

PASTA Nº.: 11
QTDE.FLS.: 06

### Introdução

De que se fala, quando se diz “justiça de transição”? Fala-se de África do Sul, Nigéria, Timor Leste, Afeganistão, de vários países do Leste Europeu, de Argentina, Brasil, Chile, Iraque, Israel e Palestina. Fala-se das atrocidades do *apartheid*, de uma sucessão de guerras civis e governos militares, de mais de duas décadas de ocupação pelo país vizinho e de conflitos internos, de quase trinta anos de guerra, da reconfiguração que se seguiu à queda do Muro de Berlim e à derrocada do comunismo, do fim de governos autoritários iniciados a partir de golpes de Estado, e de embates que há anos vêm marcando a disputa por território. Fala-se, sobretudo, de violações a inúmeros direitos, individuais e coletivos, e da necessidade de justiça, que emerge em períodos de passagem para a democracia ou ao término de conflitos – ou seja, fala-se da “concepção de justiça associada a períodos de mudança política, caracterizada por respostas legais para confrontar os crimes dos regimes repressivos anteriores” (Teitel, 2003, p. 69). Mais precisamente e de acordo com a *Encyclopedia of war crimes and genocide* (Horvitz e Catherwood, 2004), a noção de justiça de transição diz respeito à área de atividade e pesquisa voltada para a maneira como as sociedades lidam com o legado de violações de direitos humanos, atrocidades em massa ou outras formas de trauma social severo, o que inclui genocídio, com vistas à construção de um futuro mais democrático e pacífico:

O conceito é comumente entendido como uma estrutura para se confrontar abusos do passado e como componente de uma maior transformação política. Isso geralmente envolve uma combinação de estratégias judiciais e não-judiciais, complementares, tais como processar criminosos; estabelecer comissões de verdade e outras formas de investigação a respeito do passado; esforços de reconciliação em sociedades fraturadas; desenvolvimento de programas de reparação para aqueles que foram mais afetados pela violência ou abusos; iniciativas de memória e lembrança em torno das vítimas; e a reforma de um amplo espectro de instituições públicas abusivas (como os serviços de segurança, policial ou militar) em uma tentativa de se evitar novas violações no futuro. A justiça de transição vale-se de duas fontes primárias para fazer um argumento normativo em favor do confronto com o passado (assumindo-se que as condições locais suportem tais iniciativas). Primeiro, o movimento de direitos humanos influenciou sobremaneira o desenvolvimento desse campo, tornando-o autoconscientemente centrado nas vítimas. Os praticantes da justiça de transição tendem a perseguir estratégias que acreditam ser consistentes com os direitos e interesses das vítimas, dos sobreviventes e dos familiares das vítimas. Uma fonte adicional de legitimidade deriva da legislação internacional de direitos humanos e da legislação humanitária.

A justiça de transição baseia-se na legislação internacional para argumentar que países em transição devem encarar certas obrigações legais, que incluem a interrupção dos abusos de direitos humanos, a investigação de crimes do passado, a identificação dos responsáveis por tais violações, a imposição de sanções àqueles responsáveis, o pagamento de reparações às vítimas, a prevenção de abusos futuros, a promoção e preservação da paz e a busca pela reconciliação individual e nacional (Bickford, 2004, pp. 1045-7; ICTJ, 2008).

Como bem sintetiza Bronwyn Leebaw (2005, p. 1), a justiça de transição tornou-se “um modo popular de caracterizar respostas a abusos do passado que ocorreram no contexto de mudança política, como esforços para distanciar um novo regime das práticas do regime anterior”. Para Alexander Boraine (2006, p. 18), “uma maneira adequada de se descrever a busca por uma sociedade justa em decorrência de sistemas não-democráticos, frequentemente opressivos e até mesmo violentos”.

A expressão “justiça de transição” pode parecer, em si mesmo, equivocada, na opinião de autores como Louis Bickford (2004, pp. 1045-7; ICTJ, 2008), já que mais comumente refere-se à “justiça durante (determinada) transição” e não a uma forma distinta de justiça. Isso não impede, no entanto, a constatação de que a ideia de justiça de transição tem certas características bem definidas. “Primeiro, inclui o conceito de justiça. Embora o campo dependa de princípios legais internacionais que exigem o julgamento de criminosos, também inclui outras formas mais amplas de justiça, tais como programas de reparação e mecanismos de busca da verdade”, observa ele. “O segundo conceito chave é o da transição, que diz respeito à principal transformação política por que passa um regime que muda de um governo autoritário ou repressivo para outro, democrático e

eleito, ou de um período de conflito para a paz ou estabilidade”. Para Teitel (2003, p. 87), por definição, transições constituem tempos de contestação de narrativas históricas. “Desse modo, transições apresentam o potencial para *counter-histories*”. No cerne do debate que envolve a justiça de transição estão, como enumera Michel Feher (1999, p. 325), pelo menos três “dogmas da teoria liberal”: (1) instituir um regime democrático leva à substituição de um reinado de força pelo Estado de Direito; (2) patrocinar o Estado de Direito implica tornar cada cidadão responsável (*accountable*) por suas ações; e (3) implementar o princípio de *accountability* individual leva a assegurar que nenhum grupo de cidadãos será beneficiado pelo privilégio da impunidade ou será coletivamente responsabilizado com base em sua identidade.

Ainda que devam ser compreendidas como processos longos, a ênfase das transições recai sobre momentos históricos determinados como, por exemplo, o ocorrido no Chile em 1990, na África do Sul em 1994, na Polônia em 1997 ou no Timor Leste em 2001. “Quando uma sociedade ‘vira uma nova página’ ou ‘gesta um novo começo’, mecanismos de justiça de transição podem ajudar a fortalecer esse processo”, assinala Bickford (2004, pp. 1045-7; ICTJ, 2008). Afinal, como observa Boraine (2006, pp. 17-18), uma transição é a passagem de uma condição para outra; é uma jornada — nunca curta — e frequentemente precária: “Um país em transição é um país que está emergindo de uma ordem particular e que não tem certezas sobre como responder aos desafios da nova (ordem)”. Além disso, nota Adrien-Claude Zoller (2005, p. 78), uma transição implica não apenas mudança de autoridades (uma situação realmente nova), como também de vontade política e desejo de restaurar (ou instalar) a democracia e o Estado de Direito, a fim de que sejam implementadas obrigações de direitos humanos; “[...] estabelecer a legitimidade de um novo regime é um dos objetivos centrais de

um processo de justiça de transição”, pontua Leebaw (2005, p. 16).

A ideia de justiça de transição é tão antiga quanto a própria democracia, acredita Jon Elster (2004). O marco inicial seria a experiência ateniense, entre 411 e 403 a. C., quando a passagem da democracia para a oligarquia, seguida da volta dos democratas ao poder, foi acompanhada de medidas punitivas, contra os oligarcas, e da promulgação de novas leis que visavam dissuadir futuras tentativas de tomada do poder. Se, no primeiro momento, não foram atacadas as causas que levaram ao golpe oligárquico, e o principal mecanismo de justiça de transição adotado foi a punição, em 403, buscando principalmente a reconciliação, os democratas que voltaram ao poder reagiram de forma diversa, aprovando mudanças constitucionais com o objetivo de eliminar determinados aspectos da legislação que teriam causado a interrupção do governo democrático. Na análise de Elster, a partir daquele momento surgiriam claramente as principais características do que só muito recentemente viria a se tornar conhecido como justiça de transição, mais especificamente a categoria de violadores ou criminosos, passíveis de punição, e a de vítimas, geralmente tratadas por intermédio de compensação. O uso de mecanismos de justiça de transição na restauração de monarquias também ocorreu muitas vezes na história da humanidade, segundo o autor. Exemplificando, ele cita a França do século XIX quando, durante a Segunda Restauração, os Bourbons adotaram amplas medidas de punição e reparação, que incluíram expurgo na burocracia e o pagamento de indenizações. Mas Elster ressalta que não há episódios importantes de justiça de transição em novas democracias entre os ocorridos em Atenas e a metade do século XX.

As origens da história moderna da justiça de transição podem ser encontradas na Primeira Guerra Mundial, embora ela passe a ser entendida como “extraordinária e internacional” (Teitel,

2003, p. 69) somente no pós-Segunda Guerra, com a derrota de Alemanha, Itália e Japão em 1945, e a consequente instalação do tribunal de Nuremberg (ainda que não haja unanimidade em torno da pertinência de se classificar o tribunal como uma forma de justiça de transição, os julgamentos por ele desenvolvidos tiveram profundo impacto na estruturação das práticas de justiça de transição que se seguiram), o desenvolvimento de programas de desnazificação, na Alemanha, e a elaboração de legislação para compensar as vítimas do nazismo, primeiro sob os auspícios dos Aliados e, mais tarde, do Parlamento da própria Alemanha ocidental. Mecanismos de justiça de transição também foram adotados em países que estiveram sob a ocupação alemã durante a guerra, como Bélgica, Dinamarca, França, Holanda e Noruega, e em alguns outros que colaboraram com o nazismo, como Áustria e Hungria. “Essa fase reflete o triunfo da justiça de transição dentro do esquema da legislação internacional”, avalia Teitel (p. 70), lembrando que o momento caracterizava-se por condições políticas únicas, que não persistiriam e nem se repetiriam posteriormente da mesma maneira. No entanto, como assinala Bickford, o arcabouço da justiça de transição só ganharia mais consistência nos últimos 25 anos do século XX, especialmente com o início dos julgamentos de antigos integrantes das juntas militares, na Grécia, em 1975, e na Argentina, em 1983, quando sistemas judiciais domésticos tiveram êxito ao processar autores intelectuais de abusos do passado por seus próprios crimes. Sem dúvida alguma, os esforços na busca por verdade, desenvolvidos em diversos países do Cone Sul, expandiram as possibilidades de uma justiça abrangente durante determinada transição ao basearem-se na ideia de que a verdade constitui, nas palavras de José Zalaquett, “um valor absoluto, irrenunciável” (Teitel, 2000; Bickford, 2004; ICTJ, 2008).

As iniciativas adicionais de Argentina e Chile, acredita Bickford, em estabelecer diferentes

formas de reparação, também foram decisivas para que houvesse justiça às vítimas de abusos de direitos humanos. “Esses desenvolvimentos emergiram porque ativistas democráticos e seus aliados nos governos buscaram encontrar novas e criativas maneiras de se lidar com o passado”, relata. “Para realizar isso, começaram a desenvolver a estrutura da então nascente justiça de transição como maneira de fortalecer as novas democracias e responderam às obrigações morais e legais que o movimento de direitos humanos estava articulando, tanto na esfera doméstica quanto na esfera internacional” (Bickford, 2004, pp. 1045-7; ICTJ, 2008). Os esforços de países do Leste europeu em lidar com violações do passado abrindo, por exemplo, os arquivos de antigas agências de segurança, como os da alemã Staatssicherheit, em 1991, também são apontados como fundamentais para o debate em torno de como se atingir justiça durante determinada transição política. Em 1995, tendo por base experiências desenvolvidas na América Latina e no Leste Europeu, foi a vez da África do Sul estabelecer uma Comissão de Verdade e Reconciliação para lidar com os crimes do passado. “Desde então, comissões de verdade se tornaram amplamente reconhecidas como instrumentos de justiça de transição e têm sido formadas em diferentes partes do mundo, como Timor Leste, Gana, Peru e Serra Leoa. Todas diferem dos primeiros modelos e muitas demonstram importantes inovações”, completa o estudioso. “A criação de tribunais *ad hoc* para a antiga Iugoslávia e Ruanda, embora não especificamente designados ao fortalecimento de transições democráticas, ampliou a jurisprudência em justiça de transição e atingiu algumas importantes vitórias para a *accountability*.” Além disso, a ratificação do Tribunal Penal Internacional também pode ser considerada um momento extremamente importante na história da justiça de transição (Bickford, 2004, pp. 1045-7; ICTJ, 2008). Ao final do século XX, de acordo com Teitel

(2003, p. 71), viu-se a “aceleração do fenômeno de justiça de transição associado com a globalização e caracterizado por condições de elevada instabilidade política e violência”. A justiça de transição, acrescenta a autora, saiu da posição de exceção à norma para tornar-se paradigma de Estado de Direito.

O arcabouço da justiça de transição não ignora o fato de que a mudança de um regime político para outro é algo extremamente complexo, caracterizado por déficits entre normas, princípios e a realidade, e frequentemente marcado por inúmeras dificuldades – o sistema judicial existente, por exemplo, costuma ser fraco, corrupto ou ineficiente; o número de criminosos a ser processado pode ultrapassar a capacidade do sistema legal e a quantidade de vítimas e sobreviventes que aguardam uma oportunidade para narrar suas histórias ou receber uma compensação financeira pode ser imensa. Outros obstáculos para se avançar em termos de justiça e *accountability* costumam ser as anistias (que, num primeiro momento, podem contribuir, ou mesmo possibilitar, a mudança de regime e muitas vezes resultam de negociações entre as lideranças que deixam o poder e as que assumem o novo governo) e os enclaves autoritários que insistem em permanecer mesmo após a flexibilização do regime. Ou seja, no desenvolvimento de um processo de justiça de transição é preciso considerar, entre outros aspectos, a natureza da violência e dos abusos de direitos humanos, a natureza da transição política – onde a transição foi negociada ou “pactuada”, assinala Leebaw (2005, p. 9), os mandatos de instituições de justiça de transição são limitados por compromissos e pelo medo de retaliação por parte das mesmas elites cujas políticas estão sob escrutínio – e a extensão do poder dos criminosos, após a transição. Também é preciso ter em mente que ela diz respeito a condições políticas excepcionais, quando o próprio Estado aparece envolvido em crimes, tendo a busca por justiça necessariamente

de aguardar uma mudança no regime em vigor. Além disso, como bem observa Teitel (2003, p. 86), a justiça de transição implica uma abordagem não-linear do tempo – “no discurso da justiça de transição, revisitar o passado é entendido como a maneira de mover-se para frente”. Talvez por isso mesmo, nessa primeira década do século XXI, exista um crescente consenso entre pesquisadores e ativistas sobre o conteúdo básico do arcabouço de justiça de transição em torno da premissa geral de que as estratégias nacionais para se lidar com as violações de direitos humanos ocorridas no passado dependem das especificidades ditadas pelo contexto local e que só assim elas podem contribuir para *accountability*, para acabar com a impunidade, para a reconstrução das relações entre o Estado e seus cidadãos e para a criação de instituições democráticas (Teitel, 2003; Sooka, 2006).

Jon Elster classifica os casos de justiça de transição de acordo com a natureza e duração do regime autocrático e a duração do próprio processo de justiça de transição. Um regime autocrático que precede a transição para a democracia é considerado endógeno quando teve origem dentro do próprio país onde se desenvolveu. Se foi imposto por um força estrangeira, passa a ser classificado como exógeno. Da mesma forma, o processo de justiça de transição iniciado pelo novo regime nacional pode ser definido como endógeno; se foi implantado ou realizado sob a supervisão de outro país, torna-se exógeno. Assim, se considerarmos os regimes militares e suas respectivas transições, os casos de Brasil, Argentina e Chile seriam exemplos duplamente endógenos, não apenas porque o arbítrio teve origem dentro das próprias fronteiras nacionais, mas também porque os distintos processos de acerto de contas foram iniciados pelos próprios países onde ocorreram as violações de direitos humanos. Em relação à duração dos processos, de acordo com a classificação estabelecida por Elster (2004,

pp. 73-5), os casos de justiça de transição imediata caracterizam-se pela pronta adoção de mecanismos de justiça de transição e costumam ter encerradas suas atividades em torno de cinco anos. Na justiça de transição estendida ou prolongada, o processo de acerto de contas começa imediatamente depois do período de arbítrio, mas demanda certo tempo até que tudo esteja concluído, como aconteceu com a Alemanha no pós-Segunda Guerra Mundial e com a maioria dos países do Leste europeu, que fizeram a transição do comunismo para o capitalismo. Por fim, no que Elster denomina de justiça de transição postergada, as primeiras ações levam dez anos ou mais para começar a ocorrer.

Considerada durante certo tempo apenas como um tópico relacionado à área de pesquisa conhecida como “transitologia”, a justiça de transição permaneceu pouco estudada até muito recentemente. “Até 15 anos atrás a literatura sobre verdade e justiça de transição era muito limitada”, anotou Alexandra Barahona de Brito (Brito, González-Enríquez e Aguilar, 2001, p. 315). Até meados dos anos 1980, o tema praticamente não constituía objeto de estudo para cientistas sociais, tampouco para a universidade de modo geral. Se, nos meios acadêmicos, a junção de duas noções distintas (transição + justiça) tornou a expressão conhecida a partir de 1995, com o lançamento dos três volumes da obra *Transitional justice: how emerging democracies reckon with former regimes*, editada por Neil Kritz e publicada pelo United States Institute of Peace, foi também só recentemente que os enfoques de justiça de transição tornaram-se imperativos – os chamados “princípios emergentes”, na legislação internacional. “Em poucos anos”, observa Juan Méndez<sup>1</sup> (1997, p. 255), “a comunidade internacional fez consideráveis avanços em direção ao reconhecimento de que o legado de graves e sistemáticas violações gera obrigações dos Estados para com as vítimas e as sociedades”:

O Direito Internacional desenvolveu-se bastante e agora temos uma série de parâmetros, pelo menos. Não diria que são receitas estritas, mas objetivos que os Estados são obrigados a atingir, através de muitas decisões, por exemplo, da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e de outros organismos de direitos humanos. Entendem-se agora as obrigações de tratados de direitos humanos como criando ou avalizando certas obrigações afirmativas, no que diz respeito a crimes contra a humanidade, por exemplo. Temos agora o marco normativo, que não estava tão explícito até pouco tempo. Há também práticas nacionais e sociais que permitem, pelo menos, aprender lições (Méndez, 2007b).

Exemplos disso são o envolvimento não só de vários departamentos da Organização das Nações Unidas (ONU) em comissões de verdade e em tribunais penais internacionais, mas também o de organizações não-governamentais e importantes fundações, e o fato de o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) há cerca de cinco anos ter renomeado a unidade antes denominada Justice and Security Reform Team para Security Sector Reform and Transitional Justice Unit (Leebaw, 2005, p. 2). Em 2005, liderados pela Alemanha, vários países europeus propuseram à ONU a elaboração de um estudo sobre a viabilidade da criação de um mecanismo intitulado Justice Rapid Response (JRR). A ideia, cuja implementação começou a ser pensada em meados do ano seguinte, era preencher “sérias lacunas na capacidade da comunidade internacional em prover *accountability* para genocídio, crimes de guerra e crimes contra a humanidade e assegurar que a justiça internacional desempenhe um papel integral na construção da paz após conflitos” (Kühne *et al.*, 2005). Sem pretensão de constituir-se em uma organização internacional, a JRR foi concebida para

responder rapidamente a requisições de especialistas e/ou pedidos de recursos em apoio a esforços genuínos para identificar, coletar e preservar informações sobre genocídio, crimes de guerra e contra a humanidade.

São pelo menos quatro as obrigações do Estado a que se refere Méndez e consistem em: (1) investigar, processar e punir os violadores de direitos humanos; (2) revelar a verdade para as vítimas, seus familiares e toda a sociedade; (3) oferecer reparação adequada; e (4) afastar os criminosos de órgãos relacionados ao exercício da lei e de outras posições de autoridade. Multifacetados, esses deveres constituem “obrigações de meios” e não de “resultados”, podem ser cumpridos separadamente, mas, assinala o estudioso, não devem ser vistos como alternativos, uns aos outros. “As diferentes obrigações não são um menu onde o governo pode escolher uma solução; elas são, na verdade, distintos deveres e cada um deles deve ser cumprido com a melhor das habilidades do governo” (Méndez, 1997, pp. 261, 255, 264). O próprio Méndez aprofunda:

Não é lícito que o Estado diga: nós não vamos processar ninguém, mas vamos oferecer reparações. Ou que diga, vamos fazer um informe da comissão de verdade, mas não vamos pagar reparações a ninguém. Cada uma dessas obrigações do Estado são independentes umas das outras e cada uma delas deve ser cumprida de boa fé. Também reconhecemos que cada país, cada sociedade, precisa encontrar seu caminho para implementar esses mecanismos. [...] Há princípios que são universais e a obrigação do Estado é cumpri-los, porém a forma, o método, é que é peculiar. Nós não acreditamos que exista, por exemplo, uma sequência estrita que primeiro é preciso processar e castigar, depois instalar uma comissão de verdade... Cada país tem de decidir o que faz e quando. De forma

tal que não se fechem os caminhos. Que não se diga, por exemplo, de antemão: vamos fazer uma comissão de verdade que vai durar dez anos, para que depois não possamos processar penalmente ninguém por causa da prescrição. Eu acredito que aqui seja preciso aplicar o princípio da boa fé, e a boa fé é um conceito jurídico. O intento sincero de se fazer o máximo possível dentro das limitações que se têm. Por isso existem distintos modelos. Também não se pode dizer: vamos pagar reparações e não sabemos quem são as vítimas, por exemplo. Às vezes, os processos de busca da verdade têm consequências bem práticas. Deles surgem, por exemplo, uma forma de se fazer um censo de vítimas. [...] Eu também acredito que os outros mecanismos de justiça de transição ajudam a superar o que chamamos de brecha de impunidade. Às vezes, com a melhor das intenções, se castigam alguns delitos, mas não todos. Então é necessário ir complementando o judicial com o não-judicial, ou até mesmo administrativo, como é o caso das reparações. Essa é a razão pela qual nós insistimos nesse enfoque holístico, compreensivo (Méndez, 2007b).

Os deveres mencionados, por sua vez, estão diretamente relacionados a quatro direitos das vítimas e da sociedade: (1) o direito à justiça (que pode ser exercido por intermédio de processos jurídicos no próprio país onde ocorreram as violações; no exterior ou em procedimentos híbridos); (2) o direito à verdade (a determinação da completa extensão e natureza dos crimes do passado por intermédio de iniciativas de revelação dos fatos, e que pode incluir comissões nacionais e internacionais); (3) o direito à compensação (via reparações, indenizações e outras maneiras de reabilitação, que compreendem formas não-monetárias, mas simbólicas, de restituição); e (4) o direito a ins-

tituições reorganizadas e *accountable* (realizado por meio de reformas institucionais, com o afastamento de agentes públicos incompetentes ou que cometeram crimes durante o período de arbítrio, o que inclui não apenas as forças de segurança, mas também instituições como o poder Judiciário). “É a sociedade como um todo, e não a vítima, individualmente, a titular desse último direito; em relação aos três primeiros, eles pertencem primordialmente às vítimas e seus familiares e só então se estendem à sociedade”, explica Méndez (1997, p. 261). A sustentar tais direitos e deveres está a noção, aprofundada ao longo dos últimos sessenta anos, de que a impunidade constituiria um obstáculo ao desenvolvimento da democracia e uma ameaça considerável ao processo de democratização — o que não equivale a dizer que a justiça de transição necessariamente aprimore a qualidade da democracia. “Como ilustram relatórios anuais de muitos procedimentos especiais e temáticos da Comissão de Direitos Humanos da ONU, a impunidade é uma das principais causas da manutenção de práticas extrajudiciais como assassinatos, torturas, desaparecimentos forçados, detenções arbitrárias, violência contra as mulheres e perseguição a minorias, povos indígenas e defensores de direitos humanos”, observa Adrien-Claude Zoller (2005, p. 96).

De acordo com Pablo de Greiff, pensar em justiça no contexto de violações em massa de direitos humanos é voltar-se às condições de reconstrução do Estado de Direito — afinal, desde Locke, a teoria política que trata dos direitos humanos estabeleceu o Estado de Direito como *locus* para a proteção desses mesmos direitos. Para ele (Greiff, 2006, pp. 451, 455), assim como para Freeman (2002, p. 177), é, sobretudo, pensar em atingir três objetivos: reconhecimento, confiança cívica e solidariedade social. “Um dos principais objetivos da justiça de transição é a devolução do (ou, em alguns casos o estabelecimento de um novo) *status* de cidadão aos indivíduos”,

acredita Greiff (p. 459), para quem a cidadania em uma democracia constitucional é condição que os indivíduos concedem uns aos outros, cada um concebido como tendo valor em si mesmo. Na interpretação desse autor, uma das formas de se reconhecer alguém como indivíduo é reconhecer que esse alguém não é somente sujeito de suas próprias ações, mas também objeto das ações dos outros. A igualdade de direitos determina que aqueles cujos direitos foram violados merecem tratamento especial, tratamento que tende ao restabelecimento das condições de equidade. Inclusive, como bem assinala Jaime Malamud-Goti (2000, p. 220), porque os indivíduos necessitam conhecer e reconhecer seus direitos não apenas para agir tendo por base esses direitos, como também para respeitar os direitos dos outros. Vários mecanismos de justiça de transição, crê Greiff, podem ser interpretados como esforços para institucionalizar o reconhecimento de indivíduos como cidadãos com direitos iguais. “O reconhecimento é importante precisamente porque constitui uma forma de identificação do significado e do valor das pessoas – novamente, como indivíduos, como cidadãos e como vítimas” (Greiff, 2006, pp. 460-1).

Na concepção de Greiff, no caso das reparações, por exemplo, a constituição ou restauração da confiança entre os cidadãos e entre os cidadãos e as instituições públicas é outro objetivo legítimo. Confiança aqui deve ser entendida como a disposição que intermedia a maioria das interações sociais e que envolve a expectativa de um compromisso normativo compartilhado. “Para as vítimas, reparações constituem uma manifestação de seriedade do Estado e de seus integrantes nos esforços para restabelecer relações de igualdade e respeito.” São a expressão material do fato de que agora as vítimas vivem entre um grupo de cidadãos e sob instituições que almejam ser confiáveis. “Reparações, em resumo, podem ser vistas como uma maneira de se atingir um dos objetivos de

um Estado justo, isto é, inclusivo, no sentido de que todos os cidadãos são participantes iguais em um projeto político comum” (Greiff, 2006, pp. 461-4). Embora reparações e *lustration* ou vetos possam ser consideradas importantes práticas de justiça de transição, como bem assinala Leebaw (2005, pp. 11, 17), elas ainda não têm sido tão amplamente promovidas como as comissões de verdade e os tribunais – que contribuem para impulsionar a mudança democrática ao documentar a extensão e os efeitos das atrocidades observadas. “Estabelecer um registro da violência do passado tem sido visto como uma forma de neutralizar atuais ou futuros revisionismos e negação” (dos fatos), avalia Leebaw, lembrando que autores como Habermas têm sinalizado que uma avançada confrontação pública com o horror das atrocidades do passado poderia reforçar um compromisso nacional com a democracia liberal (Leebaw, 2005, p. 17).

De qualquer maneira, a reconciliação das forças antagônicas de cada país parece ser a meta final da adoção de mecanismos de justiça de transição, ainda que alguns autores duvidem da possibilidade de se unificar sociedades recém-saídas de períodos de grande violência – para tais analistas, o fato de integrantes de uma mesma comunidade concordarem sobre acontecimentos básicos não constituiria nenhuma garantia; interpretações distintas das atrocidades do passado, por exemplo, podem continuar a dividi-los, lembra Leebaw (2005, p. 19). “Eu creio que a reconciliação é um objetivo fundamental de qualquer política de justiça de transição porque o que não queremos é que se produza o conflito”, avalia Juan Méndez. “Nesse sentido, tudo o que fazemos – justiça, verdade, medidas de reparação – tem de estar inspirado pela reconciliação, mas a reconciliação verdadeira, não a falsa reconciliação que na América Latina se pretendeu como desculpa para a impunidade” (Méndez, 2007a). Na interpretação de Méndez (1997, p. 274), a

“verdadeira reconciliação” exige o reconhecimento dos fatos, não pode ser imposta por decreto e “tem de ser construída nos corações e mentes de todos os integrantes da sociedade por intermédio de um processo que reconheça o valor de cada ser humano e sua dignidade”. A libertação de presos políticos, a aprovação de uma nova Constituição, capaz de garantir as liberdades fundamentais, e eleições livres, com a participação plena de todos os cidadãos, podem desencadear e facilitar um processo de reconciliação. “Existem muitos pontos de partida, mas não se trata de um processo curto, nem de um único passo”, acredita Boraine. “Se a verdade está ausente, os cidadãos não estarão preparados para investir suas energias na consolidação da democracia” (Boraine, 2006, pp. 22-3). Para que a verdade e a reconciliação

floresçam, acrescenta Boraine, é preciso dedicar muita atenção, não apenas aos indivíduos, mas também às instituições. A reforma institucional deve estar no centro da transformação. “Há uma enorme dificuldade em buscar justiça numa situação normal, mas quando se tenta fazer isso em países em transição, os problemas se intensificam. É necessário equilibrar dois imperativos: por um lado, a necessidade de restituição do Estado de Direito e a instauração de processos contra os acusados de crimes. Por outro, a inevitabilidade de reconstrução das sociedades e o início do processo de reconciliação”, sintetiza ele, lembrando que é preciso harmonizar *accountability* com a sustentação das frágeis democracias emergentes. Afinal, lembra Boraine, “nós lidamos com o passado por causa do futuro” (Boraine, 2006, pp. 23-4, 26).

#### Nota

- 1 Juan Méndez é ex-presos político, ativista de direitos humanos, ex-integrante da Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA e presidente do International Center for Transitional Justice (ICTJ).

#### Bibliografia

- BICKFORD, Louis (2004), “Transitional justice”, in D. L. Shelton (ed.), *Encyclopedia of genocide and crimes against humanity*, Detroit, Macmillan Reference. pp. 1045-7. 3 vols. Disponível em: <<http://www.ictj.org/static/TJApproaches/WhatisTJ/macmillan.TJ.eng.pdf>>. Acessado em: 3 set. 2009.
- BORAINE, Alexander L. (2006), “Transitional justice: a holistic interpretation”. *Journal of International Affairs*, 60 (1), Fall-Winter, Nova York.
- BRITO, Alexandra Barahona de; GONZÁLEZ-ENRÍQUEZ, Carmen; AGUILAR, Paloma (2001), *The politics of memory: transitional justice in democratizing societies*. Nova York, Oxford University.
- ELSTER, Jon (2004), *Closing the books: transitional justice in historical perspective*. Nova York, Cambridge University Press.
- FEHER, Michel (1999), “Terms of reconciliation”, in C. Hesse; R. Post, *Human rights in political transitions: Gettysburg to Bosnia*, Nova York, Zone Books, p. 325.

- FREEMAN, Michael (2002), *Human rights – an interdisciplinary approach*. Cambridge, Polity Press.
- GREIFF, Pablo de (2006), “Justice and reparations”, in \_\_\_\_\_, *The Handbook of reparations*, Nova York, Oxford/ICTJ.
- GREIFF, Pablo de (ed.) (2006), *The handbook of reparations*. Nova York, Oxford/ICTJ.
- HESSE, Carla; POST, Robert (1999), *Human rights in political transitions: Gettysburg to Bosnia*. Nova York, Zone Books.
- HORVITZ, Leslie Alan; CATHERWOOD, Christopher (2004), *Encyclopedia of war crimes and genocide*. Nova York, Facts on File.
- ICTJ. Internacional Center for Transitional Justice. *What is transitional justice?* Disponível em: <<http://www.ictj.org/en/tj/>>. Acessado em: 8 jul. 2008.
- KRITZ, Neil J. (ed.) (1995), *Transitional justice: how emerging democracies reckon with former regimes*. Washington, United States Institute of Peace. 3 vols.
- KÜHNE, Winrich *et al.* (2005), *Justice rapid response feasibility study*. Disponível em: <<http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/en/Aussenpolitik/InternatRecht/IStGh/IStGH-JRRdownload.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2008.
- LEEBAW, Bronwyn (2005), “Transitional justice, conflict and democratic change: international interventions and domestic reconciliation”, in *Conference on Difference and Inequality in Developing Societies*, Charlottesville, Virginia, EUA, 2005. Disponível em: <<http://www.apsanet.org/imgtest/TaskForceDiffIneqLebaw.pdf>>. Acessado em: 26 ago. 2009.
- MALAMUD-GOTI, Jaime (2000), *Terror y justicia en la Argentina: responsabilidad y democracia después de los juicios al terrorismo de Estado*. Buenos Aires, Ediciones de La Flor.
- MÉNDEZ, Juan E. (1997), “Accountability for past abuses”. *Human Rights Quarterly*, 19 (2): 255-82, Baltimore, May.
- \_\_\_\_\_. (2007a), *Juan Méndez: depoimento* [20 mar. 2007]. Entrevistadora: Glenda Mezarobba. Nova York. Entrevista concedida para elaboração da tese de doutorado da entrevistadora.
- \_\_\_\_\_. (2007b), “Justiça transicional. Entrevista com Juan Méndez, presidente do Internacional Center for Transitional Justice (ICTJ)”. Entrevistadora: Glenda Mezarobba. *Sur Revista Internacional de Direitos Humanos*, 7 (4): 169-75, São Paulo. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1806-64452007000200008](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1806-64452007000200008)>. Acessado em: 4 set. 2009.
- MEZAROBBA, Glenda (2008), *O preço do esquecimento: as reparações pagas às vítimas do regime militar (uma comparação entre Brasil, Argentina e Chile)*. Tese de doutorado. São Paulo, FFLCH/USP.
- SOOKA, Yasmin (2006), “Dealing with the past and transitional justice: building peace through accountability”. *International Review of the Red Cross*, 86 (862): 311-25.

TEITEL, Ruti G. (2000), *Transitional justice*. Nova York, Oxford University.

\_\_\_\_\_. (2003), “Transitional justice genealogy”. *Harvard Human Rights Journal*. 16: 69-94, Spring, Cambridge, MA.

ZOLLER, Adrien-Claude (2005), “Transition and the protection of human rights”, in *Dealing with Past and Transitional Justice: Creating Conditions for Peace, Human Rights and the Rule of Law*, Neuchatel, 2005. [Paper]

Artigo recebido em novembro/2008

Aprovado em junho/2009

## Resumo

*De que se fala, quando se diz “Justiça de Transição”?*

Este artigo trabalha a idéia de justiça de transição, ainda pouco estudada no país, a partir da literatura internacional existente sobre o assunto. Além da definição do conceito, analisa seu desenvolvimento e aponta os principais marcos associados à reflexão que envolve, por um lado, graves violações de direitos humanos, e, por outro, a necessidade de justiça que emerge em períodos de passagem para a democracia ou ao final de conflitos. A atualidade do tema torna-se explícita diante do grande número de países às voltas com a adoção de um ou vários mecanismos que caracterizam a justiça de transição e nas instituições, sobretudo comissões de verdade e tribunais, criadas para dar conta da tarefa.

**Palavras-chave:** accountability; democracia; direitos humanos; impunidade; justiça de transição.

## Abstract

*What does it mean when “Transitional Justice” is mentioned?*

The idea of transitional justice remains little studied in Brazil. This article deals with the notion of transitional justice from the perspective of the international literature on the subject. It provides a definition of the concept and analyzes its development. The article also points to the main landmarks associated with the reflection on serious human rights violations, as well as those related to the quest for justice, which emerges during transitions to democracy or at the end of conflicts. The contemporary relevance of the theme is evident in the great number of countries that have adopted one or several transitional justice approaches, and in the multiple institutions (mainly tribunals and truth commissions) recently created.

**Key-words:** accountability, democracy, human rights, impunity, transitional justice.

## Resumé

*De quoi parle-t-on quand on dit «Justice de Transition»?*

Cet article travaille, à partir de la littérature internationale existant sur le sujet, l'idée, encore peu étudiée au Brésil, de justice de transition. Outre la définition du concept, il analyse son développement et indique les principaux repères associés à la réflexion, ce qui inclue, d'un côté, de graves violations des droits de