

1 INTRODUÇÃO

A Justiça de Transição é uma disciplina que analisa os momentos posteriores àqueles em que a sociedade passou, ou está passando, por instabilidade política, cultural, social, étnica, econômica, que não permite o funcionamento escorreito das instituições dessa sociedade. Normalmente, este embate levou a um conflito e esta sociedade no momento não está mais em conflito; a justiça de transição cuidará da transformação ou do período em que a sociedade terá seu contexto fático modificado para que possa continuar existindo e em paz.

A justiça de transição estabelece alguns princípios que serão melhor elucidados à frente. Dentre eles está o referente a reforma institucional do Estado para que permite o Estado de direito, restaure a confiança pública, promova os direitos fundamentais e possibilite a boa governança do Estado.

O Estado federal é um modelo de Estado que cuida da distribuição espacial de poder político. Por meio deste modelo as regionalidades do Estado nação e até as pequenas parcelas podem, conforme estabelecido na Constituição daquele Estado, participar das decisões políticas nas mais diversas áreas do governo.

O objetivo, nesse sentido, corresponde a analisar de que forma o modelo federal de Estado pode ser um meio utilizado para a execução e manutenção da Justiça de Transição. Indaga-se de que forma o modelo federal de Estado pode ser um meio utilizado para a execução e manutenção da justiça de transição? Pela divisão política territorial que o Estado federal disponibiliza, há um incremento, conforme a prática de todos os Estados federais da atualidade, dentre eles o Brasil, na participação dessas parcelas nas decisões políticas.

Sendo assim, por hipótese o Estado federal poderia ser um meio para a execução e manutenção da justiça de transição no que diz respeito ao princípio da reforma institucional do Estado. Isto ao permitir que as parcelas populacionais, ou os grupos políticos que estavam em conflito, possam, todos ou em sua grande maioria, participar das decisões políticas daquele Estado nação.

O tema foi analisado por meio de pesquisa bibliográfica e informações jornalísticas. O artigo é constituído, além desta introdução, de uma primeira parte que apresenta a justiça de transição e aponta seus sete princípios. A segunda seção corresponde a apresentação do Estado federal, conceitos e características. A terceira aponta sua correlação com a democracia. A quarta seção examina alguns conflitos existentes na atualidade em que, caso seja realizada

uma justiça de transição, a utilização do Estado federal poderá ser de grande proveito, para ao final apresentar a conclusão.

2 JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO E OS SETE PRINCÍPIOS DE CHICAGO

A Justiça de Transição é o momento posterior ao conflito que possibilita a volta ao funcionamento normal da sociedade. Esta justiça é uma forma de possibilitar o retorno ao Estado anterior ao evento conflituoso. Mais ainda, é uma forma de possibilitar que haja reconciliação entre as partes do conflito.

A Justiça de Transição está baseada na premissa de que a estabilidade doméstica e democrática de governo após o conflito que resultou em atrocidades, é garantida pelo compromisso com a justiça e a *accountability*¹ ao encarar o legado de atrocidades, prevenindo futuras vítimas e alcançando a paz, reconciliação e proteção dos direitos humanos (IHRI, 2007).

A Justiça de Transição aponta que não basta apenas a mera força para fazer com que as partes envolvidas no conflito se aquiesçam e não mais entrem em disputa novamente. Muito pelo contrário, a história mostra que os mais diversos conflitos existentes na humanidade, em especial no século XX, são motivos mais do que suficientes para a percepção de que o uso da força não é a solução, mas apenas parte dela – ou em muitos casos, nem parte da solução.

O Conselho de Segurança, entidades das Nações Unidas, governos, organismos regionais e organizações não governamentais responsáveis pela transição atuam de forma reativa, improvisada e de maneira ineficiente, pois

(...) these key actors fail to coordinate programs and funding, resulting in post-conflict justice strategies that are poorly integrated and inadequately address the specific demands of local culture and context.

In part, this problem results from the absence of clear and widely accepted principles on post-conflict justice. The lack of basic guidelines makes it difficult for international and domestic actors to

¹ Não há tradução exata deste termo para o português brasileiro. Contudo, pode servir para indicar a responsabilidade que os governados devem ter em relação às atitudes de seus governantes.

*efficiently design policies and determine which combinations of strategies are most effective for addressing particular social, political, and cultural needs. In addition, guiding principles could help establish a clear, common language for discussing post-conflict justice*² (IHRI, 2007, p. 2).

Há de ser observado que a transição de um momento conflituoso para a paz requer não somente a força, mas outros meios que envolvam julgamento daqueles que produziram violações aos direitos humanos, preocupação com o direito à verdade, acesso à justiça das vítimas, implementação de políticas de veto, memória das vítimas, respeito pelas parcelas populacionais com diferenças étnicas e culturais e reforma institucional do Estado.

Os Princípios de Chicago na Justiça de Transição representam uma linha guia a ser seguida para a criação e implementação de políticas que possibilitem a superação do conflito e das atrocidades cometidas (IHRI, 2007). O foco primordial da Justiça de Transição é a proteção dos direitos humanos e proteção da dignidade da pessoa humana. A Justiça de Transição envolve um delicado balanço entre a paz, justiça e a reconciliação entre os aqueles que praticaram atrocidades e suas vítimas, o que demonstra que a paz e a justiça são complementares (IHRI, 2007).

Nesse sentido, as instituições do Estado e, por vezes, instituições internacionais, são essenciais. A reconstrução das instituições chaves do Estado deve observar, desde o início, a possibilidade de negociação política entre os atores do conflito, de modo que a mera substituição de um grupo sobre o outro pode não ocasionar o fim do conflito e continuidade do Estado, mas a sua perpetuação.

A construção de uma Justiça de Transição apropriada requer um alto grau de flexibilidade e engajamento com demandas locais (IHRI, 2007). A Justiça de Transição requer uma grande sensibilidade com o contexto social e cultural e com claros entendimentos dos interesses políticos presentes (IHRI, 2007). Assim, o fato político daquela sociedade pós conflito representa, ao mesmo tempo, um grande obstáculo e um grande auxílio para a

² Esses atores chaves falham em coordenar programas e fundos, resultando em uma justiça de transição com estratégias pouco integradas e endereçadas de forma inadequada às demandas específicas do contexto local e cultural.

Em parte, este problema resulta da inexistência de claros e amplos princípios aceitos na Justiça de Transição. A ausência de linhas guia básicas torna a transição dificultosa para atores internacionais e domésticos em designar de forma eficiente políticas e determinar quais combinações de estratégias são mais eficientes às necessidades sociais, políticas e culturais. Em adição, princípios guia podem ajudar a estabelecer uma clara e comum linguagem para a discussão da Justiça de Transição (tradução nossa).

pacificação, a depender da forma como esses interesses políticos são dispostos e preservados pelos Estado e seu ordenamento jurídico construído.

Negociar ajustes envolve uma considerável igualdade de poder e influência das partes conflituosas (IHRI, 2007). Isso permite que haja continuidade de existência para aquele Estado e sociedade e, possivelmente, a criação de algum projeto de vida, de existência, ou seja, objetivos a serem seguidos.

Sociedade e governo devem ter conhecimento dos sofrimentos ocorridos no passado, o que impõe a tomada de ações por justiça e reparação do passado violento, tendo em vista que a Justiça de Transição surge de uma profunda necessidade humana pelo conhecimento da verdade do sofrimento e pela necessidade de mudança para o futuro (IHRI, 2007).

Os Princípios de Chicago da Justiça de Transição compõem uma forma de abordagem para lidar com as atrocidades do passado envolvendo ação rápida, planejamento, consulta popular, participação dos mais diversos grupos envolvidos no conflito, sensibilidade com o contexto social e cultural local e um acordo doméstico e internacional que conecte a justiça, a paz e a reconciliação.

O primeiro princípio corresponde a persecução das pessoas que praticaram violações aos direitos humanos e das leis humanitárias existentes. Assim, os Estados e as instituições internacionais devem possibilitar, conjuntamente ou separadamente, o julgamento desses atores (IHRI, 2007). Importante observar que não deve ser concedida a anistia geral, devendo ser fornecida conforme a responsabilidade de cada qual pelos crimes cometidos (IHRI, 2007).

O segundo princípio demanda o respeito pelo direito à verdade e o encorajamento de investigações formais sobre as violações passadas pelas comissões da verdade ou outros organismos existentes (IHRI, 2007). O direito à verdade é um dos instrumentos básicos à pacificação, pois possibilita o conhecimento das vítimas e da sociedade sobre os eventos ocorridos, de modo a permitir que algum caminho de reconciliação seja perseguido.

O terceiro princípio demanda que os Estados reconheçam a situação especial das vítimas, garantindo acesso à justiça e desenvolvendo remédios e reparações. As vítimas compreendem aquelas que sofreram prejuízos, individuais ou coletivos, incluindo danos físicos ou psicológicos, sofrimento emocional, perda econômica, ou violações de direitos básicos (IHRI, 2007). O reconhecimento das vítimas reivindica que as vítimas acessem à justiça e sejam compensadas dos atos praticados contra elas.

O quarto princípio impõe que Estado implementem políticas de veto, sanções e medidas administrativas. As pessoas que participaram do conflito não podem participar do novo Estado ou do novo governo, ocupando posições oficiais (IHRI, 2007), de modo que as mesmas violações sejam perpetradas novamente. Isto, no fundo, visa renovar os trabalhadores do Estado, em especial, àqueles com poderes de gerência e comando, para que as ações do Estado possam ser modificadas e não haja perpetuação do conflito.

O quinto princípio demanda que os Estados devem promover programas oficiais e populares sobre a memória das vítimas, educando a sociedade sobre o passado e preservando a memória histórica. A memória honra a dignidade, o sofrimento e a humanidade das vítimas relembrando a luta e os sofrimentos individuais, comunitários e da sociedade como um todo – pois pode possibilitar a cura e reconciliação da sociedade (IHRI, 2007).

O sexto princípio observa que os Estados devem apoiar e garantir tradições, indígenas e práticas religiosas observando o passado de violações. Isso possibilita um alto grau de legitimidade das ações da Justiça de Transição sendo, geralmente, integradas com o dia a dia das vítimas, suas famílias, comunidade e a sociedade (IHRI, 2007).

O sétimo princípio demanda que os Estados sejam engajados em reformas institucionais que apoiem o Estado de direito, restaurem a confiança pública, promovam os direitos fundamentais e apoie a boa governança pública. Os Estados devem empenhar-se em ações que promovam a boa governança e assistir instituições que protejam o legado das violações passadas (IHRI, 2007).

O fundamento deste sétimo princípio reside na institucionalização da paz e reconciliação da sociedade com o seu passado de violações. Relembrar por meios das instituições é uma forma de manter sempre presente a memória das atrocidades cometidas, de modo que haja sempre o desejo permanente de não retroceder para o cometimento das mesmas violações.

As reformas institucionais devem ser formuladas por meio de uma ampla consulta popular que inclua a participação das vítimas, suas famílias e a sociedade civil, preservando a participação, inclusive, dos grupos minoritários ou desrespeitados como as mulheres (IHRI, 2007). No mesmo diapasão, o desarmamento e a desmobilização de grupos armados (milícias, paramilitares entre outros) devem estar em consonância com políticas públicas formuladas em respeito à Justiça de Transição (IHRI, 2007).

O Estado de direito deve ser um dos maiores objetivos na Justiça de Transição. A reivindicação aponta para um Estado preocupado com a boa governança, com a fundação de uma sociedade baseada em princípios democráticos; com um Poder Judiciário independente de conflitos políticos, independente e imparcial; e uma Constituição, ou mudanças constitucionais, que promovam o respeito pelos direitos humanos e a guarda de instituições democráticas (IHRI, 2007).

O combate à corrupção também é algo essencial para a Justiça de Transição. As reformas institucionais devem ter por objetivo a observância da boa governança e da *accountability* de modo a permitir a transparências, políticas públicas de desenvolvimento e as demais situações concernentes aos princípios acima colacionados (IHRI, 2007). Neste ponto, a corrupção é um dos fatores mais preponderantes em regimes com instabilidade institucional, com ausência de transparência e da observância dos direitos humanos, a exemplo da Somália, Coreia do Norte, Afeganistão, Sudão do Sul, Angola, Líbia, Iraque e Venezuela, países que ocupam os primeiros lugares em corrupção no “ranking” da organização não governamental Transparência Internacional (BARBOSA, 2016).

Outro aspecto importante nas reformas institucionais é o respeito aos direitos humanos, Estado de direito e valores democráticos pelas instituições reformadas, bem como, a observância e a proteção de liberdades civis e políticas (IHRI, 2007). Da mesma forma que os Estados devem promover códigos de conduta que respeitem os direitos humanos para os seus funcionários e cidadãos (IHRI, 2007).

Um último ponto da reforma institucional do Estado diz respeito as modificações sociais e econômicas da desigualdade. Os Estados devem realizar reformas sociais e econômicas que modifiquem as estruturas básicas do conflito incluindo a desigualdade econômica e social; mecanismos estruturais de concentração de poder; tensões étnicas; e mecanismos sociais que encorajam ou possibilitem a resolução violenta de disputas (IHRI, 2007).

A Justiça de Transição está preocupada com a resolução dos conflitos e pacificação da sociedade, de modo a permitir que as violações aos direitos humanos não mais ocorram. A Justiça de Transição estaria baseada “na compreensão de que a estabilidade nacional e o estabelecimento de um governo democrático em uma realidade de conflitos pretéritos estão ligados de maneira indissociável ao comprometimento com a justiça e com a responsabilização dos culpados” (JAPIASSÚ, 2013, p. 34).

Os sete princípios de Chicago são um guia para que a Justiça de Transição possa ocorrer em uma dada sociedade. Tais princípios são importantes visto que

a falta de diretrizes básicas torna difícil para os agentes nacionais e internacionais determinarem de forma eficiente quais as estratégias e políticas mais eficazes para lidar com necessidades específicas de cada local, considerando seus aspectos sociais, políticos, culturais e econômicos (JAPIASSÚ, 2013, p. 35).

A construção e consecução dos princípios, em uma determinada sociedade, não podem ser imutáveis, fechados, e nem o devem, pois é evidente que alterações irão ocorrer a depender do contexto social, econômico e político. Principalmente no que se refere a reforma institucional, pois a modificação, ou construção de um novo Estado, também representa a transformação da sociedade, o que requer respeito aos contextos sociais, econômicos e culturais do local.

O Estado federal é um modelo de Estado que pode permitir as mudanças institucionais do Estado e da sociedade civil para a proteção dos direitos humanos. Isto ocorre ao permitir que haja participação política das várias parcelas territoriais, com representatividade de algum grupo ou etnia desfavorecida e/ou favorecida, daquela sociedade. Nas próximas seções o Estado federal será abordado com seu conceito, características e correlação com a democracia.

3 ESTADO FEDERAL E A DIVISÃO TERRITORIAL DO PODER

O Estado federal apresenta como uma concepção de divisão territorial do poder que permite a participação das regionalidades nas decisões do poder central. Isso, em teoria e prática, possibilita que haja unidade nacional ao conjecturar decisões de ordem nacional com legitimidade das diversas parcelas existentes no território.

Vários são os enfoques a serem dados ao Estado federal para se chegar a uma conclusão sobre o seu conceito. O enfoque econômico está ligado a análise da eficiência na alocação de bens e custos (a análise do federalismo financeiro); o enfoque político, adstrito à ciência política; e a teoria neo-institucionalista que compreende o federalismo como um jogo político, baseado na teoria econômica da escolha coletiva (*public choice*) e a teoria dos jogos

(SILVEIRA, 2007). Neste trabalho, foi realizada uma análise interdisciplinar das matérias que envolvem o objeto Estado (jurídicas, sociais, econômicas).

Estado federal e federalismo podem até ser considerados sinônimos por grande parte da doutrina, mas não o são. O federalismo pode ser considerado como

una forma de gobierno que se basa en la autonomia de los gobiernos federados y en su participacion en las instituciones federales y sobre una cooperacion intergubernamental para alcanzar fines comunes a traves de programas y financiaciones conjuntas³ (CROISAT, 1995, p. 148).

O federalismo na visão de Maurice Croisat leva em consideração a distribuição e o exercício especial do poder, feita a partir de governos territoriais autônomos que participam das instituições e decisões do governo central.

Para Reverbel o federalismo é um meio institucionalizado de eliminação das atribuições naturais do convívio humano, buscando uma convivência pacífica, mediante um ideal comum, baseado no desejo de segurança (REVERBEL, 2012). Reverbel acentua a importância do federalismo como uma forma de alcançar o entendimento no conflito político para o atingimento do bem comum.

Silveira, tendo em vista a diferença entre federalismo e federação, conceitua os dois, tanto a forma de organização estatal, quanto o modelo de organização política. O federalismo, seguindo Carl Friedrich⁴, seria um “processo dinâmico, voltado ao equilíbrio de forças políticas e à resolução conjunta de problemas comuns, que avança com resultados alternados segundo prevaleçam tendências centrípetas ou centrífugas” (SILVEIRA, 2007, p. 265).

O processo federal, assim descrito, compreende uma ampla forma de graduações possíveis de autonomia governamental aos entes subnacionais (SILVEIRA, 2007)

Organizar juridicamente o federalismo (...) significa (...) regular o processo através do qual duas ordens de comunidades – central e periférica – possam coexistir harmonicamente e inclusive transformar-se, independentemente do fenótipo organizatório eventualmente escolhido (federal/regional/autonómico) (SILVEIRA, 2007, p. 265).

³ Uma forma de governo que se baseia na autonomia dos governos federados e em sua participação nas instituições federais e sobre uma cooperação intergovernamental para alcançar fins comuns através de programas e financiamentos conjuntos (tradução nossa)

⁴ Doutrinador alemão que compreende o federalismo como um processo político.

O federalismo, desta forma, é visto como um processo político que quando regulado pelo direito, possibilita a convivência harmônica das entidades centrais e periféricas, na possibilidade de sua transformação, ante as vicissitudes do meio que as rodeia. Portanto, o federalismo não pode estar aquém do jurídico, pois este regulamenta o referido princípio de organização política.

No que diz respeito ao Estado federal, Silveira o compreende como Estado composto, evolução teórica dos Estados federais/regionais/autônomos. Para esta autora o Estado composto – de entes políticos cooperativamente conformados, categoria mais ampla e adaptada às vicissitudes de seu tempo –, se assenta em postulados da autonomia/participação (SILVEIRA, 2007).

O reconhecimento da cooperação como fundamento do Estado composto o livra do anacronismo do conceito de soberania (SILVEIRA, 2007). Assim, a força das disposições do Estado composto não está mais assentada na soberania, mas encontra-se solidificada no compromisso constitucional de cooperação, na participação dos entes daquele estado na consecução dos objetivos (constitucionais e sociais) estabelecidos.

Tendo em vista a concepção multidisciplinar do Estado federal, não há como compreender o significado deste modelo de Estado sem observar as demais concepções políticas e econômicas. Assim, o federalismo é o modelo de organização política adotada no Estado, é um princípio de organização política que possibilita o entendimento dentro de um Estado federal, ou seja, é o ideal político a ser seguido. Ao passo que o Estado federal é a positivação no ordenamento, precisamente na Constituição, do referido princípio de organização política; é a forma de organização do Estado deste princípio de organização política – o federalismo.

Dado o conceito do Estado federal, como modelo de Estado, e o federalismo, como princípio de organização política que reivindica um processo político de participação das parcelas de um determinado Estado, cumpre adentrar em algumas características do Estado federal que coadunam com o sétimo princípio da Escola de Chicago.

O Estado Federal é um modelo de Estado que pressupõe a divisão territorial do poder político. Essa distribuição territorial do poder tem como pressuposto a participação das regionalidades (ou localidades, no caso brasileiro), nas decisões políticas da nação, de modo a não permitir que haja mera imposição de lei sem participação.

Este modelo de Estado compreende o estabelecimento de duas câmaras legislativas, a Câmara dos Deputados (representantes do povo) e o Senado (representantes dos Estados da Federação), nas Repúblicas adotantes deste modelo (HORTA, 2010; TEIXEIRA, 1991). Assim, em teoria, se permite a participação das regionalidades nas escolhas políticas nacionais.

A divisão de poder político territorial é estabelecida por uma Constituição e garantida por um Tribunal que tenha como uma de suas competências o controle de constitucionalidade (HORTA, 2010; TEIXEIRA, 1991). Neste ponto, o Estado federal está totalmente de acordo com o sétimo princípio da escola de Chicago em que reivindica do Estado a observância do Estado de direito e a defesa dos direitos humanos.

Ponto característico e importante da divisão territorial do Estado federal é a sua centralização e descentralização. A centralização e descentralização dizem respeito a forma como o Estado recebe suas diferenças dentro do território daquela nação (PALÁCIOS, 2016), conjugando esforços para uma maior centralização, quando é desejado maior concentração de poder político, ou para uma maior descentralização, quando ocorre alguma distribuição desse mesmo poder político.

As sociedades contemporâneas são complexas e plurais. Apresentam inúmeras reivindicações que o Estado precisa receber de alguma forma, sejam sociedades com maior tradição política, sejam sociedades que acabaram de passar, ou estão participando, por um processo de Justiça de Transição. Desta forma, a centralização e/ou a descentralização evidenciam-se como uma das respostas. É a chamada síntese dialética de duas tendências contraditórias, ora para a unidade (centralização), ora para a diversidade (descentralização), de García-Pelayo (1993).

O pluralismo está fortemente associado a essa síntese, pois descentralizar ou centralizar é uma escolha política, com viés normativo, consubstanciada, geralmente, em uma Constituição. Pluralismo de grupos, ideias, culturas, etnias, dentre outros contextos e situações, estão representados nessa síntese dialética e se transformam em disposições normativas.

A descentralização tem três importantes formas e tipos: administrativa, fiscal e política. A primeira seria a transferência de execução administrativa o que reivindica recursos, devendo ser acompanhada de uma descentralização fiscal que proporcione o incremento de receita àqueles entes que receberam estas novas responsabilidades; e a política corresponde a

disposição de autoridade política ou capacidade eleitoral de seus atores subnacionais (FALLETI, 2005).

A descentralização (administrativa, financeira e política) não é nenhum instrumento que o governo central possa retomar de acordo com sua discricionariedade, pois diz respeito a diversos aspectos dentro do Estado tais quais à administração (gestão, planejamento e execução), ao fiscal (transferências de recursos, competência tributária) e à política (capacidade de participação nas decisões nacionais, órgão político-jurídico ou somente jurídico de controle de constitucionalidade e defesa do pacto federativo).

Pires apresenta uma concepção de descentralização mais próxima do entendimento jurídico. Compreende que a descentralização tem variação peculiar no espaço-tempo e apresenta-se como “técnica de arranjo político ou de (re)desenho institucional do modelo federativo em plano constitucional” (PIRES, 2013, p. 169) ou, em outras palavras, “técnica de colaboração de caráter interfederativo na forma de delegação de poder, de transferência voluntária de encargos e prerrogativas por parte de um poder estatal hipertrofiado a outros menos aquinhoados” (PIRES, 2013, p. 169).

Pode-se conceituar os dois institutos em análise nos seguintes termos:

A descentralização pressupõe várias autonomias, cada qual com um ou vários níveis de ação, o que implica afirmar que União, Estados e Municípios, sob um mesmo objeto, podem planejar e decidir sobre ações específicas concernentes àquela matéria, dentro de sua área de atuação, de responsabilidade ou jurisdição, assegurado pela Constituição (PALÁCIOS, 2016, p. 62).

A descentralização pode ser de inúmeras formas o que possibilita várias autonomias, com níveis de ação a depender do Estado em que se pratique. Não há possibilidade na descentralização, dentro do Estado federal, de retorno das competências fornecidas ao ente central que as descentralizou.

Diferentemente da descentralização, contudo similar, a desconcentração corresponde a uma só autonomia, com vários níveis de ação, em que há repasse da execução, e por vezes da autoridade, aos demais órgãos da federação (PALÁCIOS, 2016). O poder decisório ainda permanece com o ente central, contudo, ele desconcentra a sua execução, passando para os demais órgãos. Na descentralização, há o repasse conjunto da execução e do poder decisório sobre a matéria versada.

A centralização “corresponde a somente uma autonomia, com um só poder decisório e somente ela pratica atividades” (PALÁCIOS, 2016, p. 62). A centralização não tem várias autonomias, com seus poderes de decisão, mas podem haver vários níveis de ação por meio da desconcentração, com poder decisório vinculado ao ente central (PALÁCIOS, 2016).

O Estado federal e sua divisão territorial do poder são um instrumento com inúmeras possibilidades à Justiça de Transição. A reforma institucional almejada após um conflito, somente poderá ser realizada e mantida quando todas as partes conversarem e chegarem a um consenso.

Evidente que isto não significa permitir que haja imposição de situações específicas do grupo que praticou as atrocidades ao vencido, ou aos demais grupos. A reforma institucional da Justiça de Transição pretende que todos os grupos conjuntamente participem da criação deste novo Estado, de modo a alcançar a paz e a reconciliação.

O Estado federal, nesse sentido, aparece como um instrumento forte que possibilita a reconciliação e a pacificação por meio da política desenvolvida. Esta política terá caminhos a serem seguidos e dispostos por meio de uma Constituição. Ao fim, o Estado federal possibilita a manutenção do Estado de direito, ao permitir que os interesses, disputas e conflitos sejam canalizados, mediante a participação das parcelas do território de uma nação, às decisões centrais, por meio do procedimento disposto na Constituição.

4 FEDERALISMO COMO PROCESSO POLÍTICO, DEMOCRACIA E JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO

O Estado federal ao possibilitar o Estado de direito por meio da canalização dos mais diversos conflitos, existentes naquele território do Estado, para as decisões do poder central, solidifica o Estado de direito e permite a pacificação e conciliação nacional. Solidifica o Estado de direito, pois é somente a partir das regras pré-estabelecidas que as negociações políticas poderão ser realizadas.

Permite a pacificação e conciliação nacional ao proporcionar às partes colocarem suas reivindicações, interesses, disputas e conflitos na política; ao invés da arma ou do medo. Há na realidade, a institucionalização de resoluções dos conflitos políticos em um Estado de direito, salvaguardado por uma Constituição, que apregoa, necessariamente, a existência e

defesa dos direitos humanos – sem os quais não haveria possibilidade de confronto político verdadeiro.

Confronto político verdadeiro corresponde a possibilidade efetiva de disposição de reivindicações, interesses, disputas e conflitos no cenário político e sua possível conciliação por meio dos instrumentos dispostos. Em outros Estados, geralmente os autoritários com institutos não democráticos ou com instrumentos centralizadores⁵ do poder político, esta possibilidade é reduzida, ou inexistente, ou por vezes resolvida na força e na guerra.

O Estado federal possibilita a negociação, pois ele instrumentaliza e ordena o federalismo, princípio de organização política que possibilita a participação das parcelas territoriais existentes nas decisões do poder central. Sendo assim, o federalismo é um processo política institucionalizado de conflito de interesses parcelares.

Neste processo político, a democracia deverá estar presente. Democracia como regime político que deve sempre abarcar o pluralismo das sociedades contemporâneas, haja vista que demanda a participação popular, de forma direta e indireta, na construção das decisões político estipuladas e baseadas nas mais diversas ideias e interesses.

O Estado federal e o federalismo devem sempre criar canais de diálogo e comunicação entre os governantes e os governados. O federalismo tem a aspiração de proporcionar simultaneidade para gerar e manter a unidade e a diversidade (ELAZAR, 1991). Isto pois, o Estado federal é “la unidad dialéctica de dos tendencias contradictorias: la tendencia a la unidad y la tendencia a la diversidad”⁶ (GARCÍA-PELAYO, 1993, p. 218). O federalismo corresponde a um modo de acomodação das diversidades – da mesma forma o Estado federal.

O federalismo é muito mais um processo político do que uma estrutura – deixada a cargo do Estado federal –, no qual se incluem as ideias, interesses, necessidades, entre outras, que perpassam uma determinada sociedade, possibilitando os mais diversos acordos políticos. Assim, o federalismo e o Estado federal pressupõem um Estado de direito, com garantia dos direitos humanos, que possibilite um governo democrático, baseado na pluralidade, paz e conciliação de uma determinada sociedade.

A reforma institucional de um Estado, na Justiça de Transição, deve ser focada na criação e manutenção da paz e conciliação naquela sociedade que passa por um processo de

⁵ Não se está afirmando que descentralização é sinônimo de democracia ou ausência de discussão política. Apenas que a descentralização permite que os conflitos aflorem e possam ser decididos mediante os instrumentos estabelecidos em um Estado democrático e de direito.

⁶ A unidade dialéctica de duas tendências contraditórias: a tendência a unidade e a tendência a diversidade (tradução nossa).

transição. Na perspectiva do sétimo princípio da Escola de Chicago, os direitos humanos e as instituições democráticas serão essenciais na reformulação deste novo Estado.

Um Estado que garanta e promova os direitos humanos, em especial a proteção das liberdades civis e políticas, e um Estado que promova a participação política, pelas instituições democráticas, são essenciais para a reforma institucional do Estado proposto pela Justiça de Transição – nesse sentido, o Estado federal corresponde a estas demandas.

A modificação da cultura política de uma sociedade somente pode ser formulada quando há possibilidade para tanto. De outra forma, quando os canais de participação, diálogo, compreensão e convivência são criados. O Estado federal pode permitir isso ao possibilitar que as parcelas de seu território participem das mais importantes decisões políticas.

Contudo, a democracia reivindica uma ética, um valor, para que haja participação democrática na sociedade. Para que este valor seja crido e acolhido pela sociedade, esta deve colher frutos da participação reconhecendo sua utilidade para a vida em uma sociedade complexa.

Esses frutos devem ser percebidos tanto pelos agentes estatais quanto pela sociedade, de modo a perpetuar a existência desses canais. Isso representa, no fundo, uma mudança cultural e política dos agentes estatais e da sociedade. Somente pela prática e respeito aos direitos humanos e ao Estado de direito que esses canais serão mantidos e as mudanças perpetuadas para a construção de valores democráticos.

O federalismo é designado para alcançar alguma forma de integração política baseada na combinação de autonomia e coordenação, o que demanda um quadro particular de relações entre poder e justiça (ELAZAR, 1991). Assim, o federalismo lida necessariamente com distribuição de poder na sociedade, permitindo melhor proveito da Justiça de Transição

O federalismo como processo político reivindica a busca do meio termo entre a unidade e a diversidade, o que implica em afirmar que “cada sistema federativo é único, pois singular é cada um dos processos políticos existentes nas federações para a manutenção da harmonia, em busca do bem comum, entre a unidade e a diversidade” (PALÁCIOS, 2016, p. 74). Da mesma maneira que cada sociedade irá buscar uma maneira específica de resolução de conflitos políticos que a permite viver em harmonia e paz.

Por isso que a democracia é tão importante. Ela possibilita que estas resoluções de conflitos sejam construídas de acordo com o contexto social, econômico, cultural, étnico e

histórico do lugar, permitindo a liberdade e/ou autonomia das pessoas, grupos e parcelas territoriais existentes naquela sociedade.

Uma sociedade democrática deve ser livre e estar aberta a diversidade, ou seja, a unidade é precisamente plural (CROISAT, 1991). Crenças de valor, ideias, tolerância, sociedades laicas, esses valores devem ser protegidos pelo Estado pós Justiça de Transição para que efetivamente haja a passagem do conflito para a paz.

Eis a importância da democracia para o federalismo, e vice-versa. Pluralismo, liberdade, processo federal, diferenças, convivem juntos dentro de uma democracia. A existência do modelo federal de Estado é mais contundente em sociedades que não apresentem processos autoritários, ou concentrações de poder significativas. Isto, pois sistemas autocráticos dificultam ou tornam impossível o federalismo, mediante a supressão de eleições livres, ausência de críticas do Estado e de participação das demais comunidades nas decisões políticas (BARACHO, 1982).

Por meio da liberdade civil e política os Estados pós-conflito têm grandes possibilidades de alcançar a harmonia e a paz social almejada. Tendo em vista que a escolha de um modelo de Estado, como o Federal e seu federalismo, que acarrete em mudanças institucionais, que possibilitem a participação dos indivíduos, grupos e parcelas territoriais antes desprovidas de participação nas decisões nacionais, possibilita uma grande oportunidade para a pacificação do conflito.

Ocorre que o conflito, em sua grande maioria, surgiu pelo não respeito a determinados grupos ou categorias que não tiveram a possibilidade de se manifestar ou participar da vida política de determinado Estado e/ou sociedade. Neste ponto, a democracia, junto com o federalismo, se torna um forte instrumento de pacificação e harmonia, ao possibilitar canais de diálogo entre o povo e o Estado e entre os próprios grupos. Assim democracia e Estado federal são institutos que somados permite alcançar a Justiça de Transição, no que atina ao sétimo princípio da Escola de Chicago.

5 SITUAÇÕES PRÁTICAS DE APLICAÇÃO DO ESTADO FEDERAL

A correlação entre Estado federal, pluralismo, democracia, liberdade, Estado de direito e direitos humanos, pode permitir ou construir bons frutos em determinadas sociedades que passam por conflitos no momento atual. Sociedade em que não há efetiva participação de

todos nas decisões políticas e, muitas vezes, há supressão de indivíduos, grupos e parcelas territoriais, das decisões políticas mais importantes ou que a todos influenciem.

A reforma instituição promovida pelo sétimo princípio da Escola de Chicago reivindica uma alteração substancial do Estado posterior ao conflito de modo que as situações pré-conflito não mais se repitam na nova sociedade que se está conjecturando. Percebe-se que não é uma fórmula, mas caminhos, indicações, a serem perseguidas para a melhoria das condições básicas de diversas sociedades atingidas por conflitos – dos mais diversos tipos – no mundo.

Uma primeira situação pós-conflito que pode operar bem com a adoção de aspectos do federalismo é a Colômbia. A Colômbia, um Estado unitário, foi avassalado pela guerra entre o governo e os diversos grupos paramilitares e/ou guerrilheiros existentes. O mais famoso deles é as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC).

Criada na década de 60, sob orientação marxista-leninista, para combater, mediante a luta armada, a situação econômica e social em que a Colômbia se encontrava, o grupo assinou com o governo um acordo de paz que prevê a paralização da luta armada, bem como, auxílios econômicos, financeiros e sociais às áreas controladas pelas FARC. Ocorre que tal acordo foi rejeitado pela população da Colômbia, tendo em vista que não deseja negociações com as FARC (ROSSI, 2016). Mesmo assim, governo decidiu manter o acordo de forma a possibilitar a paz na região (ROSSI, 2016).

Neste caso em particular os dois lados estão esgotados. O conflito dura mais de 40 anos e ao invés de melhorar a situação econômica e social da Colômbia trouxe muito rancor, ódio, insegurança, para a maior parte dos colombianos. Isto ficou expresso na rejeição do acordo de paz entre o governo e as FARC.

Além do acordo, a reforma institucional do Estado colombiano se faz necessária. Neste ponto a observância do Estado federal como principal motor das modificações após a assinatura do tratado seria de bons frutos a situação colombiana. Isto, pois a Colômbia, não aparenta ter uma boa relação institucional com todos os seus cidadãos, o que permitiu a criação de grupos de luta armada para a defesa dos interesses desses grupos.

A permanência da paz na Colômbia poderá ser efetivamente realizada quando o Estado colombiano atingir, por meio de suas instituições, essa parcela populacional que não se sentiu representada pelo governo durante anos, vindo a fazer parte de grupos paramilitares, dentre eles as FARC. Isso permitirá que seus anseios e interesses sejam também considerados

pelo governo central nas decisões nacionais, abrindo espaço para uma futura reconciliação nacional.

Outro caso exemplar é o iraquiano. Após o desmantelamento do regime de Saddam Hussein, o governo dos Estados Unidos manteve presença até meados de 2011. Durante este período, e sem uma estabilidade nacional, que permitisse a unidade e a segurança, vários grupos surgiram, dentre o principal denominado de Estado Islâmico (BBCBRASIL, 2014).

Um grupo de origem sunita, reivindicou grande área do território iraquiano para a construção de seu Califado e em oposição ao governo de Bagdá, de maioria xiita – Estado Islâmico (BBCBRASIL, 2014). As divisões entre sunitas e xiitas vem de muito tempo e permanecem enraizadas no Estado iraquiano, principalmente por aquela ala que toma o poder.

Neste ponto, não há diálogo, não há comunicação. Instrumentos de negociação política não foram criados de forma a colmatar os diversos grupos existentes no Iraque, o que possibilitou a criação de grupos radicais tais quais o Estado islâmico. A ausência de comunicação e de participação dos mais diversos grupos possibilita medidas militares dos grupos que não estão sendo privilegiados.

Aqui a criação de um Estado com moldes federais de participação, com a participação das parcelas territoriais e de grupos existentes (curdos, xiitas e sunitas) nas decisões do país é de extrema importância para a pacificação e harmonia do país e da sociedade iraquiana. A criação de um modelo de Estado nesse sentido abriria caminho para um Estado de direito, com participação popular e, conseqüentemente, proteção dos direitos humanos.

O caso Sírio é um exemplo que reivindicará auxílio internacional, regional e local para que o conflito deixe de existir e a sociedade volte a sua convivência normal. Evidente que nunca mais será a mesma e, muito provavelmente, como o Iraque – mas talvez de forma mais contundente –, forme espaços de abandono propícios a formação de grupos extremistas.

Na Síria não estão em jogo apenas os interesses políticos, econômicos, sociais e étnicos dos grupos lá existentes, bem como, os interesses de potências regionais e internacionais sobre o desenrolar do conflito na Síria (FISHER, 2016). Isso permite que as partes envolvidas diretamente nos confrontos não fiquem sem ânimo e recursos, pois estão sempre sendo guarnecidas pelos auxílios das potências externas que detém interesses no conflito – dentre as principais estão os Estados Unidos, a Rússia, o Irã e a Turquia.

Neste caso ainda não ocorreu uma efetiva Justiça de Transição, mas será o caso contemporâneo paradigmático, pois o conflito existente não parece arrefecer. As partes

envolvidas mais lutam para que seus opositores não ganhem ao invés de ganhar a guerra, pois o fundamento existente é que a vitória de um grupo possa representar o genocídio do outro grupo (FISHER, 2016).

A mudança institucional que um novo Estado Sírio terá de promover, caso exista, será enorme. Não somente terá de abarcar a proteção do Estado de direito, com os direitos humanos e a democracia, mas terá, mais do que qualquer outro, possibilitar canais de participação e diálogo nas decisões política principais daquela nação aos mais diversos indivíduos, pessoas e parcelas territoriais.

Não poderá haver exclusão. As majorias e minorias precisarão estar em pé de igualdade quando as discussões forem realizadas. Não bastará também a mera aparência de canais de diálogo e participação na política nacionais, pois o conflito retornará e, muito provavelmente, mais forte. As reformas institucionais na Síria após o conflito serão urgentes, necessárias e bastante complexas, para que haja paz e harmonia na sociedade Síria.

O Estado federal pode ser o modelo seguido pelo sétimo princípio de reforma das instituições da Escola de Chicago. É um modelo que abarca o conflito político existente e o traduz para o Estado de direito confeccionado, permitindo a participação dos mais diversos grupos nas decisões do governo central, e reivindica um Estado de direito, com a proteção dos direitos humano e da democracia.

6 CONCLUSÃO

O trabalho tentou abordar o fundamento de que o Estado federal, com seu federalismo, sendo um modelo de Estado que pode ser utilizado para a execução e manutenção da Justiça de Transição ao permitir que os indivíduos, grupos e parcelas territoriais, antes desprovidos de participação, se façam presentes nas principais decisões do novo Estado que surge após o conflito.

O modelo de Estado federal e seu federalismo não é o único modelo que permite a reforma institucional de um Estado, na Justiça de Transição, pós conflito. Existem outros modelos que poderiam ser utilizados. Seu benefício está em permitir que parcelas, antes longe do centro do poder decisório, possam agora dele participar. Isto reivindica a liberdade e autonomia de indivíduos, grupos e parcelas para que suas diferenças aflorem e sejam tratadas não mais com repressão militar, mas orquestradas em diálogos políticos, permitidos e

possibilitados pelo federalismo, que alcancem a pacificação e harmonia daquela sociedade pós-conflito.

Há uma dificuldade nisso, muito grande a depender da sociedade, qual seja, a divisão de poder político. Até para sociedades com um avançado processo político de negociação, a distribuição do poder político é algo difícil de ser executada, pois entra em conflito com os mais diversos interesses existentes.

Mesmo assim, dividir o poder político é algo essencial na sociedade atual, tendo em vista, que inúmeros são os seus atores participantes e que recorrem aos mais variados meios para alcançar o que desejam. A institucionalização do conflito por meio do Estado federal, ou algum modelo parecido de participação política, pode não só permitir que sociedades encontrem a paz, como também a harmonia, necessárias a convivência em sociedade, por meio da instituição de um Estado de direito, com os direitos humanos, e a existência de um regime democrático.

BIBLIOGRAFIA

BARBOSA, Vanessa. **Estes são os 40 países mais corruptos do mundo**. 2016. Disponível em: <http://exame.abril.com.br/mundo/estes-sao-os-40-paises-mais-corruptos-do-mundo/>. Acesso em 17/11/2016.

BBCBRASIL. **Análise**: as raízes históricas da súbita desintegração do Iraque. 2014. Disponível em: http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/08/140811_desintegracao_iraque_kb. Acesso em: 27/11/2016.

CROISAT, Maurice. *El federalismo em las democracias contemporâneas*. Barcelona: EDITORIAL HACER, 1995.

ELAZAR, Daniel Judah. *Exploring federalismo*. Tuscaloosa, Alabama: The University of Alabama Press, 1991.

FALLETI, Tulia G. A sequential theory of decentralization: latin american cases in comparative perspective. **American Political Science Review**, vol. 99, nº. 3, august, 2005.

FISHER, Max. **Análise**: por que a guerra na Síria, após 400 mil mortes, está piorando? 2016. Disponível em: <http://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/the-new-york->

times/2016/08/30/por-que-a-guerra-na-siria-apos-400-mil-mortes-esta-piorando.htm. Acesso em 27/11/2016.

GARCÍA-PELAYO, Manuel. *Derecho constitucional comparado*. Madrid: Alizana Editorial, 1993.

INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS INSTITUTE (IHRI). **Chicago Principles**. 2007. Disponível em: https://law.depaul.edu/about/centers-and-institutes/international-human-rights-law-institute/projects/Documents/chicago_principles.pdf. Acesso em 15/11/2016.

HORTA, Raul Machado. **Direito constitucional**. 5º ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

JAPIASSÚ, Carlos Eduardo Adriano. Justiça de Transição: uma aplicação dos Princípios de Chicago à realidade brasileira. **Revista Eletrônica de Direito Penal AIDP-GB**. Ano 1, vol. 1, nº. 1, junho de 2013.

PALÁCIOS, Fernando Rocha. **A cooperação federativa nas políticas públicas de educação básica**: análise das políticas de financiamento, propostas de governo federal e dos educadores. Dissertação. 2016.

PIRES, Maria Coeli Simões. Federalismo brasileiro: a emergência de um redesenho institucional do modelo. **Revista brasileira de estudos políticos**, Belo Horizonte, n. 106, p. 163-189, jan./jun. 2013.

REVERBEL, Carlos Eduardo Didier. **O federalismo numa visão tridimensional do direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

ROSSI, Clóvis. **Depois do plebiscito na Colômbia, a paz perdeu e a guerra também**. 2016. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2016/10/1819342-depois-do-plebiscito-na-colombia-a-paz-perdeu-e-a-guerra-tambem.shtml>. Acesso em: 27/11/2016.

TEIXEIRA, José Horácio Meirelles. **Curso de direitos constitucional**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.