíbrio adequado entre diferentes disciplinas do conhecimento. Dependendo do mandato jurídico e do organograma, a comissão pode organizar-se financeiramente para combinar as seguintes equipes e unidades:
 - Uma ou mais de uma equipe jurídica para identificar os padrões de violações estabelecidos pelo mandato, de acordo com a legislação vigente, bem como para realizar uma abrangente investigação de casos específicos e ilustrativos;
 - Equipes interdisciplinares de cientistas sociais (como historiadores, sociólogos, cientistas políticos, antropólogos) para estudar os processos políticos e os contextos por trás das violações de direitos humanos incluídas no mandato, bem como para examinar as consequências desses abusos. Na medida em que a fase operacional progride, essas equipes podem refinar suas funções para passar da pesquisa sobre resultados para as recomendações baseadas neles;
 - Uma unidade para tomada de depoimentos e processamento de dados para elaborar procedimentos e formulários para tomada de declarações, procedimentos para vítimas especiais, procedimentos para análise de arquivos, além de desenvolver um banco de dados abrangente;
 - Uma unidade para promover a participação das vítimas e assegurar apoio emocional. Esta unidade pode ser composta por profissionais da área da saúde, assistência social e educação. Se compatível com o mandato legal, um serviço de proteção a testemunhas pode ser fornecido em separado, em cooperação com as autoridades competentes;
 - Uma unidade de comunicação e extensão para monitorar o público, a mídia e o ambiente político no qual a comissão opera, ajudando-a a definir seu perfil público e discursivo, gerir suas interlocuções com parceiros importantes e supervisionar atividades educativas. Se compatível com o mandato e coordenada com as necessidades da investigação, a unidade pode incluir uma equipe específica para organizar audiências públicas para as vítimas e testemunhas-chave.

- Uma unidade administrativa para gerir o orçamento, a logística e monitorar a produtividade.
- *A comissão pode estabelecer escritórios regionais e equipes itinerantes sempre que apropriado, de acordo com seu organograma e planos de pesquisa e divulgação.* Experiências passadas demonstraram a importância e as vantagens de escritórios regionais com profissionais experientes que gozam da confiança da população local, especialmente das vítimas. Esses profissionais podem ser ativistas locais ou defensores de direitos humanos com experiência e conhecimento das situações que a comissão irá examinar.

O número de escritórios locais vai depender das características geográficas do país, do número de vítimas e testemunhas esperadas para comparecer perante a comissão e da força da sociedade civil e das parcerias institucionais. Algumas comissões da verdade, como a Comissão de Esclarecimento Histórico da Guatemala, tiveram relativamente poucos escritórios, mas muitas equipes itinerantes que atravessaram o país para tomar os testemunhos. Outras comissões, como a do Timor Leste, optaram pela cobertura de todas as regiões permanentemente. A comissão peruana foi formada rapidamente e com limitada sensibilização do público e acabou abrindo escritórios adicionais em áreas onde não havia planejado inicialmente, após críticas da sociedade civil.

- *A comissão deve desenvolver sua primeira campanha de sensibilização do público com o objetivo de estabelecer parcerias com a sociedade civil nacional e garantir a cobertura integral de seu território ou país.* Se necessário, nesta fase, a comissão também pode conduzir campanhas de alcance internacional, visando grupos de direitos humanos, instituições e financiadores. É particularmente importante assegurar parcerias a fim de:
 - Divulgar o trabalho da comissão;
 - Acessar organizações de vítimas e comunidades;
 - Prover vítimas com apoio e aconselhamento;
 - Obter o apoio de especialistas.

Operações Regulares

Uma vez que a comissão progride e a organização atinge sua capacidade máxima, começará a implementar suas operações regulares, que, dependendo das funções atribuídas pelo mandato e plano de trabalho, podem incluir as seguintes tarefas:

- *Tomada de testemunhos por meio dos escritórios locais e/ou equipes itinerantes, sob a orientação do plano de pesquisa e da direção da unidade de tomada de depoimentos e de processamento de dados.* Esta é a principal atividade da comissão, e a experiência primeira pela qual ela vai se relacionar com as vítimas e testemunhas. Portanto, é importante garantir a aplicação rigorosa da metodologia da comissão e dos princípios de tratamento e boas práticas com as vítimas e testemunhas. A comissão, através de seus escritórios, deve fornecer ampla e clara notificação sobre os procedimentos de coleta de testemunhos a todas as partes interessadas. O processo de tomada de testemunhos deve ter um prazo adequado, a fim de garantir tempo para o processamento de dados, edição e formatação do relatório, bem como para estabelecer conclusões e formular recomendações. Isso vale também para entrevistas de testemunhas-chave e para a análise de informações arquivadas.

A tomada de testemunhos requer a utilização de um questionário cuidadosamente concebido e testado, bem como um protocolo de entrevista. Os entrevistadores responsáveis por esta tarefa requerem um treinamento cuidadoso para garantir que a experiência dos depoentes seja produtiva e respeitosa. As testemunhas devem ser capazes de contar suas histórias de uma forma que seja culturalmente e psicologicamente significativa para elas, respeitando suas técnicas narrativas próprias. O questionário não deve pretender substituir as narrativas da testemunha, mas auxiliar o entrevistador para garantir que certas informações básicas sejam registradas e não ignoradas ou perdidas no processo de reunir o máximo de detalhes factuais e contextuais possível.

- *Entrada de dados e análise.* Os entrevistadores responsáveis pela coleta de dados e análise irão registrar, de forma escrita, os depoimentos que receberem e garantir que todos os elementos do questionário tenham sido cobertos dentro da melhor capacidade do depoente. As narrativas escritas devem ser enviadas para a sede da comissão para dar entrada no banco de dados. A base de dados da comissão, desenvolvida de acordo com seu mandato, irá identificar tanto dados quantitativos, a exemplo da frequência de violações específicas ao longo do tempo, medidos com técnicas estatísticas, quanto dados qualitativos, como referências a estratégias e práticas dos perpetradores.
- *A organização de audiências públicas permite a vítimas previamente selecionadas expor suas experiências em frente a uma audiência nacional e aos meios de comunicação.* Outras formas de audiências públicas podem incluir o testemunho de especialistas e de importantes figuras políticas.

Algumas comissões comportam em seu mandato legal a autorização para que perpetradores participem de audiências. Isto permanece controverso, e alguns críticos apontam para o risco de causar dano psicológico às vítimas ou para o risco de dar palco político para tal testemunha. Quando a Comissão da Verdade e Reconciliação da Libéria convidou ex-chefes militares para testemunhar, os procedimentos foram interrompidos pelos participantes e pelo público, resultando em uma situação altamente aflitiva para as vítimas.

Audiências públicas são normalmente organizadas em três moldes:

- Audiências para o testemunho de vítimas diretas ou sobreviventes, agregadas de acordo com critérios geográficos;
 - Audiências temáticas, em que o testemunho de vítimas e sobreviventes é agregado de acordo com padrões de violação de direitos humanos;
 - Audiências de especialistas ou pessoas-chave, em que líderes políticos ou pessoas de notório saber e experiência podem compartilhar informações e perspectivas nos assuntos de interesse e atenção da comissão.
- *Diálogo público.* Se apropriado, a comissão pode organizar atividades públicas para oportunizar o diálogo, a educação ou mesmo para abordar questões relativas à reconciliação, como por exemplo reconhecer as experiências das vítimas ou confirmar a responsabilidade de perpetradores. Esta última possibilidade tem ocorrido apenas em condições legais muito específicas, ou em casos de perpetradores de ofensas menores que não são consideradas violações sérias de direitos humanos (como ataques à propriedade).
 - *Suporte a vítimas e proteção.* Esta deve ser uma deferência a se manter ativa ao longo da vida de uma comissão, de modo a garantir que as vítimas possam se tornar parceiras fidedignas ou depoentes. Na medida em que as comissões possuem um mandato temporalmente limitado, talvez não lhes seja possível sustentar programas de proteção diretamente. É preferível associar-se aos órgãos de proteção governamental para garantir uma proteção de longo prazo, ou realizar parcerias com a sociedade civil e garantir redes de suporte informais.

A duração da fase de implantação e de operações depende da complexidade do mandato da comissão. Comissões recentes com mandatos abrangentes e vastos padrões de violações para investigar dedicaram de 12 a 24 meses a esta fase.

É nesta fase que a comissão cresce até atingir sua força total, uma organização complexa que inclui equipes especializadas, unidades territoriais, e uma cuidadosa distribuição gerenciada dos trabalhos e especialidades entre os comissionados e importantes quadros funcionais. Durante esta fase, equipes de investigação requerem um grande número de entrevistadores e processadores de dados, e suas necessidades logísticas podem se tornar esmagadoras. Comissões com amplos e complexos mandatos, como os da África do Sul,⁴² Guatemala⁴³ e Peru,⁴⁴ têm tido centenas de funcionários e números similares de voluntários.

42 Supra nota 32.

43 Supra nota 20.

44 Supra nota 39.



Capítulo 7

Estrutura Organizacional de uma Comissão da Verdade

“O painel de seleção da Comissão de Verdade e Reconciliação (CVR) Maine-Wabanaki sobre o Sistema de Proteção Social da Criança, grupo designado pelos governos tribais Wabanaki e pelo Estado de Maine para selecionar cinco comissionados para servir à CVR, convida ao público para nominar pessoas para a consideração do painel de seleção. O painel busca indivíduos de reconhecida integridade, empatia, caráter e respeito, com um alto compromisso com os valores da verdade, reconciliação, equidade e justiça”.

Comissão de Verdade e Reconciliação de Maine-Wabanaki durante o recebimento de nomeações de comissionados, setembro de 2012

As comissões da verdade são complexas, as investigações são longas e normalmente a equipe realiza uma grande variedade de tarefas. Estabelecer uma estrutura organizacional é um passo importante para assegurar sua eficiência e sucesso. Comissões da verdade organizam suas estruturas de acordo com seu mandato e o quadro legal aplicável em seu país e não existe um modelo único de melhores práticas aplicáveis.

Características Organizacionais Gerais de uma Comissão da Verdade

Com algumas variações, as estruturas internas de uma comissão normalmente seguem as seguintes características:

- *A estrutura organizacional interna responde ao mandato que especifica a função e os objetivos de uma comissão da verdade.* As comissões são compostas de unidades especializadas responsáveis pela pesquisa, divulgação e administração; e escritórios regionais implantados em diversos locais do país.

Geralmente existem duas opções que determinam a organização de uma comissão:

- As comissões são geralmente estabelecidas por um decreto do Poder Executivo. Neste caso, os comissionados interpretam seu mandato e de modo independente decidem suas prioridades, incluindo o melhor uso dos recursos e sua organização. As comissões do Chile, Guatemala e Peru seguiram este modelo.
 - Em outros casos, as comissões têm sido estabelecidas por leis que decidem previamente as estruturas internas: isto pode ocorrer para cumprir com um mandato ou para cobrir todos os territórios de um país. Por exemplo, a lei que estabeleceu a comissão da África do Sul determinou que ela fosse dividida em três comitês especializados para lidar com pesquisa, reparações e procedimentos de anistia.⁴⁵
- *A estrutura organizacional inclui pesquisa, extensão e unidades de suporte administrativo.* Estas três funções estão incluídas na ampla variedade de mandatos legais que estabelecem todas as comissões. A função de pesquisa conduz a investigação e produz relatório contendo conclusões e recomendações, e pode ser composta por unidades especializadas de profissionais da área jurídica e cientistas sociais. A função de sensibilização e divulgação comunica e educa o público sobre o mandato da comissão. O suporte administrativo assegura o uso efetivo e eficiente dos recursos da comissão.
 - *Divisão do trabalho e de responsabilidade entre comissionados e equipe profissional.* Os comissionados têm o dever jurídico direto de cumprir com o mandato e possuem autoridade e responsabilidade para tomar decisões, apresentar conclusões e fazer recomendações. Devido à significância ética e política destas decisões, elas não podem ser feitas pela equipe profissional, cujo papel é o de apoiar os comissionados.

Principais Funções e Posições Dentro da Estrutura de uma Comissão da Verdade

A comissão deve, com os recursos apropriados e consistentes, estabelecer unidades para desenvolver cada função específica determinada no mandato. Estas unidades devem ser gerenciadas pela equipe profissional responsável perante os comissionados. As funções mais importantes para confiar à equipe profissional são:

- *Secretário Executivo (SE).* Esta é a mais alta posição profissional entre a equipe contratada e é responsável por gerenciar o orçamento da comissão, administrar e coordenar as atividades. O SE deve ter uma unidade de apoio bem equipada para assegurar a comunicação efetiva com as unidades de pesquisa, extensão e administração de serviços, e escritórios instalados pelo país. O SE também apoia os comissionados gerenciando as relações institucionais da comissão com outras instituições do governo e organizações da sociedade civil. O SE deve se reportar diretamente ao presidente da comissão.
- *Diretor de Pesquisa (DP).* O DP é responsável pela investigação e pelas unidades de análise da comissão durante todas as fases de seu trabalho: durante o planejamento, coleta de informações e dados e durante a avaliação e fase de análise. O DP deve também ser o editor chefe do relatório final e deve se reportar diretamente ao SE.

45 Supra nota 32.

Algumas das possíveis unidades que são suscetíveis a operar sob a liderança do DP são as seguintes:

- *Metodologia, tomada de declarações e base de dados*: Profissionais das ciências sociais que formulam instrumentos para o recolhimento de dados dos entrevistados, tais como formulários de declarações ou questionários. Esta unidade irá crescer com o tempo, para acomodar entrevistadores, funcionários de processamento de dados e analistas.
- *Análises de violações específicas*: Conforme seu mandato, a comissão pode criar unidades para conduzir pesquisas sobre as violações especificamente estabelecidas no mandato. Alguns comissionados têm concentrado todas as funções investigativas em uma unidade abrangente de “busca da verdade”, enquanto outros têm estabelecido unidades especializadas separadas para investigar casos de tortura, execuções extrajudiciais, desaparecimentos forçados, etc.
- *Análises de processos sociais e históricos específicos*: De acordo com seu mandato, a comissão pode decidir por estabelecer unidades para investigar o amplo contexto e as causas do conflito, o papel de certas instituições, ou os efeitos de um conflito em uma determinada região. Por exemplo, uma comissão pode apontar uma unidade para analisar o papel da polícia, do judiciário ou de uma profissão específica.
- *Situações que afetam grupos específicos*: A comissão deve assegurar que todas as unidades respeitem estritamente práticas não discriminatórias, em acordo com o mandato. A unidade de pesquisa, em particular, deve assegurar a investigação de experiências de todos os grupos que são especificamente visados, ou que são especialmente vulneráveis, como mulheres, crianças, minorias e grupos indígenas. Entretanto, é importante que a comissão seja sensível a questões que afetam grupos específicos em todos os aspectos de seu trabalho. Por exemplo, todas as unidades devem ser sensíveis ao gênero. O DP é responsável por assegurar que tais necessidades especiais sejam cuidadosamente observadas.
- *Diretor de Extensão e Comunicação (DEC)*. Esta posição é responsável por comunicar o mandato e os objetivos da comissão ao público, mídia e pela divulgação educacional. O papel requer uma sensibilidade e uma habilidade para analisar as atitudes do público frente à comissão. Pode ser conveniente para o DEC gerenciar algumas atividades investigativas públicas em direta coordenação com o DP. O DEC deve se reportar diretamente ao SE. Algumas das possíveis unidades operando sob sua liderança são:
 - *Apoio às vítimas*: Uma unidade deve ser criada para atender as vítimas e comunidades de vítimas, facilitar-lhes o apoio jurídico, psicológico, social, logístico e de proteção e também contribuir com recomendações para restaurar seus direitos. Além disso, uma unidade de apoio à vítima é essencial para ajudá-las a percorrer o processo de testemunhar, participar em audiências e preparar apresentações.
 - *Audiências Públicas*: A audiência pública é uma das atividades mais importantes de uma comissão da verdade, permitindo aos cidadãos obterem informações sobre as violações diretamente das vítimas, principais partes interessadas, e de peritos. Conforme o caso, uma unidade específica deve ser responsável pela organização das audiências, coordenando as diferentes unidades da comissão que irão participar e assegurar a logística para produzi-las e difundi-las.
 - *Informação pública*: A comissão precisa ter meios constantes e efetivos para comunicar suas atividades ao público. Jornalistas, publicitários e comunicadores devem ser contratados para preparar informações periódicas através de revistas impressas, sítios de internet, redes sociais e outros. Além disso, esta unidade deve conduzir a organização da disponibilidade dos comissionados para a imprensa, e oferecer treinamentos e apoio aos jornalistas interessados em cobrir as atividades da comissão.
 - *Iniciativas educacionais*: Além da informação, a comissão pode criar e disseminar ferramentas educacionais, especificamente desenhadas para professores e estudantes. Na medida em que a preparação para o relatório final progredir, esta unidade pode contribuir para sua compreensão geral por meio da preparação de versões pedagógicas em diferentes formatos (impresso, áudio, vídeo, internet).

- *Diretor Administrativo (DA)*. Esta posição é responsável por gerenciar o orçamento, as finanças, os recursos humanos, a logística e compras da comissão. O DA deve ter experiência significativa de trabalho em instituições públicas e aplicar as melhores práticas da transparência e eficiência na administração pública. O DA se reporta diretamente ao SE. A composição das unidades administrativas dependerá das práticas locais, mas pode envolver as seguintes funções:
 - *Serviços jurídicos*: Esta unidade garante que a comissão observe meticulosamente todas as leis relevantes, e implemente as melhores práticas para prevenir corrupção, conflitos de interesse e nepotismo. A unidade também é responsável por elaborar e gerenciar contratos e acordos com a equipe, fornecedores de serviços e organizações de parceiros. Dado que a comissão pode crescer e ter um número considerável de funcionários, pode ser necessária uma unidade específica dedicada para questões de recursos humanos.
 - *Contabilidade*: Gerencia o orçamento da comissão, alocando recursos do orçamento nacional ou de financiadores e acompanha as despesas, ativos e outros recursos.
 - *Compras*: Coordena a aquisição ou o aluguel de instalações, veículos e materiais em apoio às atividades da comissão.

Escritórios Fixos e Equipes Itinerantes

É importante para a comissão implantar seu pessoal e recursos perto das populações vitimadas. Em muitos casos, padrões de violência ocorrem em áreas isoladas, muito longe de cidades ou de regiões povoadas. Vítimas e sobreviventes que vivem em áreas de difícil acesso podem precisar de apoio para participar da comissão ou dar seu testemunho.

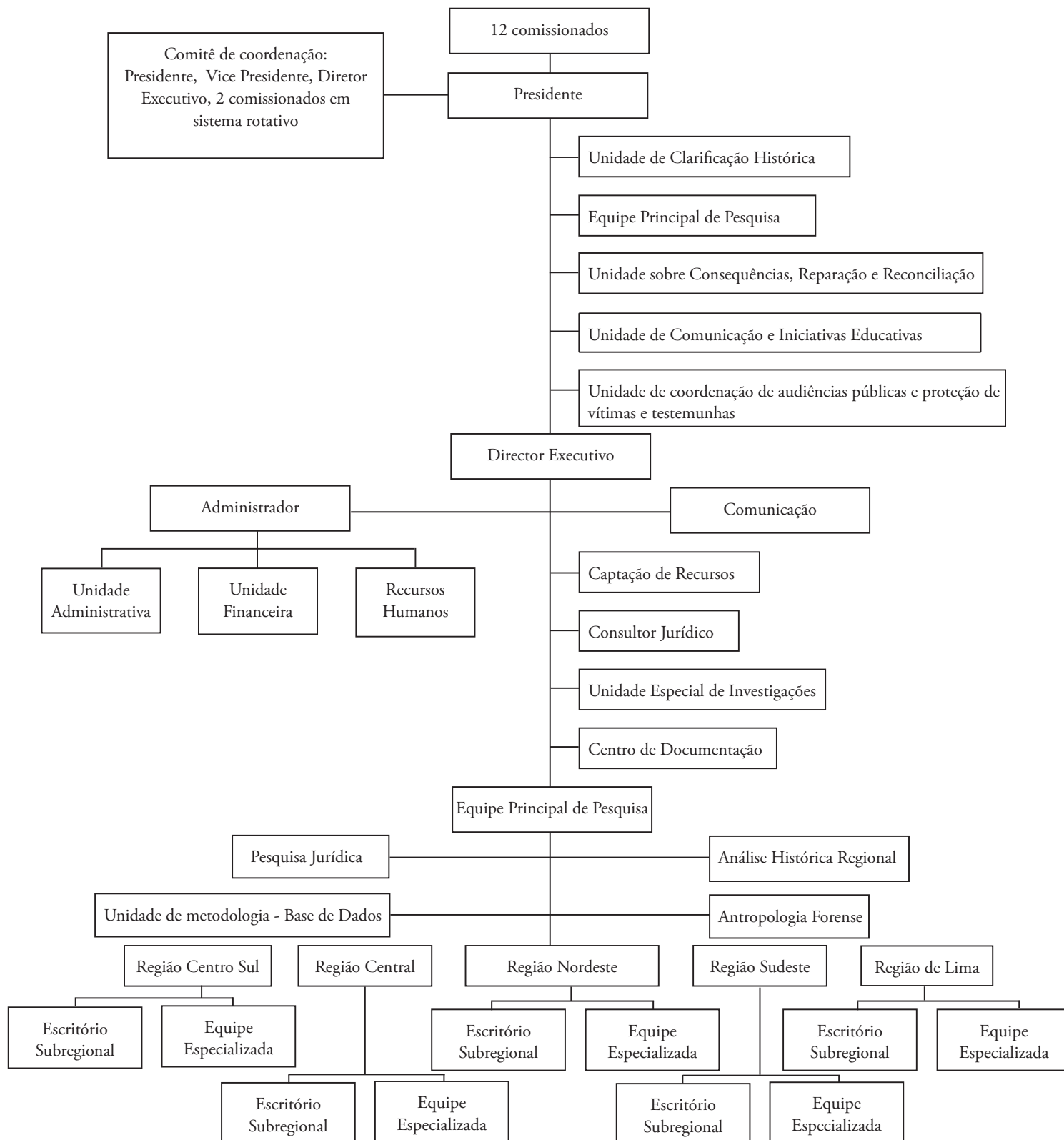
A maioria das comissões estabelece escritórios fixos, além da sede, para alcançar o maior número possível de declarantes e para permitir que a equipe conduza a pesquisa diretamente entre as populações afetadas. É importante que a comissão trate tanto as suas necessidades quanto as demandas locais quando identificar as locações mais apropriadas para os escritórios fixos.

Cada escritório fixo pode ter um diretor e comissionados. O diretor irá gerenciar a pesquisa local, as comunicações, as funções administrativas e assegurar que as equipes de tomada de testemunhos possam obter informações sobre as vítimas locais e os sobreviventes.

Além de gerenciar o acesso das vítimas ao escritório fixo, o diretor deve organizar visitas dos funcionários às comunidades, uma vez que algumas vítimas podem não ser capazes de se deslocar até o escritório. Equipes itinerantes requerem recursos significativos, tais como veículos e equipamentos de comunicação, bem como (em algumas situações) compor com as forças de segurança. O diretor tem a responsabilidade primeira de assegurar que as equipes móveis possam conduzir sua atividade de maneira eficaz.

O seguinte tabela apresenta o diagrama organizacional da Comissão da Verdade e Reconciliação do Peru, que terminou sua fase preparatória e começou suas operações.

Tabela 1: Diagrama organizacional da Comissão da Verdade e Reconciliação do Peru





Capítulo 8

Atividades de Extensão e Comunicação: Parcerias com a Sociedade Civil

“Toda organização e indivíduo em todos os níveis da sociedade no Timor Leste devem saber sobre o Chega! [Informe Final da Comissão de Acolhimento, Verdade e Reconciliação do Timor Leste] e fazer o que for possível para que sua mensagem fundamental de não violência, a responsabilidade e respeito para com os direitos humanos e o Estado de Direito se cumpra em nossa sociedade”.

Mensagem do Presidente de Timor Leste, José Ramos-Horta, Kit de recursos “Chega!”

Para serem bem sucedidas, as comissões da verdade devem atingir não apenas as vítimas, testemunhas e outros participantes diretos em seus processos, mas também as sociedades em que operam.⁴⁶ O engajamento público é fundamental para alcançar as metas da comissão, especialmente no que diz respeito aos seguintes objetivos:

- Informar adequadamente o público para que possam participar do processo de busca da verdade;
- Dar voz às populações vitimadas;
- Promover a inclusão e a transparência como prática governamental adequada;
- Construir um senso de posse do processo de busca da verdade.

As Atividades de Extensão e Sensibilização e sua Importância

A extensão consiste nos materiais distribuídos e nas atividades que a comissão da verdade coloca em prática para construir canais diretos de comunicação com as comunidades afetadas. As informações não devem seguir um simples fluxo de mão única, da comissão para a sociedade, mas sim, devem ser um instrumento em prol do diálogo e da parceria.

A sensibilização e a divulgação afetam os principais objetivos da comissão da verdade, porque está entre suas responsabilidades envolver grupos de vítimas e educar a sociedade. Este processo afeta a comissão de modo contínuo, pois é essencial para assegurar sua sustentabilidade em um ambiente político fluído e cheio de riscos.

As atividades de extensão devem ser iniciadas o mais cedo possível a fim de melhor garantir a compreensão pública a respeito da missão da comissão e, também para reduzir equívocos. Sua importância deve estar refletida nos documentos fundadores da comissão da verdade e no mandato, assim como nos planos de trabalho formulados durante a fase preparatória.

Objetivos dos Programas de Extensão

- *Disseminação da informação:* Uma comissão da verdade deve esforçar-se para ser transparente, o que requer fornecer ao público toda a informação necessária para que os objetivos, estrutura e os procedimentos de trabalho sejam compreendidos. A transparência requer também atualizações periódicas a respeito do progresso do desenvolvimento das atividades e resultados. A comissão deve adotar uma abordagem proativa com o objetivo de fornecer informações aos grupos prioritários, especialmente testemunhas e vítimas, de maneira que eles possam participar do processo e cooperar com a instituição. Para a divulgação deve-se fazer uso da mídia impressa, online e audiovisual. A interação com a comunidade deve ser promovida por meio de reuniões na prefeitura, recursos de internet, feiras rurais, programas de rádio e atividades culturais como teatro e concursos públicos de artes, por exemplo. Também é importante que sejam promovidas sessões de treinamento, oficinas, visitas às instalações da comissão ou a museus, projeções de filmes e audiências públicas. Outros elementos chave de disseminação da informação incluem atividades educacionais para jovens e acadêmicos, e processos consultivos como os de seleção pública para comissionados, além de pesquisas e oficinas.
- *Estabelecimento de diálogo:* Além da disseminação inicial da informação, a divulgação deve promover a interação com a população. As comissões devem estabelecer processos de comunicação de mão dupla, que possibilitarão ao público criar expectativas apropriadas sobre a comissão e à comissão compreender as necessidades do público e a elas se ajustar.
- *Consulta:* A consulta fornece à sociedade, em particular aos grupos de vítimas, a oportunidade de terem voz no trabalho da comissão da verdade, promovendo assim um senso de posse sobre o processo. Os mecanismos de consulta devem se focar em fatos, tais como avaliação da situação de grupos de vítimas, preferências e expecta-

46 Para maiores informações sobre atividades de extensão e comunicação, ver ICTJ, "Truth Commissions and NGOs: The Essential Relationship" (2004), e Ramírez-Barat, Clara, ICTJ, "Making an Impact: Guidelines on Designing and Implementing Outreach Programs for Transitional Justice" (2011).

tivas. No caso de povos indígenas, a consulta torna-se uma obrigação legal, uma vez que o consentimento livre, antecipado e informado dessas populações é requerido para a participação no processo.⁴⁷

- *Participação*: O elemento final da extensão bem sucedida é a promoção da participação no processo. Ao permitir que governos locais, sociedade civil e grupos de vítimas elaborem e implementem programas da comissões da verdade promove-se o enriquecimento do trabalho e cria capacidades que serão úteis à longo prazo.

Aspectos Operacionais da Extensão

Idealmente, a importância da extensão deveria estar refletida nos documentos fundadores da comissão, e os programas de extensão deveriam ter orçamento próprio. A fim de evitar a disseminação de mensagens contraditórias e com o objetivo de garantir a eficiência e o profissionalismo, as funções de extensão devem estar centralizadas em uma unidade especializada com equipe própria. Embora as comissões prefiram contratar pessoal com experiência em comunicações, é aconselhável recrutar uma equipe com experiências variadas, incluindo especialistas legais e educacionais.

Uma forte presença de campo é fundamental para o bom funcionamento do programa de extensão. Ela ajuda a manter a rede que poderá distribuir a informação sobre uma vasta área geográfica e garantir a presença contínua a fim de fortalecer a confiança das comunidades locais. Estruturas regionais são essenciais para assegurar que a comissão da verdade tenha uma presença regular em campo, em particular nas áreas rurais. A Comissão da Verdade e Reconciliação no Peru, por exemplo, estabeleceu desde o início escritórios nas regiões mais afetadas pela violência. Para garantir uma cobertura mais ampla, o coordenador de cada escritório percorreu essas regiões para informar a população sobre os trabalhos da comissão, organizando feiras rurais e reuniões nas comunidades em língua local. Os coordenadores locais foram fundamentais para organizar as audiências públicas da comissão.

A lei de cria a Comissão da Verdade brasileira prevê o trabalho em conjunto com a Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos, a Comissão de Anistia do Ministério da Justiça e o Arquivo Nacional. Com esta medida, não apenas a nova comissão aproveita o trabalho das anteriores, como ainda amplia sua capilaridade e acesso à fontes.

Formulando a Estratégia da Comunicação

Um programa de comunicação bem sucedido requer um plano estratégico, incluindo os seguintes componentes:

- *Análise da população-alvo e do contexto*. Uma boa análise do contexto inclui dados básicos sobre valores demográficos, culturais e sociais, o legado do conflito e o clima político. Também é crucial ter uma imagem clara das infraestruturas de comunicação existentes, meios de comunicação e preferências locais de acesso à informação.
- *Objetivos claros e específicos*. A comissão deve definir objetivos de acordo com seu mandato geral, as prioridades internas do mandato, o contexto e os desafios que precisam ser abordados e as várias fases da vida da comissão.
- *Mensagens claras*. A comissão precisa determinar com cuidado as ideias que planeja comunicar para a população em geral e para grupos específicos. É fundamental ter uma forte disciplina em torno dessas mensagens, evitando contradições e confusão.
- *Um plano de atividades*. Com base nos recursos disponíveis, objetivos e prioridades de mensagens, a comissão deve definir um plano para implementar uma série de atividades de divulgação, incluindo: criação e manutenção de uma plataforma online, criação e distribuição de material impresso, organização de reuniões na prefeitura com a presença dos habitantes, condução de oficinas com diferentes partes interessadas, realização de audiências públicas e organização e treinamento de voluntários.

47 Supra nota 26.

Divulgação e Relações com a Mídia

As comissões devem dedicar atenção especial ao lidar com a mídia e imprensa. Dada a complexidade do trabalho da comissão da verdade, e dependendo da força e capacidade da mídia nacional, não se pode dar como certo que o trabalho da instituição irá atrair atenção suficiente da imprensa ou que o processo de justiça será relatado com imparcialidade e precisão.

Uma relação bem sucedida com a mídia envolve a prestação de informação atualizada e antecipada à imprensa, assistência específica e materiais bem organizados. Assessores de imprensa e de divulgação devem procurar se engajar ativamente com as organizações de mídia para promover padrões básicos de jornalismo através de treinamento e instrução. Além disso, assessores de imprensa devem elaborar uma estratégia de comunicação clara para evitar propaganda política, mal entendidos, e fornecer algumas orientações sobre reportagem ética. Um exemplo de cobertura de mídia bem sucedida é o da África do Sul, onde jornais, emissoras de rádio e televisão cobriram as audiências da comissão da verdade. As audiências foram transmitidas ao vivo em rádio nacional e um programa televisivo da noite de domingo que resumiu as audiências se transformou no programa de notícias mais assistido no país.

Algumas questões devem ser levadas em consideração:

- Suporte de infraestrutura: Assessores de comunicação devem assegurar que os membros da imprensa têm tudo que precisam para fazer seu trabalho. Os jornalistas devem ter acesso aos procedimentos públicos e à instalações adequadas, incluindo uma sala de imprensa para transmissões ao vivo durante as audiências, com computadores e acesso à internet.
- Atividades de mídia e materiais: Uma abordagem de mídia bem sucedida deve incluir: comunicados regulares, conferências de imprensa, reuniões e briefings com os jornalistas, facilitar entrevistas e organizar a participação de altos funcionários da comissão em programas de TV e rádio nacionais e internacionais.
- Sessões de treinamento e melhores práticas: Uma reportagem sobre direitos humanos e questões de justiça requer experiência, conhecimento histórico preciso e consciência ética, especialmente tendo em conta a natureza sensível do assunto. A fim de promover altos padrões de reportagem, entre os programas de comunicação deve constar a organização de atividades de treinamento e instrução para jornalistas nacionais e internacionais de modo a assegurar que as vítimas e outros participantes sejam tratados com respeito pela mídia.
- Construindo relações com a imprensa: Adotar uma abordagem proativa com os jornalistas é a chave para relações bem sucedidas com a mídia. O objetivo de um programa de comunicação é criar um quadro coerente que facilite uma cobertura de mídia consistente e ampla, ao invés de uma cobertura que foca apenas momentos chave. É, portanto, necessário fornecer aos jornalistas um constante fluxo de material útil. Também pode ser oportuno insistir em certas mensagens sobre a transparência do processo, especialmente do papel das vítimas no trabalho da comissão.

Contribuição da Sociedade na Apuração da Verdade

As ONGs têm uma série de ativos valiosos que podem ajudar na divulgação, como acesso à informação, habilidades de pesquisa e habilidade de identificar casos e situações fundamentais para o exame da comissão. As ONGs também possuem ligações com as vítimas e a sociedade civil e a habilidade de mobilizar a opinião pública e gerar pressão política. Esses ativos podem envolver as ONGs em uma série de atividades de colaboração, que potencialmente podem incluir sua relação com a imprensa, produção e disseminação de mídia, trabalho com as vítimas e recolhimento e divulgação de informação.

O papel da sociedade civil pode ser dividido em três estágios:

1. *Antes do estabelecimento de uma comissão da verdade:* No período anterior ao estabelecimento da comissão da verdade, a sociedade civil pode desempenhar um papel vital ao mobilizar a opinião pública e se engajar no

processo de busca da verdade, desenvolvendo ou melhorando o mandato da comissão e sua estrutura operacional, e trabalhando para assegurar que a comissão tenha credibilidade e legitimidade aos olhos da sociedade nacional e internacional. Tal engajamento inclui a elaboração ou o melhoramento da legislação, abrindo o diálogo social e definindo e apoiando o processo global da comissão da verdade. As ONGs podem até mesmo desempenhar um papel fundamental em locais onde a decisão de estabelecer uma comissão da verdade foi antidemocrática. Por exemplo, o Centro para o Desenvolvimento Democrático em Gana transformou um gesto político em uma agenda nacional ao encorajar discussões abertas e representativas sobre a comissão da verdade.

Especificamente, as ONGs podem exercer as seguintes atividades durante a vida útil de uma comissão da verdade:

- Elaborar ou contribuir para a legislação que estabelece a comissão;
- Fazer lobby para melhorar a legislação da comissão da verdade (incluindo o mandato e o processo de seleção dos comissionados);
- Convocar atores nacionais para discutir melhores práticas internacionais para comissões da verdade
- Treinar a futura equipe da comissão (incluindo gerentes executivos);
- Fornecer ou facilitar serviços de aconselhamento para preparar as vítimas para as audiências da comissão;
- Instruir público, atores políticos e mídia sobre temas de justiça transicional e seus mecanismos;
- Desenvolver mecanismos de consulta para a comissão;
- Estabelecer padrões de colaboração com a comissão da verdade.

No Brasil, a Comissão da Verdade é produto direto da atuação da sociedade civil, que demandou ao Estado a criação do órgão durante a Conferência Nacional de Direitos Humanos, cujos resultados traduziram-se no III Plano Nacional de Direitos Humanos.⁴⁸

2. *Durante o mandato de uma comissão da verdade:* A sociedade civil pode continuar com seus esforços de conscientização em apoio à comissão e pode contribuir com as investigações fornecendo informações de várias fontes, ou mesmo criando esforços regionais, setoriais e extra-oficiais de produção de verdade:

- Centros de documentação de direitos humanos e seus arquivos;
- Associações de vítimas, incluindo arquivos recolhidos por indivíduos;
- Grupos e indivíduos em exílio e seus arquivos;
- O trabalho de comitês da verdade anteriores e comitês de investigação;
- Transcrições judiciais, processos e registros;
- Registros de agências de inteligência;
- Registros de profissionais (legal, médico, mídia, acadêmico);
- Museus e arquivos nacionais;
- Organizações internacionais e governos estrangeiros;
- Material sobre disposições relativas ao acesso à informação disponível nacional e internacionalmente.

48 Supra nota 30.

No Brasil, após a aprovação da lei de criou a Comissão da Verdade, várias iniciativas locais passaram a se desenvolver. Estados estabeleceram comissões locais, tanto por meio do Poder Executivo, quanto das Assembleias Legislativas, bem como entidades e organizações sociais, como a Ordem dos Advogados, e algumas instituições de ensino, como universidades, passaram a debater e criar comissões setoriais, objetivando investigações pontuais. Trabalhos desta natureza contribuem de maneira determinante para o sucesso de uma comissão nacional.

3. *Depois que uma comissão da verdade é dissolvida:* As organizações da sociedade civil podem dar uma contribuição fundamental para que o impacto da comissão da verdade seja duradouro ao ajudar a assegurar que os relatórios finais sejam acessíveis, transcritos com precisão ou abreviados e disponíveis em vários formatos e línguas. Para este fim, as ONGs podem:

- Traduzir o relatório final da comissão da verdade nas principais línguas nacionais;
- Resumir as principais conclusões e recomendações;
- Produzir versões ilustradas das principais conclusões e recomendações;
- Monitorar e implementar as recomendações da comissão;
- Integrar os achados históricos da comissão nos currículos escolares;
- Desenvolver vídeos curtos ou documentários sobre o processo de busca da verdade.



Capítulo 9

Comissões da Verdade e Diversidade

“Nós mulheres de Papua fomos machucadas, encurraladas e assediadas por todos os lados. Não estamos seguras em casa, e menos ainda fora de casa. O fardo que carregamos para alimentar nossos filhos é muito pesado. A história dos povos de Papua Nova Guiné está coberto de sangue e as mulheres não são exceção como vítimas da violência das ações militares perpetradas às cegas. Experienciamos estupro e abuso sexual na prisão, nas pastagens, enquanto em busca de refúgio, não importa onde estávamos quando o exército e a polícia realizou operações em nome da segurança”.

Introdução do Informe “Enough is Enough!”, Testemunhos das Mulheres Vítimas de Violência e Violações de Direitos Humanos em Papua Nova Guiné 1963-2009, 2010

Uma investigação genérica que não leva em conta as experiências variadas de setores específicos da população não pode entender completamente os abusos e violações, reconhecer corretamente as vítimas, ou fazer recomendações de políticas eficazes para evitar a repetição.⁴⁹ À medida que evoluíram, as comissões da verdade tornaram-se mais sensíveis com os indivíduos, ampliando o leque de vivências de violações de direitos humanos.

Em particular, as comissões da verdade têm feito um progresso significativo ao integrar as perspectivas de gênero e sexualidade, assegurando mais sensibilidade frente às necessidades das crianças, e sendo mais sensível aos direitos dos povos indígenas. Uma abordagem inclusiva para estas populações, muitas vezes marginalizadas ou vulneráveis, tem-se mostrado fator importante no desenvolvimento de uma compreensão mais rica dos abusos sob investigação, assegurando também apoio mais amplo da população aos trabalhos da comissão e criando melhores condições para a implementação de suas recomendações.

Assegurando a Perspectiva de Gênero nas Comissões da Verdade

Abusos de direitos humanos são infligidos de forma diferente em homens e mulheres. As percepções sociais da violência podem ser entendidas por meio dos papéis que o gênero assume na sociedade, que muitas vezes caracteriza crimes como o abuso sexual como lamentáveis, mas inevitáveis, e naturaliza certas ações como intrínsecas aos papéis de gênero. Como resultado, tem sido bastante comum ignorar ou tolerar a violência sexual em conflitos como se fossem consequência normal ou um epifenômeno de padrões mais amplos de violência. Além disso, abusos como o recrutamento forçado de crianças são vistos como dirigidos em grande parte aos meninos, tacitamente assumindo-se que é normal que meninos sejam combatentes, por um lado, e ignorando as vivências das meninas, por outro.

As comissões da verdade devem incorporar a perspectiva de gênero a fim de compreender plenamente as violações de direitos humanos, tornar visíveis os abusos contra as mulheres, e melhor contrapor ideias equivocadas que associam masculinidade a exercícios de violência. Ao mesmo tempo, as comissões da verdade devem assegurar que as mulheres não sejam vistas apenas como receptoras passivas de ajuda, mas como agentes com experiências específicas e vozes distintas —parceiras fundamentais para assegurar que o trabalho da comissão efetivamente alcance a sociedade.

As comissões da verdade apenas recentemente começaram a concentrar-se explicitamente na violência de gênero. O abuso sexual não estava incluído nos mandatos legais, apesar de sua presença generalizada em conflitos e repressões. Além disso, muitas das primeiras comissões da verdade prestaram pouca atenção à inclusão de comissionados do sexo feminino na equipe. Muito mudou: agora a legislação sobre as comissões da verdade, principalmente na África, claramente inclui todas as formas de violência sexual nos mandatos e demanda paridade de gênero na nomeação dos membros da comissão.

Tornando Visível a Violência de Gênero

A perspectiva de gênero deve ser incorporada desde o início, assim que o mandato jurídico de uma comissão da verdade for negociado ou, em caso de não ter acontecido, assim que os comissionados tomarem as primeiras decisões operacionais. Isto significa incluir no mandato a violência baseada no gênero, abarcando a violência sexual, o que não significa que os mandatos devam ser limitados à violência baseada em gênero.

O mandato jurídico ou o plano de pesquisa da comissão, conforme o caso, devem tratar a violência sexual como um padrão criminal complexo e multifacetado que vai além do estupro. Todas as formas de abuso de mulheres e meninas para fins sexuais e qualquer violação dos direitos sexuais e reprodutivos das mulheres deve ser estudado. Além disso, a comissão não deve centrar-se sobre a violência sexual e excluir outros tipos de violações cometidas contra as mulheres. Por exemplo, a comissão deve tratar a respeito das experiências de mulheres que —como resultado do exílio, deslocamento forçado ou assassinato dos parentes de sexo masculino— se tornaram as únicas

49 Para maiores informações sobre perspectivas de gênero, crianças e povos indígenas, ver Nesiah, Vasuki et al., ICTJ, “Truth Commissions and Gender: Principles, Policies, and Procedures. Gender Justice Series Working Paper” (2006); ICTJ & UNICEF, Innocenti Research Center, *Children and Truth Commissions* (2010); e González, Eduardo et al., ICTJ, “Strengthening Indigenous Rights through Truth Commissions: A Practitioner’s Resource” (2012).

provedoras de suas famílias. A comissão deve reconhecer que as mulheres podem sofrer repetidos abusos, marginalização e estigmatização resultantes da morte ou desaparecimento de seus parentes de sexo masculino. As desigualdades sociais e estruturais existentes exacerbam o impacto das violações iniciais. O apuramento eficaz da verdade deve se referir a todas essas violações.

Além disso, a perspectiva de gênero pode enriquecer a compreensão sobre a violência em todo o trabalho da comissão. Em particular a associação que se faz da masculinidade com o exercício da violência pode jogar uma luz sobre os padrões de abuso. Os jovens podem algumas vezes concordar com o recrutamento de crianças, por exemplo, porque a guerra é vista como um empreendimento viril. Uma vez que a capacidade de cometer atos de crueldade é associada com a masculinidade, a crueldade com prisioneiros e mulheres pode ser vista como uma demonstração de virilidade. Crimes de violência sexual contra homens são mantidos em segredo porque desafiam as noções tradicionais de masculinidade.

Em termos práticos, isso significa que uma comissão da verdade deveria trabalhar desde o início para construir uma perspectiva de gênero em todas as suas áreas de pesquisa. Esta perspectiva deve ser empregada na formulação e na aplicação de instrumentos de pesquisa, tais como depoimentos e audiências. E violações associadas ao gênero devem figurar com destaque no relatório final.

Garantindo a Participação Feminina

Outro ponto importante a considerar refere-se à inserção da perspectiva de gênero no recrutamento e nos compromissos da comissão. Além disso, todos os membros da equipe devem possuir experiência em gênero e serem treinados continuamente para garantir que o conhecimento e a sensibilidade sobre o assunto estejam presentes em suas ações.

A comissão deve estar aberta à cooperação de grupos de mulheres em todas as operações. A cooperação deve figurar em todos os estágios do trabalho, desde a definição e desenvolvimento do mandato, preparação e condução das sessões de treinamento, até o desenvolvimento de estratégias de informação para as vítimas do sexo feminino. Exemplos incluem a defesa da nomeação de comissionados e comissionadas com experiência de gênero, análise de lições aprendidas com outras instituições sobre como incorporar e partilhar perspectivas de gênero, sugestões para a elaboração do formulário destinado a orientar os entrevistadores e sobre formas mais sensíveis de se aproximar de assuntos delicados, sensibilidade para repassar informações, especialmente se forem notícias dolorosas, além de outras questões.

No que diz respeito à tomada de declarações, passos que podem ser tomados para assegurar uma participação digna e confortável das mulheres incluem conduzir medidas de divulgação comunitária para assegurar que as mulheres, particularmente as que moram em áreas remotas e que não são alfabetizadas, recebam informação sobre os objetivos da comissão da verdade e suas oportunidades de participação. Além disso, os entrevistadores devem receber treinamento de entrevista para sensibilizá-los a respeito dos traumas psicológicos que as mulheres poderão resgatar durante o testemunho. Entrevistadoras do sexo feminino devem ser disponibilizadas para que mulheres e meninas se sintam mais confortáveis ao falar.

Uma comissão da verdade deve considerar fortemente a possibilidade de realizar audiências temáticas sobre gênero. Vítimas adultas de violência sexual devem ter a possibilidade de escolher se seu testemunho será confidencial ou não. Em alguns casos, vítimas de abuso sexual —homens ou mulheres— podem preferir manter seu testemunho confidencial para evitar estigma social; em outros, podem decidir que seu testemunho é um instrumento poderoso de reconhecimento e educação.

Garantindo o Cumprimento dos Direitos da Criança em Comissões da Verdade

Embora as crianças tenham o direito reconhecido internacionalmente de expressar suas visões em questões políticas relacionadas a elas próprias,⁵⁰ poucas comissões da verdade incluíram o foco nas crianças. Elas têm sido

50 NAÇÕES UNIDAS. Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, Resolução da Assembleia Geral 44/25, 20 de novembro de 1989, U.N. Doc. A/44/49, entrou em vigor em 2 de setembro de 1990.

algumas vezes excluídas para protegê-las de um processo de apuração da verdade com efeitos potencialmente traumáticos. Em outros casos, a questão da infância não é envolvida porque as vítimas que eram crianças quando os abusos ocorreram são agora adultos.

Entretanto, é fundamental envolver as crianças na apuração da verdade, bem como recuperar memórias de infância a fim de destacar os abusos sofridos, incentivar a participação e a educação da sociedade civil e prevenir uma repetição futura. As comissões da verdade que abordam efetivamente esta perspectiva devem considerar incluir crianças em seu mandato, assegurando procedimentos de proteção em torno das participantes, e estabelecendo parcerias produtivas com agências de proteção e organizações voltadas para crianças.

A Abordagem Sensível a Crianças no Mandato Legal de uma Comissão da Verdade

A maioria das comissões da verdade não focaram explicitamente as violações de direitos humanos dirigidas a crianças. Exceções referem-se às comissões da Serra Leoa e da Libéria, que operaram em torno do mesmo conjunto de conflitos, intimamente ligados. Em ambos os casos, as comissões e suas sociedades de apoio deram alta prioridade no tratamento de questões relativas aos soldados infantis. A comissão de Serra Leoa foi muito ativa em alcançar ex-soldados crianças, e a comissão da Libéria foi explicitamente encarregada de documentar suas experiências.⁵¹

Em termos gerais, a melhor forma de tomar um foco sensível às crianças é tornar explícita, no mandato da comissão, a referência aos abusos infligidos em crianças, tais como o recrutamento forçado e o abuso sexual. Para outros abusos, o mandato pode requerer que a comissão analise a vivência de outros crimes através dos olhos das crianças, tais como o exílio, o deslocamento forçado, a tortura e o aprisionamento arbitrário dos pais e parentes próximos.

No plano processual, um mandato sensível aos abusos contra crianças envolve assegurar que as atividades da comissão considerem os melhores interesses da criança. Isto significa, em particular, que a pesquisa e a divulgação devem ser conduzidas com especial cuidado de modo a prevenir que elas sejam re-vitimadas ou expostas à informações traumáticas que estão incapacitadas de processar. Entretanto, tomar cuidado não significa esconder informações das crianças: a comissão da verdade deve reconhecer as crescentes capacidades das crianças de compreender fatos, tomar decisões e participar do processo de busca da verdade.

Mesmo que uma comissão da verdade não inclua formalmente questões sensíveis às crianças, seus comissionados devem se certificar de agir em parceria com agências de proteção de crianças, organizações voltadas para elas e grupos de vítimas, para ter certeza de que suas experiências (ou daqueles que eram crianças na época do abuso) sejam compreendidas.

Como Proteger Crianças Durante as Operações da Comissão da Verdade

As comissões da verdade devem, idealmente, assegurar que os comissionados e funcionários sejam experientes em direitos da criança. Tendo em vista que atualmente é mais comum a criação de unidades de saúde mental e de outras instalações similares para tratar das necessidades das vítimas, é fundamental garantir que os funcionários de tais unidades saibam como interagir com crianças e tenham os recursos necessários para trabalhar com elas. As comissões podem seguir o bom exemplo das instituições que optaram por dividir áreas de atenção entre os comissionados, assegurando que ao menos um comissionado tenha a responsabilidade permanente de tratar de crianças.

A tomada de testemunhos deve ser aberta às crianças sob garantias estritas de confidencialidade e de proteção da identidade. Os tomadores de declarações devem ter, de preferência, experiência em apoio psicossocial ou em trabalho social com crianças que passaram por abusos. Durante as entrevistas, na presença de seus pais ou respon-

⁵¹ *Mandato da Comissão de Verdade e Reconciliação da Libéria*, National Transitional Legislative Assembly, 12 de maio de 2005, <http://trcofliberia.org/about/trc-mandate>

sáveis, as demandas da criança devem fornecer orientações aos entrevistadores. A comissão da verdade que decide entrevistar crianças deve assegurar que o acompanhamento de saúde mental estará disponível para estas vítimas.

Em princípio, uma comissão da verdade deve organizar audiências em ambientes privados para receber o testemunho de crianças. No entanto, se uma comissão da verdade organiza audiências públicas para reconhecer a experiência das crianças, deve tomar medidas efetivas para proteger sua identidade, de forma que o testemunho possa ser ouvido sem o risco de a criança ser reconhecida. Em qualquer situação envolvendo o testemunho público, as crianças e seus responsáveis legais devem fornecer seu consentimento livremente após terem sido devidamente informados sobre o evento.

Estabelecendo Parcerias para Assegurar uma Maior Participação de Crianças

Obter depoimentos de crianças, documentar o abuso contra elas e produzir informação que possa ser entendida por elas não são tarefas fáceis. Qualquer comissão sensível às crianças deverá fazer acordos com agências de proteção à criança ou de grupos voltados às crianças com o objetivo de facilitar sua participação. Um dos melhores exemplos a este respeito refere-se à comissão da verdade na Libéria, que, com a coordenação da UNICEF e de agências de proteção local, foi capaz de obter centenas de depoimentos.⁵²

O setor educacional também pode ser um valioso aliado. Escolas públicas e privadas e seus professores podem ser parceiros fortes e podem ajudar a disseminar informação sobre o processo de apuração da verdade e encorajar as crianças a estudar a questão e participar de forma adequada.

Como muitas vezes as crianças são vítimas indiretas, através das experiências sofridas por seus pais ou responsáveis, é importante estabelecer vínculos diretos com organizações de crianças a fim de criar espaços para o diálogo e o apoio onde elas se sintam livres para falar ou partilhar vivências. No Canadá, a Comissão da Verdade e Reconciliação investiga abusos contra crianças institucionalizadas que aconteceram há várias décadas, que agora são adultas. Entretanto, a comissão está ativamente alcançando crianças e netos das vítimas, lhes dando a oportunidade de estabelecer grupos voluntários para discutir sua história.

Assegurando o Cumprimento dos Direitos dos Povos Indígenas

As comissões da verdade na Guatemala, Peru, Paraguai e outros países têm tratado os casos de violência contra os povos indígenas. Novas comissões no Canadá, Costa do Marfim e Nepal estão investigando ou irão em breve investigar os contextos onde povos indígenas foram alvos de graves violações de direitos humanos. Esta tendência é paralela à crescente aceitação internacional dos direitos dos povos indígenas, refletidos na Declaração de 2007 das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas.⁵³

As comissões da verdade foram em geral estabelecidas como instrumentos para reafirmar metas de unidade e reconciliação dentro de um Estado-nação. Entretanto, este modelo pode não funcionar em casos onde os povos indígenas se veem como nações separadas dentro de um país unitário.

Além disso, as comissões costumam se concentrar em casos recentes de violência, especificamente, casos que podem ser lembrados por testemunhas e sobreviventes e transformados em texto escrito para auxiliar os formuladores de políticas. Povos indígenas que se resguardam a narrativa da violência histórica vivida por longos períodos, que afetou decisivamente seu modo de vida comunitário, história muitas vezes transmitida através da tradição oral, podem achar insuficiente o modelo padrão da comissão da verdade.

A comissão da verdade deve ser receptiva à perspectiva de países multinacionais e multiculturais onde os povos indígenas possuem sua própria identidade. As comissões devem se esforçar para realizar sua pesquisa de forma a

52 Informe final da Comissão de Verdade e Reconciliação da Libéria. Ver vol. 3, título 2

53 Supra nota 26.

reconhecer experiências comuns e abusos históricos e de longo termo. E elas devem trabalhar para apoiar as fortes e históricas tradições orais dos povos indígenas.

Ao nível operacional, as comissões da verdade devem envolver os povos indígenas em todos os estágios de seu trabalho. Isso inclui a realização de consultas constantes para obter o consentimento livre e informado dos povos indígenas,⁵⁴ respeitando suas instituições representativas e prestando atenção às necessidades específicas das testemunhas indígenas.

Incorporando o Ponto de Vista dos Povos Indígenas

Uma comissão da verdade construída sob o reconhecimento dos direitos dos povos indígenas deve reconhecer a nacionalidade destes povos; assegurar que seu consentimento seja livre e informado a cada passo do processo; e reconhecer o valor das práticas jurídicas indígenas costumeiras em igualdade de condições com a lei vigente.

Além disso, além da violação contra indivíduos, a comissão da verdade deve ser capaz de investigar sobre violações dirigidas a grupos, como perseguição, deslocamento forçado e genocídio. Uma comissão da verdade que compreende devidamente o ponto de vista dos povos indígenas deve investigar sérias violações de direitos econômicos, sociais e culturais: povos indígenas não podem existir se um governo viola seu direito à terra e ao território e suas práticas de linguagem, rituais e crenças religiosas.

Este extenso foco expansivo implica que as comissões sejam capazes de reconhecer as injustiças que afetam as comunidades indígenas, mesmo que elas tenham ocorrido em um passado remoto e mesmo que as investigações da comissão questionem as narrativas históricas da população não-indígena.

Finalmente, uma comissão da verdade que responde às perspectivas indígenas e é complacente com os direitos dos povos indígenas deve reconhecer em todos seus procedimentos a importância da tradição oral como fonte de direito, uma base para reivindicações da verdade, e um instrumento de consolidação comum. As cerimônias organizadas para testemunhar ou comemorar um evento são um elemento fundamental da narrativa indígena, que emite validade e dignidade ao que é dito. As comissões da verdade devem estar preparadas para compreender e incorporar estas características.

Assegurar a Consulta e o Atendimento Específico para os Povos Indígenas

Uma consulta ampla e permanente com os grupos constituintes é crucial para o sucesso de uma comissão da verdade. Esse princípio operacional já goza de amplo consenso entre os profissionais da justiça transicional, mas é especialmente crítico em relação aos povos indígenas. Nesse caso, de acordo com a lei internacional, os governos têm o dever de consultar de boa-fé a fim de obter o consentimento livre, prévio e informado dos povos indígenas para qualquer medida legislativa ou administrativa que lhes diga respeito.⁵⁵

O princípio do consentimento livre, prévio e informado está ligado à questão de como interagir com a representação indígena. Comunidades indígenas, como qualquer comunidade política, têm múltiplas lideranças representando diferentes vozes dentro de uma sociedade. Coordenar com a pluralidade de lideranças é um desafio para as comissões da verdade, e até mesmo nos casos mais bem sucedidos é pouco provável que todos que deveriam ser ouvidos tenham oportunidade de dar sua palavra.

Um grande desafio é reconhecer que, em alguns casos, as vozes de mulheres e crianças indígenas podem não ser ouvidas nos canais tradicionais. A declaração da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas, entretanto, explicitamente reconhece os direitos das mulheres indígenas e a necessidade de atenção às necessidades das crianças indígenas.⁵⁶ Qualquer processo de diálogo genuíno deve procurar, em consulta com os povos indígenas, que todas as vozes sejam ouvidas.

54 *Id.*

55 *Id.*

56 *Ibid.* Art. 21(2).

Receber testemunhas indígenas apropriadamente implica em atenção crítica à linguagem; alguns conceitos que são fundamentais no quadro legal da investigação não se traduzem bem em linguagens indígenas, e, de forma semelhante, algumas formas de expressar eventos violentos em línguas indígenas não serão bem compreendidos por pesquisadores não-indígenas. Assim, as comissões da verdade devem alistar uma equipe indígena e prestar especial atenção às linguagens indígenas.



Capítulo 10

O Relatório Final e a Pós-Vida de uma Comissão da Verdade

“Neste informe se fala de vergonha e de desonra, entretanto também fala, nestas mesmas páginas, de atos de coragem, gestos de desprendimento, símbolos de dignidade que nos demonstram que o ser humano é essencialmente magnânimo. Aqui se encontram aqueles que não renunciaram a autoridade e a responsabilidade que seus vizinhos lhe confiaram; Aqui se encontram aqueles que desafiaram o abandono para defender suas famílias, convertendo suas ferramentas de trabalho em armas; Aqui se encontram aqueles que puseram sua sorte ao lado dos que sofriam prisão injusta; Aqui se encontram os que assumiram seu dever de defender o país sem violar a lei; Aqui se encontram aqueles que enfrentaram o exílio para defender a vida; Aqui se encontram: no centro da nossa recordação”.

Prefácio do Informe Final da Comissão de Verdade e Reconciliação do Peru, 2003

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.⁵⁷ 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.⁵⁸

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.⁵⁹
- A Comissão de Esclarecimento Histórico da Guatemala apresentou uma perspectiva histórica e analítica,⁶⁰ 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

57 *Witness to Truth: Informe final da Comissão de Verdade e Reconciliação de Serra Leoa*, 2004. Ver vol. 1.

58 Informe final da Comissão de Verdade e Reconciliação do Chile "Informe Rettig", Fevereiro de 1991.

59 *Nunca Más: Informe Final da Comissão Nacional sobre o Desaparecimento de Pessoas* (CONADEP), Argentina, 1986.

60 *Supra* nota 24.

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:⁶¹ 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,⁶² 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

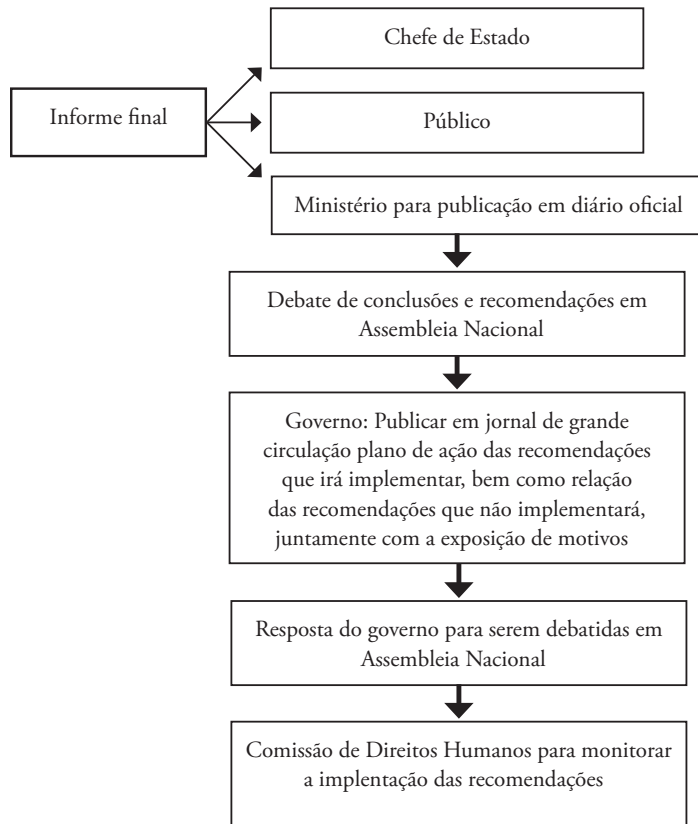
61 Supra nota 38.

62 Supra nota 58.

do Timor Leste recusou-se a torná-lo público e não o compartilhou nem mesmo com o Parlamento.⁶³ 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 Nacional. Foi a primeira vez na história da Guatemala que o corpo oficial reconheceu que atos genocidas foram cometidos contra povos indígenas.

Tabela 2. 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.

63 Informe Final da Comissão de Acolhimento, Verdade e Reconciliação do Timor Leste "Chega!", 2005.

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;
- 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.⁶⁴ 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.⁶⁵ A comissão de Serra Leoa desenvolveu uma versão adaptada às crianças para uso nas escolas.⁶⁶

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:

64 Supra nota 38.

65 Comissão de Acolhimento, Verdade e Reconciliação do Timor Leste, *Dalan ba Dame* (Road to Peace) Vídeo, 2005.

66 Comissão de Verdade e Reconciliação para crianças de Serra Leoa. *Truth and Reconciliation Commission Report for the Children of Sierra Leone* (versão infantil), 2004.

- 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;
- Assegurar que a sociedade civil nacional e internacional, incluindo financiadores, agências humanitárias, órgãos governamentais de direitos humanos recebam cópias do relatório.

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.⁶⁷ 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.

67 Comissão de Acolhimento, Verdade e Reconciliação do Timor Leste Timor-Leste Commission for Reception, Truth and Reconciliation Website, www.cavr-timorleste.org/, última visita em 13 de março de 2013.

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.⁶⁸

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.

68 Website do Primeiro Ministro do Canadá, "Primeiro Ministro Harper oferece desculpas oficiais em nome dos Canadenses pelo sistema escolar residencial indígena" (*Prime Minister Harper offers full apology on behalf of Canadians for the Indian Residential Schools system*), 11 de junho de 2008, www.pm.gc.ca/eng/media.asp?id=2149. Desculpas para povos indígenas da Austrália, Primeiro Ministro Kevin Rudd, MP, Austrália, 13 de fevereiro de 2008.

Recursos Adicionais

Freeman, Mark. *Truth Commissions and Procedural Fairness*. Nova York: Cambridge University Press, 2006.

González, Eduardo, “Até onde vão as comissões da verdade?” em *Justiça de Transição: Manual para a América Latina*. Reátegui, Félix (ed.). Brasília: Comissão de Anistia, Ministério da Justiça; Nova York: Centro Internacional para a Justiça de Transição, 2011), p. 339–356.

González, Eduardo et al., ICTJ, “Fortaleciendo los derechos indígenas a través de comisiones de la verdad,” 2012.

Hayner, Priscilla B. *Unspeakable Truths: Transitional Justice and the Challenge of Truth Commissions*. 2ª ed., Nova York, Routledge, 2010, [ed. cast. de la 1ª ed: Verdades innombrables, México, FCE, 2008, trad. de Jesús Cuéllar].

ICTJ & UNICEF, Innocenti Research Center. *Children and Truth Commissions*, 2010.

ICTJ, “Essential Best Practices for Truth Commissions.” ICTJ Africa Program Briefing Paper, 2009.

———. “Truth Commissions and NGOs: The Essential Relationship,” 2004.

———. “Truth Commissions,” Fact Sheet Series, 2008.

———. “Truth Commissions II,” Fact Sheet Series, 2008.

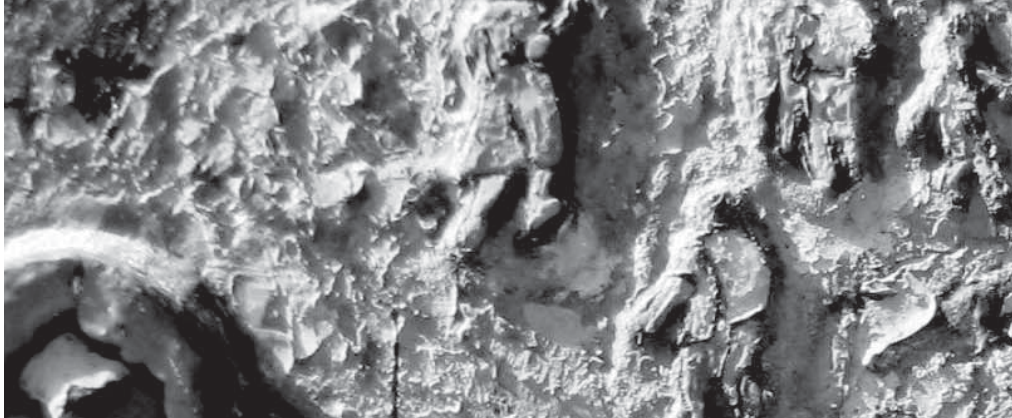
———. “Selecting Commissioners for Nepal’s Truth and Reconciliation Commission,” ICTJ Nepal Briefing Paper, 2011.

James-Allen, Paul et al., ICTJ, “Beyond the Truth and Reconciliation Commission: Transitional Justice Options in Liberia,” 2010.

Nesiah, Vasuki et al., ICTJ, “Truth Commissions and Gender: Principles, Policies, and Procedures,” Gender Justice Series Working Paper, 2006.

Ramirez-Barat, Clara. ICTJ, “Making an Impact: Guidelines on Designing and Implementing Outreach Programs for Transitional Justice,” 2011.

Teitel, Ruti G. “Genealogia da Justiça Transicional” em *Justiça de Transição: Manual para a América Latina*. Reátegui, Félix (ed.). Brasília: Comissão de Amnistia, Ministério da Justiça; Nova York: Centro Internacional para a Justiça de Transição, 2011, p. 135–170.



ICTJ | Justice
Truth
Dignity



B R A S I L



ABC Agência Brasileira
de Cooperação

Comissão de
Anistia

Ministério da
Justiça

GOVERNO FEDERAL
BRASIL

