

Título: Possibilidades e entraves para o estudo da Justiça de Transição e das Comissão da Verdades

Proponente: Maria Alice Venâncio Albuquerque – Mestranda em Ciência Política UFPE

Resumo:

A breve análise sobre a Justiça de Transição e um de seus principais mecanismos, as comissões da verdade, proposta neste trabalho, não está ligada a um arcabouço teórico específico. A pluralidade tende a enriquecer a perspectiva em questão: as comissões da verdade geram processos efetivos para a reconstrução de uma sociedade mais coesa e pacífica? Quais perspectivas operacionalizam o conceito?

Essas questões estão diretamente ligadas ao debate sobre justiça x verdade x paz dentro do campo de justiça de transição. A reivindicação da justiça de transição como um campo é, em si, bastante criticada. A perspectiva do trabalho defende que o período de transição e as conseqüentes demandas são específicas e merecem própria e distinta atenção de acadêmicos e práticos. A instrumentalização entre diferentes arcabouços teóricos é proposta aqui para promover um diálogo mais frutífero entre os conceitos de forma a superar pressupostos e definições implícitas dentro do campo de justiça de transição

A discussão se divide em duas partes principais: primeiro, um breve relato sobre a justiça de transição como um campo/disciplina. Segundo, se volta para as comissões da verdade (cv's), procurando apontar algumas possibilidades e entraves para o estudo mais profícuo sobre esses disseminados mecanismos de Justiça de Transição de forma a operacionalizar melhor alguns conceitos e superar alguns debates.

Abstract

A brief analysis of the Transitional Justice and one of its main mechanisms, truth commissions, proposed in this paper, is not linked to a specific theoretical framework. The plurality tends to enrich the perspective in question: truth commissions create effective processes for the reconstruction of a more cohesive and peaceful society? What prospects operationalize the concept?

These issues are directly linked to the debate on justice x x true peace within the transitional justice field. The transitional justice's claim as a field is itself widely criticized. The prospect of work argues that the transition period and the consequent demands are specific and deserve own distinct attention of scholars and practitioners. The instrumentalization between different theoretical frameworks is proposed here to promote a more fruitful dialogue between the concepts in order to overcome assumptions and implicit definitions within the transitional justice field

The discussion is divided into two main parts: first, a brief report on transitional justice as a field / discipline. Second, turn to truth commissions (CVs), trying to point out some possibilities and obstacles for the most fruitful study of these disseminated Transitional Justice mechanisms in order to operationalize some concepts better and overcome some debates.

Introdução

O emprego de comissões da verdade se tornou corrente desde o início do século vinte um, sendo um dos mecanismos mais utilizados da Justiça de Transição e um dos principais passos dentre os esforços de construção de paz pós conflito (*postconflict peacebuilding*) (HAYNER, 2011; BRAHM, 2007). Elas são compreendidas como organismos que procuram direcionar demandas advindas das violências cometidas no período de conflito e/ou governo autoritário, principalmente relacionadas aos abusos cometidos aos Direitos Humanos, e tem a atribuição principal de publicitar oficialmente um panorama o mais completo possível sobre os acontecimentos ocorridos dentro do espaço temporal definido pelo seu mandato.

Elas se inserem, diretamente, no arcabouço da Justiça de Transição, que, em si, ainda reclama seu espaço como campo de estudos (BELL, 2009). As críticas apontam exatamente para sua pretensão de ser um campo interdisciplinar em constante evolução que procura agregar as perspectivas de políticos, acadêmicos e práticos/ativistas e pensar em formas de justiça e soluções para as mais diversas questões concernentes ao período pós conflito. Essa miscelânea não contribuiria para o amadurecimento do campo que não teria nada de interdisciplinar, mas sim, faria parte das preocupações do Direito (BELL, 2009).

Essas disputas e indefinições tem possível impacto sobre como a literatura sobre justiça de transição e o trabalho das comissões da verdade tem sido desenvolvido. Muito do que se tem feito até então são trabalhos essencialmente normativo informados e com orientação teórica limitada a literatura sobre difusão de normas internacionais, ativismo transnacional e/ou ligadas essencialmente ao Direito Internacional.

Além disso, um outro problema é de ordem metodológica. Dado que a instauração de comissões da verdade vem desde meados dos anos 80, alguns trabalhos tem se esforçado para medir/avaliar se elas são efetivas (se obtém sucesso no que se propõe) e qual o impacto do seu trabalho/resultados (se geraram mudanças substantivas) (BRAHM, 2007). No entanto, esses trabalhos acabam repetidas vezes em discussões normativas e expectativas em torno do trabalho das comissões - de como uma comissão de sucesso deveria ser ou se são melhores ou piores que tribunais e outros mecanismos. Os estudos sobre as comissões não tem sido sistematicamente construídos em torno de conceitos operacionalizados e isso prejudica a pretensão de avaliar impacto e medir sucesso.

Por sua vez, os trabalhos de inspiração mais descritiva tem narrado as experiências e o contexto histórico das comissões mais emblemáticas – África do Sul, Argentina, Chile – sem preocupações com um trabalho descritivo mais sólido que poderiam auxiliar na

operacionalização de conceitos e na construção de indicadores para melhor analisar a Justiça de Transição e o trabalho das comissões da verdade, em particular.

A partir desse cenário, o presente trabalho procura apontar alguns caminhos – bem como os entraves - para estudar Justiça de Transição e com isso, as comissões da verdade. As possibilidades que pretende apontar são em torno de uma maior amplitude teórica – não desconsidera portanto o viés “interdisciplinar” do “campo” - para designar os estudos sobre JT e em especial sobre comissões da verdade, o que passa por um foco em estudos descritivos mais atentos. Já os entraves estão na seara da metodologia e da dificuldade que os conceitos ligados à JT trazem à operacionalização e conseqüentemente, à investigação.

1. Justiça de Transição: campo ou objeto?

Como colocado acima, dizer que “Justiça de Transição” é um campo ou área do conhecimento científico gera demasiada discussão e controvérsia. Um “campo” seria “uma esfera do conhecimento, interesse e atividade realizadas juntas por distintas reivindicações de legitimidade”, que, por sua vez, seria diferente de disciplina, “que implica em um corpo de conhecimento com seu próprio background educacional, de treinamento, procedimentos métodos e áreas específicas de conteúdo” (BELL, p. 6/7, 2009, tradução nossa). Logo, para críticos o fato da JT procurar agregar diferentes perspectivas de diferentes áreas do conhecimento em torno de dilemas ligados ao passado de determinado lugar – argumento usado em favor da reivindicação da JT como campo pelos defensores – não a faz ser uma disciplina.

De fato, misturar diferentes perspectivas acadêmicas em torno de determinado interesse não constrói uma disciplina ou campo distinto mas um conjunto de diferentes métodos, soluções e procedimentos com origem nos mais variados campos – da Psicologia, Ciência política e Relações Internacionais, no caso da Justiça de Transição – que vão ter interesses e abordagens diferentes para conteúdos e problemas.

Mas a interdisciplinaridade/muldisciplinariedade implica necessariamente em conseqüências negativas para o estudo da justiça de transição? Ou, ainda, não se constituir como um campo significa necessariamente em perda?

A interdisciplinaridade/muldisciplinariedade é interessante quando entendemos a justiça de transição como um termo guarda-chuva para as mais diversas preocupações entre Reforma do Setor de Segurança (RSS), Direitos Humanos e Direito Internacional. Ela lida questionamentos de ordem normativa, moral e legal, bem como com questões de ordem prática como atuação de redes de ativismo, instituições e reparações materiais. Logo, embora

agregar diversas disciplinas em torno de algumas preocupações – também diversas – seja interessante e necessário, pois enriquece as perspectivas em torno do assunto, aprofundando determinados debates e apontando soluções de ordem prática, isso não legitima a JT como um campo distinto do conhecimento.

O ponto fraco da crítica de Bell (2009) por exemplo, é reclamar que a JT é um conjunto de preocupações morais, legais e normativas pertencentes a uma só disciplina, o Direito, e que a interdisciplinaridade tenta afastar o Direito de uma discussão que lhe é própria. Entender a JT como um objeto de estudo ou um termo guarda-chuva, não a subestima e a partir disso, outras áreas do conhecimento podem lançar seu próprio olhar e desenvolver seus próprios métodos para responder questões de pesquisas relacionadas a JT. O diálogo entre diferentes disciplinas sobre um objeto de estudo mais robusto é interessante, então, não só para a prática da pesquisa, mas para os próprios práticos (*practioneers*) que terão um acesso mais bem direcionado ao que está sendo produzido, podendo assim contribuir, bem como utilizar possíveis propostas da seara acadêmica (e vice-versa).

Como falado anteriormente, as preocupações da temática da JT estão diretamente ligadas ao período pós transição política e ao pós conflito. O termo vem sendo utilizado desde meados dos anos de 1970 (OLSEN *et al*, 2010) e inicialmente estava ligado as transições de governos autoritários para democráticos, mais especificamente as ex-repúblicas soviéticas (HAYNER, 2009). No entanto, as demandas surgidas após períodos de guerras civis na região africana principalmente levou a uma ampliação do escopo de preocupações ligadas a JT. Entre elas estão: 1. *Accountability* e Justiça: como responsabilizar perpetradores que ainda exercem alguma influência sobre a estabilização do país ou sobre as instituições do governo atual sem comprometer a transição democrática e a “paz”; como responsabilizar quando os crimes foram cometidos há muitos anos atrás e, ou já prescreveram ou os responsáveis estão mortos? Quando não é possível a prossecução, como dirimir o sentimento de impunidade? 2. Verdade: o quão importante/relevante é levar ao conhecimento social os acontecimentos concernentes a violência na história do país? A verdade compromete a paz? A justiça contribui com o direito à verdade? Ou a verdade está à serviço da justiça? 3. Reconciliação e construção de paz: a disseminação da verdade auxilia/é um passo na construção da paz? A reconciliação nacional é possível? Quais mecanismos tem papel relevante nesses dois quesitos?

Desta feita, o escopo teórico e metodológico de uma só disciplina não alcança todas as questões, logo o diálogo entre as disciplinas sobre a justiça de transição e seus mecanismos como um objeto de estudo e não como um campo pode ser mais produtivo acadêmica e

praticamente. No tocante a uma melhor produção sobre os mecanismos de justiça de transição, é importante ressaltar que eles não formam um corpo uníssono de ferramentas e refletem diferentes preocupações do próprio período pós-transição.

Dentre esses mecanismos – anistias, tribunais¹, reparações, políticas de *vetting* – as comissões da verdade tem ganhado muito destaque desde meados dos anos 90 (HAYNER, 2011). O discernimento do que é uma comissão da verdade varia conforme os critérios que se considera. De acordo com Priscilla Hayner e Freeman (2006), elas são organismos não judiciais com a atribuição principal de investigar violações cometidas contra os direitos humanos em determinado período histórico de um país ou região (HAYNER, 2011). Além disso, sua criação e mandato são oficialmente autorizadas pelo Estado, mandato este que é previamente limitado a um período de até 2 anos e deve concluir com um relatório de natureza pública.

Logicamente que diferentes autores acrescentam ou retiram algumas características para definir o que é uma comissão da verdade, para OLSEN *et al* (2010). Por exemplo elas não precisam ser empoderadas pelo Estado, além disso, na prática, as comissões também variam bastante. A da África do Sul, por exemplo, durou cerca de 7 anos; algumas acrescentam outros tipos de crimes no seu escopo de investigação como corrupção e outras não publicitam seus relatórios. Além dessas variações de cunho conceitual, na prática as comissões destoam bastante uma da outra desde o nome - pois comissão da verdade é somente uma alcunha para designar mecanismos com determinadas características e papéis – passando pela formação do seu *staff*, atribuições investigativas e orçamento.

Elas tem atraído a atenção de estudiosos das ciências humanas e sociais dadas essas variações definicionais, práticas e contextuais bem como pela projeção que tem alcançando junto a instituições e organizações internacionais que encorajam sua utilização dentro de um contexto de Direito à memória e verdade (ONU, 2010). Além disso, muitos trabalhos procuram conectar e/ou criticar a coerência das comissões da verdade com as normas de Direito Internacional concernentes aos Direitos Humanos (SIKKING, 2007), bem como com os tribunais o que leva ao profícuo debate entre justiça x verdade x paz.

Os trabalhos sobre as comissões da verdade – bem como sobre outros mecanismos de JT- caminham então, para a narrativa e o debate normativo, consequências das indefinições em torno da JT como campo/disciplina/objeto de estudo e que, por sua vez, dificulta o

¹ Quando nos referimos a tribunais é em um sentido mais amplo, englobando tribunais internacionais (TPI), domésticos, AD HOC e híbridos.

afinamento da temática com corpo teórico mais amplo, abrindo, assim, maiores possibilidades de desenvolvimento metodológico e de novos trabalhos.

2. Abordagens e entraves para o estudo das comissões da verdade

As comissões da verdade, embora trabalhem com uma atribuição principal – a de transmitir uma “verdade oficial” para a sociedade – trabalham em diferentes frentes, o que as coloca como um dos mecanismos mais complexos da JT. Essa complexidade está ligada a sua metodologia de trabalho (audições com vítimas e perpetradores), o escopo de demandas que procuram lidar (equilibrar as demandas por *accountability*, direcionar reparações e anistias) e, por fim, as expectativas em relação aos seus relatórios, dos quais se esperam recomendações na direção da consolidação democrática e de políticas de não repetição.

Com o crescente número de comissões sendo adotadas desde os anos 90, o desafio que se estabeleceu foi o de como avaliar se foram bem sucedidas ou fracassaram e, um outro passo, quais foram seus impactos e como mensurá-los.

A dificuldade de avaliar seu sucesso/fracasso reside nos critérios que são usados por cada autor e, principalmente, no fato das comissões serem *issue specific*, ou seja, diretamente ligadas ao ambiente político no qual se inserem, logo, só podem ser julgadas em seus próprios termos. Então, se sucesso seria o “cumprimento das tarefas as quais se propuseram”, cada comissão só poderá ser julgada em seus próprios termos, dada a variação de estrutura, poder, ambiente no qual operam e natureza dos crimes que investigam.

Mensurar os possíveis impactos na sociedade é ainda mais difícil, ao entendermos impacto como uma mudança substancial em relação ao período anterior. Brahm (2007) considera contribuições para o processo democrático e para a proteção dos direitos humanos como critérios funcionais para tentar avaliar o impacto das comissões.

Para ele, os efeitos sobre o processo democrático podem ser percebidos a partir das recomendações de reforma sobre as instituições políticas. Em geral, as comissões recomendam reformas para prevenir repetições dos eventos que culminaram na violência e ajudar antigos oponentes a conviverem pacificamente. Além disso, procuram estabelecer medidas de *accountability*, como por exemplo, ao recomendar reformas no setor militar, no sentido de colocar nas mãos dos civis o controle sobre esse setor e reformas para fortalecer o sistema legal de forma a torná-lo mais independente (BRAHM, 2007).

De forma genérica, as recomendações procuram facilitar o fortalecimento da democracia, removendo possíveis influências e entraves advindas do governo autoritário que

possam dificultar a consolidação democrática. A existência de um conjunto de dados transnacionais sobre a democracia, mesmo não sendo ideal, ajuda na tentativa de avaliar o impacto das comissões quanto a esse aspecto e investigar padrões gerais (BRAHM, 2007). Um estudo estatístico de relevância é o IV Polity's Project, que monitora mudanças de regimes em várias regiões do mundo e fornece avaliações anuais sobre características de regimes autoritários, mudanças e atualizações (BRAHM, 2007; CENTER FOR SYSTEMATIC PEACE, 2016). O Projeto procura examinar concomitantemente qualidades de democracias e autocracias nas suas instituições governamentais e assim observar um espectro e criar um index (The Polity Score)² que varia de autocracias completamente institucionalizadas, regimes autocráticos mistos à democracias institucionalizadas. Um dos principais problemas a esse respeito é que as características consideradas pelo index são aquelas em que as comissões da verdade teriam pouco a contribuir no período pós conflito, como o estabelecimento de um sistema político eleitoral. Estariam no escopo da contribuição das comissões da verdade características como uma maior robustez e independência do judiciário e as relações civis militares, e, no caso, elas são pouco refletidas pelo índice Polity.

A respeito do impacto sobre a robustez do judiciário e da relação entre civis e militares estudos de caso seriam, possivelmente, pela possibilidade de traçar as consequências dessas reformas, mais relevantes. A questão do estudo de caso passa pela problemática da escolha dos casos e do número de casos (GERRING, 2008). Segundo Brahm (2007) falta uma visão mais matizada da contribuição das comissões da verdade que poderia ser fornecida por estudos de caso mais robustos que trabalhassem com uma amostra mais considerável e não encerrassem o trabalho com a entrega dos relatórios das CV's. Dessa forma não conseguem descrever se o governo está atuando em cima das recomendações e, assim, se estão tendo alguma influência sobre o comportamento governamental.

Com relação ao segundo critério apontado por Brahm, autores como Hayner (2011, 2004) considera que são as violações aos direitos humanos os únicos tipos de crimes que deveriam ser investigados pelas comissões da verdade, servindo como critério distintivo desses organismos. Outros, colocam que a revelação ou o esforço de implementar um comissão da verdade é, em si, um avanço nas políticas de Direitos Humanos. Mas o impacto que elas podem gerar, a partir das suas recomendações, está em desencadear um processo de pressão – interna e internacional – por mudanças e políticas em prol dos direitos humanos. Em outras palavras a geração de *lobby* (HAYNER, BRAHM, 2007).

² Para entender melhor sobre o índice Polity Score ver: <http://www.systemicpeace.org/polity/polity4x.htm>. Acesso em: 21/10/16.

Uma boa fonte de acesso de dados de Direitos Humanos apontada por Brahm é o Cingranelli and Richards Human Rights Data Project (CIRI). O projeto fornece informações sobre o respeito aos direitos humanos por diferentes governos em vários países do mundo, cobrindo quize práticas de direitos humanos e um espaço temporal de vinte e seis anos em 195 países (CINGRANELLI, RICHARDS, 2010). A limitação do estudo está no fato de que sua validade empírica se limita a “direitos de integridade física” quando as violações aos direitos humanos vão bem além disso.

Os trabalhos qualitativos descritivos – como estudos de caso – podem traçar um panorama da implementação das reformas recomendadas trabalhando com dados e atualizações fornecidas por organizações não governamentais que atuem na área de proteção aos direitos humanos. Elas são importantes fiscalizadores e atuam muitas vezes em redes.

O que tem se percebe é que acessar o impacto das comissões da verdade sobre as instituições e normas no período pós conflito é difícil tanto para estudos de natureza qualitativa quanto para estudos de natureza quantitativa. A natureza altamente específica e arraigada ao contexto e, junto disso, o questionamento sobre quais diferenças acarretam consequências mais desejáveis, fazem a generalização e o estabelecimento de “modelos de comissões da verdade” uma tarefa árdua.

Em relação a estudos que procuram testar hipóteses, estabelecer relações causais e propor inferências dessa natureza, talvez o maior obstáculo seja a questão da endogenidade, ou seja, isolar os efeitos das causas e responder se são realmente as comissões da verdade que estão causando determinado efeito. Brahm aponta alguns questionamentos que devem ser respondidos para tentar solucionar o problema de endogenidade: as comissões não seriam efeitos endógenos do próprio processo de transição? São, por si só as comissões ou condições preexistentes que levariam a determinado resultado no que tange as preocupações com os Direitos Humanos? Outro ponto levantado pelo autor é o fato das comissões serem organismos temporários e com mandato/poder relativamente fraco, logo, ficam dependentes da “persuasão moral” da sociedade/ políticos e comunidade internacional para que seu trabalho tenha de fato algum impacto a médio/longo prazo (BRAHM, 2007, p.29).

Conclusão

O presente trabalho visou desmistificar a ideia de Justiça de Transição como um campo/área do conhecimento ou disciplina distinta, porém não com uma conotação negativa ou como um tema circunscrito e submisso ao Direito/Direito Internacional. A justiça de

transição entendida como um objeto de estudo pode ser analisada sob as mais diferentes perspectivas das diferentes áreas e disciplinas. Além disso, a crítica à interdisciplinaridade é dirimida, já que sob esse novo ponto de vista, ela não é usada como justificativa para tornar a JT um “campo”. Ela representa um ponto forte: a possibilidade de soluções cada vez mais robustas para problemas que são complexos e em sua prática necessitam de respostas em diferentes níveis e frentes.

Entre os mecanismos de JT mais complexos – justamente por lidar com as mais diferentes demandas/necessidades do período pós conflito estão as comissões da verdade. Elas são organismos instaurados após a transição política ou como parte da transição por meio de leis, decretos e acordos de paz que procuram investigar e transmitir uma “verdade oficial” sobre os acontecimentos ocorridos em determinado período do passado do país seja envolvendo governos autoritários ou conflitos civis. Essa é sua principal atribuição, mas acabam por lidar com tantas outras questões como o direcionamento de reparações, anistias e *accountability*.

Os estudos sobre as comissões da verdade são, em sua maioria narrativos, apresentando e descrevendo acontecimentos, fatos, conceitos e contextos das diferentes comissões que já existiram. Por trabalharem com expectativas e conceitos sobre os quais falta operacionalização, esses estudos tem poucas preocupação com a inferência causal ou descritiva, o que dificulta o aprofundamento de trabalhos que visam, por sua vez, avaliar/medir o impacto e/ou o sucesso das comissões da verdade.

Por mais interessante e necessário seja a avaliação dos impactos de uma comissão sobre o comportamento do governo no tocante a consolidação democrática e a preocupação com os direitos humanos, um passo anterior à inferência causal se mostra necessário. Um amadurecimento dos estudos descritivos – que não estão necessariamente “à serviço das inferência causal” – auxiliaria na identificação de mais variáveis endógenas, por exemplo.

O estudo descritivo de casos é importante por si só e tem seus próprios propósitos. No caso das comissões da verdade, podem ajudar na formação de modelos, identificação de padrões (apontando similitudes e discrepâncias entre os casos), criação de índices, tipologias e associações (entre o fenômeno estudado e o tempo, entre diferentes unidades e mesmo uma associação multidimensional). A escolha dos casos também se faz importante. As comissões são criadas em contextos parecidos, porém, existem contextos nos quais elas não foram criadas e esse é um dos critérios que podem ser utilizados para escolher o caso sobre estudo (um *outlier*), não meramente o intuito de narrar. Além desse critério, o do caso destoante, há a possibilidade de se estudar casos “típicos”, influentes e mais similares.

O esforço descritivo tem também a tarefa de operacionalizar conceitos tão disseminados – e de compreensão implícita – dentro da literatura sobre justiça de transição como justiça, paz e reconciliação, de forma que, posteriormente, pesquisadores possam medir/avaliar o impacto das comissões da verdade no que tange a esses conceitos, que ainda figuram como expectativas dentro do contexto pós conflito e pós transição. Bem como superar debates cíclicos em torno do desafio justiça x Verdade X Paz.

Referências

BRAHM, Eric. **Uncovering the Truth: Examining truth Comissions Sucess and Impact.** International Studies Perspectives (2007) 8, 16-35.

HAYNER, Priscilla B, **Unspeakable truths: transitional justice and the challenge of truth comissions.** Roulledge, 2 Ed. New York, 2011.

Bell, Christine

OLSEN, Tricia D.; PAYNE, Leigh A.; REITER, Andrew G. **Trasitional Justice in balance: comparing process, weighing efficacy.** United States Institute of Peace Press, Washignton, DC, 2010

SNYDER, Jack, VINJAMURI, Leslie, **Trials and Errors: principle and pragmatism in Strategies of International Justice,** International Security, Vol. 28, N°3, p. 5-44, 2004.

UNITED NATIONS, GUIDANCE NOTE OF THE SECRETARY-GENERAL, United Nations Approach to Transitional Justice, 2010

PINTO, Simone Martins Rodrigues. **Justiça Transicional na África do Sul: Restaurando o Passado, Construindo o Futuro,** CONTEXTO INTERNACIONAL RiodeJaneiro, vol.29, no 2, 2007, p.393-421

KELLSTEDT, Paul M.; WHITTEN, Guy D. **The Fundamentals of Political Science Research.** Texas A&M University, Second edition, 2013.

GERRING, John. **DESCRIPTION:WHAT THE DEVIL IS GOING ON AROUND HERE?**

SEAWRIGHT, Jason; GERRING, John. **Case Selection Techniques in Case Study Research: A Menu of Qualitative and Quantitative Options.** Political Research Quarterly 2008; 61; 294

CINGRANELLI David L.; RICHARDS, David L. **The Cingranelli and Richards (CIRI) Human Rights Data Project.** Human Rights Quarterly, Volume 32, Number 2, May 2010, pp. 401-424.