

ISSN 0102-700-X

ACERVO

REVISTA DO ARQUIVO NACIONAL

VOLUME 24 • NÚMERO • 01 • JAN/JUN • 2011



ACESSO À INFORMAÇÃO
E DIREITOS HUMANOS

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA



ARQUIVO NACIONAL

Ministério da Justiça
Arquivo Nacional

ACERVO

REVISTA DO ARQUIVO NACIONAL

RIO DE JANEIRO, v. 24, NÚMERO 1, JANEIRO/JUNHO 2011

© 2011 Arquivo Nacional
Praça da República, 173
CEP 20211-350 - Rio de Janeiro - RJ - Brasil
Tel. (21) 2179-1341
Email: revista.acervo@arquivonacional.gov.br

Criada em 1986, a revista *Acervo*, periódico institucional do Arquivo Nacional publicado semestralmente, tem por objetivo divulgar a pesquisa e a produção científica nas áreas de ciências humanas e sociais, privilegiando uma abordagem arquivística. A *Acervo* publica somente trabalhos inéditos no Brasil sob a forma de artigos e resenhas.

Presidenta da República

Dilma Rousseff

Ministro da Justiça

José Eduardo Cardozo

Diretor-Geral do Arquivo Nacional

Jaime Antunes da Silva

Editores

Silvia Ninita de Moura Estevão e Vitor Manoel Marques da Fonseca

Comissão Editorial

Claudia Heynemann, Dilma Cabral, Inez Stampa, Vitor Manoel Marques da Fonseca (presidente), Vivien Ishaq

Editor Executivo

José Claudio Mattar

Conselho Editorial

Ana Canas Delgado Martins, Ana Maria de Almeida Camargo, Beatriz Teixeira Weber, Célia Maria Leite Costa, Caio César Boschi, Francisco José Calazans Falcon, Georgete Medleg Rodrigues, Heloísa Liberalli Bellotto, Ilmar Rohloff de Mattos, Ismênia de Lima Martins, James Green, José Bernal Rivas Fernández, Luciana Duranti, Luciana Quillet Heymann, Márcia Regina Romeiro Chuva, Margarida de Souza Neves, Maria Cândida Drumond Mendes Barros, Maria Efigênia Lage de Resende, Maria Hilda Baqueiro Paraíso, Michael Cook, Norma Cortês Gouveia de Melo, Paulo Knauss de Mendonça, Rosa Inês de Novais Cordeiro, Sidney Chalhoub, Tânia Maria Tavares Bessone da Cruz Ferreira, Ulpiano Toledo Bezerra de Menezes

Editor de Texto e Revisão

José Claudio Mattar

Editores Eletrônica e Capa

Judith Vieira

Imagem da Capa

Sueli Araújo

Acervo: revista do Arquivo Nacional. —
v. 24 n. 1 (jan./jun. 2011). — Rio de Janeiro:
Arquivo Nacional, 2011.
v. 24; 26 cm

Semestral

Cada número possui um tema distinto

ISSN 0102-700-X

1. Acesso à Informação e Direitos Humanos — Brasil

I. Arquivo Nacional

CDD 981

S U M Á R I O

Apresentação

7

Entrevista com Antonio González Quintana

23

O Direito de Acesso à Informação Relativa a Violações em Massa de Direitos Humanos

Catalina Botero Marino

37

Justiça de Transição

Esteban Cuya

79

Anistia

A política além da justiça e da verdade

Ana Lucia Sabadell

Dimitri Dimoulis

103

O Direito Penal como Instrumento de Justiça de Transição

O caso Brasil

Davi de Paiva Costa Tangerino

119

A Lei de Anistia no Brasil

As alternativas para a verdade e a justiça

Paulo Abrão

139

A Polícia Política do Estado Novo Português – PIDE/DGS

História, justiça e memória

Irene Flunser Pimentel

157

O Security Services Archive como um Produto Institucional
Ímpar dos Direitos Humanos na República Tcheca

Lubomír Augustín

165

Segredos e Documentos

Acesso aos arquivos na Itália da Segunda Guerra Mundial ao presente

Giulia Barrera

181

O Direito às Informações Pessoais

História e verdade

Romualdo Pessoa Campos Filho

195

Do Direito de Saber

O acesso à informação pessoal privada nos arquivos da ditadura militar brasileira

Sérgio Carrara

205

A Proteção da Privacidade com a Abertura Plena dos Arquivos

James N. Green

217

Um Projeto Sobre Acesso

Trudy Huskamp Peterson

233

Acesso à Informação

Um direito fundamental e instrumental

Paula Lígia Martins

245

Liberdade de Informação

Influência sobre a prática profissional em gestão de arquivos

Michael Cook

257

Legislação de Acesso aos Arquivos no Brasil

Um terreno de disputas políticas pela memória e pela história

Georgete Medleg Rodrigues

A P R E S E N T A Ç Ã O

Este número da *Acervo* é dedicado ao I Seminário Internacional de Acesso à Informação e Direitos Humanos, realizado no Rio de Janeiro, nos dias 23 a 26 de novembro de 2010, na Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro. Promovido pelo Arquivo Nacional, como uma das iniciativas do Centro de Referência das Lutas Políticas no Brasil – Memórias Reveladas,* buscou subsidiar reflexões quanto à importância do acesso aos arquivos públicos e privados para as histórias individuais e coletivas e para a consolidação dos regimes democráticos.

O projeto Memórias Reveladas, inaugurado em 2008, tendo por principal pilar um banco de dados cooperativo entre entidades custodiadoras de acervo, direcionado especialmente a documentos referentes ao Brasil entre os anos de 1964 e 1985, foi concebido com o objetivo de facultar a reunião de informações sobre acervos arquivísticos atinentes ao regime militar. Entre tantas preocupações, uma delas era, e continua sendo, oferecer ao público,

especializado ou não, instrumental para localização de documentos, muitos já, àquela altura, recolhidos a instituições tradicionais de arquivo, mas desconhecidos, esquecidos ou de pouca divulgação.

Em paralelo, o projeto Memórias Reveladas tem procurado estimular a localização e identificação de outros arquivos, sua transferência, recolhimento, doação, organização e consolidação de meios práticos de acesso e divulgação, mesmo que os documentos sejam mantidos por pessoas.

O I Seminário Internacional aconteceu num momento de intensos debates em torno da questão do acesso à informação no país, acompanhando a tramitação do PLC n. 41/2010. Fato inusitado para as instituições arquivísticas no Brasil, o século XXI passou a criar mais dificuldades de acesso do que todas as décadas anteriores por ter-se incorporado, com todas as suas consequências positivas e negativas, além das questões sobre a classificação do sigilo em arquivos, cuidados especiais com

a proteção de dados pessoais e direitos autorais. Nessa altura, se determinados temas não são regulados legalmente, práticas e rotinas ficam sujeitas a questionamentos tanto por parte dos profissionais dos arquivos, quanto do governo e do público, gerando uma insegurança que, muitas vezes, acaba por se refletir em restrições ao acesso.

Prova disso, foram as discussões intensas que tiveram lugar no semestre anterior ao Seminário Internacional, precisamente no Seminário Arquivos da Ditadura e Democracia: a Questão do Acesso, realizado de 11 a 13 de maio de 2010, promovido pelo Arquivo Nacional, Conselho Nacional de Arquivos e o próprio Centro de Referências das Lutas Políticas no Brasil, quando o Centro comemorava dois anos atividade. Esse evento, que tinha um caráter nacional, visava propiciar um balanço da situação no que diz respeito às diferentes entidades custodiadoras parceiras e encontrar soluções comuns e menos restritivas de acesso a documentos.

Para iniciados ou não nas temáticas acesso à informação e arquivos e direitos humanos, as apresentações e debates possibilitaram uma visão abrangente dos problemas e instigantes reflexões quanto à realidade brasileira. A comissão organizadora do evento aglutinou as mesas em subtemas – Regimes Políticos; Legislação; Justiça de Transição; Comissão da Ver-

dade; Segurança de Estado; Informações Pessoais – envolvendo aspectos técnicos, metodológicos, históricos e políticos, e trazendo correntes diversificadas de pensamento e abordagem, baseadas em experiências concretas de profissionais da área de arquivos, direito, história, antropologia, administração, ciência política, relações internacionais, entre outras, na América Latina, Estados Unidos e Europa.

Se nem todas as apresentações estão representadas por textos neste volume, a entrevista, realizada, alguns meses depois, com Antonio González Quintana,** referência internacional na temática, história e sumariza a ligação entre arquivos e direitos humanos, servindo como uma introdução aos textos que aprofundam ou focam aspectos dessa questão.

***A organização do I Seminário Internacional de Acesso à Informação e Direitos Humanos ficou a cargo de Inez Stampa, Carla Krause, Cristiane Farias, Cláudia Tebyriçá, Heliene Nagasava, Vicente Rodrigues, Silvia Ninita de Moura Estevão, Vitor Manoel Marques da Fonseca e Maria Elisa da Cunha Bustamante.**

****González Quintana foi um dos convidados para o II Seminário Internacional O Mundo dos Trabalhadores e seus Arquivos: Memória e Resistência, realizado no Rio de Janeiro, entre 30 de março e 1º de abril de 2011.**

**Silvia Ninita de Moura Estevão
Vitor Manoel Marques da Fonseca**

Entrevista com Antonio González Quintana

Antonio González Quintana é licenciado em filosofia e letras, pela Divisão de Geografia e História (Seção de História Moderna e Contemporânea) da Universidade Autônoma de Madri (1979), e diplomado em arquivística e documentação pelo Centro de Estudos Bibliográficos e Documentários do Ministério da Cultura da Espanha (1984).

Foi diretor da Seção de Guerra Civil do Arquivo Histórico Nacional, em Salamanca (1986-1994), chefe da Unidade de Coordenação e Normalização dos Arquivos Militares da Subdireção Geral de Patrimô-

nio Histórico do Ministério da Defesa da Espanha (1994-2003), assessor técnico de apoio ao Arquivo Geral do Tribunal de Contas (2003-2005), diretor do Centro de Informação Documental de Arquivos do Ministério da Cultura (2005-2007), e chefe da Unidade de Arquivo do Conselho Consultivo da Comunidade de Madri (2008-2010). Atualmente, é subdiretor-geral de Arquivo da Comunidade de Madri. Integra ainda a entidade Arquivistas sem Fronteiras e o Grupo de Trabalho de Arquivos e Direitos Humanos do Conselho Internacional de Arquivos.

Acervo. *Acesso a informações e direitos humanos são duas questões constantemente associadas nos últimos anos. A que se pode atribuir essa crescente preocupação no mundo?*

Antonio González Quintana. Há vários fatores para explicar essa crescente preocupação, mas eu fundamentalmente destacaria que se deve às expectativas geradas com a abertura de arquivos a partir de 1990, a partir da queda do Muro, à abertura de grandes arquivos na Europa Central e Europa do Leste, ao uso massivo da informação que esses arquivos aportavam aos cidadãos e às possibilidades que se abriram para depurar o Estado dos responsáveis que haviam tido vinculação com os regimes anteriores. Julgo que tudo isso contribuiu para um fenômeno que vinha ocorrendo também em paralelo, que é o da proliferação dos movimentos memorialistas, principalmente da América Latina, mas também na Europa, que já tinha seu precedente em Yad Vashem em Jerusalém, no Estado de Israel, com relação à reivindicação da memória do holocausto. E essa confluência da abertura de grandes massas de arquivos de serviços de segurança, de serviços de inteligência, e movimento pró-memória, junto com os avanços na consideração do que o mundo dos direitos humanos, nas Nações Unidas e no Conselho dos Direitos Humanos, e na anterior Comissão dos Direitos Humanos, estava produzindo, explicaria essa crescente preocupação.

Acervo. *Acesso e acessibilidade sempre foram preocupações dos arquivos. Historicamente, os arquivos existem, de alguma maneira, sempre com uma preocupação com o acesso, nem que tenha sido um acesso restrito, mas sempre com acesso. Você só guarda porque vai ter, de alguma maneira, acesso. Há risco das ações e operações de caráter geral relativas a acesso, necessárias exatamente à função de dar acesso, serem prejudicadas com a associação entre acesso e direitos humanos, abandonando-se questões de caráter geral sobre o valor histórico das informações?*

Antonio González Quintana. Eu creio que deveria ser exatamente ao contrário. Nessa perspectiva do uso dos arquivos para a defesa dos direitos humanos, a abertura da informação que existe nos arquivos deveria ser maior, porquanto um dos temas fundamentais em toda a reivindicação sobre o papel dos arquivos na defesa dos direitos humanos é o conhecimento da verdade, é o conhecimento do passado, é o direito de saber dos cidadãos, é o direito de saber das coletividades. Isso é algo que realmente não deveria ser prejudicado. Pelo contrário, se queremos facilitar o direito a saber, não devemos pôr dificuldades na hora de investigar o passado, na hora de conhecer o que ocorreu. É certo que nesse direito de saber a verdade, nesse direito de conhecer o que aconteceu no passado, há que se respeitar também outros direitos particulares, como o direito à intimidade das pessoas, o direito à sua privacidade, mas haveria

que matizar que tipo de pessoas, haveria que matizar muitas coisas... Talvez fosse aqui muito prolixo respondê-las todas nesta pergunta, como também se havia de preservar tudo que afeta a segurança do Estado, mas também há que concretizar o que afeta a segurança do Estado. As exceções que normalmente em todo Estado de direito têm que haver na limitação ao acesso não podem converter-se em barreiras insuperáveis para conhecer o passado. Resumindo, portanto: a aproximação dos arquivos aos direitos humanos deveria favorecer a abertura dos arquivos. Não deveria restringir; pelo contrário, deveria favorecer porque tem existido uma preocupação constante de arquivos e arquivistas quanto à questão de acesso e acessibilidade. Há em muitos países uma preocupação também grande quanto à acessibilidade à informação pública, ao acesso aos arquivos para que se regule de uma maneira precisa o direito de saber, o direito de conhecer o que faz o Estado com seus impostos, o que se passou com o Estado, com a administração provincial ou local ou em qualquer poder público com respeito às suas competências.

Acervo. *Aproveitando o tema de sua palestra em Haia, no final de 2010, a seu ver qual seria o papel dos arquivos e dos arquivistas no que diz respeito à defesa dos direitos humanos?*

Antonio González Quintana. Eu creio que o papel fundamental dos arquivos seria o de dar a conhecer o valor dos documentos que custodiam para o exercício dos direi-

tos afirmados na Declaração Universal de 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Se olharmos todos e a cada um desses direitos, 90% deles, para seu exercício, requerem a existência de arquivos públicos. Para citar só um exemplo, para o direito à identidade pessoal é fundamental o registro civil. O registro civil é o pai de todos os arquivos públicos. Para exercer o direito à propriedade sem o registro da propriedade, que é o filho mais velho dos arquivos públicos, não teríamos tampouco possibilidades. E assim poderíamos repassar todos. É verdade que as grandes violações dos direitos humanos têm sido as que têm despertado mais a consciência sobre a importância dos arquivos. Bem, aproveitemos esse bom momento que os arquivos vivem quanto ao marketing e à difusão de seus conteúdos, porque todo esse tema dos arquivos e direitos humanos faz muito visível estas instituições, que antes eram muito mais opacas na sociedade, eram muito menos vistas, e agora têm um protagonismo enorme e aproveitando esse bom momento, como digo, entrar em um outro tipo de consideração, menos de caráter jornalístico, como as que comento, o direito à identidade, o direito ao matrimônio, o direito à mobilidade, o direito à educação, todos os enunciados na Declaração Universal que têm seu correspondente nos arquivos públicos e que têm de ser defendidos. Sobre o papel dos arquivistas, eu destacaria que, de uns anos para cá, ocorreu uma mudança substancial no reconhecimento de seu papel profissional na defesa dos direitos huma-

nos, porquanto nasce um compromisso ético que se manifesta com a criação de associações internacionais como Arquivistas sem Fronteiras ou como Grupo de Arquivos e Direitos Humanos do Conselho Internacional de Arquivos, que afirmam que devemos ser conscientes de que os arquivos tanto podem ser armas democráticas muito poderosas, quanto podem ser armas repressivas de primeiro nível. Nosso compromisso ético nos deve levar a afirmar que nunca vamos atuar contra os direitos humanos, nunca vamos colocar nossa profissão a serviço da repressão política, a serviço da marginalização, a serviço de tudo que seria condenável com a Carta dos Direitos Humanos na mão.

Acervo. *Qual a sua avaliação sobre os efeitos das leis de informação no que diz respeito ao acesso, especialmente no caso de países que já possuíam legislação na área de arquivos, incluindo legislação específica sobre acesso? Houve retrocessos ou avanços?*

Antonio González Quintana. Eu creio que as leis de acesso à informação supõem, em caráter geral, um extraordinário avanço democrático. Nos últimos vinte anos, a produção de leis de acesso à informação, de liberdade de acesso à informação, de liberdade de acesso aos documentos oficiais foi impressionante. Desde o ano de 1974, da lei da liberdade de informações dos Estados Unidos, ao ano de 1995, praticamente se produziram muito poucas leis de liberdade de informação no mundo. Mas desde o ano de 1995

até 2010 se produziram centenas, centenas de leis em muitíssimos países, e isso é sintoma do movimento democrático. Mas também se deve dizer que nem todas as leis são iguais e nem todas as aplicações das leis seguiram o mesmo padrão. Houve países que produziram lei de liberdade de informação e não ocorreu nenhum avanço prático na realidade, no mundo dos arquivos ao menos, mas em outros países sim. Eu destacaria uma figura fundamental nas leis de liberdade da informação: a existência de um tribunal administrativo de apelação sobre as decisões, o que nos ajuda, sobretudo para os arquivistas. Com esta legislação, pode-se recorrer das decisões em um tempo razoável, com uma solução em um prazo lógico de quinze, vinte dias no máximo, para permitir ao cidadão não ficar indefeso, porque temos que pensar que antes, sem essa existência, ante uma negativa baseada em um aparato legal, supostamente para que não fosse totalmente irregular, havia o inconveniente de não haver recurso salvo nos tribunais, um contencioso administrativo nos tribunais ordinários, e isso supõe um esforço econômico para os cidadãos, supõe uma carga econômica que não se pode assumir muitas vezes, e por muito tempo. É nesse sentido que um tribunal administrativo encarregado de atender a reclamações de negação de acesso baseadas em uma argumentação legal é realmente um grande avanço. É verdade que, em alguns casos, podem-se produzir efeitos contrários ao que se pretende, sobretudo se as exceções contempladas pela lei quanto ao acesso

geral afetam algum dos fundos que estavam tradicionalmente abertos à consulta e, principalmente, quando não fica muito claro o que afeta a intimidade das pessoas ou suas vidas privadas. Se toda informação nominal vai ser considerada desta maneira, estaríamos em um caminho sem retorno, porque não poderíamos voltar atrás, à situação anterior com a lei de liberdade de acesso e com alguém que interpretasse de uma forma muito restritiva o que é que afeta a intimidade das pessoas, o que supõe uma intromissão na sua vida privada, na privacidade das pessoas.

Acervo. *A propósito da questão de restrição de acesso a documentos até então liberados a consulta, você conhece casos em que isso tenha acontecido, ou seja, parcelas que estavam abertas e que, em virtude da lei, teriam sido fechadas, como isso funcionou na prática? O que predominou: a lei, restringindo, ou a afirmação de que aquilo já estava aberto e, portanto, assim se mantinha, passando a ser uma exceção no quadro? No Brasil, intimidade, honra e privacidade têm sido invocadas para justificar as restrições de acesso, mas não há uma clareza para ninguém do que seria intimidade, honra e privacidade. Internacionalmente, há visões mais precisas sobre cada um desses conceitos?*

Antonio González Quintana. Eu creio que a possibilidade dos fundos abertos à consulta serem classificados de novo ou serem classificados pela aplicação da lei de liberdade de acesso à informação supõe que entrariam em uma das exce-

ções que a lei estabelece quanto à livre consulta dos documentos, quer dizer, que afetem a segurança do Estado, a proteção do câmbio da moeda, a localização de jazidas. Há nove exceções normalmente aceitas internacionalmente para inclusão na legislação do acesso à informação, supondo documentos que entrariam na classificação por afetarem a segurança do Estado. O primeiro que se necessita dizer é que para um antigo serviço de informação, num período repressivo, um serviço de informação de uma ditadura, os documentos produzidos não poderiam, não deveriam, em nenhum caso, ser introduzidos na categoria de documentos que afetam a segurança do Estado. O que afeta a segurança do Estado em um regime democrático está bastante bem definido na literatura científica e está bastante bem assumido em nível internacional. Há alguns princípios a respeito que são os princípios de Joanesburgo, estabelecidos por um conjunto de advogados, *experts* em direito internacional, *experts* em acessibilidade à documentação de defesa, onde se coloca, como norma básica e como resumo de todas as demais, que somente se pode considerar submetido à excepcionalidade de acesso por afetar a segurança do Estado aquilo que, num regime democrático, numa perspectiva democrática, signifique uma ameaça para a segurança do Estado. Não pode ser uma ameaça para a segurança do Estado que alguém esteja constituindo um partido político, esteja distribuindo propaganda ou que esteja tendo uma militância sindical. O

melhor é retirar esses fundos produzidos pelos serviços de informação do âmbito da restrição da segurança do Estado. Quanto à intimidade das pessoas, ocorreria o mesmo: não podemos considerar que afete a intimidade das pessoas a documentação que incrimina claramente alguém na realização de delitos, na intervenção, na repressão política, porque estaríamos confundindo intimidade com impunidade. Na Espanha, nós tivemos um debate sobre este tema quando, na Lei da Memória Histórica, se queria introduzir um artigo que estabelecia que o acesso aos documentos da ditadura franquista existentes nos arquivos reger-se-ia pela legislação geral de acesso aos documentos, porém sempre respeitando a intimidade dos intervenientes, de um lado e do outro, o que supunha uma novidade com relação a nossa legislação geral da Espanha, que não estabelecia nada disso. Vou dar um exemplo: os conselhos de guerra estavam sendo vistos de uma maneira mais ou menos aberta nos arquivos; a partir desta lei, os arquivistas eram obrigados a despersonalizar os dados dos juízes e dos intervenientes, como delatores, testemunhas etc. etc. Isso não seria feito anteriormente. Se alguém delata alguém e se alguém intervém como juiz num processo de repressão política nos anos 1940, entendíamos que não se podia proteger o nome dessa pessoa alegando intimidade, pois estaríamos deixando impune uma atuação.

Acervo. *Fica praticamente impossível entender o que se está passando naquele*

conselho de guerra, pois não se tem o nome das pessoas...

Antonio González Quintana. Claro, felizmente esse artigo desapareceu depois do debate parlamentar e pela pressão, entre outros, dos arquivistas. Nós fizemos uma jornada explicitamente contra esse artigo na Lei de Memória Histórica porque supostamente seria um avanço, mas, na prática, se convertia em um retrocesso. Obrigavamos a ser censores nos arquivos de uma documentação que não se havia censurado anteriormente. Há que lidar um pouco com a vontade dos pesquisadores, dos arquivistas, mobilizar para que não se cometa disparates invocando um suposto avanço. Isso é o que pode suceder e que não seria desejável, porque o que se pretende é exatamente ir em outra direção. Imagino que o que se quer é conhecer o que se passou na ditadura militar, conhecer quem foram os responsáveis, conhecer quem foram as vítimas e, para isso, é necessário aceder a estes documentos, poder consultá-los, trabalhar com eles etc. Eu seria partidário que esses materiais, que são muito explícitos sobre quem atuou, como atuou, o que fez e quando o fez, fossem regulados por uma normativa específica porque com as leis gerais de acesso à informação, e de proteção de dados de caráter pessoal, que é outra lei que costuma afetar de maneira importante o acesso a estes documentos, podemos produzir efeitos contrários aos desejados, se não se faz uso delas com racionalidade, com critério e com sentido coletivo.

Acervo. *Quanto à questão dos conceitos de intimidade e de privacidade, você tem alguma informação sobre como isso é visto, quer dizer, o que configura uma situação de intimidade a ser respeitada, de honra e de privacidade?*

Antonio González Quintana. A legislação de proteção de dados costuma estabelecer uma categoria de dados pessoais, desde os meramente nominais, endereço, telefone, nome do pai, nome da mãe até o que se chama dados de extrema sensibilidade, aqueles que se ligam à tua ideologia política, os que se ligam à religião que praticas, têm relação com tua vida sexual, com tuas preferências neste sentido e com tua vida pessoal e íntima, no âmbito familiar. Esses são os que estão especialmente protegidos, esses dados são os que não deveriam ser divulgados. Porém, obviamente, há toda uma série de dados que eu considero que são absolutamente inocentes, o nome e sobrenomes de uma pessoa num censo de população não significam grande coisa, não significam muito, simplesmente que há uma série de habitantes que se pode trabalhar com eles sem medo de provocar nenhum desastre; intimidade seria tudo que entraria neste grupo de dados de tipo extraordinariamente sensível, os outros seriam simplesmente dados de caráter pessoal, que também têm que ser protegidos, porém de uma maneira diferente. As agências de proteção de dados que se criam normalmente ao amparo das leis de proteção de dados de caráter pessoal têm muito bem tipificado tudo isso e obrigam

as entidades públicas e privadas, incluindo os arquivos, a dar informação dos dados pessoais que utilizam, e, em função da origem desses dados, te obrigam a manter normas de segurança com respeito a eles. Fichários manuais ou informatizados, com dados pessoais, podem ser de máxima proteção, proteção média ou de proteção mínima em função de quais dados estamos trabalhando – se são dados extremamente sensíveis ou se são meramente dados nominais. Quando existe, como na Espanha, uma legislação sobre a intimidade das pessoas, também está explicitado o que se considera intimidade das pessoas. Por exemplo, intervenções públicas de personagens públicas em praça pública não poderiam ser invocadas sob o guarda-chuva da intimidade, enquanto o que ocorre dentro de um domicílio particular, até mesmo o presidente do governo, sim, estaria protegido por este âmbito, e por este também quem assume a competência de defender tua honra, porque é uma lei de defesa civil da honra, da intimidade, da própria imagem, a que temos na Espanha. E cito o exemplo espanhol porque, já digo, é um dos que mantêm diferença entre dados pessoais e direito à intimidade. Aí está colocada uma tipificação. E no caso da intimidade também se considera como livre de ser obrigatória a permissão, a anuência por parte do afetado à consulta de seus documentos e de seus dados, e quando se considera que há uma investigação científica ou uma investigação histórica, e se demonstra esse interesse, o afetado pela investigação não pode invocar seu direito

à intimidade, ou não seria invocável o direito à intimidade desde que aquele que escreve, o que trabalha, assuma a responsabilidade de seu trabalho de investigação.

Acervo. *Então isso atingiria inclusive genealogistas, por exemplo, que estejam estudando os membros de uma determinada família. Isso também poderia passar a ser responsabilidade do pesquisador.*

Antonio González Quintana. Sim, mas o importante é manejar também prazos nesse tipo de consulta, porque os estudos genealógicos, afinal, têm de lidar com muita informação pessoal, e o que costuma ser estabelecido são prazos para considerar que esta documentação fique liberada e estamos, quanto a prazos, na Espanha, com 50 anos para os documentos e 25 anos desde o falecimento da pessoa para consultar o documento de caráter histórico, isso com relação à intimidade das pessoas, e nós temos uma regulação específica, e imagino que em outros países sucederá igual para considerar uma fronteira temporal. O que é certo é que a legislação de proteção de dados de caráter pessoal e a legislação de acesso aos arquivos históricos às vezes podem entrar em contradição em alguns pontos. Também há uma questão que gostaria de comentar. Há uma diretiva europeia sobre a proteção de dados de caráter pessoal, de cumprimento obrigatório por todos os países da União, que estabelece o funcionamento dessas agências de proteção de dados, dessa legislação de proteção de dados e as exceções, e sempre se con-

templa como uma exceção, desde que não entre em colisão com a proteção à vida privada, a realização de uma pesquisa científica com esses dados, sempre que se garantisse que não se vai divulgar, não se vai dar a conhecer. Afinal, se trabalha com a informação e produz um resultado quantitativo científico, mas não, necessariamente, citas nomes e sobrenomes, quero dizer, se há uma investigação sobre a evolução da riqueza na província de Madri e trabalho com as declarações de renda dos cidadãos, pode-se chegar a uma série de conclusões quantitativas, não preciso dizer que fulano ganha dois milhões de euros ou que sicrano ganha cento e cinquenta mil euros. Esse é um problema que não está desenvolvido pela diretiva, e cada legislação nacional deveria aplicar o regulamento para garantir como se reivindica esse direito à investigação científica. Na Espanha, não o resolvemos, não há um regulamento, não temos claro, tudo isso fica um pouco ao arbítrio, e o que proponho nesses casos é que, nos arquivos, demos a responsabilidade ao investigador – você diga que está fazendo uma investigação científica, traga uma carta de apresentação da instituição para a qual vai trabalhar, diga qual é o objeto desta pesquisa. Em todo caso, diante de qualquer dúvida, teremos a oportunidade de nos dirigirmos, pedir um informe à agência de proteção dos direitos, à agência do Estado de proteção de dados, à agência da comunidade – cada comunidade autônoma tem sua agência de proteção de dados. Como, em qualquer dúvida de

interpretação, por exemplo, me chega ao arquivo um investigador que quer fazer um estudo quantitativo sobre o preço da fruta e como foi vendida, e o que ganham os colonos, o que ganham os camponeses e tem de trabalhar com documentação pessoal a respeito, eu pego as minhas dúvidas, mando a consulta à agência de proteção de dados e esta me dirá se é possível atender ou se não se pode atender, se procede ou não procede atender à petição desse investigador. Então, recomendamos, quando alguém quer consultar fundos que têm muita informação de caráter pessoal, que se dirija à agência de proteção de dados e que peça esse aval. Por isso é importante a criação das leis de proteção de dados e a criação de agências de proteção de dados. É mais, em muitos países, o modelo da lei de liberdade da informação que prevê, como dizia anteriormente, o tribunal administrativo que define finalmente se altera ou não o rechaço de uma petição de consulta realizada por um arquivo que coincide com a mesma agência de proteção de dados. Quer dizer, esse tribunal da lei de liberdade da informação é também o tribunal que regula o funcionamento da proteção dos dados de caráter pessoal. Esse é, ademais, o modelo que se estava tentando na Espanha agora para a liberdade de informação – temos a lei de proteção de dados, mas não temos lei da liberdade de acesso à informação. Há agora em debate um projeto, e nesse projeto se prevê que, como em outros países europeus, a agência de dados seja também o tribunal administrativo que decide sobre

as negações de acesso à informação e a aplicação das leis de liberdade de acesso à informação.

Acervo. *Como se dá o envolvimento do Conselho Internacional de Arquivos com o tema de direitos humanos? Quer dizer, em que momento o Conselho se volta de uma maneira tão especial para isso e por que, quais são as razões, os fatores que vão levar o Conselho Internacional de Arquivos a assumir uma postura pró-ativa em relação a isso?*

Antonio González Quintana. É um processo. O Grupo de Arquivos de Direitos Humanos do Conselho Internacional de Arquivos e a preocupação sobre o tema têm sua origem em uma deliberação da CITRA, da Conferência Internacional da Mesa-Redonda de Arquivos do México, em 1993, que coloca a necessidade de definir algumas pautas de atuação, umas diretrizes para tratar dos grandes fundos arquivísticos que se estão liberando na Europa do Leste, na Europa Central, na América Latina, África, Europa Ocidental, depois do processo democrático vivido a partir da queda do Muro de Berlim. A preocupação fundamental era patrimonial – o que ia acontecer com esse material, que não se perdesse, que era um material valioso para conhecer a história desses países, para poder estudar realmente o passado de forma científica. Pensava-se muito na Rússia, na falsificação histórica do stalinismo, a possibilidade de conhecer de verdade os documentos oficiais, mas não se pensava tanto nos direitos humanos.

Esse grupo se constitui, eu tive a sorte, o privilégio, de coordená-lo, e começamos, arquivistas e também não arquivistas, e eu destaco o papel de algumas pessoas como Alejandro Gonzáles Poblete... Alejandro Gonzáles Poblete, do Chile, infelizmente há pouco falecido, era o presidente da Corporación para la Reparación y la Reconciliación, que era a entidade herdeira da Comissão da Verdade, da Comissão Rettig, do governo Aylwin. Ele era uma pessoa que trazia ao grupo a visão de um advogado de direitos humanos vinculado à Vicaría de la Solidariedad, ao princípio, e, depois, a essa instituição, que realmente se considerou a segunda comissão, hoje a chamam Comissão Poblete. Alejandro esteve no grupo; porém, também participaram outras pessoas. Recordo Narissa Ramdhani, da República da África do Sul, que vinha do movimento de resistência, dos arquivos do Congresso Nacional Africano. Da Hungria participava um arquivista municipal, mas com uma perspectiva também da defesa dos direitos humanos, Lazlo Varga. E o resto, éramos quase todos arquivistas do Estado, arquivistas vinculados às administrações públicas: Dagmar Unverhau, da Comissão Federal para os Arquivos da Stasi, da Alemanha, Eliana Resende Furtado de Mendonça, do Arquivo do Estado do Rio de Janeiro, que fez um trabalho extraordinário, não só no estado do Rio, mas em todo o país. Também participou do grupo aquele que agora é diretor dos arquivos russos, Vladimir Kozlov, e eu mesmo. Havia ainda uma pessoa, Mary Ronan, do Arquivo Nacional

dos Estados Unidos, do NARA, que atuava como secretária do grupo. E essa preocupação inicial, patrimonial, de preservação dos documentos, foi se transformando em uma preocupação pelo que traziam esses documentos na prática cotidiana de reparação, possibilidade de reparação, possibilidade de reabilitação pública nos países do Leste. Sobretudo, pessoas separadas, reabilitadas, reincorporadas ao seu trabalho, reconhecida a injustiça de sua acusação, da sua condenação, de seu ostracismo definitivamente. Também para a luta contra a impunidade, a luta pela depuração, nas atuações de depuração em países como a Alemanha, a República Tcheca com as leis de ilustração ou de depuração. Este termo, em quase toda a Europa do Leste, muda radicalmente a perspectiva. Nesta questão, o importante não é o valor patrimonial, ainda que o valor patrimonial seja muito importante. O mais importante é que são transcendentais nos processos de transição política, porque sem arquivos não vamos ter a possibilidade de reparação. Sem arquivos vai ser muito mais difícil o julgamento dos culpados pelas grandes violações dos direitos humanos, localizar as provas para incriminá-los e para condená-los. Sem arquivos o trabalho das comissões da verdade que pretendem uma verdade objetiva, uma verdade consensual sobre o que se passou no país, também será muito mais difícil. Definitivamente, damos um primeiro passo no sentido de que os arquivos de segurança do Estado, que é para o que se criou o grupo, são essenciais no processo

de transição – sua conservação, seu uso democrático, sua regulação específica. Por isso, propúnhamos, inclusive, a criação de entidades específicas para seu trabalho; não nos parecia mal, num primeiro momento. Logo, com os anos, quem sabe, tenha sido excessiva a proliferação de centros de memória – às vezes discutíveis. Mas, naquele momento, para administrar os grandes arquivos, nos parecia mais oportuno que fossem administrados por uma entidade especial do que por arquivos gerais, como o *Bundesarchiv*, sobretudo. Também havíamos visto na Espanha a experiência em Salamanca, no Arquivo Geral da Guerra Civil, um eufemismo para o arquivo da polícia franquista até o ano de 1964 e houve anos que não fazíamos outra coisa senão atender as pessoas que solicitavam certidões, certidões do Arquivo, por haverem pertencido às forças armadas da República, à administração da *Generalitat*, à administração republicana e queriam reabilitação, queriam reparação fundamentalmente, o que mais se viu nessa transição. Se houvéssemos tido uma instituição especializada, o Arquivo poderia ter feito um outro tipo de trabalho, de descrição, de reprodução, de investigação etc. Quer dizer, para resumir, o avanço em direção ao tema dos direitos humanos se vai produzindo paulatinamente, à medida que vamos trabalhando na produção desse primeiro relatório, e chegamos a uma série de conclusões: há que se aprofundar, há que se criar um fundo de apoio, há que se fazer um censo dos arquivos de direitos humanos. Iniciativas como o Memórias

Reveladas me parecem maravilhosos, o que aconteceu em alguns países com o passar dos anos. Em 2003, ocorreu uma mudança substancial: o Conselho Internacional de Arquivos decidiu dedicar exclusivamente ao tema arquivos de direitos humanos a CITRA na África do Sul, na cidade do Cabo, com a presença de Desmond Tutu, que havia sido o presidente da Comissão da Verdade. Isso é que foi realmente o batismo definitivo da preocupação, da implicação do CIA com o tema de direitos humanos. E aí nasce o Grupo de Arquivos de Direitos Humanos. Posteriormente, passados dez anos, se decide a atualização do relatório que havíamos feito em 1995, 1996, precisamente para incluir também os arquivos de organizações de direitos humanos, comissões da verdade, tribunais internacionais específicos, como os da Iugoslávia, Ruanda, organismos de resistência, partidos políticos, sindicatos, como elementos, também, de extraordinário valor para a defesa dos direitos humanos, já não só os arquivos da segurança do Estado, já não só os arquivos do Estado. Em última instância, são muito importantes todos os arquivos em geral, e todas as políticas arquivísticas, porque já temos visto, na prática, que nos tribunais de justiça muitas vezes os documentos que foram fundamentais para julgar os responsáveis e fazer prova vieram de arquivos supostamente inocentes, arquivos hospitalares, arquivos de registro civil, arquivos da câmara de propriedade, arquivos onde são encontradas provas importantes de incriminação. Sobretudo na perseguição

aos responsáveis em países onde não se conservaram arquivos da segurança do Estado, as provas fundamentais procederam de arquivos convencionais. Eu sempre digo que na Espanha a melhor fonte para conhecer os campos de concentração e os batalhões de trabalhadores estava no Tribunal de Contas, onde estava o relatório de todos que estavam no campo, em cada dia, as altas e as baixas, quanto havia de se pagar pelo lanche, pela comida, ou o que fosse. Era mais completa, era muito mais completa do que os arquivos militares.

Acervo. *Quando você está afirmando isso, você está ressaltando a importância de determinadas fontes, ditas inocentes, você dizia, mas que, seguramente, muito comumente, são desprezadas pela qualidade de informação etc. e que vão servir nessas situações – são muitas vezes fundamentais. Essa experiência com esses documentos diferentes, com a busca de fontes para reunir informação dispersa, tem sido usada para uma reflexão, por exemplo, sobre questões relacionadas à temporalidade, à eliminação de documentos? Isso é uma reflexão importante sobre a qual talvez não se tenha dado a divulgação merecida.*

Antonio González Quintana. Sim, absolutamente de acordo. Quiçá esta seja uma das reflexões mais importantes, a ponto de, no último relatório de atualização sobre políticas arquivísticas e defesa dos direitos humanos, o Conselho Internacional de Arquivos, precisamente quanto a esta questão, numa perspectiva

da defesa dos direitos humanos, ter feito determinadas recomendações na avaliação dos documentos e na determinação das possibilidades de eliminação, nas tabelas de temporalidade, é claro, mas principalmente na política de eliminação. Entre outras a recomendação de uma moratória na eliminação de documentos nos processos de transição política que permita a revisão dos critérios de eliminação documental. E cito um exemplo que é o do Canadá, onde, para a localização de criminosos de guerra nazistas, a utilização dos registros de imigração teria sido fundamental. Como foram todos eliminados, não se pode buscar provas ou evidências de que determinadas pessoas haviam entrado no país. Na Argentina, nos anos de 1990, mediante uma ordem judicial de “não inovar”, foi decidida uma moratória na eliminação dos documentos do Ministério da Defesa dos tempos da ditadura, precisamente para se evitar as perdas de possíveis provas documentais.

Acervo. *Temos, no Brasil, uma discussão sobre isso, por exemplo, com relação à tortura. Dificilmente você vai encontrar documentos de fato atestando tortura porque ninguém vai declarar que está torturando, “eu fiz isso, como...” etc., não faz o menor sentido, mas, na verdade, quando você vai reunir informação sobre isso, você vai utilizar conjuntos de informações dos mais diversos – que indicam alguma coisa –, que vão desde a entrada da pessoa, a saída de uma determinada viagem num determinado momento, o trajeto do carro,*

o gasto de gasolina, as listas de telefones das equipes etc.

Antonio González Quintana. O massacre de Katyn foi controvertido por muito tempo quanto a se tinha sido realizado pelos nazistas ou pelos soviéticos. Os soldados poloneses assassinados no bosque de Katyn, em grandíssimo número, foi, inclusive, um dos objetivos da acusação em Nuremberg, que, finalmente, rechaçou, por falta de provas, a acusação contra os nazistas, que sempre negaram que tivessem tido alguma participação naquilo. A prova final de implicação dos soviéticos foi encontrada nos arquivos ferroviários, os arquivos ferroviários de onde vinham os vagões utilizados para transportarem carga etc. etc. de todo esse pessoal. Esses tipos de surpresa são bastante mais habituais do que se poderia pensar, são bastante mais comuns, e por isso é muito importante. Eu comentava que, na Argentina, a partir dos órgãos públicos, nos últimos anos, têm sido propostas práticas de não inovar. Eles usam o termo inovar no sentido de destruir, eliminar documentos, práticas tradicionais de gestão documental. As práticas que podemos pensar que são convenientes em todos os órgãos públicos, precisamente por essa razão, porque estão se encontrando em muitos órgãos públicos, supostamente inocentes, as provas essenciais. Por isso, na última atualização de nosso relatório de arquivos de direitos humanos, *Políticas archivísticas para la defensa de los derechos humanos*, propusemos a moratória na destruição.

Pelo menos durante um tempo, nos processos de transição política, a moratória da destruição dos documentos públicos. Ademais, não somente estão os dados concretos e acadêmicos que podem acusar alguém ou podem reabilitar alguém em um momento determinado, como também na perspectiva de trabalho de uma comissão da verdade, de uma comissão de investigação, pois os dados quantitativos são muito importantes, as estatísticas são chaves. Eu me lembro de investigadores que trabalharam com os dados de Ruanda – a prova do genocídio, a prova fundamental está na estatística da população, está nos dados quantitativos, todos seguros, aqui falta um milhão de pessoas, o que aconteceu? Não há nenhuma dúvida.

Acervo. *As comissões da verdade recorreram, utilizaram arquivos históricos permanentes ou houve casos em que fizeram uso da documentação ativa, da documentação corrente? Normalmente, documentos tidos como sigilosos, confidenciais, recentes se encontram nas repartições oficiais produtoras, nas entidades que produzem esses documentos. Então, não houve ainda tempo, nem houve interesse, de que esses documentos estivessem recolhidos aos arquivos institucionais, às instituições arquivísticas. Daí a pergunta, quando você instala uma comissão da verdade é importante que essas fontes, estivessem lá ou cá, estivessem organizadas e disponíveis, então a pergunta é assim – qual é a tendência, nesses momentos de instalação das comissões da verdade, de que elas*

têm se utilizado? É muito fácil? É muito difícil, elas têm encontrado material, têm encontrado receptividade no fornecimento desses dados? Quanto tempo isso leva? O material produzido pela comissão da verdade tem sido recolhido às instituições arquivísticas, ele tem ficado em segredo, com restrição de acesso?

Antonio González Quintana. As primeiras comissões da verdade se criam precisamente em lugares onde não se há contado inicialmente com os documentos de organismos da repressão. A colaboração do Exército na Argentina ou no Chile, as duas primeiras, é nula e precisamente se exigia algum conhecimento da verdade por uma comissão de investigação que fosse inquirindo dados às testemunhas, aos protagonistas etc., e a colaboração, como está lembrado no *Nunca Más*, com a CONADEP, com a Comissão de Pessoas Desaparecidas, que podemos considerar que é a primeira comissão da verdade no mundo, ainda que a primeira que teve esse nome foi a chilena, mas a da Argentina é anterior, não contou com nenhuma colaboração do Exército, da Polícia, nada. Alguns ministérios, sim, lhe deram alguma informação, como está muito lembrado no prefácio que faz Sábato no relatório que dá conta de uma colaboração praticamente nula. Todo o seu apoio vem das organizações de direitos humanos, de testemunhas pessoais, da deposição de seus testemunhos na Comissão, que depois constituiu um arquivo extraordinariamente importante, riquíssimo, e que,

ademais, tem um papel chave em todos os julgamentos que, depois da anulação da lei da anistia, da *Ley de Obediencia Debida* e da *Ley de Punto Final*, se foram abrindo, e que está sob a tutela do Archivo Nacional de la Memoria, em Buenos Aires, agora mesmo. Tutela formal porque, na prática, esse é outro tema que temos de falar, os documentos seguem sendo utilizados em todos os processos judiciais e estão sob a administração da Secretaría de Derechos Humanos do Ministerio de la Justicia na Argentina. Está previsto que vão para os depósitos do Archivo Nacional de la Memoria e o Archivo Nacional de la Memoria é a entidade responsável por esse fundo documental, mas, na prática, estão todos os dias trabalhando com ele. O mesmo sucede com o Chile, com o Museo Nacional de la Memoria. Nesse caso, um museu, e não um arquivo, foi criado com a expressa intenção de estar baseado na produção documental das três comissões da verdade: a Comissão Rettig, do governo Aylwin, a Comissão Poblete, e a Comissão Valech, em suas duas etapas finais, a comissão contra a tortura. Pois bem, na prática não têm os documentos, porque se segue trabalhando no âmbito da administração pública, porque se continua qualificando gente que continua pedindo a correção de medidas de reparação, de revisão etc. etc., que se estabelecem. Pelo menos nesses dois casos, está prevista a localização definitiva dos documentos nos arquivos, mas nem a chilena nem a argentina contaram com o apoio dos arquivos correntes, intermediários ou

históricos da administração pública, ao menos um apoio definido e importante. Na da África do Sul, que é realmente a mais importante de todas, em minha opinião, depois da Comissão Rettig, e que teve uma repercussão enorme, porque foram praticamente televisadas e retransmitidas suas atuações em todo o país, tendo tido um acompanhamento maior do que qualquer telenovela ou qualquer outra emissão em televisão, e pela ressonância pública e transparência pública que tiveram, essas são também muito importantes. O apoio do governo, sim, se pode considerar maior a todas as iniciativas da comissão da verdade sul-africana e também a sua localização definitiva. Esse é um dos poucos fundos documentais que está em um arquivo nacional, está no Arquivo Nacional da África do Sul, administrado com uma série de restrições, que são as que vieram determinadas pela própria composição da comissão da verdade, que costumam estar baseadas na garantia de preservação do recato na hora de manejar os testemunhos dos repressores. Na África do Sul, a chave era: todo aquele que assumir suas responsabilidades vai ser perdoado, sempre quando diga o que fez. É implícito um perdão a partir do depósito do testemunho do que fizeram e, até onde chegaram, mais ou menos, não é assim tão simples, mas poderia se colocar que essa seria a filosofia, a dinâmica. Isso implica que se vai respeitar o silêncio de todas essas intervenções e o anonimato de todas essas intervenções; assim há restrições muito fortes ao acesso. Há um modelo que, para

mim, é o melhor na América Latina, de gestão de comissão da verdade, que é o do Peru. A Comissão para a Verdade do Peru criou, como sua solução, um centro de documentação e arquivos para manejar não somente os depósitos dos testemunhos pessoais, mas também as atas da Comissão e todos os documentos da Comissão que, quem sabe, presumo que sim, deixou mais claro assim que há documentos das comissões da verdade que, sim, devem ser acessíveis, que podem ser acessíveis, porque não influem nesse segredo dos testemunhos, na intimidade dos testemunhos, senão que afetam a valorização das sessões das reuniões da comissão, sobre que testemunhos se vão eleger, como se vai produzir o informe final, como estavam andando as investigações, como se está pedindo informações a uns e outros, como se está colaborando. Toda essa sequência se poderia reconstruir com esses outros documentos, não necessariamente os testemunhos das vítimas ou dos repressores. Há muitíssimas comissões da verdade, sem embargo, isso sim eu gostaria de terminar dizendo, que estão em uma situação absolutamente precária quanto à conservação dos seus arquivos – terminaram sua atuação, se encerraram e nunca mais se soube delas. E dependem das Nações Unidas. Estou pensando na Comissão de Esclarecimento Histórico em Guatemala, também a segunda comissão, não a oficial, mas a REMHI (Recuperación de La Memoria Historica), que está em condições bastante deploráveis na Cidade de Guatemala. El Salvador também está numa

situação similar, um território totalmente inacessível, terminou seu trabalho, fechou a porta e nunca mais se soube nada. É muito importante, e também o incorporamos no último relatório, que os arquivos das comissões da verdade sejam tratados profissionalmente e conservados em centros arquivísticos, e postos à disposição da pesquisa, das pessoas, na medida que não

afetem outro tipo de restrição – ou seja, não classificar totalmente os fundos das comissões da verdade e sim determinar que parte se pode consultar, e que parte não se pode consultar.

**Entrevista realizada em 1º de abril de 2011, na sede do Arquivo Nacional.
Transcrição: Angela Laranja Mandosio.**

Catalina Botero Marino

Relatora Especial sobre Liberdade de Expressão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) da Organização dos Estados Americanos (OEA).

O Direito de Acesso à Informação Relativa a Violações em Massa de Direitos Humanos

INTRODUÇÃO

Um dos temas de maior importância e complexidade que deve enfrentar os processos de transição para a democracia é o referente à realização dos direitos à verdade, à justiça e à reparação das vítimas de violações de direitos humanos, cometidas durante o regime que se pretende superar. Neste artigo¹ vou me referir a um dos muitos assuntos que essa problemática suscita: o direito das vítimas ao acesso à informação relativa a graves violações de direitos humanos e, em especial, à informação sobre os desaparecimentos forçados de

seus familiares. A tese sustentada pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (doravante denominada “a CIDH” ou a “Comissão”) e sua Relatoria Especial – e que vou apresentar aqui utilizando fragmentos textuais de documentos que temos elaborado – é que, em qualquer circunstância, mas especialmente nos processos de transição para a democracia, as vítimas e seus familiares têm direito de conhecer a informação sobre graves violações de direitos humanos que se encontrem nos arquivos do Estado. Inclusive se os referidos arquivos se encontram nas agências de segurança ou em entidades militares ou de polícia. Vou também explicar as

razões que têm tido tanto a CIDH como a Relatoria Especial, em seus diferentes relatórios, para sustentar essa tese e quais são as obrigações estatais decorrentes das mesmas.

O artigo está dividido em três partes. Na primeira parte exporei os argumentos mais relevantes com base nos quais é possível sustentar que as vítimas de graves violações aos direitos humanos e seus familiares têm direito a conhecer a informação sobre tais tragédias, inclusive quando esta se encontra sob custódia de entidades militares ou de polícia. Em segundo lugar, descreverei as obrigações especiais que cabem ao Estado, para tornar realmente efetivo este direito. Finalmente, e de maneira muito breve, indicarei quais devem ser as características de um regime legal para satisfazer o direito de acesso à informação em matéria de direitos humanos, em conformidade com os padrões internacionais.

AS VÍTIMAS DE GRAVES VIOLAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS OU SEUS FAMILIARES TÊM DIREITO A TER ACESSO À INFORMAÇÃO SOBRE TAIS VIOLAÇÕES QUANDO ESTA SE ENCONTRA NOS ARQUIVOS DAS FORÇAS DE SEGURANÇA DO ESTADO?

O direito de acesso à informação é um direito fundamental protegido pelo artigo 13 da Convenção Americana. A Corte Interamericana tem estabelecido que o referido artigo, ao estipular expressamente os direitos a “buscar” e “receber” “informações”, protege o direito que tem toda a

pessoa de ter acesso à informação sob o controle do Estado, com as condições autorizadas sob o estrito regime de restrições estabelecido no referido instrumento.² Trata-se de um direito importante para a consolidação, o funcionamento e a preservação dos sistemas democráticos, razão pela qual tem recebido um alto grau de atenção, tanto dos Estados membros da Organização dos Estados Americanos (OEA)³ como da doutrina e jurisprudência internacional.

Pois bem, uma das exceções ao direito de acesso é aquela em que a permissão de acesso a uma determinada informação poderia colocar em perigo a defesa e a segurança nacional. Em alguns casos, os Estados têm recorrido a essa exceção para manter reservada ou secreta, inclusive perante as autoridades judiciais do próprio Estado, informação que permitiria esclarecer graves violações de direitos humanos, como o desaparecimento forçado de pessoas.

É certo que, em alguns casos, há informação de segurança nacional que deve permanecer reservada. No entanto, existem, ao menos, três fortes argumentos segundo os quais o Estado não pode, de maneira alguma, manter secreta a informação sobre graves violações de direitos humanos – especialmente aquelas relacionadas com o desaparecimento forçado de pessoas – e impedir o acesso à mesma por parte das autoridades encarregadas de investigar essas violações ou inclusive pelas vítimas e seus familiares.

Em primeiro lugar, segundo a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos (doravante “a Corte” ou Corte IDH), em nenhum caso uma agência do Estado pode negar às autoridades que investigam violações de direitos humanos, informação estatal que possa ajudar a esclarecer tais violações. Em segundo lugar, como disse a Corte, manter os familiares das vítimas de desaparecimento forçado na ignorância sobre a sorte de seus entes queridos, equivale a um ato de “tortura” absolutamente proibido pelo direito internacional. Por conseguinte, se a informação contida nos arquivos estatais contribui para a superação de tal sofrimento extremo, o governo tem a obrigação de entregá-la. Finalmente, em quaisquer circunstâncias, mas especialmente em processos de transição para a democracia, é inadmissível o argumento segundo o qual é necessário manter a reserva sobre as atrocidades do passado para proteger a “segurança nacional” do presente. Nenhuma ideia democrática de “segurança nacional” é compatível com essa tese. Permitam-me explicar cada um dos três argumentos mencionados.

Primeiro argumento: as agências de inteligência não podem ocultar dos juízes e das entidades encarregadas do esclarecimento histórico, informação que permita esclarecer graves violações de direitos humanos

Segundo esse argumento, o Estado não pode negar o acesso à informação referente a graves violações de direitos

humanos a juízes e entidades autônomas de investigação (como, por exemplo, o Ministério Público ou uma Comissão da Verdade⁴). Nesse sentido, no caso *Myrna Mack Chang vs. Guatemala*,⁵ a Corte Interamericana encontrou provas de que o Ministério da Defesa Nacional havia se negado a fornecer alguns documentos relacionados ao funcionamento e à estrutura do Estado-Maior Presidencial, necessários à continuidade da investigação sobre uma execução extrajudicial. O Ministério Público e os juízes da nação haviam solicitado reiteradamente a referida informação, mas o Ministério da Defesa Nacional negou a entrega, invocando o segredo de Estado regulado pelo artigo 30 da Constituição guatemalteca⁶ e a suposta incineração dos documentos correspondentes.⁷ No parecer da Corte Interamericana afirma-se que

Em caso de violações de direitos humanos, as autoridades estatais não podem se amparar em mecanismos como o segredo de Estado ou a confidencialidade da informação ou razões de interesse público ou segurança nacional para deixar de fornecer a informação requerida pelas autoridades judiciais ou administrativas encarregadas da investigação de processos pendentes.⁸

A esse respeito, a Corte Interamericana tomou para si as considerações da CIDH nesse caso, que havia alegado ante o Tribunal o seguinte:

No âmbito de um procedimento penal, especialmente quando se trata da investigação e apuração de ilícitos atribuíveis

às forças de segurança do Estado, surge uma eventual colisão de interesses entre a necessidade de proteger o segredo de Estado, de um lado, e as obrigações do Estado de proteger as pessoas dos atos ilícitos cometidos por seus agentes públicos e a de investigar, julgar e punir os responsáveis pelos mesmos, de outro lado. (...) Os poderes públicos não podem escudar-se sob o manto protetor do segredo de Estado para evitar ou dificultar a investigação de ilícitos atribuídos aos membros de seus próprios órgãos. Em casos de violações de direitos humanos, quando os órgãos judiciais estão tratando de esclarecer os fatos e julgar e punir os responsáveis por tais violações, o amparar-se no segredo do Estado para entregar a informação, requerida pela autoridade judicial, pode ser considerado como uma tentativa de privilegiar a "clandestinidade do Executivo" e perpetuar a impunidade. Da mesma forma, quando se trata de investigação de um ato punível, a decisão de qualificar como secreta a informação e de negar sua entrega jamais pode depender exclusivamente de um órgão estatal a cujos membros se lhes atribui o cometimento do ato ilícito. (...) Desta maneira, o que resulta incompatível com um Estado de direito e uma tutela judicial efetiva não é que haja segredos, mas sim que esses segredos escapem da lei, isto é, que o poder tenha âmbitos em que não seja responsável porque não estão regulados juridicamente e que, portanto, estão à margem do sistema de controle.⁹

Seguindo o raciocínio anterior, pode-se concluir este aparte indicando que não entregar aos órgãos que estão investigando violações de direitos humanos a informação estatal que pode facilitar o esclarecimento dos fatos atenta contra a ordem pública e a segurança nacional, cujo fundamento é o respeito aos direitos humanos e a submissão dos servidores públicos à lei; compromete a possibilidade de esclarecer os crimes cometidos e com isso o direito das vítimas e de seus familiares à justiça; e, finalmente, rompe a chamada "igualdade de armas", um dos princípios medulares do devido processo, pois se a agência que nega o acesso à informação é a mesma acusada por ação ou omissão, pelas agressões cometidas, a vítima de tais agressões fica impossibilitada de demonstrar seus argumentos.

Segundo argumento: manter os familiares das vítimas de desaparecimento forçado na ignorância equivale a mantê-los em uma situação de sofrimento extremo incompatível com o direito internacional

Este argumento a considerar refere-se ao fato de que a Corte Interamericana tem declarado em inúmeras oportunidades que "a privação contínua da verdade sobre o destino de um desaparecido constitui uma forma de tratamento cruel, desumano e degradante para os familiares próximos".¹⁰ Se os Estados levam a sério a jurisprudência da Corte Interamericana, devem compreender que a manutenção dos familiares das vítimas na ignorância,

privando-os do acesso a uma informação valiosa sobre o destino de seus entes queridos, equivale a mantê-los em uma situação equiparada à tortura, o que resulta manifestamente contrário à Convenção Americana e não admite nenhum argumento contrário. Na realidade, a proibição da tortura e dos tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes é absoluta e não admite exceções.

Terceiro argumento: em qualquer circunstância, especialmente em processos de transição para a democracia, é inadmissível o argumento segundo o qual é necessário manter a reserva sobre as atrocidades do passado para proteger a “segurança nacional” do presente

O terceiro argumento refere-se ao direito das vítimas de acessar a informação sobre graves violações de direitos humanos em processos de transição para a democracia. Em toda transição, o direito de acesso à informação converte-se em uma ferramenta essencial para impulsionar o esclarecimento das atrocidades do passado. É por isso que a CIDH tem assinalado que em contextos de transição para a democracia, a liberdade de expressão e o acesso à informação adquirem uma importância estrutural. Na realidade, é com fundamento nesses direitos que é possível reconstruir o passado, reconhecer os erros cometidos, reparar as vítimas e formar uma opinião pública vigorosa que contribua para a recuperação democrática e a reconstrução do Estado de direito.¹¹ Em

especial, o direito de acesso à informação é fundamental para dissolver os enclaves autoritários que pretendem sobreviver à transição democrática.¹²

Da mesma forma, em alguns casos, os Estados têm indicado que, apesar de ser informação do passado, sua publicidade poderia por em perigo a “segurança nacional”. Nesse sentido, é imprescindível recordar que o conceito de “segurança nacional” não pode ser interpretado de qualquer forma. Esse tipo de conceito deve ser, em todos os casos, interpretado de uma perspectiva democrática.¹³ Nesses termos, resulta surpreendente o argumento segundo o qual o segredo sobre as violações de direitos humanos, cometidas por agentes do Estado em um regime que se pretende superar, seja condição indispensável para manter a “segurança nacional” do novo Estado de direito. Com efeito, a partir de uma perspectiva democrática, o conceito de “segurança nacional” nunca pode abarcar o segredo sobre atividades estatais criminosas como o desaparecimento forçado de pessoas.¹⁴

No mesmo sentido, valeria a pena perguntar, como tem feito o Tribunal Europeu de Direitos Humanos, que prejuízos para a segurança nacional de um Estado democrático pode causar a divulgação de informação sobre crimes de um regime autoritário do passado cujo legado se quer superar? A Corte Europeia de Direitos Humanos teve a oportunidade de analisar essa questão no contexto dos processos de “polimento” que se iniciaram no Leste

Europeu como eixo central dos processos de transição, quando da queda dos regimes comunistas nessa região. No caso *Turek vs. Eslováquia*, a Corte sustentou, afirmou e defendeu o seguinte:

Em procedimentos relacionados com as operações das agências de segurança do Estado, podem existir fundamentos legítimos para restrição do acesso a certos documentos e outros materiais. No entanto, em relação aos processos de “polimento”, essas considerações perdem grande parte de sua força. Em primeiro lugar, os processos de “polimento” estão, por sua própria natureza, direcionados para o esclarecimento de fatos passados referentes à era comunista, e não estão diretamente relacionados com as funções e operações atuais dos serviços de segurança. Em segundo lugar, os processos de “polimento” dependem inevitavelmente da análise de documentos relacionados com as operações das agências de segurança anteriormente comunistas. Se à parte a quem concernem os materiais classificados se lhe nega o acesso no todo ou em parte dos materiais em questão, suas possibilidades de contradizer a versão dos fatos das agências de segurança se veriam seriamente limitadas. Finalmente, sob as leis relevantes, é tipicamente a agência de segurança em si mesma que tem a faculdade de decidir quais materiais se mantêm confidenciais e por quanto tempo. Como o que é questionado neste tipo de procedimento é a legalidade das ações da própria

agência, a existência dessa faculdade não é consistente com a equidade dos procedimentos, incluindo o princípio da igualdade de armas. Em consequência, se um Estado vai adotar processos de “polimento”, deve assegurar que todas as pessoas envolvidas gozem de todas as garantias de procedimento sob a Convenção em relação a qualquer procedimento que implique na aplicação dessas medidas.¹⁵

Um raciocínio similar foi desenvolvido no Brasil pelo Tribunal Regional Federal que julgou um recurso de apelação interposto pelo Estado contra uma sentença que o havia ordenado a apresentar reservadamente todos os documentos que contivessem informação sobre as ações militares contra a Guerrilha do Araguaia. Em sua apelação, o Estado argumentou que “ao expor as informações estratégicas violaria elementos básicos e imprescindíveis da segurança nacional (...) e se destrói, de imediato, anos de serviços essenciais ao interesse público com uma decisão fruto de uma solicitação desmedida, neste momento de plena normalidade da vida democrática do país”.¹⁶

O tribunal brasileiro rechaçou a referida alegação e negou nesse ponto o recurso de apelação. A juízo do Tribunal,

a União não nega a existência dos referidos documentos, e todos os indícios apontam que esses documentos existem, uma vez que não é crível que o Exército tenha se desfeito de todos os registros de um episódio tão relevante na

história recente do Brasil. A *Guerrilha do Araguaia* terminou há mais de 30 anos, e depois de tanto tempo não se justifica a possibilidade de que a divulgação reservada de documentos a ela referentes violem 'elementos básicos e imprescindíveis da própria segurança nacional'.¹⁷

Finalmente, acrescentou:

Ainda que esteja em vigor o sigilo dos documentos questionados, o artigo 24 da lei nº 8.159 assegura ao "Poder Judiciário", em qualquer instância, determinar a exibição, em caráter reservado, de qualquer documento reservado (sigiloso), sempre que seja indispensável para a defesa do direito próprio ou para esclarecimento da situação pessoal da parte.¹⁸

Mais uma vez: nos processos transicionais, o respeito pleno ao direito de liberdade de expressão e de acesso à informação contribui como poucos para garantir os direitos das vítimas à verdade, à justiça e à reparação.¹⁹ Em especial, o direito a conhecer a verdade sobre o ocorrido em matéria de desaparecimentos forçados somente é possível ser satisfeito se forem adotados mecanismos adequados de acesso à informação correspondente. Igualmente, o direito de acesso à informação constitui uma garantia indispensável para assegurar a implementação de medidas de não repetição dos atos do passado: o conhecimento das atrocidades cometidas é uma condição necessária para evitar que se repitam os abusos cometidos, promover a prestação de contas e a transparência na gestão estatal e prevenir a corrupção e o autoritarismo.²⁰

AS OBRIGAÇÕES POSITIVAS DO ESTADO EM RELAÇÃO AO ACESSO À INFORMAÇÃO SOBRE VIOLAÇÕES EM MASSA DE DIREITOS HUMANOS

Se as vítimas de violações de direitos humanos têm direito de acessar – direta ou indiretamente – a informação referente às citadas violações, contida nos arquivos militares ou de inteligência, a pergunta seguinte é como assegurar que tal informação não será ocultada, subtraída ou desaparecida e com isso negada àqueles que têm o direito de conhecê-la?

Em primeiro lugar, como já reiteraram tanto a CIDH como a Corte IDH, não pode ficar nas mãos da instituição acusada de cometer violações em massa de direitos humanos a decisão se a informação existe ou não, e se a torna pública ou não. Desse modo, os Estados devem permitir a visita *in loco* aos arquivos militares e de inteligência a juízes, promotores e outras autoridades independentes de investigação, quando lhes tenha sido negada a existência de uma informação crucial para suas investigações, quando haja razões que permitam pensar que a mesma possa existir. Uma medida dessa natureza não é incomum: o Alto Comissariado para os Direitos Humanos das Nações Unidas exortou em diversas oportunidades o procurador-geral da Colômbia a "verificar (...) a exatidão e objetividade da informação contida nos arquivos de inteligência militar sobre defensores de direitos humanos e a tornar público o resultado desse

trabalho”.²¹ No mesmo sentido, um grande número de países do Leste Europeu abriu seus arquivos de inteligência como mecanismo para lidar com os crimes cometidos no passado.²²

Em segundo lugar, o Estado não pode esquivar-se de suas obrigações alegando simplesmente que a informação solicitada sobre as violações em massa de direitos humanos cometidas no passado foi destruída. Pelo contrário, o Estado tem a obrigação de buscar essa informação por todos os meios possíveis. Nesse sentido, a Corte Interamericana tem afirmado que

toda pessoa, incluindo os familiares das vítimas de graves violações de direitos humanos, tem o direito de conhecer a verdade. Em consequência, os familiares das vítimas (ou as vítimas), e a sociedade como um todo, devem ser informados de todo o ocorrido com relação às referidas violações.²³

Para cumprir com esse dever, o Estado deve realizar, de boa fé, um esforço substancial e empregar todos os recursos necessários para reconstruir a informação que supostamente tenha sido destruída. Na Alemanha, por exemplo, quando da queda do Muro de Berlim, foram descobertas milhares de bolsas que continham restos de documentação pertencente aos serviços de inteligência. A Comissão Birtler, encarregada de aplicar a lei sobre os arquivos da Stasi, determinou que os documentos de 6.500 bolsas podiam ser recuperados e desde então se logrou reconstruir manualmente os documen-

tos de mais de quatrocentas das bolsas encontradas.²⁴ A Comissão considerou que os Estados devem realizar esforços significativos para encontrar a informação que supostamente foi destruída: se, na Alemanha, foi possível recuperar documentos literalmente despedaçados, os Estados, em nossa região, deveriam realizar investigações sérias, comprometidas e efetivas para encontrar cópias da informação que supostamente tenha-se perdido.

Em terceiro lugar, se os esforços anteriores foram infrutíferos, o Estado tem, de todas as formas, a obrigação de reconstituir a informação perdida para o que deve realizar, de boa fé, investigações que permitam esclarecer os fatos, objeto da investigação. Na realidade, o princípio 3 do “Conjunto de princípios para a proteção e a promoção dos direitos humanos por meio da luta contra a impunidade” da ONU estabelece que os Estados têm

o dever de recuperar a informação relativa a violações dos direitos humanos de fontes que incluem: (a) órgãos governamentais nacionais, em especial os que tenham desempenhado uma função importante relacionada às violações dos direitos humanos; (b) órgãos locais, tais como delegacias de polícia, que tenham participado de violações dos direitos humanos; (c) órgãos estatais, incluído o gabinete da promotoria e o poder judiciário, que participam da proteção dos direitos humanos; e (d) materiais reunidos pelas comissões da verdade ou outros órgãos de investigação.²⁵

Nesse sentido, resulta claro que as investigações deveriam dirigir-se às pessoas que poderiam ter tido acesso à informação, se é que esta foi destruída, ou àqueles que participaram dos atos, em todos os níveis, nas operações ou nos fatos, objeto de investigação.

Em suma, as obrigações mencionadas aparelham o dever de realizar, de boa fé, esforços significativos de investigação tendentes a esclarecer as violações de direitos humanos investigadas. Esses esforços teriam que incluir a abertura dos arquivos para que as instituições que investigam os fatos possam realizar inspeções diretas; a realização de inventários e rastreamentos nas instituições oficiais; o estímulo a operações de busca que incluam incursões nos locais nos quais a informação possa estar; e a realização de audiências e interrogatórios com aqueles que possam saber onde se encontra ou quem pode reconstituir o ocorrido, entre outras coisas. O chamado público para que os detentores de documentos os entreguem, não é suficiente do ponto de vista da satisfação das obrigações mencionadas.

O DEVER DE ADEQUAR O REGIME
JURÍDICO DOS ESTADOS
ÀS OBRIGAÇÕES INTERNACIONAIS

Finalmente, para que o direito das vítimas de violações dos direitos humanos de acessar a informação que se encontra nas repartições estatais e que permita esclarecer tais crimes se satisfaça é necessário que se adéque o

ordenamento jurídico aos padrões interamericanos na matéria.²⁶ Nesse sentido, o marco jurídico que regulamente o direito de acesso à informação deve conter, por parte do Estado, pelo menos as obrigações a seguir arroladas.

Em primeiro lugar, o Estado tem a obrigação de definir de forma precisa e clara, por meio de uma lei em sentido formal e material, as causas para a restrição de acesso a uma certa informação.²⁷ Em todo o caso, exceções como “segurança do Estado”, “defesa nacional” ou “ordem pública” devem ser definidas e interpretadas em conformidade com o marco jurídico interamericano e, em especial, com a Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Em nenhum caso pode-se manter sob sigilo e restrita aos órgãos de administração de justiça ou de esclarecimento histórico, a informação sobre graves violações de direitos humanos imputadas às agências do Estado.

Em segundo lugar, o Estado tem a obrigação de garantir um procedimento administrativo idôneo e efetivo para a tramitação e resolução das solicitações de informação, que fixe prazos curtos para a solução e entrega da informação, e que se encontre sob a responsabilidade de funcionários devidamente capacitados e sujeitos a responsabilidade jurídica.²⁸

Em terceiro lugar, o Estado deve contar com um recurso judicial simples, rápido e efetivo que, nos casos em que a autoridade pública negue uma informação, determine se isso constitui uma violação ao direito

do solicitante à informação e, nesse caso, ordene ao órgão correspondente a entrega da informação.²⁹ As autoridades judiciais devem poder acessar a informação *in camera* ou em visitas *in loco* para determinar se os argumentos de outras agências do Estado são legítimos ou para comprovar se uma informação, que foi reputada como inexistente, efetivamente o é.

Em quarto lugar, o Estado tem a obrigação de colocar por escrito, com as devidas fundamentações, os casos em que a informação seja negada. A referida decisão deve permitir conhecer quais foram os motivos e as normas em que se baseou a autoridade para não entregar a informação ou parte dela e determinar se tal restrição é compatível com os parâmetros dispostos pela Convenção.³⁰

Em quinto lugar, o Estado deve adotar normas, políticas e práticas que permitam conservar e administrar adequadamente a informação. Nesse sentido, a Declaração Conjunta de 2004 dos relatores para a liberdade de expressão da ONU, OEA e Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE) afirma que “as autoridades públicas deveriam ter a obrigação de cumprir com as normas mínimas de gestão de arquivos”, e que “estabelecer-se-ão sistemas para promover normas mais rigorosas com o passar do tempo”.

Finalmente, o Estado tem a obrigação de produzir, recuperar, reconstruir ou captar a informação que necessita para o cumprimento de seus deveres, segundo o estabelecido por normas internacionais,

constitucionais ou legais. Nesse sentido, por exemplo, se uma informação que devia custodiar foi destruída ou ilegalmente subtraída e a mesma era necessária para esclarecer violações de direitos humanos, o Estado deve envidar, de boa fé, todos os esforços ao seu alcance para recuperar ou reconstituir a referida informação, nos termos já descritos.

Especialmente em processos de justiça de transição, os Estados devem adotar medidas inovadoras, efetivas e reforçadas, para permitir o acesso à informação sobre violações de direitos humanos, cometidas no contexto do regime que se pretende superar.

Com efeito, para oferecer verdadeiras garantias de não repetição, a transição deve romper com a cultura própria dos regimes autoritários a qual prima pelo segredo sobre a gestão pública e, em especial, sobre as violações dos direitos humanos.³¹ Esta opacidade sobre as atuações do Estado não é outra coisa senão campo fértil para que se produzam de novo violações graves aos direitos humanos. Manter espaços sigilosos nas mãos de instituições acusadas de cometerem as violações no passado não serve ao processo de transição e impede a plena consolidação do sistema democrático ao manter enclaves do legado autoritário.³² Por essa razão, insiste-se em que os processos de transição devam incorporar garantias especiais para proteger o direito de acesso à informação sobre violações de direitos humanos, como mecanismos para fortalecer a criação de um

autêntico Estado de direito sobre a base do reconhecimento das atrocidades cometidas no passado e a adoção das medidas necessárias para preveni-las no futuro.

Esta é uma dívida fundamental com todas aquelas pessoas cujo injusto sofrimento não fomos capazes de evitar e a quem hoje temos o dever de proteger.

N O T A S

1. N. Ed.: Do original em espanhol, *El derecho de acceso a información relativa a violaciones masivas de derechos humanos*. Traduzido para o português por revista Acervo. Todas as citações em espanhol foram traduzidas para o português.
2. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Caso Claude Reyes y otros vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C, n. 151, par. 76 e 78.
3. A Assembleia Geral da OEA reconhece o direito de acesso à informação como “um requisito indispensável para o próprio funcionamento da democracia”. Nesse sentido, todos os Estados membros da OEA “têm a obrigação de respeitar e fazer respeitar o acesso à informação pública a todas as pessoas e de promover a adoção de dispositivos legais ou de outra natureza que forem necessárias para assegurar seu reconhecimento e efetiva aplicação”. ASAMBLEA GENERAL DE LA OEA. *Resolución 1.932* (XXXIII-O/03): Acceso a la información pública: fortalecimiento de la democracia. 10 jun. 2003. Ver também as resoluções da Assembleia Geral da OEA 2.057 (XXXIV-O/04), 2.121 (XXXV-O/05), 2.252 (XXXV-O/06), 2.288 (XXXVII-O/07) e 2.418 (XXXVIII-O/08).
4. As “comissões da verdade” são um dos mecanismos mais utilizados em perspectiva comparada aos países que devem enfrentar um passado de violações em massa de direitos humanos. Segundo o International Center for Transitional Justice (ICTJ), as “comissões da verdade” são painéis de investigação não judiciais e independentes estabelecidos geralmente com o objetivo de estabelecer os fatos e o contexto das violações em massa de direitos humanos ou do direito internacional humanitário cometidas no passado (definição do ICTJ, disponível em <http://www.ictj.org>). Entre os países que têm utilizado esses mecanismos para esclarecer os crimes cometidos em seu passado é possível mencionar a Argentina, Haiti, Guatemala, África do Sul, Peru, Timor Leste, Gana e Serra Leoa. Veja a respeito: TRUTH COMMISSIONS. In: *ENCYCLOPEDIA of Genocide and Crimes Against Humanity*. Disponível em: <http://www.ictj.org/static/TJApproaches/Truthseeking/macmillan.TC.eng.pdf>. Acesso em: nov. 2010.
5. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Caso Myrna Mack Chang vs. Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2003. Serie C, n. 101, par. 180 a 182.
6. *Idem*, *ibidem*, par. 175. O artigo 30 da Constituição da República da Guatemala estabelece que: “Todos os atos da administração são públicos. Os interessados têm direito a obter, a qualquer tempo, informes, cópias, reproduções e certidões que solicitem e a exibição dos processos que desejem consultar, exceto em caso de assuntos militares ou diplomáticos de segurança nacional, ou de dados fornecidos por particulares sob a garantia de sigilo”.

7. Idem, *ibidem*, par. 176. Cabe destacar que a alegação da inexistência dos documentos solicitados não é uma prática incomum entre alguns Estados. Nesse sentido, a Corte Suprema da Moldávia decidiu no caso *Tasca vs. SIS* que as autoridades que alegavam a suposta inexistência de certos documentos estavam obrigadas a: a) entregar ao solicitante da informação um inventário total do arquivo da autoridade requerida e b) deviam permitir o acesso pessoal do solicitante aos arquivos.
8. Idem, *ibidem*, par. 180.
9. Idem, *ibidem*, par. 181.
10. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Caso Trujillo Oroza vs. Bolivia*. Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de febrero de 2002. Série C, n. 92, par. 114. Ver, ainda: Idem. *Caso Anzualdo Castro vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de septiembre de 2009. Série C, n. 202, par. 113; Idem. *Caso La Cantuta vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2006. Série C, n. 162, par. 125. Em relação ao sofrimento causado aos familiares das vítimas diretas, ver: Idem. *Caso Bámaca Velásquez vs. Guatemala*. Fondo. Sentencia de 25 de noviembre de 2000. Série C, n. 70, par. 160; Idem. *Caso de los Niños de la Calle (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala*. Fondo. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Série C, n. 63, par. 175-176; Idem. *Caso Blake vs. Guatemala*. Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de janeiro de 1999. Série C, n. 48, par. 114 e 116. Da mesma forma, ver *Caso Kurt vs. Turkey*, decisión de 25 de maio de 1998, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-III, par. 133 (onde o tribunal considerou a situação de uma mãe que havia padecido da “angústia de saber que seu filho havia sido detido e que havia uma completa falta de informação oficial a respeito do seu destino” (tradução livre). Em virtude disso, a Corte Europeia considerou que o Estado da Turquia havia violado o artigo 3 da Convenção Europeia sobre Direitos Humanos. No mesmo sentido, ver: KORDON, Diana et al. *Forced disappearance: a particular form of torture*. In: JARANSON, James M.; POPKIN, Michael K. (ed.). *Caring for victims of torture*, 1998 (onde se sustenta que o “alcance do fenômeno dos desaparecidos se converteu em paradigma das políticas repressivas da junta. À luz de suas características, podemos considerar que o desaparecimento é uma forma específica de tortura, uma tortura sofrida pelos desaparecidos que se estende à sua família e amigos. O desaparecido habita uma terra sem dono, vive além da vida e da morte, sem proteção legal e sem a misericórdia de seus captores. Os familiares tiveram um alto grau de sofrimento psíquico e uma alteração profunda de sua vida cotidiana”). Finalmente, ver, ainda, Relatório *Brasil: Nunca Mais*, p. 65-66 (onde se afirma: “Mais torturante que uma certeza triste é uma dúvida perene que, cada dia, renova a dor e a aumenta. E essa dor ganha força e cor quando os que por ela são atormentados se sentem impotentes para desatar o nó de incerteza que os aflige”).
11. Cf. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Caso Narciso González Medina vs. República Dominicana*, 2 de maio de 2010, par. 159.
12. Ver, nesse sentido, Comissariado Federal para os Arquivos dos Serviços de Segurança de Estado da antiga República Democrática Alemã (Comissão Birthler) (Federal Commissioner for the Records of the State Security Service of the former German Democratic Republic), relatórios de atividades dos anos 1999, 2001, 2009, descrevendo a contribuição do Escritório do Comissariado Federal para as condenações de guardas e outras pessoas envolvidas em assassinatos cometidos nas antigas fronteiras da República Democrática Alemã. Essa comissão também tem facilitado a busca de reparação por parte de vítimas de prisão arbitrária, perseguição política, discriminação no trabalho, confisco ilegal de propriedade etc. Entre 1991 e 2009, mais de 2,6 milhões de pessoas consultaram os arquivos mantidos pelo Comissariado Federal. Informação disponível em: <http://www.bstu.bund.de>.
13. Ver: CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Caso Molina Theissen vs. Guatemala*. Fondo. Sentencia de 4 de maio de 2004. Série C, n. 106., par. 40.2 (onde a Corte reconheceu que a repressão instaurada na Guatemala até fins da década de 1970 e princípios da de 1980 se baseava em uma interpretação do conceito de segurança nacional conhecida como “doutrina de segurança nacional”).
14. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Informe da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão em 2009*. OEA/Ser. L/V/II. Doc. 51, 30 de diciembre de 2009, cap. IV, par. 52.
15. TRIBUNAL EUROPEU DE DERECHOS HUMANOS. *Case of Turek vs. Slovakia* (Application n. 57.986/00), julgamento, 14 de fevereiro de 2006, par. 115. Tradução livre.
16. Recurso de apelação parcial da União Federal, com data de 24 de março de 2006, contra a decisão do 1º Juizado Federal do Distrito Federal, nos autos da ação 2001.39.01.000810-5. Comunicação do Estado de 4 de setembro de 2007, Anexo 7, par. 26. Tradução livre.
17. Decisão do Tribunal Regional Federal de 10 de agosto de 2006 na apelação interposta nos autos da ação 2001.39.01.000810-5. Tradução livre.

18. Decisão do Tribunal Regional Federal de 10 de agosto de 2006 na apelação interposta nos autos da ação 2001.39.01.000810-5. Tradução livre.
19. Ver a respeito: NACIONES UNIDAS. Comisión de Derechos Humanos. *Conjunto de principios actualizado para a protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad*. E/CN.4/2005/102/Add.1, 8 de febrero de 2005, principio 5.
20. Ver: CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión 2009*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51, 30 de diciembre de 2009, cap. IV, par. 5.
21. NACIONES UNIDAS. Consejo de Derechos Humanos. *Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*. E/CN.4/2003/13, 24 de febrero de 2003, par. 161. Ver igualmente: CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Tercer Informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*. OEA/Ser.L/V/II.102, 26 de febrero de 1999, cap. VII, par. 59-60, assinalando que “autoridades independientes devem estar em condições de ter acesso à informação de inteligência e decidir se pode ser mantido em segredo” e qualificando como de “suma importância” o anúncio do então presidente colombiano Ernesto Samper no sentido de que “o procurador-geral da Nação examinaria os dossiês de inteligência militar”. Ver também NACIONES UNIDAS. Consejo de Derechos Humanos. *Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*. E/CN.4/2006/9, 20 de enero de 2006, recomendación n. 6, “A Alta Comissária incentiva o governo a elaborar uma legislação que regulamente adequadamente o uso dos arquivos de inteligência militar, incluindo o procedimento aplicável para sua revisão anual por parte da Procuradoria Geral”.
22. Podemos citar, a título de exemplo, a Lei alemã sobre Arquivos da Stasi (*Stasi Records Act*) de 1990 (que teve como objeto facilitar o acesso dos indivíduos a dados pessoais obtidos pela Stasi, proteger a privacidade desses indivíduos e assegurar uma reavaliação histórica, política e jurídica das atividades da Stasi, ver § 1 (1), par. 1 a 3); a lei n. III de 2003 da Hungria, conhecida como a Lei de Abertura (*Disclosure Act*); a lei n. 140 de 1996, da República Tcheca, conhecida como Lei de Acesso aos Arquivos da STB (*STB Files Access Act*); a lei n. 187 de 1999 da Romênia, conhecida como Lei de Acesso a Dossiês Pessoais (*Access to Personal Files Law*); a Lei de Reabilitação das Vítimas de Perseguição Política de Moldova; a Lei para a Abertura e Acesso a Documentos da Bulgária de 2006 (*Law for Access and Disclosure of Documents*). Essas leis estabelecem marcos legais tendentes a promover o acesso dos cidadãos aos arquivos dos organismos repressivos e de vigilância dos regimes anteriores.
23. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Caso Gómez Palomino vs. Perú*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Série C, n. 136, par. 78.
24. Ver: ADAMS, Jefferson. Probing the East German State Security Archives. *International Journal of Intelligence and Counter Intelligence*, v. 13, n. 1, p. 21-34, jan. 2000.
25. NACIONES UNIDAS. Comisión de Derechos Humanos. *Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad*. E/CN.4/2005/102/Add.1. 8 de febrero de 2005. Principio 3 (“El deber de recordar”).
26. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión 2009*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51, 30 de diciembre de 2009, cap. IV, par. 52.
27. Cf. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Série C, n. 151, par. 89.
28. Idem, ibidem, par. 163.
29. Idem, ibidem, par. 137.
30. Idem, ibidem, par. 122.
31. Ver: CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Informe da Relatoría Especial para la Libertad de Expresión 2008*. OEA/Ser.L/V/II.134. Doc. 5 rev.1, 25 de febrero de 2009, cap. IV, par. 3.

R E S U M O

Declarações apresentadas pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos à Corte Interamericana de Direitos Humanos em matéria de acesso à informação, elaboradas com o apoio da equipe da *Relatoria Especial para la Libertad de Expresión* (Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão).

Palavras-chave: acesso à informação; Comissão Interamericana de Direitos Humanos; Corte Interamericana de Direitos Humanos; liberdade de expressão.

A B S T R A C T

Statements made by the Commission on Human Rights Inter-American Court of Human Rights on access to information, prepared with the support team of the *Relatoria Especial para la Libertad de Expresión* (Special Rapporteur For Freedom of Expression).

Keywords: access to information; Inter-American Commission on Human Rights; Inter-American Court of Human Rights; freedom of speech.

R E S U M É N

Alegatos presentados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de acceso a la información, elaborados con el apoyo del equipo de la Relatoria Especial para la Libertad de Expresión.

Palabras clave: acceso a la información; Comisión Interamericana de Derechos Humanos; Corte Interamericana de Derechos Humanos; libertad de expresión.

Esteban Cuya

Jornalista peruano. Pesquisador do Centro de Direitos Humanos de Nuremberg.
Colaborador da Agencia Latinoamericana y Caribeña de Comunicación.

Justiça de Transição

Em primeiro lugar, quero recordar o cardeal arcebispo de São Paulo, dom Paulo Evaristo Arns, e o reverendo James Wright, pastor presbiteriano, responsáveis pela investigação *Brasil Nunca Mais*, relatório que constitui um feito muito importante para o Brasil e a América Latina na luta contra a tortura, os desaparecimentos forçados, o assassinato impune, e no esforço de buscar justiça para as vítimas.

Também rendo minha homenagem ao juiz espanhol Baltasar Garzón, que, ao solicitar a ordem de prisão internacional contra o general chileno Augusto Pinochet, em 16

de outubro de 1998, acendeu uma chama de esperança em nível mundial de que os grandes violadores dos direitos humanos não ficarão impunes e demonstrou que o princípio da justiça penal universal é uma realidade. Hoje, Garzón está suspenso de suas funções na Audiencia Nacional Española por ter aberto uma investigação pelos crimes e desaparecimentos do franquismo e aplicar o princípio da justiça universal.

Igualmente, permitam-me homenagear o ex-promotor superior da Promotoria de Nuremberg, Alemanha, Walter Grandpair, que, após investigar os crimes da última

ditadura militar argentina, fundamentou as ordens de captura e pedidos de extradição para a Alemanha do ex-presidente da Junta de Governo general Jorge Rafael Videla, do ex-almirante Emilio Massera e de outros altos militares argentinos, contribuindo assim para o fim da impunidade naquele país.

Desejo tratar do tema da justiça transicional avançando cronologicamente, da mesma forma que foi se desenvolvendo o processo de evolução dessa doutrina, mas concentrando-me no rol das comissões de verdade e reconciliação.

Os Estados membros da Organização das Nações Unidas (ONU) comprometeram-se a respeitar os princípios democráticos, preservar e respeitar o Estado de direito e satisfazer plenamente as demandas de verdade, justiça e reparação para as vítimas de abusos de direitos humanos.

Inicialmente, ao ser criada em 1945, a ONU foi concebida de forma a não intervir nem interferir em assuntos internos de cada Estado.¹ No entanto, ao final da Guerra Fria, o conceito de soberania nacional para assuntos internos dos Estados desmoronou; hoje, somente é defendido por alguns poucos Estados, paradoxalmente membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU: Estados Unidos, China e a Federação Russa, países que resistem a respeitar os pactos e acordos básicos da ONU em matéria de direitos humanos. O jurista argentino Juan Méndez sustenta que “o Estado que invoca a soberania para

rechaçar ingerências estrangeiras deve demonstrar que a exerce como um membro responsável da comunidade internacional, e que seu exercício não gera instabilidade nas relações internacionais nem viola os princípios da dignidade humana”.²

Hoje em dia, a grande maioria dos países do mundo ocidental aceita que quando são cometidos delitos envolvendo direitos humanos catalogados como crimes contra a humanidade,³ o conceito de soberania nacional passa para segundo plano. E é para isso justamente que existe o Tribunal Penal Internacional (TPI) – criado pelo Estatuto de Roma –, com sede em Haia, Holanda, para o qual a maioria das nações tem cedido parte de sua soberania no que se refere a graves violações aos direitos humanos tipificados como delitos contra a humanidade.⁴ O promotor do TPI, de acordo com o artigo 15 do Estatuto de Roma, tem a capacidade de investigar em diversos países do mundo de forma independente.

Segundo Juan Méndez, “o Estatuto de Roma é um verdadeiro ponto de inflexão de uma tendência clara que assinala ao mundo que a comunidade internacional não tolerará que permaneçam impunes os crimes contra a humanidade e os crimes de guerra”.⁵

Alguns marcos e elementos fundamentais da justiça internacional: os julgamentos de Nuremberg (1945-1946) do Tribunal Militar Internacional; as comissões de verdade e reconciliação na América Latina, África e Ásia; os tribunais penais

internacionais (Tribunal Penal Internacional para a antiga Iugoslávia; Tribunal Penal Internacional para Ruanda); os tribunais penais multilaterais (híbridos) – Serra Leoa, Camboja, Timor Leste, Bósnia-Herzegovina; a doutrina da justiça penal universal, com aplicação concreta na Espanha, Alemanha, Itália, França, Inglaterra, Suíça e México; a Corte Penal Internacional permanente (ICC-TPI).

A JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO

Durante as últimas quatro décadas, a superação do passado, a confrontação crítica das graves violações aos direitos humanos cometidas pelos regimes totalitários e a busca de políticas que assegurem paz e estabilidade social depois da transição democrática constituem assuntos cruciais especialmente nas sociedades latino-americanas e africanas pós-ditatoriais.

A questão básica e crucial ao final do período autoritário é: como atender às demandas das vítimas da violência? E também: o que se deve fazer com os culpados pelas violações aos direitos humanos?

A esse respeito existem diversas posições conflitantes. “Devemos procurar o quanto antes a reconciliação, sepultando o passado”, sustentam alguns. “É necessário primeiro fazer justiça e castigar os que violaram os direitos humanos”, argumentam outros, acrescentando que, sem verdade, não há justiça, nem reconciliação.

Tal como indicado pelo especialista argentino Juan Méndez,

em nossos dias há um consenso muito claro em afirmar que as violações aos direitos humanos do passado recente reclamam uma resposta afirmativa do Estado e, na falta deste, da comunidade internacional. Não só se espera que os Estados cumpram com essas obrigações, como também a comunidade internacional designou instituições para cumpri-las em caso de impossibilidade ou falta de vontade por parte do Estado para dar às vítimas o recurso efetivo que o direito internacional exige.⁶

Igualmente, o magistrado espanhol Baltasar Garzón sustenta que

a história da impunidade em todos os povos é a história da covardia dos que a geraram, mas também dos que a consentiram ou a consentem posteriormente. Em todas as hipóteses a história está marcada por grandes discursos de justificação e de chamadas à prudência de modo a não se romper os frágeis equilíbrios conseguidos em troca da não exigência de responsabilidades dos perpetradores ou que a referida exigência se realize com moderação. Da mesma forma, abundam discursos justificativos.⁷

Desses assuntos trata a justiça transicional. Superação da impunidade com relação aos delitos de direitos humanos. Anteriormente se falava de “justiça restaurativa”. Hoje em dia está em voga o termo justiça transicional, sendo um assunto da atualidade em diversas regiões do mundo, especialmente na América Latina, África e Ásia. Existe, inclusive, um centro internacional

dedicado a promover os instrumentos da justiça de transição.

O Centro Internacional para a Justiça Transicional, segundo Paul Seils,⁸ tem como objetivo de seu trabalho “proporcionar apoio técnico tanto a governos como a organizações da sociedade civil em vários países nos ramos da justiça penal, na busca da verdade, reformas institucionais e legais e reparações”.⁹

Seils considera indivisíveis os quatro aspectos constitutivos da justiça transicional: “o desafio último e principal da justiça transicional é a reconstrução das relações de confiança entre o Estado e seus cidadãos. Isso somente será factível através de uma adequada atenção aos quatro ramos mencionados: justiça, verdade, reforma e reparação”.¹⁰

O que é justiça de transição?

Denomina-se justiça transicional o conjunto de medidas direcionadas a superar os graves danos causados à sociedade por regimes totalitários e/ou ditatoriais que, em contextos de anomalia constitucional, cometem violações aos direitos humanos contra pessoas ou grupos de uma determinada nação. Essas medidas, ainda que na atualidade não estejam integradas em acordo ou tratado internacional específico algum, nutrem-se dos principais instrumentos internacionais de direitos humanos.¹¹

São componentes básicos da justiça transicional aplicados depois do fim dos regimes totalitários:

1. A busca irrestrita da *verdade* para esclarecer os crimes de direitos humanos e de direito humanitário internacional e assim construir a memória histórica contra as políticas de esquecimento;
2. A aplicação da *justiça* contra os responsáveis pelas violações aos direitos humanos e ao direito humanitário internacional, seja através dos tribunais nacionais, internacionais ou mistos;
3. Colocação em prática de *medidas de reparação*, tanto material quanto moral, para todas as vítimas de abusos de direitos humanos. Aqui é necessário citar o especialista holandês Theo van Boven,¹² relator especial da ONU, que escreveu que “em conformidade com seu direito interno e suas obrigações internacionais e levando em conta as circunstâncias do caso, os Estados deveriam dar às vítimas das violações das normas internacionais de direitos humanos e de direito internacional humanitário uma reparação em forma de: *restituição, indenização, reabilitação, satisfação e garantias de não repetição*”.
4. A aplicação de *reformas institucionais* dentro das estruturas do Estado para transformá-lo em um órgão democrático dentro de um Estado de direito. Este conjunto de ações pretende satisfazer, na medida do possível, as expectativas de não repetição dos graves atos do passado recente, como demandam as vítimas de violações aos direitos humanos e seus familiares.

O consenso básico sobre esses componentes da justiça transicional foi alcançado graças ao esforço conjunto de associações de familiares de vítimas de violação dos

direitos humanos, órgãos de defesa dos direitos humanos e especialistas em direito internacional de direitos humanos que se propuseram a por um fim à impunidade das violações aos direitos humanos em diversos países do continente americano.

O jurista francês Louis Joinet, membro da Corte de Cassação Francesa, em sua condição de relator especial das Nações Unidas, definiu como elementos fundamentais na luta contra a impunidade das violações aos direitos humanos: “A. O direito de saber”.¹³

Joinet destaca aqui como componente básico a verdade como *direito individual e direito coletivo*. Também menciona as comissões não judiciais de investigação, mais conhecidas como “comissões de verdade e reconciliação”.

Como elemento fundamental para garantir o acesso à verdade, Joinet propõe ainda a *preservação dos arquivos relativos às violações dos direitos humanos*:

Especialmente, quando de um processo de transição, o direito de saber implica que sejam preservados os arquivos. As medidas que devem ser tomadas para isso têm relação com os seguintes pontos: a) medidas de proteção e de repressão contra a subtração, a destruição ou a ocultação; b) realização de um inventário de arquivos disponíveis, que inclua os existentes em outros países com a finalidade de que, com sua cooperação, possam ser consultados ou, se for o caso, restituídos; c) adaptação à nova situação da regulamentação do

acesso aos arquivos e de sua consulta, principalmente outorgando o direito a toda pessoa que seja imputada a garantia de seu direito à resposta e que esse seja incluído em seu dossiê.¹⁴

Conforme se demonstrou com os resultados das investigações do projeto Brasil Nunca Mais, os arquivos, tanto das Forças Armadas como da Polícia e de outros órgãos repressivos, constituem fonte importantíssima de primeiro nível para alcançar a verdade relacionada a delitos de direitos humanos.

Assim foi também no Paraguai, com o descobrimento dos “arquivos do terror”, que permitiram encontrar provas sobre vítimas de prisão clandestina e desaparecimento forçado no âmbito da Operação Condor, o sistema de coordenação repressiva das ditaduras do cone sul da América. Na Guatemala e no México também se descobriram arquivos dos serviços secretos que ajudaram a reconstruir a história pessoal das vítimas da violência oficial.

Também os arquivos de denúncias de abusos em direitos humanos mantidos em órgãos humanitários das organizações religiosas comprometidas com essa luta, tanto na América Latina como nos Estados Unidos e Europa, constituem uma fonte valiosa de consulta para confirmar ou completar a verdade que buscam os familiares dos desaparecidos e outras vítimas da violência política. Aqui há que se destacar novamente o Arcebispo de São Paulo que, em julho de 2009, entregou ao Archivo Nacional de la Memoria

de Argentina cinco CD-ROMs com cópias digitalizadas de documentos sobre desaparecidos argentinos, por solicitação da Defensoria del Pueblo da província de Buenos Aires.¹⁵

No âmbito das delegações diplomáticas existem arquivos sobre denúncias de violações aos direitos humanos em cada um dos países da América Latina. Em alguns casos é necessário que se tenham passado trinta anos desde os fatos para que se possa ter acesso a esses arquivos.

Continua Louis Joinet:

B. O direito à Justiça

1. O direito a um recurso justo e eficaz.
2. Medidas restritivas justificadas pela luta contra a impunidade. A prescrição não pode ser aplicada aos crimes graves que segundo o direito internacional sejam considerados crimes contra a humanidade. (...) A anistia não pode ser concedida aos autores de violações enquanto as vítimas não tenham obtido justiça por meio de um recurso eficaz.

C. O direito à reparação

- a) Medidas de restituição (tendentes a que a vítima possa voltar à situação anterior à violação); b) Medidas de indenização (frente a prejuízo psíquico e moral, assim como à perda de oportunidades, danos materiais, danos à reputação e gastos com assistência jurídica); e c) Medidas de readaptação (assistência médica que compreenda a assistência psicológica e psiquiátrica).

No plano coletivo, as medidas de evidente caráter simbólico, a título de reparação moral, tais como o reconhecimento público e solene por parte do Estado de sua responsabilidade, as declarações oficiais restabelecendo às vítimas sua dignidade, as cerimônias comemorativas, as denominações de ruas públicas e monumentos permitem assumir melhor o dever de memória.

- D. Garantias de não repetição das violações.

Também no âmbito das Nações Unidas, em 31 de agosto de 1989, a Comissão de Direitos Humanos encomendou a Theo van Boven um estudo referente ao direito de restituição, indenização e reabilitação das vítimas de violações flagrantes dos direitos humanos e das liberdades fundamentais. Van Boven propôs uma série de princípios que, depois de muitos anos de discussão dentro da ONU, finalmente foram aprovados em 20 de abril de 2005, durante a 61ª Sessão da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas.¹⁶

Esses princípios constituem, até agora, a formulação mais avançada e integral de medidas de reparação para as vítimas de atos de violência estatal, paraestatal ou subversiva. O ponto 10 da Declaração estabelece que:

As vítimas deveriam ser tratadas pelo Estado e, conforme o caso, pelas organizações intergovernamentais e não governamentais e pelas empresas privadas, com compaixão e respeito pela sua digni-

dade e seus direitos humanos e deveriam ser adotadas medidas apropriadas para garantir sua segurança e intimidade, assim como a de suas famílias. O Estado deveria assegurar para que, na medida do possível, o direito interno prevísse, para as vítimas de violências ou traumas, uma consideração e atenção especiais, a fim de evitar que os procedimentos jurídicos e administrativos destinados a alcançar justiça e reparação deem lugar a um novo trauma.

Van Boven estabelece que as vítimas de violações aos direitos humanos têm direito de acesso à justiça (princípios 12 a 14), acesso à reparação (princípios 15 a 20), assim como devem obter garantias de não repetição.

Assim, pois, a justiça transicional tem como centro de sua ação a vítima de violações aos direitos humanos ou de violações ao direito internacional humanitário.

O QUE SE ENTENDE POR VÍTIMA?

Na Declaração sobre os princípios fundamentais de justiça para as vítimas de delitos e do abuso de poder, adotada com seus 21 artigos pela Assembleia Geral da ONU, em sua resolução n. 40/34, de 29 de novembro de 1985, se estabelece que:

Se entenderá por “vítimas” as pessoas que, individual ou coletivamente, tenham sofrido danos, inclusive lesões físicas ou mentais, sofrimento emocional, perda financeira ou menosprezo substancial dos seus direitos fundamen-

tais, como consequência de ações ou omissões que violem a legislação penal vigente nos Estados membros, inclusive a que proscreve abuso de poder.

Na mencionada Declaração, define-se que “na expressão ‘vítima’ inclui-se ainda, conforme o caso, os familiares ou pessoas responsáveis que tenham relação imediata com a vítima direta e as pessoas que tenham sofrido danos ao intervir para ajudar a vítima em perigo ou para prevenir a vitimização”.

Dessa forma, já desde 1985, a ONU estabeleceu um marco conceitual para orientar os esforços de superação da impunidade, estabelecendo que as vítimas “terão direito ao ‘acesso à justiça’”, obtenham “reparações através de procedimentos oficiais ou extraoficiais que sejam rápidos, justos, de baixo custo e acessíveis” e que gozarão de “proteção de sua privacidade, garantia de segurança, assim como a de seus familiares e a das testemunhas a seu favor, contra todo ato de intimidação e represália”.¹⁷

As vítimas de violações de seus direitos têm que ser ouvidas por instâncias que tenham capacidade de satisfazer suas demandas de verdade, justiça e reparação. Aceitar outra coisa, que não seja a garantia de justiça e de reparação, é uma negação do Estado de direito. O Estado não pode renunciar à sua obrigação de exercer justiça sem enfraquecer-se. Ao se negar a fazer justiça frente aos atos que contradizem leis do Estado, ele se desacredita ante sua própria sociedade e ante a comunidade

internacional. Sem a perseguição penal de delitos estabelecidos pelas leis nacionais e pelos tratados internacionais de direitos humanos não é possível alcançar a reconciliação entre vítimas e vitimadores. Tampouco é possível alcançar um pacto social que garanta a estabilidade democrática. Então, para atender às demandas das vítimas hoje se opta, na maioria dos casos, pelos instrumentos de justiça transicional.

VERDADE, JUSTIÇA, RECONCILIAÇÃO

Na opinião dos grupos representativos das vítimas de violações aos direitos humanos, a verdade e a justiça não podem ser negociadas. São direitos irrenunciáveis. É necessário que os perpetradores de delitos de direitos humanos sejam castigados de acordo com a lei. Ademais, é preciso que, como passo prévio à reconciliação, se restitua às vítimas os bens dos quais foram despojadas, que se reconheça sua dignidade pessoal ignorada e que sejam reintegradas à sociedade civil como cidadãos de plenos direitos.

Os responsáveis pelas violações aos direitos humanos, assim como certos setores não atingidos pela violência oficial, propõem, ao sair da etapa totalitária, que se alcance muito rapidamente a reconciliação da sociedade para se poder reconstruir o país. Não lhes interessa para nada saber a verdade dos fatos. Muito menos que se faça justiça. Desconhecem que, já em 1985, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos estabeleceu que “toda a

sociedade tem o direito irrenunciável de conhecer a verdade do ocorrido, assim como as razões e circunstâncias em que aberrantes delitos chegaram a ser cometidos, a fim de evitar que esses atos voltem a ocorrer no futuro”.¹⁸

Além disso, eles têm medo de escavar, remexer no passado, agitar as águas, argumentando que o fantasma da ditadura militar segue presente como uma ameaça latente.

Mas fica muito claro que o nível de esclarecimento (a verdade) dos crimes de direitos humanos reflete a independência do Poder Judiciário, a liberdade de informação e a vontade do Estado em honrar seus compromissos internacionais. *Sem verdade não há possibilidade de reconciliação*, como reconhece Thomas Buergenthal:

Minha experiência com a Comissão da Verdade (de El Salvador) me convenceu que a função mais importante de uma entidade desse tipo é dizer a verdade. Um país tem que enfrentar seu passado, reconhecendo os erros cometidos em seu nome antes de poder iniciar a árdua tarefa de consolidar a confiança entre antigos adversários e seus respectivos simpatizantes, (o que é) o primeiro passo de qualquer processo de reconciliação nacional. Se a verdade fundamental sobre o ocorrido é ocultada será extremamente difícil alcançar uma reconciliação nacional. As feridas abertas no passado continuarão supurando, pondo em perigo a paz.¹⁹

A *verdade plena*, que é parte da memória histórica, é uma dívida para com os familiares das vítimas de abusos de direitos humanos. Segundo Álvaro Colomer, “a memória histórica do povo amplia as margens da história oficial. Ela mostra uma história da dor humana que a história institucional não recolhe e aproxima aqueles acontecimentos da realidade das pessoas”.²⁰

A verdade oficial proclamada apressadamente pelos regimes totalitários é geralmente uma *verdade maquiada*, acomodada para justificar as respostas desproporcionais à violência política, omitindo dados e superdimensionando os feitos da parte que se quis combater. Na Argentina, por exemplo, com a “teoria dos dois demônios”, os militares trataram de justificar as graves violações aos direitos humanos.

Como enfatiza o professor francês Arnaud Martin, “a primeira missão de uma comissão de verdade é a de estabelecer a verdade. A segunda missão é a de participar na reconciliação dos inimigos”.²¹

A verdade tem um poder restaurador e pode curar as pessoas atormentadas pela falta de informação sobre o destino de seu ente querido. Nesse sentido, afirma o teólogo uruguaio Emilio Castro:

A família quer a verdade (onde estão os corpos dos desaparecidos), para poder ter seu pesar, para poder chorar seus filhos, para poder levar flores ao cemitério, para sentir que de alguma maneira se está cumprindo com os últimos deveres para com seus entes queridos. E enquan-

to não se consegue que essa verdade apareça, a ferida continua aberta na sociedade e não haverá reconciliação.²²

Da mesma forma enfatiza a antropóloga Da Silva: “a importância da recuperação do corpo resume a possibilidade de um acontecimento, de um ritual em companhia daqueles que se solidarizam com a dor... Mais que a necessidade de recuperar os corpos, trata-se de uma intensa vontade de buscar, de resgatar a história desse indivíduo.”²³

Hoje em dia, o direito das vítimas e da própria sociedade à verdade sobre os graves abusos dos direitos humanos não está em discussão. Existe já uma resolução das Nações Unidas consagrando o direito à verdade, aprovada em 20 de abril de 2005.²⁴

Da mesma forma, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos declarou que “o direito que tem toda pessoa e a sociedade de conhecer a verdade íntegra, completa e pública sobre os fatos ocorridos, suas circunstâncias específicas e quem participou deles, forma parte do direito à reparação por violações dos direitos humanos, na forma de satisfação e garantia de não repetição”.²⁵

Geralmente, os próprios regimes militares ou os civis-ditatoriais, antes de deixar o poder, trataram de fechar a etapa da história que ilegalmente dirigiram e procuraram impedir qualquer possibilidade de ajuizamento posterior de seus atos de governo e de suas violações aos direitos humanos. Com a ilusão de apagar o horror de suas ações e com a pretensão do esquecimento

e da impunidade, estes regimes ditatoriais ao final de seu mandato, ou os governos que lhes sucederam, ditaram leis de “Obediência Devida”, “Caducidade”, “Ponto Final”, “Anistia”, tratando de cobrir seus crimes graves com um manto de silêncio e de impunidade. Segundo Baltasar Garzón, “distintos nomes para um mesmo monstro: impunidade ou solução política adequada”.

Dessa forma, pretendiam ignorar que o direito à justiça é um direito humano, anterior e superior à autoridade do Estado, de caráter universal, do qual depende a segurança jurídica das pessoas, a ordem social e a paz. Queriam desconhecer que, no atual desenvolvimento da comunidade jurídica internacional, os delitos de lesa-humanidade, comum aos regimes totalitários, são imprescritíveis e não podem, em nenhum caso, ser objeto de anistia. Tal como o assegurou Carlos S. Nino: “Alguma forma de justiça retroativa por violações em massa de direitos humanos oferece um sustentáculo mais sólido aos valores democráticos”.²⁶

Em alguns casos, o julgamento daqueles que detiveram o poder formou parte da oferta eleitoral dos movimentos que pretendiam suceder aos militares na condução do país. Na prática, “para salvar a democracia”, se renunciaria a este compromisso. Não é fácil sacudir as estruturas militares, judiciais e políticas que apoiaram os regimes totalitários, e que ainda nos novos períodos democráticos permanecem fortes e intactas. Mas

o clamor dos familiares das vítimas por justiça, assim como a luta de advogados, jornalistas, religiosos, magistrados, políticos e ativistas nacionais e internacionais de direitos humanos, conduziu, em um primeiro momento, à criação de comissões investigadoras da verdade.

Os familiares e amigos das vítimas, os grupos de direitos humanos e alguns setores da sociedade reclamam o reconhecimento da verdade e a aplicação da justiça como passos prévios para a reconciliação nacional. Como indicou Luis Pérez Aguirre,

Falou-se que remexer nesses acontecimentos do passado é abrir novamente as feridas do passado. Nós nos perguntamos por quem e quando se fecharam essas feridas. Elas estão abertas e a única maneira de fechá-las será realizando uma verdadeira reconciliação nacional que se fundamente na verdade e na justiça com relação ao ocorrido. A reconciliação tem essas mínimas e básicas condições.

É por isso que as comissões da verdade, ao final da Guerra Fria, constituíram-se em diversos países do mundo como um importante mecanismo extrajudicial para confrontar os crimes de direitos humanos cometidos durante os regimes totalitários ou ditaduras militares e tentar um novo acordo social que abrisse as portas para a recuperação do Estado de direito e em alguns casos possibilitasse a reincorporação plena do país à comunidade internacional. Aqui é necessário citar novamente Baltasar Garzón:

Eu rechaço completamente a pura e vil impunidade revestida de aparente legalidade... Defendo a reparação histórica, sempre que ela não exclua qualquer outra fórmula de exigência de responsabilidade. (...) Por isso apoio as comissões da verdade ou de reconciliação, sempre e quando forem constituídas para estabelecer quais foram os atos e o que deve ser feito para que não voltem a ocorrer.²⁷

A princípio, o trabalho pioneiro das comissões da verdade na América Latina foi cumprido pelas chamadas organizações não governamentais de promoção e defesa dos direitos humanos, que constituíram secretamente comissões da verdade, muitas vezes sofrendo graves riscos. No Brasil, Bolívia, Uruguai e Paraguai, as comissões não oficiais da verdade surgiram como uma opção ética, um esforço direto, geralmente clandestino, dos ativistas e organismos de direitos humanos, sem contar com o mandato governamental. Dessa maneira, trataram de salvar a memória histórica, com a esperança de que, em um futuro próximo, as investigações, além de conduzir à verdade desejada, conduzam à justiça esperada.²⁸

Posteriormente, ao iniciar a transição para a democracia, ou ao serem firmados acordos de paz entre grupos armados irregulares e os governos nacionais, as comissões da verdade passaram a poder trabalhar publicamente, seja designando como seus membros especialistas nacionais ou internacionais, ou se comprome-

tendo no assessoramento de órgãos das Nações Unidas.

Assim, foram criadas, a partir de instâncias do poder oficial, na Argentina, a Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas, a CONADEP; no Chile, a Comisión de Verdad y Reconciliación; em El Salvador, a Comisión de la Verdad, e na Guatemala, a Comisión para el Esclarecimiento Histórico. Mais tarde, no Haiti, Panamá, Peru, assim como no Uruguai, Equador e Paraguai, também foram constituídas comissões da verdade que, em diversas proporções, elaboraram cruas radiografias da violência política e das violações aos direitos humanos ou ao direito internacional humanitário e propuseram medidas de reparação e reconciliação. Os processos nesses países confirmaram que o acesso à verdade e à justiça é um requisito prévio para que se abram as portas para a reconciliação da sociedade.

O QUE SÃO AS COMISSÕES DA VERDADE?

As comissões da verdade são órgãos de investigação criados para ajudar as sociedades que têm enfrentado graves situações de violência política ou guerra interna, a confrontar criticamente seu passado, a fim de superar as profundas crises e traumas gerados pela violência e evitar que tais atos se repitam em um futuro próximo. Por meio das comissões da verdade, busca-se conhecer as causas da violência aos direitos humanos e estabelecer as responsabilidades jurídicas correspondentes.

O trabalho da comissão da verdade permite identificar as estruturas do terror, suas ramificações nas diversas instâncias da sociedade (Forças Armadas, Polícia, Poder Judiciário, Indústria, Igreja, classe política), entre outros fatores imersos nessa problemática. Essa investigação abre a possibilidade de reivindicar a memória das vítimas, de propor uma política de reparação do dano e de impedir que aqueles que participaram nas violações dos direitos humanos continuem cumprindo com suas funções públicas, zombando do Estado de direito.

Uma contribuição decisiva para a criação das comissões da verdade na América Latina foi realizada pelo Tribunal Ético Internacional, o chamado Tribunal Russel,²⁹ integrado entre outros por intelectuais europeus e latino-americanos. O Tribunal Russel, atuando em favor das vítimas de violações aos direitos humanos e das políticas sistemáticas de desinformação utilizadas na Guerra Fria, oportunamente julgou política e moralmente os regimes ditatoriais do Chile, Argentina, Bolívia, Uruguai e Paraguai.

Posteriormente, o Tribunal Permanente dos Povos (TPP), que sucedeu ao Tribunal Russel, julgou e condenou moralmente os regimes de impunidade, pelas violações a direitos humanos no Peru, Colômbia³⁰ e Guatemala. Com sua atuação, não muito bem vista pelos governos de então, esse tribunal ético ofereceu às vítimas de prisões arbitrárias, sequestros, tortura, desaparecimento forçado, massacres ou

outras violações aos direitos humanos e às organizações de solidariedade e defesa legal, uma plataforma para que fossem ouvidas dentro e fora do país.

O TPP favoreceu a criação de redes entre as organizações de familiares dos desaparecidos, torturados, sequestrados ou assassinados no contexto da violência política ou guerra civil e apoiou o trabalho de pressão dentro da OEA, da ONU, da União Europeia etc., para que atuassem de uma vez e pusessem fim aos delitos de direitos humanos e de lesa-humanidade.

Da mesma forma, as redes nacionais e internacionais de solidariedade e direitos humanos contribuíram para a sensibilização da opinião pública sobre as graves consequências do terrorismo de Estado e a necessidade de atender às demandas das vítimas.

Desde a comissão argentina, criada em 1983, até a comissão peruana, em 2001, e a paraguaia, em 2004-2008, os processos de busca da verdade na América Latina foram se aperfeiçoando, graças a uma importante contribuição de membros dos órgãos de direitos humanos locais e internacionais e de importantes entidades humanitárias europeias e norte-americanas que apoiaram acadêmica e financeiramente os trabalhos de investigação. O exemplo da América Latina, de enfrentar criticamente seu passado recente de violações aos direitos humanos estendeu-se a regiões da África, Ásia e Europa onde também se constituíram comissões de verdade e reconciliação.

Argentina: Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas

Na Argentina, depois do fim da ditadura militar de 1976 a 1983, o presidente constitucional Raúl Alfonsín criou a Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP), com um mandato de investigação muito específico: “esclarecer os atos relacionados com o desaparecimento de pessoas”.³¹

Uma vez instalada, a CONADEP, apesar das críticas ao seu funcionamento, realizou uma convocação por testemunhos sobre os atos de violência, que “provocou uma imediata resposta da população em um formidável processo de reconstituição da memória coletiva”. Assim, muito rapidamente, segundo a CONADEP, foram produzidas “uma enxurrada de denúncias e testemunhos”, não só dentro do país, como também por parte de milhares de exilados argentinos na Espanha, Estados Unidos, Venezuela, México, entre outros países.³²

A CONADEP pôde estabelecer como se organizou a ação repressiva dos militares que haviam tomado o poder em um golpe de Estado. Assim descreveu centenas de casos de sequestros, torturas, prisões ilegais e manutenção de prisioneiros em centros de detenção clandestinos. Afirmou ainda e comprovou que os militares em muitos casos tomaram a família inteira como vítima, levando também a esposa do sequestrado, organizando partos nos campos de detenção, apropriando-se dos bebês nascidos em cativeiro e sequestran-

do ainda os avós que reclamavam por seus filhos e netos.³³

A CONADEP avaliou também a cumplicidade do Poder Judiciário, perguntando: “Como se explica que os juízes não tenham localizado nenhum sequestrado, depois de vários anos após terem se tornado públicas as versões daqueles que, com melhor sorte, foram libertados?” Insistindo na questão a CONADEP afirmou: “durante o período em que se consumou o desaparecimento de pessoas, a via judicial se converteu em um recurso quase inoperante”.³⁴

Para quem não sofreu a perda de um ente querido no contexto da violência interna, é impossível captar a profundidade da dor e o trauma que esse fato significa. A dor se agrava quando, além do sequestro, a tortura ou o assassinato, a vítima é mantida no escandaloso estado de “desaparecido”. “Eu quero morrer em paz, mas enquanto não souber o destino de minhas filhas desaparecidas, enquanto não encontrar a verdade sobre o que aconteceu com elas, jamais poderei morrer em paz. E tampouco posso viver em paz”, me disse uma das mães da Praça de Maio em novembro de 1988, em Buenos Aires. Ela explicou que sofre muito ao não ter uma sepultura onde levar flores em memória das filhas que não foram enterradas. Podemos imaginar o grande drama de milhares de familiares de desaparecidos no nosso continente, privados inclusive do direito ao luto.

A CONADEP, depois de nove meses de trabalho intenso, em que reuniu mais de

cinquenta mil páginas de testemunhos e denúncias, entregou, em 20 de setembro de 1984, ao presidente Alfonsín seu relatório final, com o título: *Nunca más*: Informe de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas.

Em seu relatório, a CONADEP reconheceu ter constatado o desaparecimento de 8.960 pessoas, segundo denúncias devidamente documentadas e comprovadas. A Comissão deixou aberta a possibilidade de que o balanço final das vítimas aumentasse, pois muitos outros casos ficaram na etapa de investigação e verificação dos dados, e por essa razão o número de 8.960 desaparecidos não pode ser considerado definitivo. Oitenta por cento das vítimas dos militares argentinos tinham entre 21 e 35 anos de idade.³⁵

O relatório declara ainda que na Argentina existiram 340 centros clandestinos de detenção dirigidos por altos oficiais das Forças Armadas e de Segurança. Neles, os detidos eram alojados em condições subumanas e submetidos a todo tipo de humilhação.

Também aponta que “de alguns dos métodos de tortura empregados nessa guerra interna não se conheciam antecedentes em outras partes do mundo”. Nesses anos de ditadura militar, as técnicas de tortura argentina foram exportadas para a Guatemala, Bolívia e El Salvador.

A CONADEP descobriu que entre os altos oficiais das Forças Armadas e Policiais, se estabeleceu um “pacto de sangue”,

que envolvia a participação de todos nas violações aos direitos humanos. Com base no “pacto”, quando algum membro dessas forças descumpria uma ordem de execução de um crime, era imediatamente transformado em mais uma vítima. A Comissão comprovou que

Todo sinal de dissidência dentro das Forças Armadas e de Segurança com os métodos utilizados para a detenção e eliminação de pessoas foi punido de modo brutal. Oferecer alguma informação aos familiares de detidos-desaparecidos sobre sua localização, estado físico ou destino era equivalente à morte. Estavam proibidos, inclusive, os comentários entre os próprios integrantes sobre as operações realizadas, punindo-se com maior rigor qualquer sinal de humanidade que pudessem ter para com os prisioneiros.

O relatório *Nunca más* assegura que milhares de pessoas foram exterminadas, e seus corpos previamente destruídos para evitar identificação posterior. “Aos delitos dos terroristas as Forças Armadas responderam com um terrorismo infinitamente pior que o combatido, porque desde 24 de maio de 1976 contavam com o poderio e a impunidade do estado absoluto, sequestrando, torturando e assassinando a milhares de seres humanos”, assinalou o relatório.

A CONADEP acrescentou que

Os direitos humanos foram violados de forma orgânica e estatal pela repressão das Forças Armadas, com sequestros

semelhantes e tormentos idênticos em toda a extensão do território. (...) Não se cometeram excessos, se são entendidos como tal atos particularmente aberrantes. Tais atrocidades – referindo-se às operações de sequestro e desaparecimentos forçados – foram prática comum e eram atos normais e correntes praticados diariamente pelas forças repressivas.

A CONADEP elaborou uma lista “secreta” de 1.351 repressores, entre eles altos chefes militares e policiais, assim como médicos, juízes, jornalistas, bispos e sacerdotes católicos que atuaram como capelães dos militares e que colaboraram com eles na repressão. Segundo Horacio Verbitsky, “os notáveis concordaram em omitir em seu relatório os nomes dos 1.300 acusados nos testemunhos recolhidos, com o argumento de que eram inocentes até que a justiça os condenasse”.³⁶

Na lista de repressores, elaborada pela CONADEP e difundida em 3 de novembro de 1984 pela revista *El Periodista*, aparecem, entre outros, o bispo Pío Laghi,³⁷ enviado apostólico do Estado do Vaticano na Argentina, o ex-bispo de La Plata, Antonio Plaza, monsenhor Emílio Graselli, o sacerdote Christian von Wernich, o capelão Pelanda López e monsenhor Adolfo Tórtolo, vigário das Forças Armadas.

O canal 13 de televisão exibiu em 4 de julho de 1984 um programa de noventa minutos, resumindo os resultados das investigações da CONADEP consignados em seu relatório. Ainda que as Forças Armadas

se opusessem à exibição do programa, não conseguiram impedir a divulgação do relatório sem intervalos publicitários. Nessa mesma noite, durante a exibição do programa com o *Nunca más* jogaram um explosivo no telhado do canal de televisão.³⁸

As investigações da CONADEP foram se completando nos anos posteriores com órgãos adicionais criados pelo Ministério do Interior ou da Justiça da Argentina. Porém, os avanços mais importantes estão se produzindo com os “julgamentos pela verdade” que são conduzidos tanto no Tribunal de La Plata, como em outras cidades do país, e com os processos penais posteriores à anulação das leis de impunidade.

Atualmente, cerca de um mil acusados de violações aos direitos humanos na Argentina estão presos, há julgamentos por quase todo o país difundidos pela televisão e já estão sendo condenados os culpados. O juiz Rafecas declarou recentemente durante uma audiência pública na sede do Parlamento Europeu em Bruxelas que “na Argentina investiram-se muitas energias no esforço pela reconciliação, mas isso foi errado. Perdemos todo esse tempo (quase 15 anos). Agora comprovamos que não se deu nenhum passo adiante para a reconciliação”.

De sua parte, o advogado Rodolfo Yanzón, ainda que tenha reconhecido os avanços em matéria de julgamentos dos violadores de direitos humanos na Argentina, esclareceu que há poderes que tentam sabotá-los.³⁹

Chile: Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación

Depois da derrota moral e política do general Augusto Pinochet, o povo do Chile elegeu como presidente um membro moderado da oposição, que havia anunciado seu compromisso indubitável com a defesa dos direitos humanos. Coerente com a sua promessa, o presidente Patricio Aylwin, através do decreto supremo n. 355, de 24 de abril de 1990, criou a Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación com

o objetivo de contribuir para o esclarecimento global da verdade sobre as mais graves violações aos direitos humanos cometidas nos últimos anos, seja no país ou no estrangeiro,⁴⁰ se estas últimas têm relação com o estado do Chile ou com a vida política nacional, com a finalidade de colaborar com a reconciliação de todos os chilenos e sem prejuízo dos procedimentos judiciais aos quais possam dar lugar a tais atos.⁴¹

No decreto de Aylwin, especificou-se que “se entenderá por graves violações as situações de detidos desaparecidos, executados e torturados *resultando em morte*”,⁴² em que pareça comprometida a responsabilidade moral do Estado pelos atos de seus agentes ou de pessoas a seu serviço, assim como os sequestros e os atentados contra a vida de pessoas cometidos por particulares sob pretextos políticos. O presidente Aylwin encarregou a Comissão de “reunir antecedentes que permitam individualizar as suas vítimas e determinar o seu destino ou seu paradeiro”.

O resultado final das investigações da Comissão, conhecida como Comissão Rettig, em razão do nome de seu presidente, foi um relatório de três partes que incluiu uma relação dos atos de violações dos direitos humanos, algumas recomendações para reparar o dano, e um resumo biográfico das 2.279 pessoas das quais a Comissão formou uma convicção de que morreram ou desapareceram vítimas da violação de seus direitos humanos no Chile, entre eles 132 membros das forças de ordem.

Com todas suas investigações, a comissão da verdade comprovou o poder absoluto de que gozava a DINA (Dirección de Inteligencia Nacional) e estabeleceu que

Se tratava de um órgão cujo funcionamento na prática foi sigiloso e acima da lei, sua organização interna, composição, recursos, pessoal e atuações escapavam não só do conhecimento público como também do controle efetivo da legalidade. Mais ainda, a DINA foi efetivamente protegida de qualquer controle, não só daquele que poderia ter exercido o Poder Judiciário, os altos oficiais das Forças Armadas, como também da Junta do Governo. Na realidade ainda que formalmente a DINA dependesse da Junta do Governo, na prática respondeu somente perante a Presidência da Junta de Governo, mais tarde a Presidência da República.

Acrescenta ainda o relatório da comissão da verdade que “este órgão, em segredo e por isso livre de controles e ingerências, tinha a ampla missão de reunir e avaliar a

informação que depois seria utilizada para tomar importantes decisões de governo.” Depois de suas investigações sobre os desaparecidos e assassinados pelas forças de ordem, a comissão recomendou a reparação pública da dignidade das vítimas e diversas medidas de bem-estar social, pensão única de reparação, atendimento especializado em saúde, educação, moradia, perdão de certas dívidas e isenção da obrigatoriedade do Serviço Militar aos filhos das vítimas.

A comissão apresentou também recomendações nos aspectos jurídicos e administrativos como a “declaração de morte de pessoas detidas-desaparecidas”, a adequação do ordenamento jurídico nacional ao direito internacional dos direitos humanos e a ratificação de tratados internacionais de direitos humanos. Igualmente propôs diversas medidas para reformar o Poder Judiciário e as Forças Armadas, como a continuidade das investigações sobre o destino dos desaparecidos. A comissão recomendou a penalização do ocultamento de informação a respeito dos sepultamentos ilegais já que muitos familiares das vítimas continuavam reclamando os restos mortais de seus entes queridos.

Em janeiro de 1992, o governo chileno, através da lei n. 19.123, criou a Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación, para executar as recomendações da Comissão da Verdade e Reconciliação, especialmente na reparação material dos danos causados pela ditadura de Pinochet,

qualificada pela comissão como “uma tragédia pungente”. Essa mesma lei estabeleceu uma pensão mensal em benefício dos familiares diretos das vítimas de violações dos direitos humanos ou de violência política (cônjuge sobrevivente, mãe ou pai, filhos menores de 25 anos), como também o direito a alguns serviços de saúde prestados pelos serviços públicos respectivos e bolsas de estudo nos ensinos médio e superior para os filhos.

A Corporação também declarou vítimas de violações dos direitos humanos outras 899 pessoas, sendo 776 mortas e 123 desaparecidas. Assim, o total de vítimas diretas reconhecidas oficialmente pelo Estado chileno chegou a 3.197 pessoas das quais 1.102 foram detidas-desaparecidas e 2.095 assassinadas.⁴³

Nos anos posteriores ao trabalho da Comissão da Verdade e Reconciliação, os grupos de direitos humanos e os familiares dos desaparecidos conseguiram encontrar algumas das vítimas da ditadura enterradas em cemitérios clandestinos. Também foram obtidas mais provas das atividades criminosas dos agentes da DINA e seu chefe, Manuel Contreras, recebeu uma pena de sete anos de “prisão efetiva”, por seu envolvimento no assassinato do dr. Orlando Letelier.

As vítimas que sobreviveram à ditadura do general Pinochet foram contempladas em 2003 com uma terceira comissão extrajudicial denominada Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura,⁴⁴ com o desmoronamento do poder de fato do ex-

ditador Pinochet, depois de sua prisão em Londres e da descoberta de suas contas milionárias nos Estados Unidos.

A Comissão sobre Prisão e Tortura, presidida pelo bispo católico Sergio Valech Aldunate, confirmou que “a prisão política e a tortura, ao marcar as vidas de milhares de homens e mulheres, também incide no presente”. Por isso,

o reconhecimento das vítimas como indivíduos e como cidadãos implica reconhecer que foram objeto de sofrimentos, que foram violados seus direitos básicos por agentes do Estado e que o Estado assume as responsabilidades decorrentes desse reconhecimento. A Comissão buscou que isso se reflita nas medidas propostas, tanto nas simbólicas como nas materiais, nas individuais e nas coletivas. Isso implica também reconhecê-las como sujeitos ativos na implementação das medidas de reparação e não como meros beneficiários delas.

Essa Comissão conseguiu receber informações de cerca de 35.868 pessoas, vítimas diretas ou familiares diretos de pessoas falecidas, atualmente residentes no Chile e em outros quarenta países do mundo. Ao concluir suas investigações, a Comissão reconheceu como vítimas de prisão política e tortura 28.459 pessoas, entre elas 3.621 mulheres e 1.244 menores de 18 anos, todos eles com direito a receber uma reparação do Estado.

A Comissão chilena sobre Prisão Política e Tortura reconheceu em seu relatório final que

os resultados do trabalho não teriam sido alcançados sem a colaboração de milhares de vítimas, que em muitos casos, por fim se decidiram a falar das experiências que nunca antes haviam comentado. Isso permitiu acabar definitivamente com a conspiração de silêncio sobre a tortura predominante por décadas no país.⁴⁵

Os sobreviventes da ditadura chilena, que ainda conservam os traumas da tortura sofrida sob o regime do general Pinochet, esperaram mais de trinta anos depois do golpe de Estado para serem reconhecidos em seu país como “vítimas”, com direito à reparação dos danos causados. Dessa maneira, se pode ver que a médio prazo é possível corrigir os erros iniciais das comissões de verdade e reconciliação e alcançar todo o universo de vítimas da violência política.

Ainda hoje continuam os julgamentos no Chile. Segundo a Fundación de Ajuda Social de las Iglesias Cristianas, no início de 2009 havia mais de setecentos agentes estatais processados por delitos de direitos humanos da época de Pinochet, aproximadamente 250 condenados e setenta efetivamente presos. Em outubro de 2010, continuavam sendo apresentadas denúncias por crimes da ditadura. O Agrupación de Familiares de Ejecutados Políticos apresentou denúncias penais para os casos de 157 vítimas de violência por parte de agentes do Estado.

El Salvador: Comisión de la Verdad

A Comisión de la Verdad de El Salvador foi criada como resultado dos Acordos de

Paz de El Salvador negociados, de 1989 a 1992, entre o governo de El Salvador e o movimento guerrilheiro Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), com o patrocínio da ONU e de um grupo de países amigos.

A comissão, integrada por três especialistas estrangeiros, iniciou seus trabalhos em 13 de julho de 1992. Por meio de anúncios nos principais jornais, na rádio e na televisão convidou as vítimas a darem seus depoimentos e a apresentar suas denúncias. Inicialmente, o chamado não deu os resultados esperados, pelo pânico, terror e medo de quem havia sofrido tortura, sequestro ou tinha tido seus familiares desaparecidos e também porque os principais responsáveis pelos crimes ainda estavam no poder.⁴⁶

Mais tarde, em coordenação com organizações locais de direitos humanos e com entidades da ONU, a comissão pôde garantir a segurança dos que quisessem prestar suas declarações, organizando entrevistas em lugares mais ou menos “secretos”, oferecidos pela Igreja católica, e utilizando tecnologia eletrônica para evitar que estranhos gravassem as conversas e identificassem pela voz as testemunhas.

A comissão investigou em primeiro lugar a violência exercida por agentes do Estado contra os opositores políticos. Assim, identificou o assassinato dos seis sacerdotes jesuítas e duas acompanhantes no Centro Pastoral da Universidade Centroamericana (1989). Em seguida, analisou diversas execuções extrajudiciais, como o assas-

sinato dos dirigentes da Frente Democrática Revolucionária, das religiosas norte-americanas, dos jornalistas holandeses, assim como os ataques a diversos órgãos de direitos humanos, os desaparecimentos forçados, os massacres de camponeses pelas Forças Armadas (casos Mozote, Rio Sumpul e El Calabozo). Depois investigou os assassinatos cometidos pelos esquadrões da morte, entre eles, o do monsenhor Oscar Arnulfo Romero.

Em segundo lugar, a Comissão da Verdade investigou a violência da FMLN contra opositores, como o assassinato de prefeitos e juizes, as execuções extrajudiciais de camponeses colaboradores do governo, o assassinato de militares norte-americanos sobreviventes, entre outros.

Com relação aos agentes do Estado envolvidos em violações de direitos humanos, a Comissão da Verdade de El Salvador exigiu “a retirada das Forças Armadas daqueles oficiais na ativa que haviam cometido ou acobertado graves atos de violência”.⁴⁷

Nas investigações desenvolvidas pela comissão não vieram à tona, entre outros importantes aspectos, as conexões internacionais dos esquadrões da morte com antigos repressores argentinos como o ex-tenente de fragata Ricardo Miguel Cavallo, como se divulgou depois de sua identificação e captura no México.⁴⁸

A Comissão de El Salvador assegurou que “nenhum dos três ramos do poder público: judiciário, legislativo ou executivo, foi capaz de controlar o transbordamento do domí-

nio militar na sociedade” e recomendou “a destituição daqueles funcionários governamentais civis e membros do poder judiciário que houvessem cometido, acobertado ou deixado de investigar graves atos de violência como os que a Comissão investiga”.

A comissão recomendou a promulgação de leis apropriadas que garantissem que “todas as pessoas envolvidas pela comissão em graves atos de violência sejam oficiais militares, da ativa ou aposentados, funcionários civis, membros ou comandantes militares da FMLN, juízes ou civis, se tornassem inaptas para o exercício de qualquer cargo ou função pública por um período não inferior a 10 anos”. Também estabeleceu que essas pessoas “deveriam ficar inaptas (...) para sempre para toda atividade vinculada com a segurança pública ou a defesa nacional”. Isso é sumamente importante para evitar a manutenção de situações que continuem agredindo e ofendendo aos familiares das vítimas, e somente se pôde aplicar parcialmente em El Salvador.

Finalmente, a Comissão da Verdade apresentou uma série de recomendações que incluem: reformar a legislação penal e o Poder Judiciário, realizar processos de depuração nas Forças Armadas, Forças Policiais e dentro da administração pública; inabilitação política das pessoas envolvidas em violações dos direitos humanos e do direito humanitário, por um prazo não inferior a dez anos. Também recomendou investigar e acabar com os grupos armados ilegais (esquadrões da morte).

A Comissão da Verdade recomendou, ainda, que o governo salvadorenho outorgue uma reparação material e moral para as vítimas da violência e seus familiares diretos concretizada pela entrega de terras, doação de equipamentos agropecuários, oferecimento de bolsas de estudo etc. Os acordos de paz fixaram um calendário de atividades, no entanto muitas delas, como a entrega de terras aos combatentes de ambos os lados e a compensação econômica, somente se cumpriram minimamente. Na prática, o Estado salvadorenho não se interessou em cumprir os acordos.

Uma avaliação sobre a execução das recomendações da Comissão da Verdade de El Salvador, elaborada por Luis E. Salazar, afirma que “as recomendações não foram executadas, foram truncadas no âmbito da Lei Geral de Anistia e o que se realizou é muito pouco. E tratou-se de medidas imediatas que não facilitaram a cura das feridas causadas durante o conflito, na medida em que em muitos casos não se conheceu a verdade, não se fez justiça e pior ainda não se reparou os danos”.⁴⁹

Mais recentemente, Benjamín Cuellar, diretor do Instituto de Direitos Humanos Simeón Cañas de El Salvador, afirmou que “ainda que a Comissão da Verdade tenha conseguido avanços importantes em matéria de direitos humanos, ainda há muito por fazer”. Cita como exemplo os problemas da Polícia Nacional Civil, a qual “se foi transformando, pouco a pouco, em refúgio para delinquentes de todo tipo: comuns e aqueles pertencentes ao crime

organizado em suas diversas expressões e em distintos níveis”.

Da mesma forma, ao comentar sobre o Poder Judiciário de El Salvador, sustenta que ainda que esteja em permanente revisão e reforma desde o final dos anos de 1980, “não pode ocultar seus principais e notórios defeitos: a incompetência e a corrupção”. Em todo caso, acrescenta, “seu trabalho é diferente do que deveria ser e o resultado continua sendo altamente prejudicial para o país”.

Muito frustrado, Cuellar, ao referir-se à institucionalidade democrática, reconheceu que em El Salvador

diante dos olhos da população e em um tempo demasiadamente curto ficou em evidência o colapso de um sistema que mudou de forma, mas não de conteúdo; um sistema cujos males vêm se arrastando desde antes do início da guerra e que – digam o que disserem seus partidários – não foram superados apesar do considerável investimento estrangeiro traduzido em infraestrutura, cursos, seminários, conferências e qualquer outra ação para transformá-lo positivamente. Adentrou-se em terrenos da legalidade moderna, mais de acordo com a doutrina de respeito aos direitos humanos, mas de nada serviu.⁵⁰

Cuellar culmina seu balanço indicando que “atualmente os créditos do Estado salvadorenho ante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos não se encontram em um nível muito elevado (...) dez anos após

o fim da guerra, a ‘nova’ institucionalidade do país se tornou pequena para atender às aspirações das vítimas que se empenham em obter justiça”.⁵¹

Essa percepção sobre o fracasso da transição democrática em El Salvador, depois do trabalho da Comissão da Verdade e Reconciliação, é compartilhada por Margaret Popkin, que sustenta que:

Em El Salvador pediu-se uma depuração judicial; foi uma exigência das Nações Unidas durante vários anos. O desafio continua sendo encontrar a forma de proteger e fortalecer a independência judicial e ao mesmo tempo retirar do trabalho jurisdicional os juízes que não mostraram a vocação judicial e a dedicação ao serviço público apropriada para uma justiça independente e democrática.⁵²

Hoje em dia, 17 anos depois das investigações da Comissão da Verdade, a pacificação em El Salvador é ainda um processo inacabado. Juan José Dalton escreveu no jornal espanhol *El País* que

El Salvador é hoje em dia o país mais perigoso da América Latina e um dos mais violentos do mundo, segundo estatísticas da Organização Mundial da Saúde (OMS). Entre primeiro de janeiro e 16 de junho (2010) foram cometidos, segundo a polícia, 2.000 homicídios em sua maioria com armas de guerra. A taxa de homicídio atual é de 76 para cada 100.000 habitantes, a mais alta do continente americano semelhante às

taxas que se observava durante a guerra civil de 1980 a 1992.⁵³

Peru: Comisión de Verdad y Reconciliación

No Peru, depois da humilhante fuga do ditador Alberto Fujimori, o governo de transição de Valentín Paniagua confiou ao seu ministro da Justiça, Diego Garcia Sayán, especialista da Comissão Andina de Juristas, a tarefa de formular a proposta de uma comissão da verdade para o Peru, tal como vinha sendo demandado intensamente pelas ONGs e pelos familiares das vítimas da violência. Imediatamente, em dezembro de 2001, se constituiu o Grupo de Trabalho Interinstitucional para a criação de uma comissão da verdade com participação de representantes do Estado e de diversas entidades representativas da sociedade civil.⁵⁴ Assim se reconheceu a contribuição que a sociedade civil poderia dar ao processo da verdade, justiça e reconciliação. Logo depois foi constituída por lei a Comissão da Verdade e Reconciliação.

A Comissão da Verdade e Reconciliação peruana (CVR), de forma muito acertada desde o início de seu trabalho em 2001, “decidiu dar prioridade às vozes das vítimas” e estabeleceu que “toda vítima tem direito à justiça e em consequência não é legítimo se fazer distinção alguma no momento de se submeter esses casos ao trabalho jurisdicional”.

A CVR também constatou que “as vítimas não são sujeitos passivos, sem capacidade de reagir diante dos fatos, mas sim seres

humanos íntegros, com capacidade de ação e interpelação. Nem a violação de seus direitos nem os danos que lhe foram infligidos têm conseguido retirar sua irreduzível humanidade”.

Mais de 17 mil pessoas prestaram seus depoimentos sobre atos de violência para a CVR. Poderia ter sido muito mais, porém houve vítimas que ainda não superaram seu medo de falar de um assunto tão traumático como o desaparecimento de seu ente querido. Em outros casos, houve falhas na abordagem às vítimas. Em Tocache, uma das zonas mais afetadas pela violência depois de Ayacucho e Huancavelica, centenas de vítimas não apareceram para prestar declarações, porque os entrevistadores enviados pela CVR haviam lhes intimado a comparecer em determinado local da municipalidade situado perto da Delegacia da Guarda Civil, onde ainda trabalham agentes policiais que se suspeita terem sido os maiores violadores dos direitos humanos nessa região.

A Comissão da Verdade e Reconciliação do Peru em suas conclusões gerais declarou que “o número mais provável de vítimas fatais da violência é de 69.280 pessoas” e “esse número supera o de perdas humanas sofridas pelo Peru em todas as guerras externas e guerras civis ocorridas em seus 182 anos de vida independente”.⁵⁵

A CVR também afirmou que “a população camponesa foi a principal vítima da violência. Do total das vítimas relatadas, 79% viviam em zonas rurais e 56% se ocupavam de atividades agropecuárias”.

Na sua conclusão n. 167, a CVR apresentou um “Plano Integral de Reparações onde se combinam formas individuais e coletivas, simbólicas e materiais de ressarcimento (...) o Plano enfatiza i) as reparações simbólicas, o resgate da memória e a dignidade das vítimas; ii) a atenção à educação e à saúde mental; iii) as reparações econômicas individuais e coletivas”.⁵⁶

Em seguida, acrescenta em sua conclusão n. 168:

A CVR considera que uma parte essencial do processo de reparação é a justiça. Nenhum caminho até a reconciliação será transitável se não for acompanhado de um exercício efetivo da justiça, tanto no que concerne à reparação dos danos sofridos pelas vítimas quanto ao referente ao justo castigo aos perpetradores e o consequente fim da impunidade.⁵⁷

A CVR destacou e reconheceu publicamente

a persistência da Asociación Nacional de Familiares de Secuestrados, Detenidos y Desaparecidos del Peru (ANFASEP), constituída em sua grande maioria por mulheres ayacuchanas de língua quíchua de escassos recursos. Ainda nos piores momentos, com tenacidade e valentia, essas mulheres mantiveram acesa a chama da esperança na recuperação de seus entes queridos e na justiça para os responsáveis por seu desaparecimento.

Também reconheceu que

em milhares de testemunhos recolhidos pelos entrevistadores da CVR

observam-se narrativas fragmentadas, permanentes retornos ao momento do trauma, sublimações e justificativas que nos fazem compreender que prestar seu testemunho não é somente contribuir para o esclarecimento de um fato, como também uma forma de realizar um duelo longamente postergado, um indispensável instrumento terapêutico.⁵⁸

Depois de terminar seu trabalho de investigação e recomendações, o presidente da CVR do Peru, dr. Salomón Lerner, reafirmou o compromisso da Universidade Católica do Peru, da qual é reitor, com os esforços nacionais pela paz e pela reconciliação, priorizando a educação para a paz e a vigilância da execução das recomendações formuladas pela CVR ao governo.

De forma bastante acertada, a CVR afirmou que

uma transição democrática que se recuse a prestar contas do passado e a estabelecer responsabilidade tem um profundo déficit de legitimidade. A CVR está convencida de que a manutenção da impunidade nega os princípios elementares da democracia, pois consagra retroativamente o crime e estabelece diferenciações odiosas entre pessoas que deveriam ser iguais perante a lei.⁵⁹

Da mesma forma, a CVR recordou que

Reafirmando os princípios estabelecidos em Nuremberg os países começaram a aplicar o princípio de que ninguém está acima da proibição universal de cometer crimes de lesa-humanidade, crime

de guerra ou genocídio e em especial que os chefes de Estado não gozam de imunidade absoluta que os proteja do interesse universal de castigar tais atos de barbárie.

Em outubro de 2010, o presidente da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), Diego Garcia Sayán, afirmou que há mais de 76 mil vítimas de terrorismo que não foram indenizadas pelo Estado peruano, apesar de estarem devidamente registradas há cinco anos no Registro Único de Vítimas elaborado pelo Consejo de Reparaciones. “São 76. 814 pessoas que constam dos registros e que até o momento não receberam um centavo de reparação individual. Espero que se a preocupação pelas vítimas seja realmente sincera esse trabalho de reparação seja considerado no orçamento de 2011”, assinalou Garcia Sayán.

A responsável pelo Registro Único de Vítimas, Sofia Macher, assegurou que “o Estado é absolutamente lento e as vítimas vêm esperando suas reparações há 25 anos. As pessoas estão morrendo. Creio que essa lentidão é uma falha”. Sobre as reparações de tipo individual, Sofia Macher está convencida de que “não há a mesma energia nem decisão na instância que deve reparar (...) o Estado é absolutamente lento”. As instâncias públicas se gabam do bom trabalho que exercem e se acusam reciprocamente, mas o resultado é que não há reparações para as vítimas. Por serem tratadas como “gastos sociais”, as reparações passam pelo ciclo orçamentário, com tramitação lenta.

O mesmo ocorre no que se refere às reformas institucionais no Peru. Após a entrega do relatório da Comissão da Verdade e Reconciliação, segundo Sofia Macher, até aquela data não tinham sido realizados avanços em relação à situação descrita pela CVR, que abarcava quatro grandes áreas: a Reforma do Estado, da Defesa e Ordem Interna, do Sistema de Administração de Justiça e a Reforma na Educação.

Guatemala: Comisión de Esclarecimiento Histórico de las Violaciones a los Derechos Humanos y los Echos de Violencia

A Comisión de Esclarecimiento Histórico (CEH) da Guatemala foi criada no âmbito do processo de paz, por Acordo firmado em Oslo (Noruega), em 23 de junho de 1994. No referido Acordo, ficou estabelecido o mandato e outros elementos de funcionamento da CEH. Foram definidos como objetivos da Comissão: I. Esclarecer com toda a objetividade, equidade e imparcialidade as violações aos direitos humanos e os atos de violência que causaram sofrimento à população da Guatemala, vinculados ao enfrentamento armado; II. Elaborar um relatório que contenha os resultados das investigações realizadas e ofereça elementos objetivos de julgamento sobre o ocorrido durante esse período abarcando todos os fatores, internos e externos; III. Formular recomendações específicas destinadas a favorecer a paz e a harmonia nacional na Guatemala. A Comissão recomendará, em especial, medidas para preservar a memória das vítimas, para

fomentar uma cultura de respeito mútuo e observância dos direitos humanos e para fortalecer o processo democrático.

Assim como em El Salvador, na Guatemala se estabeleceu que “as atuações da Comissão serão sigilosas para garantir o sigilo das fontes assim como a segurança das testemunhas e informantes”.

Ainda que no Acordo Global sobre Direitos Humanos, de 29 de março de 1994, as partes tivessem estabelecido que “o governo não propiciará a adoção de medidas legislativas direcionadas a impedir o julgamento e punição dos responsáveis pelas violações aos direitos humanos”, o Acordo Final de Oslo ignorou o primeiro compromisso ao estabelecer que “os trabalhos, recomendações e relatórios da Comissão não individualizarão responsabilidades nem terão efeitos ou propósitos judiciais”.

O secretário-geral, de comum acordo com o governo guatemalteco e a guerrilha, designou em 7 de fevereiro de 1997 o professor alemão Christian Tomuschat, antigo especialista independente para a Guatemala da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, como membro da CEH. Dias depois, em 22 de fevereiro, Tomuschat, de comum acordo com as partes, designou os bacharéis Otilia Lux de Cotí e Alfredo Balsells Tojo, como os outros dois membros.

Posteriormente, entre setembro de 1997 e abril de 1998, os investigadores da Comisión de Esclarecimiento Histórico visitaram cerca de duas mil comunidades, a maioria

em mais de uma oportunidade, e colheram cerca de quinhentos testemunhos coletivos e outros 7.338 testemunhos individuais.

Na Guatemala, a Comisión de Esclarecimiento Histórico recomendou como medida de reparação “a criação e colocação em prática com caráter de urgência de um Programa Nacional de Reparação das vítimas das violações de direitos humanos e atos de violência vinculados com o enfrentamento armado e de seus familiares”.

Recomendou, ainda, que

o Programa Nacional de Reparação compreenda medidas individuais e coletivas inspiradas em princípios de equidade, participação social e respeito da identidade cultural, entre as quais necessariamente figurarão: medidas de restituição material para restabelecer, no possível, a situação existente antes da violação, particularmente no caso da terra. Medidas de indenização ou compensação econômica dos mais graves danos e prejuízos como consequência direta das violações dos direitos humanos e do direito humanitário. Medidas de reabilitação e reparação psicossocial que incluam, entre outros, a assistência médica e de saúde mental comunitária, assim como a prestação de serviços jurídicos e sociais. Medidas de satisfação e dignificação individual que incluam ações de reparação moral e simbólica.⁶⁰

Em alguns poucos casos, como na Argentina, Chile e Guatemala, as medidas de re-

paração têm incluído a entrega dos restos mortais das vítimas de violência aos seus familiares, para que possam enterrá-los de acordo com suas crenças e costumes. Esse passo tem sido muito importante para se desenvolver, ainda que tardiamente, o processo do luto e a conscientização da perda do ente querido. Assim, os familiares poderão dar início à recuperação psicoterapêutica.

Haiti: Comissão Nacional da Verdade e da Justiça

A República do Haiti foi governada pelo ditador pró-Estados Unidos François Duvalier, o Papa Doc, com uma política de terror e medo, desde outubro de 1957 até sua morte em abril de 1971. Em seguida, assumiu o poder Jean Claude Duvalier, o Baby Doc, filho do ditador, que deu continuidade à política de terror e se manteve como governante até 1986, quando teve que fugir do país pressionado por protestos populares intensos e militares descontentes. Baby Doc, que por intermédio de seu grupo paramilitar *Tonton Macoutes* permitiu o assassinato de cerca de cinquenta mil pessoas, vive hoje em dia livre em Paris.⁶¹

Em fevereiro de 1991, depois de eleições democráticas, assumiu o poder o sacerdote Jean-Bertrand Aristide que somente governou por sete meses antes de ser derrubado por um golpe de Estado por causa do seu enfrentamento com militares envolvidos em corrupção, contrabando e tráfico de drogas.

Os militares golpistas liderados pelo general Raoul Cedrés impuseram ao Haiti, até sua saída em 1994, um regime de terror, pelo qual novamente, como na era Duvalier, milhares de pessoas foram vítimas de graves violações aos direitos humanos. De acordo com Patrick Costello e José Antonio Sanahuja, “durante os três anos seguintes (ao golpe de Estado), a repressão, o terror e as violações dos direitos humanos alcançaram níveis dramáticos. Cerca de 100.000 pessoas abandonaram a ilha como refugiados. Estima-se que 300.000 pessoas se esconderam nas zonas rurais (Marronage)”.⁶²

O Conselho de Segurança das Nações Unidas aprovou em 31 de julho de 1994⁶³ a criação de uma força multinacional sob comando e controle unificados a fim de utilizar “todos os meios necessários” para acabar com o regime ilegal no Haiti e garantir o imediato retorno do presidente legitimamente eleito. Meses depois, em 19 de setembro, a força multinacional de 28 nações, dirigida por tropas norte-americanas, desembarcou no Haiti sem encontrar resistência.

Em 15 de outubro de 1994, Aristide retornou ao Haiti com a proteção da força multinacional e assim pôde reassumir seu mandato presidencial. Em dezembro de 1994, Jean-Bertrand Aristide, já restituído à Presidência, assinou uma ordem presidencial para criar a Comissão da Verdade e da Justiça. Pouco depois, em março de 1995, como resultado de um processo de negociação entre representantes do

presidente Aristide, com representantes da Organização das Nações Unidas, a Organização de Estados Americanos e o governo de Estados Unidos, é criado por decreto presidencial a Comissão da Verdade e da Justiça.⁶⁴

O decreto presidencial determinou como objetivo “estabelecer a verdade global sobre as mais graves violações aos direitos humanos cometidas entre 29 de setembro de 1991 (data do golpe de Estado contra o governo de Jean-Bertrand Aristide) e 15 de outubro de 1994, no interior e no exterior do país, e ajudar na reconciliação de todos os haitianos”.

O mesmo decreto estabeleceu que

Entende-se por graves violações aos direitos humanos as situações de desaparecimento forçado, prisões arbitrárias, execuções, tortura de detidos com resultado de morte, tratamentos cruéis, desumanos e degradantes, assim como aqueles casos em que o Estado está comprometido através de atos cometidos por seus funcionários ou pessoas a seu serviço; bem como os atos de sequestro e atentados à vida e contra os bens de particulares por motivos políticos.

O decreto ainda estabeleceu que “a comissão deverá dar atenção especial às violações e crimes de lesa-humanidade cometidos pelas mesmas pessoas ou grupos de pessoas, principalmente contra mulheres vítimas de crimes e de agressões de natureza sexual por razões políticas”. A comissão foi encarregada de investigar

e identificar os autores materiais e os cúmplices de seus atos, os instigadores das violações aos direitos humanos e de crimes contra a humanidade. Assim, a comissão tinha como objetivo “reunir as informações dos fatos, os testemunhos que permitam identificar as vítimas das violações, a natureza e gravidade dos delitos, as causas e circunstâncias das torturas, desaparecimentos, prisões, encarceramentos arbitrários e rigorosos”.

Na ordem presidencial, foi solicitado da comissão “a recomendação de medidas de reparação e reabilitação destinadas a restaurar a dignidade das vítimas e/ou de seus familiares”, assim como medidas de reivindicação de ordem moral, material e social, conforme o direito e os princípios de justiça. Igualmente se solicitou da comissão propor as medidas de ordem legal e administrativa destinadas a prevenir a repetição no país de violações aos direitos humanos e dos crimes contra a humanidade.

A principal fonte de informação sobre as violações aos direitos humanos foi o testemunho colhido recentemente no Haiti. Para isso, contratou-se 44 pessoas que, depois de um breve treinamento, foram designadas a nove repartições do país onde deveriam colher testemunhos. A informação sobre o trabalho da comissão foi transmitida em idioma crioulo e francês e a população atingida convidada a dar seus testemunhos ou apresentar suas denúncias perante a comissão. A coleta dos depoimentos realizou-se em seis semanas

e foram preenchidos cerca de sete mil questionários-formulários padronizados previamente para facilitar seu processamento. Já no início da utilização dos formulários de denúncias, comprovou-se a dificuldade, por falta de espaço, de se registrar detalhes dos fatos, como, por exemplo, a descrição específica do autor ou autores possíveis da violação. A comissão também realizou esforços para colher fora do país os testemunhos de graves violações dos direitos humanos ocorridas no Haiti no período indicado.

Entre as fontes secundárias para sua investigação, a comissão contou com o apoio de importantes ONGs do Haiti, assim como com as contribuições documentais da Missão Civil Internacional no Haiti, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, a Comissão de Justiça e Paz e a Plataforma de ONGs de Direitos Humanos do Haiti.

Houve muitas dificuldades para poder revisar os arquivos das Forças Armadas ou do Ministério do Interior. A comissão lamentou em seu relatório que o Departamento de Defesa dos Estados Unidos não tenha atendido seus pedidos com relação à devolução ao Haiti dos arquivos da FRAPH (Front for the Advancement and Progress of Haiti), que foram levados para os Estados Unidos. Esses documentos poderiam ter esclarecido as estruturas da repressão, tema que pôde ser investigado graças aos testemunhos de fontes primárias importantes.

O relatório que a comissão elaborou foi entregue ao presidente da República e

estruturado em oito capítulos e quatro anexos documentais que apresentam o resultado das investigações.

O capítulo I apresenta as atividades da comissão a partir do contexto histórico, referindo-se a diversos acontecimentos na história moderna do Haiti e às causas que justificam a criação da comissão. Nele se reconhece que “entre setembro de 1991 e outubro de 1994 milhares de homens, mulheres e crianças foram vítimas de graves violações aos direitos humanos em todo o território haitiano. A magnitude da repressão iniciada com o golpe de Estado alcançou depois uma amplitude e intensidade sem precedentes”.

A demora na aquisição do financiamento necessário e as mudanças realizadas dentro do quadro de pessoal da unidade de investigação prejudicaram o trabalho da comissão, reduzindo as possibilidades de investigação dos crimes cometidos em todo o território nacional.

O Capítulo IV apresenta uma análise cronológica das violações aos direitos humanos durante o regime de fato. O capítulo V apresenta de maneira geral os casos examinados. Dentro da categoria ‘violações graves’, a comissão analisou 1.348 casos de violações de direito à vida, 333 casos de desaparecimento forçado, 576 casos de execuções sumárias e 439 casos de tentativas de execução sumária.

A MICIVIH (Missão Civil Internacional no Haiti) somente entregou a informação necessária com o consentimento da vítima

do ato de violação dos direitos humanos ou de seus familiares. A comissão deu ênfase especial aos casos de violência sexual contra as mulheres, e sobre este tema, em um relatório de Radhika Coomaraswamy, relatora especial sobre a violência contra a mulher da ONU, lia-se que no Haiti: “Não se conhece exatamente o número de mulheres vítimas de violação política que foi mais elevado durante o período de 1991 a 1994”. Não obstante, somente entre janeiro e maio de 1994, a MICIVIH informou 66 casos de violação e uma investigação realizada pela Vigilância dos Direitos Humanos em 1994 dava conta de “uma campanha de violações sistemáticas dos direitos humanos que claramente incluem o estupro”. A Comissão da Verdade e da Justiça documentou 140 casos de estupro político, mas calculava que, em razão da falta de denúncias e outras circunstâncias, a incidência real de estupro político poderia ser quase 12 vezes superior, ou seja, cerca de 1.680.

A relatora especial continua:

As mulheres vítimas de estupro político sofreram uma violência incrível durante o regime de Cedras; no entanto, cinco anos depois sua situação não havia mudado. Sofrem de trauma psicológico e síndromes pós-traumáticas, inclusive depressão latente; suas condições físicas são graves, pois padecem, dentre outras doenças, de enfermidades sexualmente transmissíveis e infecção pelo HIV/AIDS, em razão das múltiplas violações e atos de brutalidade; seus filhos se recordam e

estão traumatizados; seus maridos foram assassinados ou as abandonaram; elas não têm uma moradia permanente; não têm trabalho; seus rendimentos foram roubados; não dispõem de alimentos suficientes ou de assistência médica, também não têm dinheiro para pagar a escola de seus filhos; mas, o pior de tudo, é que os autores dos crimes continuam as assediando e vagando livremente – a justiça nunca foi feita, e as mulheres do Haiti se veem obrigadas a conviver com o passado todos os dias de sua vida.⁶⁵

No relatório final da Comissão da Verdade e da Justiça, são descritos muitos desses casos ilustrativos, assim como assassinatos de pessoas e atos qualificados como massacres.

Posteriormente, um tribunal do Haiti decretou a prisão perpétua em regime de trabalho forçado para o ex-general Raoul Cedras, seus colaboradores mais próximos no governo militar e para mais de trinta dirigentes paramilitares, por suas participações na matança de Raboteau em 1994, segundo documentou a Comissão da Verdade e da Justiça. O julgamento se desenvolveu “em ausência”. O Haiti solicitou a extradição de Cedras, que foi recusada pelo Panamá.⁶⁶

Hoje em dia, Cedras, que conta com o apoio dos Estados Unidos, vive asilado no Panamá. Segundo escreveu Kenneth Freed, do *Los Angeles Times*, os Estados Unidos negociaram a saída de Cedras do poder, lhe concedeu um milhão de dóla-

res como compensação para abandonar o Haiti e estabelecer-se no Panamá.

CONTRIBUIÇÕES FUNDAMENTAIS DAS COMISSÕES DA VERDADE

Entre as contribuições fundamentais das Comissões da Verdade que se constituíram na América Latina, podemos destacar:

O autodescobrimento de uma realidade “ignorada”, semioculta

Os graves atos de violação dos direitos humanos, os sequestros, as torturas sistemáticas, os desaparecimentos forçados e o genocídio, apesar de sua repetição por períodos prolongados e durante muito tempo, não mereceram o reconhecimento por parte do conjunto da sociedade civil como um grave problema de dimensão nacional e que urge ser atendido com a maior prioridade. Muitas vezes pela censura das informações, incentivada ou imposta pelas autoridades governamentais, grandes setores da população viviam ignorando que a poucos quilômetros de distância estavam ocorrendo violações sistemáticas aos direitos humanos ou ao direito internacional humanitário.

Quando os atos de violência começaram a se repetir em uma ou outra região do país, como ocorreu no Chile, Peru, Argentina, El Salvador, Guatemala, grandes parcelas da população optaram pela indiferença diante desses fatos, conduta mantida ao longo dos anos, inclusive durante e depois da transição para a democracia. “Por alguma coisa é”, era a reação de alguns indivíduos,

ante as notícias de prisão ou desaparecimento de pessoas. “Algo deve ter feito”, sustentavam outros, esquivando-se do trabalho de analisar a situação política e o domínio militar imposto.

Logo se descobriria que também o medo paralisava uma boa parte da sociedade, que silenciava sua voz. Certamente havia razão para esse medo. Vários chefes militares declararam abertamente suas ameaças, como na Argentina: “Primeiro vamos matar todos os subversivos, depois seus colaboradores; depois os simpatizantes; depois os indiferentes e por últimos os tímidos”.⁶⁷

E no Peru:

Para que as forças policiais possam obter êxito têm que começar a matar senderistas e não senderistas. Matam 60 pessoas e na melhor das hipóteses três deles eram senderistas. Essa é a única forma de vencer a subversão. Nós somos profissionais da guerra e estamos preparados para matar. A guerra é assim. Eu não posso dizer a um soldado, que foi preparado para matar: “agora não mate” e se amanhã existir um problema vamos lhe dizer: agora mate?⁶⁸

O medo também afetou as autoridades judiciais que, argumentando possíveis ameaças de elementos subversivos ou terroristas, atuaram como “tribunais sem rosto”. Certamente, essa rara figura do “juiz sem rosto” se prestou à massificação do abuso e das injustiças contra os acusados por qualquer mínima suspeita de participação em atos de violência.

Em alguns casos, sentimentos fatalistas levaram parte da população a aceitar como “normais” os graves atos de violência, torturas, desaparecimento forçado, massacres. Esses sentimentos anularam qualquer possibilidade de criarem-se oportunamente formas de resistência ou solução política ou jurídica à problemática.

Os esforços de investigação da Comissão da Verdade, a sistematização e consolidação global dos dados obtidos, permitem avaliar a real dimensão e gravidade dos atos de violência ocorridos e podem ajudar à sociedade nacional a se informar adequadamente e tomar consciência dos graves casos de violações aos direitos humanos cometidos no período recente e reconhecer seus traumáticos efeitos para a parcela da população afetada.

Tal como o declarou na Argentina a CONADEP no prólogo de seu relatório:

depois de haver recebido vários milhares de declarações e testemunhos, de haver constatado ou determinado a existência de centenas de lugares clandestinos de detenção e de acumular mais de cinquenta mil páginas documentais, temos a certeza de que a ditadura militar produziu a maior tragédia de nossa história e a mais selvagem. E, embora devamos esperar da justiça a palavra final, não podemos nos calar diante do que temos ouvido, lido e registrado; tudo o que vai muito além do que possa ser considerado como delituoso para alcançar a terrível categoria de crime de lesa-humanidade.⁶⁹

No Chile, por sua vez, o ex-presidente Patricio Aylwin assinalou que

a publicação do Relatório da Comissão Nacional da Verdade e Reconciliação (que seu governo criou em 1990) teve grande transcendência no país e ainda no exterior. A opinião pública tomou consciência do ocorrido e avaliou sua gravidade. Quem não acreditava até então que as acusações de violação dos direitos humanos e especialmente sobre o desaparecimento de pessoas detidas fossem fundadas, tiveram que admiti-las.⁷⁰

Dessa maneira, a difusão das informações sistematizadas pela Comissão da Verdade ajuda a despertar a sociedade para uma atroz realidade que não se quis ver ou reconhecer em seu momento devido. Essa tomada de consciência sobre o passado de violações aos direitos humanos é importante para avançar na reconstrução da democracia e do Estado de direito, que não poderá ser alcançada enquanto persistirem as feridas dos tempos de violência. Assim, o reconhecimento da verdade total, dura, complexa e livre de maquiagens é a tarefa fundamental de uma Comissão da Verdade.

A identificação dos setores envolvidos nas violações aos direitos humanos e ao direito internacional humanitário

A verdade total que a Comissão da Verdade consegue descobrir sobre as violações aos direitos humanos e ao direito internacional humanitário tem que vir acompanhada de

verdades concretas, específicas, detalhadas que identifiquem as pessoas, grupos e organizações envolvidas nos graves atos de violência. Assim se evita que as suspeitas e acusações de graves atos de violência sejam atribuídas à totalidade dos membros das organizações militares, policiais, paramilitares ou guerrilheiras. A culpa individual não deve ser diluída na culpa coletiva. Os inocentes não devem pagar pelos culpados.

A partir desta identificação dos diferentes agentes da violência, na Guatemala e em El Salvador conseguiu-se reconstruir o perfil de formação dos agentes militares e policiais e se constatou a predominância de cursos de treinamento destinados a aperfeiçoar as técnicas de tortura, sequestros, simulação de atos para atribuí-los aos “inimigos” etc. Mais tarde, propôs-se a depuração dos “elementos podres” das forças militares e policiais e a criação de novos corpos de polícia civil. Também se conseguiu estabelecer as diferenças existentes entre as organizações subversivas, seus conflitos internos e as violações aos direitos humanos que se cometiam em seu interior contra seus próprios militantes ou simpatizantes.

No Peru, conheceram-se também diversos grupos que adotaram os métodos dos esquadrões da morte como o autodenominado Comando Rodrigo Franco, o Grupo Colina etc. Entre outros exemplos de grupos paramilitares ou de esquadrões da morte, pode-se mencionar: o G2 e os Kaibiles na Guatemala, os Novios de la

Muerte na Bolívia, o triplo A e o Batallon 601 na Argentina. Algo comum nesses sistemas organizados de terror é que a maioria de seus membros foi treinada nos Estados Unidos, na Escola do Horror. “Todas as ditaduras latino-americanas foram engendradas com a colaboração ativa dos Estados Unidos e seus serviços de inteligência. O que ocorreu no Chile, na Argentina, na Bolívia, em El Salvador, na Guatemala, não teria sido possível sem a participação dos Estados Unidos, sem as armas dos Estados Unidos e sem a participação da CIA”, assim declarou Roy Bourgeois, sacerdote norte-americano da Ordem dos Padres Maryknoll e defensor do fechamento da tenebrosa Escola das Américas.⁷¹

Igualmente, há outros setores envolvidos nos delitos de direitos humanos. Os juízes que não aplicaram o direito, rechaçando os recursos jurídicos ou *habeas corpus*, os funcionários universitários que facilitaram informações sobre “estudantes suspeitos”, os responsáveis pelos meios de comunicação, os empresários que financiaram os grupos paramilitares, entre outros.

A personalização e humanização das vítimas

A maioria das vítimas de abusos aos direitos humanos, no momento da criação das Comissões da Verdade, já tinha uma longa tradição de luta por justiça, verdade e reparação.⁷²

Coletivamente, os familiares das vítimas de violações aos direitos humanos persistiram

lutando para alcançar seus objetivos fundamentais. No Peru, o autor assistiu pessoalmente a algumas reuniões entre as vítimas da violência política e os comissários da verdade, tanto em Lima como em Huanuco e Tingo Maria. Em uma primeira reunião direta entre os comissários e os familiares dos desaparecidos ou assassinados nos anos de violência, sentiam que finalmente poderiam se libertar de tanta dor, tanta raiva reprimida, tanta dor acumulada, tantas palavras que queriam ser ditas, mas que por instinto de sobrevivência haviam sido mantidas ocultas, suprimidas. Lá, chorar se transformou em um ato de dignidade humana, ao testemunhar a lealdade com seu ente querido desaparecido ou assassinado no contexto da violência política e de quem não deseja esquecer.

Dar rosto às vítimas de violações dos direitos humanos, devolver seus nomes e sobrenomes, retirá-los do anonimato e do simples dado estatístico, reconstruir suas histórias de vida, constitui uma função muito importante de toda Comissão da Verdade.

As falsas e injustas acusações de “terroristas”, ou “subversivos”, ou “comunistas”, lançadas por agentes do Estado contra muitas das vítimas da violência, acrescentaram mais dor às famílias que perderam seu ente querido.

No Chile, a Comissão da Verdade descreveu brevemente as histórias pessoais das vítimas da ditadura de Pinochet. Igualmente foi feito na Argentina com as vítimas da ditadura militar de 1976 a 1983. Em ambos

os casos, a investigação da Comissão da Verdade como entidade neutra permitiu esclarecer o verdadeiro papel de muitas das vítimas durante os anos de violência, ou as exatas circunstâncias de seu desaparecimento ou morte, muitas vezes totalmente contrárias ao discurso oficial que justificava as execuções sumárias. Essa reconstrução e reivindicação da memória pessoal das vítimas é uma parte importante da verdade que os familiares das vítimas esperavam. Assim, se deu mais um passo para a restauração de sua dignidade humana. Esse gesto significou também uma reparação moral tanto para as vítimas como para os familiares que lutaram por tanto tempo para alcançar a verdade.

A reparação possível do dano causado

As Comissões da Verdade consideraram conveniente formular uma série de recomendações ao Estado, em matéria de políticas sociais e econômicas, destinadas a reparar os familiares das vítimas, em certa medida, dos danos causados pelas violações dos direitos humanos. A reparação do dano é parcial, em razão das vítimas continuarem desaparecidas ou terem sido mortas.

Também se propôs, em muitos casos, a reabilitação da honra das vítimas e a construção de parques, museus ou monumentos comemorativos (Argentina: Parque de la Memoria; Chile: Villa Grimaldi) onde os familiares ou amigos possam ir para recordá-los, levar flores, mensagens escritas etc.

Com base na sua experiência no Chile, o médico psiquiatra Carlos Madariaga afirma que existe uma confusão conceitual a respeito do que se entende por reparação.⁷³ Esclarece que geralmente

as instâncias governamentais entenderam a reparação de maneira reducionista, privilegiando as soluções pecuniárias em detrimento dos aspectos jurídicos, éticos, sociopolíticos e psicossociais, fato que gerou nas vítimas fortes sentimentos de frustração e decepção, estados psicoemocionais que fizeram fracassar grande parte dos esforços de reparação em curso.

No Chile, reunindo-se as sugestões do relatório, foi aprovada no Congresso a lei n. 19.123, de 8 de fevereiro de 1992, de reparação às vítimas, através da qual se criou a Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación. A referida lei estabeleceu uma pensão mensal em benefício dos familiares diretos das vítimas de violações dos direitos humanos ou de violência política (cônjuge sobrevivente, mãe ou pai, filhos menores de 25 anos), como também o direito a alguns procedimentos de assistência à saúde pelos serviços públicos respectivos e bolsas de estudo do ensino médio e superior para os filhos.

Na Argentina, foram utilizados programas de reparação econômica com pagamentos equivalentes a uma aposentadoria mínima aos familiares dos desaparecidos. Também se conseguiu a promulgação de leis que isentam do serviço militar obrigatório os filhos e irmãos dos desaparecidos.

Um aspecto extremamente importante para os familiares dos desaparecidos é a lei n. 24.321, de “ausência por desaparecimento forçado”, que dá legalidade jurídica ao desaparecido e soluciona as complexas situações legais geradas pelo desaparecimento físico. Assim, agora na Argentina existe nos registros civis, além do registro de nascimento e de falecimento, o de ausente por desaparecimento forçado.⁷⁴

Em muitos casos, as medidas de reparação incluíram, na Argentina, Chile e mais recentemente na Guatemala, a entrega dos restos mortais das vítimas da violência a seus familiares, para que estes lhes deem sepultura de acordo com suas crenças e costumes. Esse passo foi muito importante para poder desenvolver, ainda que tardiamente, o processo de luto e a tomada de consciência da perda do ente querido. Assim, os familiares podiam dar início à sua recuperação psicoterapêutica.

Ao entregar seu relatório final, além de se dirigir à nação, aos perpetradores da violência, aos poderes do Estado e às organizações da sociedade civil, a Comissão da Verdade e Reconciliação (CVR) do Peru se dirigiu às vítimas, “quem sofreu mais diretamente a violência e a quem o país deve uma explicação e que constituíram o centro de preocupação da CVR – com a esperança de que encontrem representadas as suas vozes no relatório e de que encontrem também nele as razões que satisfaçam suas demandas de justiça e solidariedade”.

Ao finalizar seu trabalho, a CVR do Peru havia acumulado um imenso material documental, com declarações jurídicas, testemunhos, vídeos, gravações em cassete, fotografias e outros recursos facilitados tanto pelos familiares diretos das vítimas como pelas organizações de direitos humanos. De acordo com o mandato recebido, esse material foi transferido para a Defensoria del Pueblo, entidade encarregada do ajuizamento dos casos denunciados pela CVR.

Essa transferência do arquivo documental marca uma grande diferença com as comissões de El Salvador e Chile, países em que o arquivo documental da Comissão da Verdade foi transferido para o estrangeiro ou declarado fechado por muitos anos,⁷⁵ sem possibilidade de que as vítimas ou outras pessoas pudessem acessá-lo. No caso do Haiti, a Comissão da Verdade e Justiça recomendou ao governo que fizesse todas as gestões necessárias para conseguir que os Estados Unidos devolvessem os arquivos militares subtraídos pela polícia militar norte-americana em 3 de outubro de 1994, durante a ocupação do país e pouco antes do retorno de Aristide ao poder.

A DOUTRINA DA JURISDIÇÃO UNIVERSAL

A prisão do ditador chileno Augusto Pinochet Ugarte em Londres, a pedido do juiz espanhol Baltasar Garzón, reacendeu o tema da jurisdição universal na agenda da comunidade internacional de juristas e de defensores

dos direitos humanos. Sobre esse fato, afirmou Carlos Slepoy: “esse é um caso que envolve coisas muito importantes para a humanidade; não só para perseguir os genocidas como também para que amanhã os genocidas não possam existir”.⁷⁶

Reed Brody sustenta que a norma de “jurisdição universal” implica o “princípio de que todo Estado tem um interesse em levar à Justiça os responsáveis por crimes particulares que são preocupações de ordem internacional, independentemente de onde se tenha cometido o crime e a nacionalidade dos responsáveis e de suas vítimas”.⁷⁷

Da mesma forma, Luzmila da Silva sustenta que a justiça no plano internacional significa “a universalização de um drama nacional”. Referindo-se explicitamente à Argentina, menciona que “o problema nacional passou a dizer respeito à justiça italiana, espanhola e alemã, presença que modificou o quadro ético moral no qual é dirimida a universalidade do drama dos desaparecidos”.⁷⁸

A jurisdição universal permitiu que um juiz espanhol ordenasse, em 2000, a prisão de um cidadão argentino no México, por delitos ocorridos na Argentina há mais de vinte anos. Baseado nas informações das vítimas sobreviventes da ditadura Argentina, o juiz Baltasar Garzón, em um relato de mais de duzentas páginas, acusou Cavallo, em 1º de setembro de 2000, de ter participado de 264 desaparecimentos de pessoas, 159 sequestros e aplicação de tortura.⁷⁹

De acordo com o jornal boliviano *La Razón*, “Cavallo havia feito parte do apoio logístico para o assassinato do ex-presidente boliviano, general Juan José Torres, ocorrido em Buenos Aires em 1976”.⁸⁰

Nas investigações realizadas em El Salvador, não vieram à tona as conexões internacionais dos esquadrões da morte com antigos repressores argentinos como o ex-tenente de fragata Ricardo Miguel Cavallo, como se divulgou depois de sua identificação e captura no México.⁸¹

Cavallo foi extraditado primeiro para a Espanha e de lá para a Argentina. Em dezembro de 2005, a Sección Tercera de la Sala de lo Penal da Audiencia Nacional espanhola declinou julgar Cavallo reconhecendo a prioridade dos tribunais argentinos que investigam o ex-militar, já que os delitos foram cometidos naquele país. Hoje, em 2010, Cavallo está entre os principais acusados na causa da ESMA, a famosa Escola de Mecânica da Armada, centro de repressão transformado em museu.

CONCLUSÕES

A justiça transicional transformou-se hoje em dia em um componente *imprescindível* nos processos democratizadores pós-conflito. As sociedades que não se confrontam criticamente com seu passado de violações aos direitos humanos e ao direito internacional humanitário correm o risco de ficarem isoladas da comunidade internacional. No futuro, permitir a impunidade para delitos graves de direitos humanos

justificaria a intervenção da Corte Penal Internacional.

A aplicação de medidas de justiça transicional possibilita uma tomada de consciência coletiva na sociedade acerca da dor das vítimas e do impacto pacificador da verdade e da justiça.

Para que a justiça transicional seja eficaz nas sociedades pós-conflito, ela *deve ser aplicada integralmente*, com todos seus elementos. Deixar de aplicar alguns de seus componentes pode significar manobras para retirar o país do controle supranacional em matéria de direitos humanos.

As sociedades que não executam políticas de justiça transicional, e que mantêm políticas de impunidade, correm o risco de continuar reproduzindo situações de violência interna massiva e de perpetuá-la mesmo no período pós-conflito. As estruturas organizadas de poder militar e policial, protegidas pela ausência de castigo para os que atuam à margem da lei, consolidam sua ideologia e produzem efeitos durante as gerações seguintes.

Enquanto o Estado, nos países onde foram criadas Comissões da Verdade, não conseguir punir os culpados de atos de violações aos direitos humanos, a reabilitação moral das vítimas e a reconciliação serão impossíveis. Toda reconciliação gera obrigações às partes que se reconciliam, como o reconhecimento de culpa e da responsabilidade penal pelos atos ilegais cometidos, e o compromisso de não repetição desses atos. Os culpados pelas

violações devem reconhecer que o que fizeram foi errado e aceitar as consequências penais desse erro.

Do original em espanhol, *Justicia de Transición*. Traduzido para o português por revista *Acervo*.

N O T A S

1. “Nenhum dispositivo da presente Carta autorizará as Nações Unidas a intervirem em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição de qualquer Estado ou obrigará os membros a submeterem tais assuntos a uma solução, nos termos da presente Carta (...)”. Art. 2º, parágrafo 7º, da Carta das Nações Unidas firmada em São Francisco, Estados Unidos, em 26 jun. 1945. Disponível em: http://www.onu-brasil.org.br/documentos_carta.php. Acesso em: maio 2010.
2. MÉNDEZ, Juan Ernesto. Los médios y los fines en la política internacional. *Res Diplomática*, Segunda Epoca, *Derechos humanos y un nuevo orden global*, n. 2, p. 7, dez. 2007. Méndez alerta também sobre a instrumentalização dos direitos humanos na política internacional e dá como exemplo disso “a invasão e ocupação do Iraque pelos Estados Unidos e seus aliados”.
3. Segundo o art. 7º do Estatuto de Roma, denomina-se “crime contra a humanidade” as condutas tipificadas como assassinato, extermínio, deportação, tortura, violação, escravidão sexual, perseguição por motivos políticos, religiosos, ideológicos, raciais, étnicos, desaparecimento forçado ou quaisquer atos desumanos que causem graves sofrimentos ou atentem contra a saúde mental ou física de quem os sofre, sempre que referidas condutas sejam cometidas como parte de um ataque generalizado ou sistemático contra uma população civil e com conhecimento do dito ataque. Disponível em: http://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute%28s%29.pdf. Acesso em: 15 nov. 2010.
4. O Tribunal Penal Internacional (TPI) é uma organização internacional independente e não faz parte do sistema das Nações Unidas. Tem sede em Haia, na Holanda. O Tribunal Penal Internacional, regido pelo Estatuto de Roma, é a primeira corte internacional permanente, formalmente estabelecida, criada para ajudar a por fim à impunidade dos autores dos crimes mais graves que preocupam a comunidade internacional. A comunidade internacional há muito tempo aspirava à criação de um tribunal internacional permanente, e, no século XX, ele chegou a um consenso sobre as definições de genocídio, crimes contra a humanidade e crimes de guerra. Os julgamentos de Nuremberg e Tóquio dedicaram-se a crimes de guerra, crimes contra a paz e crimes contra a humanidade cometidos durante a Segunda Guerra Mundial. Tradução por revista *Acervo*, do original em inglês. Cf. INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. *About the Court*. Disponível em: <http://www.icc-cpi.int/Menus/ICC/About+the+Court/>. Acesso em: nov. 2010.
5. MÉNDEZ, Juan Ernesto, op. cit., p. 18.
6. MÉNDEZ, Juan Ernesto. *La justicia de transición y el derecho internacional*. Buenos Aires: Universidad del Salvador, s.d., p. 3.
7. GARZÓN, Baltasar. *Un mundo sin miedo*. Barcelona: Plaza Janés, 2005, p. 172.
8. Sócio principal. International Center for Transitional Justice. Nova Iorque, Estados Unidos.
9. SEILS, Paul. Justicia para las víctimas en el siglo XXI. International Center For Transitional Justice, nov. 2001, p. 8-9. Disponível em: <http://www.dplf.org/uploads/1190509065.pdf>. Acesso em: nov. 2010.
10. Idem, ibidem, p. 11.
11. Como são, entre outros: a Carta das Nações Unidas (1945), a Convenção para a Prevenção e Castigo do Crime de Genocídio (1948), a Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, o protocolo facultativo da Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (2002), a Convenção Interna-

cional para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, as quatro convenções de Genebra, os protocolos adicionais às convenções de Genebra, assim como os princípios para a prevenção efetiva e investigação das execuções extrajudiciais, arbitrárias e sumárias (Res. 65 ECOSOC – 14.5.1989), o manual para a prevenção efetiva e a investigação das execuções extrajudiciais, arbitrárias e sumárias (1991), a Declaração sobre a Proteção de Todas as Pessoas de Desaparecimentos Forçados (18.12.1992), os princípios de direito internacional reconhecidos na Carta e no Julgamento do Tribunal de Nuremberg, o padrão mínimo de regras para o tratamento dos prisioneiros (ECOSOC – 13.5.1977), a Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas de Desaparecimentos Forçados (2006).

12. Theo van Boven foi diretor do Departamento de Direitos Humanos da ONU, entre 1977 e 1982.
13. Conjunto de princípios para a proteção e a promoção dos direitos humanos mediante a luta contra a impunidade (JOINET, Louis. *Comisión de Derechos Humanos, ONU, Subcomisión de Discriminación y Protección de las Minorías, 49 sesión*, E/CN. 4/Sub. 2/1997/20/rev. 12 oct. 1997). Relatório final elaborado e revisado por M. Joinet em aplicação à decisão 1996/119 da Subcomissão. E/CN. 4/Sub. 2/1997/20/rev. 12 out. 1997.
14. Idem.
15. Relatório da BBC Mundo: Documentos inéditos sobre desaparecidos. 28 jul. 2009.
16. UNITED NATIONS. Commission on Human Rights. *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*. (E/CN.4/RES/2005/35).
17. PACHECO GÓMEZ, Máximo. *Los derechos humanos: documentos básicos*. Santiago: Editorial Jurídica do Chile, 1987, p. 619-622.
18. ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe anual, 1985-1986*. 26 set. 1986, p. 205. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/85.86span/Indice.htm>. Acesso em: nov. 2010.
19. BUERGENTHAL, Thomas. La Comisión de la Verdad para El Salvador. In: INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. *Estudios especializados de derechos humanos I*. San José: IIDH, 1996, p. 11-62.
20. COLOMER, Álvaro. *Guardianes de la memoria: recorriendo las cicatrices de la vieja Europa: Gernika, Chernóbil, Transilvania, Lourdes, Auschwitz*. Madrid: Mr Ediciones, 2008, p. 61.
21. MARTIN, Arnaud (ed.). *La mémoire et le pardon: les commissions de la vérité et de la réconciliation en Amérique Latine*. Paris: L'Harmattan, 2009, p. 120.
22. CASTRO, Emilio. La reconciliación. In: MAYOR ZARAGOZA, Federico et al.; TORRES, Denis Alberto (ed.). *Historia y reconciliación*. Managua: Nos Otros, 2008, p. 113.
23. CATELA, Ludmila da Silva. *No habrá flores en la tumba del pasado: la experiencia de reconstrucción del mundo de los familiares de desaparecidos*. La Plata: Ediciones Al Margen, ago. 2001, p. 126.
24. VILLEGAS, Federico. Resolução 2005/66, 59ª Sessão da Comissão de Direitos Humanos da ONU. *Res Diplomática*, n. 2, p. 112. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/4342>.
25. COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Relatório 37/00 de 13.4.2000, p. 148, apud COMISSÃO INTERNACIONAL DE JURISTAS. Memorial en derecho amicus curiae presentado ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Efraín Bamaca Velásquez c. Guatemala. *La Revista* (Impunidad, crimen de lesa humanidad y desaparición forzada), Lima, n. 62-63, p. 151, 2001.
26. NINO, Carlos Santiago. *Juicio al mal absoluto: los fundamentos y la historia del juicio a las juntas del proceso*. Buenos Aires: Emecé Editores, 1997, p. 11.
27. GARZÓN REAL, Baltasar. *Un mundo sin miedo*. Barcelona: Plaza y Janes, 2005, p. 188.
28. Expliquei o trabalho pioneiro em meu relatório de 1996, intitulado *Las Comisiones de Verdad en América Latina*, referindo-me a elas como “comissões não oficiais”. Com o referido relatório trabalharam as Comissões da Verdade do Peru, Paraguai, Panamá, Colômbia, entre outras, assim como os órgãos que trabalham pela memória histórica na Espanha. Este relatório está disponível em: <http://www.derechos.org/koaga/iii/1/cuya.html>.
29. Bertrand Russel Peace Foundation. Sua primeira ação foi julgar em 1967 a Guerra do Vietnã, em que o Exército dos Estados Unidos cometeu atos em massa catalogados como “crimes contra

a humanidade”, tipificados nos princípios de Nuremberg. O Tribunal Russel julgou entre 1973 e 1975 as ditaduras da América Latina. Anos mais tarde deu lugar ao Tribunal Permanente dos Povos (TPP), o qual entre 1989 e 1991 investigou novamente os crimes de lesa-humanidade na América Latina, revisando as violações em massa aos direitos humanos e a impunidade reinante em 12 países, entre eles, Colômbia, Uruguai, Argentina, Peru, Chile, Guatemala, Bolívia e Panamá.

30. A sessão que reviu a impunidade na Colômbia realizou-se nos dias 4 a 6 de novembro de 1989.
31. Criada pelo decreto n. 187 do Poder Executivo, de 15 de dezembro de 1983.
32. COMISIÓN NACIONAL SOBRE LA DESAPARICIÓN DE PERSONAS (CONADEP). *Nunca más*. Buenos Aires: Editorial Eudeba, 1987, p. 448. A enxurrada de denúncias e testemunhos ocorreu na maioria dos casos na América Latina.
33. Idem, ibidem, capítulo II, p. 293.
34. Idem, ibidem, p. 392.
35. Anos depois, sob o título CONADEP II, um grupo de especialistas da Subsecretaría de Derechos Humanos, subordinado ao Ministério del Interior, elaborou um relatório que completaria a informação sobre as violações aos direitos humanos ocorridas durante a ditadura militar de 1976 a 1983 (decreto n. 3.090/84 e decreto n. 645/91). Em 8 de setembro de 2001, a subsecretária de Direitos Humanos da Nação, Diana Conti, revelou que as investigações atualizadas sobre o destino das vítimas da última ditadura militar permitiram comprovar oficialmente que houve, ao menos, 15 mil casos de detidos-desaparecidos do total de trinta mil que estimam as entidades de direitos humanos e órgãos oficiais. Disponível em: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=333701.
36. VERBITSKY, Horacio. *Civiles y militares*. Buenos Aires: Editorial Contrapunto, 1987, p. 103.
37. Pio Laghi havia sido mencionado para a CONADEP por vários familiares de desaparecidos. Em 27 de junho de 1976, o monsenhor Laghi havia abençoado em nome do Papa as Forças Armadas: “O país tem uma ideologia tradicional, e quando alguém pretende impor outro ideário diferente e estranho, a Nação reage como um organismo, com anticorpos frente aos germes, gerando-se assim a violência. Os soldados cumprem com o dever prioritário de amar a Deus e à Pátria que está em perigo. Há invasão de ideias que põe em perigo os valores fundamentais. Isso provoca uma situação de emergência, e nessas circunstâncias é aplicável o pensamento de Santo Tomás de Aquino, que ensina que nesses casos o amor à Pátria se equipara ao amor a Deus”. Idem, ibidem, p. 113.
38. VERBITSKY, Horacio, op. cit., p. 92.
39. Agência de Notícias NPL, Berlim, 3 nov. 2010.
40. Aqui já se alude à Operação Condor, a coordenação repressiva sul-americana que mobilizou esquadrões da morte por diversos países do mundo, como Argentina, Paraguai, Peru, Estados Unidos, Itália e Espanha, com o objetivo de assassinar exilados políticos latino-americanos ativos na oposição aos regimes ditatoriais.
41. Artigo primeiro do decreto supremo n. 355 do Poder Executivo, Chile, 25 abr. 1990. Para mais informações, ver meu artigo: La Operación Cóndor: el terrorismo de Estado de alcance transnacional, publicado na revista *Memória*, n. 5, Nuremberg, dec. 1993. Disponível em: <http://www.derechos.org/vii/1/cuyas.html>. Acesso em: nov. 2010.
42. Com essa ênfase em “resultando em morte” expressamente excluiu-se da competência da Comissão chilena investigar os casos dos milhares de prisioneiros políticos que sofreram torturas e sobreviveram ao terrorismo de Estado.
43. CORPORACIÓN NACIONAL DE REPARACIÓN Y RECONCILIACIÓN (Chile). *Informe sobre calificación de víctimas de violaciones de derechos humanos y de la violencia política*. Santiago, 1996, p. 576.
44. A Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura foi criada em agosto de 2003 pelo presidente da República Ricardo Lagos Escobar e constituída em novembro desse ano para “seguir avançando no delicado processo de curar as feridas produzidas pelas graves violações aos direitos humanos ocorridas entre 11 de setembro de 1973 e 10 de março de 1990”.
45. O relatório completo pode ser visualizado em: <http://www.comisionvalech.gov.cl/InformeValech.html>. Acesso (do editor) em: jun. 2011.
46. Essa mesma situação de medo se repetiu na Guatemala e no Haiti, e em menor medida na Argentina e no Chile.
47. COMISIÓN DE LA VERDAD DE EL SALVADOR. *De la locura a la esperanza: La guerra de 12 años en El Salvador* (Relatório).

48. IRIART, Carlos. Esperando a Cavallo. *Punto y Seguido*, n. 1, p. 5.
49. SALAZAR FLORES, Luis Enrique. *FESPAD: Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho*. San Salvador: s. ed., 2000, p. 9.
50. CUELLAR, Benjamin. El contexto salvadoreño: justicia para las víctimas en El Salvador. In: INSTITUTO DE DERECHOS HUMANOS DE LA UNIVERSIDAD CENTROAMERICANA SIMEÓN CAÑAS. *Justicia para las víctimas en el siglo XXI*, p. 20. Disponível em: <http://www.dplf.org/uploads/1190509136.pdf>, p. 5. Acesso (do editor) em: jun. 2011.
51. Idem, ibidem, p. 30. Disponível em: <http://www.dplf.org/uploads/1190509136.pdf>, p. 11. Acesso (do editor) em: jun. 2011.
52. POPKIN, Margaret. La independencia judicial: elemento necesario para la Justicia. In: INSTITUTO DE DERECHOS HUMANOS DE LA UNIVERSIDAD CENTROAMERICANA SIMEÓN CAÑAS. *Justicia para las víctimas en el siglo XXI*, p. 73. Disponível em: <http://www.dplf.org/uploads/1190509300.pdf>, p. 3. Acesso (do editor) em: jun. 2011.
53. DALTON, Juan José. 11 muertos tras un ataque pandillero a un autobús en El Salvador. *El País*, 22 jun. 2010. Disponível em: http://www.elpais.com/articulo/internacional/muertos/ataque/pandillero/autobus/Salvador/elpeuint/20100622elpeuint_2/Tes. Acesso em: jul. 2011.
54. Entre eles: a Defensoria El Pueblo, a Conferencia Episcopal Peruana, o Concílio Nacional Evangélico do Peru e a Coordinadora Nacional de Derechos Humanos.
55. WILLAKUY, Hatun. *Versión abreviada del informe final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, Perú*. Lima: Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2004, p. 433.
56. Idem, ibidem, p. 464.
57. Idem, ibidem, p. 465.
58. COMISIÓN DE LA VERDADE Y RECONCILIACIÓN (Peru). Opciones metodológicas. In: _____. *Informe final*. Lima, 2003, p. 41. Disponível em: <http://www.cverdad.org.pe/ifinal/pdf/TOMO%201/INTRODUCCION.pdf>. Acesso em: jul. 2011. Compreendendo essa situação, na Guatemala, Panamá e Peru, e mais recentemente no Chile, as comissões da verdade dedicaram especial atenção às escavações das valas clandestinas, a fim de poder encontrar e identificar os desaparecidos. No Panamá, além do apoio de antropólogos forenses, trabalharam com Eagle, um cachorro treinado para localizar restos humanos em lugares não convencionais, e que complementou com êxito as investigações dos especialistas forenses.
59. Idem, Introducción, p. 43.
60. COMISIÓN DE ESCLARECIMIENTO HISTÓRICO (Guatemala). *Guatemala: memoria del silencio*. Informe. Guatemala, feb. 1999.
61. Nas semanas do último grande terremoto de 12 de janeiro de 2010, que destruiu grande parte do Haiti, Baby Doc seguia tendo uma vida de luxo, com o dinheiro apropriado ilicitamente de seu país. Foram encontrados gastos de sua esposa de 168.780 dólares somente em roupas, e pagamento de 68.500 dólares por um relógio. Cf. PIEPER, Werner. *Haití besser verstehen*. Augsburg: The Grüne Kraft, 2010, p. 66.
62. CENTRO DE INVESTIGACIÓN PARA LA PAZ. *Anuario CIP 1995-1996: raíces de los conflictos armados*. Madrid; Barcelona: Icaria Editorial, 1995, p. 197-209.
63. COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Consejo de Seguridad. *Resolución 940* (1994). Disponível em: <http://www.cidh.org/countryrep/Haiti95sp/anexo4.htm>. Acesso em: nov. 2010.
64. Decreto presidencial de 28 de março de 1995, assinado pelo presidente Jean-Bertrand Aristide e o pleno do gabinete ministerial. Já em janeiro de 1994, o presidente Aristide havia solicitado ao Centro Internacional de Direitos da Pessoa e de Desenvolvimento Democrático, de Montreal, Canadá, que lhe apresentasse uma proposta para a criação da Comissão da Verdade para o Haiti. Assim se afirma no relatório final da Comissão.
65. Relatório de Radhika Coomaraswamy, relatora especial sobre a violência contra a mulher, incluídas suas causas e consequências. *Integración de los derechos humanos de la mujer y la perspectiva de género: la violencia contra la mujer*. Apresentado em conformidade com a resolução 1997/44 da Comissão de Direitos Humanos, 56º período de sessões E/CN.4/2000/68/Add.3. 27 jan. 2000.
66. *Revista Punto y Seguido*, p. 49.
67. General de brigada Iberico Manuel Saint Jean, governador de Buenos Aires, em: *Argentina, proceso al genocidio*, CADHU, 1977, p. 12.

68. General E. P. Luis Cisneros Vizquerra, presidente do Comando Conjunto das Forças Armadas. *Revista Quehacer*, Lima, Peru, 24 out. 1983.
69. COMISIÓN NACIONAL SOBRE LA DESAPARICIÓN DE PERSONAS (CONADEP). *Nunca más: informe de la Comisión*. Buenos Aires: Editorial Eudeba, set. 1984, p. 7.
70. INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. *Estudios básicos de derechos humanos*, tomo VII. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1996, p. 45.
71. MÁZ, Fernando. *De Nuremberg a Madrid: historia íntima de um juízo*. Madrid: Grijalbo, 1999, p. 283.
72. As mães da Praça de Maio, da Argentina, são conhecidas em todo o mundo e seguindo seu exemplo de luta pela verdade e justiça, constituíram-se organizações semelhantes na maioria dos países latino-americanos que sofreram ou sofrem violência, assim como também na Rússia, Chechênia, Turquia, Usbequistão, entre outros países.
73. MADARIAGA, Carlos. La reparación por parte del Estado hacia las víctimas de la tortura. *Reflexión*, Cintras, ano 7, n. 22, p. 9-11, dez. 1994.
74. Folheto sobre a lei n. 24.411, dos familiares de desaparecidos e detidos por razões políticas da Argentina, de dezembro de 1998.
75. No caso do Chile, os arquivos sobre a tortura somente poderão ser tornados públicos cinquenta anos após o fim do trabalho da comissão.
76. SLEPOY PRADA, Carlo. *El testigo secreto*, p. 111.
77. EL PRECEDENTE Pinochet: como pueden perseguir las víctimas a los violadores de derechos humanos en el extranjero. *Punto y Seguido*, n. 1, p. 37.
78. CATELA, Ludmila da Silva, op. cit., p. 249.
79. ANQUITA, Eduardo. *Sano Juicio: Baltasar Garzón, algunos sobrevivientes y la lucha contra la impunidad en Latinoamérica*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 2001, p. 337.
80. IRIART, Carlos. *Perfil econômico de um genocida*, p. 17.
81. IRIART, Carlos. Esperando a Cavallo. *Punto y Seguido*, n. 1, p. 5.

R E S U M O

A Justiça de Transição. Vítima. Verdade, justiça, reconciliação. Comissões da Verdade. A Comissão Nacional sobre o Desaparecimento de Pessoas da Argentina. A Comissão Nacional da Verdade e Reconciliação do Chile. A Comissão da Verdade de El Salvador. A Comissão da Verdade e Reconciliação do Peru. A Comissão de Esclarecimento Histórico das Violações aos Direitos Humanos e os atos de violência da Guatemala. A Comissão Nacional da Verdade e da Justiça do Haiti. Contribuições fundamentais das comissões da verdade. A identificação dos setores envolvidos nas violações aos direitos humanos e ao direito internacional humanitário. A personalização e humanização das vítimas. A reparação possível do dano causado. A doutrina da jurisdição universal.

Palavras-chave: Justiça de Transição; direitos humanos; Comissão da Verdade.

A B S T R A C T

The Transitional Justice. Victim. Truth, justice, reconciliation. Truth commissions. The National Commission on the Disappearance of Persons in Argentina. The National Commission on Truth and Reconciliation in Chile. The Truth Commission for El Salvador. The Truth and Reconciliation Commission of Peru. The Commission for Historical Clarification of Human Rights Violations and acts of violence in Guatemala. The National Commission for Truth and Justice in Haiti. Fundamental contributions of truth commissions. The identification of the sectors involved in the violation of human rights and international humanitarian law. The personalization and humanization of the victims. The repair of possible damage. The doctrine of universal jurisdiction.

Keywords: Transitional Justice; human rights; Truth Commission.

R E S U M É N

La Justicia de Transición. Víctima. Verdad, justicia, reconciliación. Comisiones de la Verdad. La Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas en Argentina. La Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación en Chile. La Comisión de la Verdad en El Salvador. La Comisión de la Verdad y Reconciliación del Perú. La Comisión para el Esclarecimiento Histórico de las Violaciones de Derechos Humanos y los actos de violencia en Guatemala. La Comisión Nacional de Verdad y Justicia en Haití. Aportaciones fundamentales de las comisiones de la verdad. La identificación de los sectores involucrados en la violación de los derechos humanos y derecho internacional humanitario. La personalización y la humanización de las víctimas. La reparación de posibles daños. La doctrina de jurisdicción universal.

Palabras clave: La Justicia de Transición; los derechos humanos; Comisión de la Verdad.

Ana Lucia Sabadell

Professora titular em teoria do direito e vice-diretora da Faculdade Nacional de Direito da UFRJ. Pesquisadora do Instituto Max Planck em direito penal estrangeiro e direito comparado.

Dimitri Dimoulis

Professor da Escola de Direito da FGV de São Paulo e diretor do Instituto Brasileiro de Estudos Constitucionais.

Anistia

A política além da justiça e da verdade

SOBRE AS FINALIDADES DA JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO

Quando se pergunta qual deve ser a reação jurídica diante dos responsáveis por um regime ditatorial do passado e, de maneira mais geral, como se deve reagir politicamente diante de um passado de violências e opressão, as respostas são múltiplas. Todas fazem parte da denominada “Justiça de transição”¹ que se define como “um processo de julgamentos, depurações e reparações que se realizam após a mudança de um regime político para um outro”.² Incluem-se no conceito os conflitos internos

“extremos” – tal como o conflito armado vivenciado por décadas na Colômbia –, que não implicam uma mudança formal de regime político, mas cujas forças estão preocupadas com a instauração de um processo de paz.³

São finalidades da Justiça de transição:

- Discutir publicamente acerca da versão oficial dos fatos ocorridos durante o regime anterior (ou durante a situação de conflito interno extremo) e da tomada de medidas políticas para *evitar que se repita tal experiência*: “nunca mais!”. Para tanto, são feitos estudos e pesquisas, reformas políticas (incluindo

o sistema educacional), campanhas de esclarecimento da opinião pública e atos simbólicos de resgate da memória (monumentos, museus, exposições, instituição de datas comemorativas).

- *Satisfazer as vítimas* da violência e da atuação arbitrária do Estado. Para tanto, é oferecida reparação material (indenizações, aposentadorias, reintegração ao serviço público, anulação de condenações) ou moral (pedido de desculpas formal por autoridades estatais, abertura de arquivos, identificação dos agentes de repressão).
- *Pacificar a sociedade*, eliminando tensões e animosidades entre grupos políticos que apóiam o regime anterior e as forças ligadas ao novo governo. Medidas “de perdão”, como a anistia, permitem eliminar conflitos com um compromisso.

Dependendo do país e do momento histórico, foram adotadas várias soluções, analisadas em uma longa série de estudos.⁴ As tensões decorrentes deste tipo de processo estão relacionadas às condições políticas e jurídicas do momento e às relações de força entre os interessados. Somente o estudo desses dados permite compreender o modelo de solução de conflitos adotado em determinado país.⁵ Em razão das diferenças na relação de forças no período de transição encontramos soluções tão díspares, desde a de condenar criminalmente os responsáveis à pena de morte ou à prisão perpétua até a concessão de anistia plena com a tentativa de não

tematizar publicamente a experiência do regime anterior.

O caminho da ampla anistia foi seguido, por exemplo, na Polônia após o fim do regime socialista.⁶ E a solução do pacto de perdão mútuo foi adotada no caso da ditadura uruguaia,⁷ espanhola⁸ e, como analisaremos em seguida, também no Brasil.

Em outras sociedades, ao contrário, optou-se por processar os responsáveis pelos males causados durante as ditaduras, sendo essa apuração de responsabilidades de natureza prevalentemente criminal. Houve casos nos quais os processos atingiram um número considerável dos responsáveis, como na Alemanha, após a queda do regime nazista,⁹ apesar da forte seletividade e da prescrição de muitos processos que fez alguns autores se referirem a uma “anistia disfarçada” (*kalte Amnistie*).¹⁰ Outros países só processaram os integrantes da cúpula do regime ditatorial. Isso ocorreu na Grécia após o fim da ditadura dos coronéis em 1974, com a condenação dos dirigentes à pena de morte, logo em seguida comutada em prisão perpétua.¹¹

Identificam-se, em outros casos, soluções intermediárias. Isso ocorreu onde foram investigadas as responsabilidades em relação ao passado mediante a atuação de Comissões da Verdade, sendo as medidas punitivas minimizadas e de natureza prevalentemente simbólica. O exemplo mais conhecido é a África do Sul, que ainda enfrenta graves problemas de racismo e discriminação.¹²

No Brasil, o tema da Justiça de transição impõe análises a partir de dois pontos de vista. Em primeiro lugar, podem ser realizados estudos de *história do direito*, investigando e comparando as decisões tomadas nos períodos de transição entre regimes políticos na história brasileira desde o Império até o fim da ditadura militar. Em alguns países encontramos pesquisas históricas metodologicamente controladas sobre a temática com ênfase nas políticas de anistia.¹³ No Brasil, não conhecemos estudos tão abrangentes, pois as pesquisas de cunho histórico se limitam ao período do fim da ditadura de 1964.¹⁴

Em segundo lugar, podem ser feitas reflexões de *política do direito* sobre a conveniência de mudar a postura legal diante dos acontecimentos do passado em vista de mudanças internas e externas.

O nosso texto apresenta dados da história brasileira sobre Justiça de transição nas últimas três décadas para, em seguida, formular reflexões de política do direito sobre o tema.

JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO NA RECENTE EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

No Brasil, as últimas três décadas são caracterizadas por certa instabilidade nas opções jurídicas sobre a Justiça de transição.¹⁵

Por vinte anos após o fim da ditadura de 1964, prevaleceu a opção de pacificação, por meio do “esquecimento” (jurídico¹⁶) dos acontecimentos e da não responsabi-

lização dos agentes da ditadura. A adoção do modelo da anistia se expressou principalmente pela lei federal n. 6.683 de 1979, que anistiou os crimes de natureza política cometidos durante a ditadura. Na prática judicial foi considerado que a lei beneficiava tanto os opositores como os agentes da ditadura, não havendo processos nem condenações.¹⁷

A lei foi confirmada e ampliada pela emenda constitucional n. 26, de 1985, que convocou a Assembleia Constituinte de 1987. O art. 4º § 1º da emenda prevê que “É concedida, igualmente, anistia aos autores de crimes políticos ou conexos, e aos dirigentes e representantes de organizações sindicais e estudantis, bem como aos servidores civis ou empregados que hajam sido demitidos ou dispensados por motivação exclusivamente política, com base em outros diplomas legais”.

Esse dispositivo é raramente mencionado em textos doutrinários e nos debates políticos sobre a anistia. Sua relevância para o debate constitucional e político foi sublinhada em texto do professor Nilo Batista,¹⁸ logo em seguida utilizado como argumento central na decisão do STF acerca da anistia.¹⁹ A emenda constitucional n. 26 de 1985 demonstra que, mesmo após a transição política, a anistia foi considerada politicamente legítima e recebeu confirmação normativa. De seu lado, a Assembleia Constituinte de 1987, ao elaborar a Constituição de 1988, não modificou a referida lei, considerada como crucial pelo grupo de pressão dos militares.²⁰

Durante muitos anos, a opção pela anistia era politicamente questionada só em círculos da esquerda ligados à resistência contra o regime ditatorial, especialmente em iniciativas de familiares de mortos e desaparecidos políticos assim como em algumas ONG's que atuam em defesa dos direitos humanos.²¹

Em 1995, o governo federal deu sinais de mudança parcial da atitude oficial, decidindo indenizar as vítimas da ditadura.²² Segundo cálculos governamentais foram concedidas nove mil reparações econômicas. Várias críticas foram formuladas sobre os critérios e a prática discriminadora na concessão de reparações. Afirma-se que as comissões de anistia prejudicam camponeses e operários, favorecendo ex-militantes que se destacaram na vida intelectual e política pós-1988.²³ Recentemente, o Tribunal de Contas da União determinou a revisão de milhares de processos de reparações econômicas, considerando que não há fundamentação satisfatória para os valores pagos.²⁴

As críticas às práticas de indenização são relevantes, mas não afetam um ponto central: a necessidade de indenizar *todas* as vítimas da ditadura, deixando clara a ruptura com o passado e a efetiva mudança de política do Estado brasileiro.

Por outro lado, as práticas indenizatórias não responsabilizam os agentes da ditadura e, por isso, não modificam a opção política "anistiantes" que consiste em evitar conflitos com militares e grupos conservadores, os quais até hoje não admitem

questionamentos da atuação das forças de segurança durante o regime militar, nem desejam reavaliar o papel dos políticos e intelectuais brasileiros, amplamente comprometidos com as instituições daquele período.

Essa postura encontra apoio no governo federal.²⁵ Em junho de 2009, o ex-ministro da Defesa Nelson Jobim declarou que eventual punição de militares envolvidos com a ditadura seria "revanchismo". Temos aqui uma opção política que denominamos de "olvido". Utilizamos a palavra entre aspas para indicar que não se trata de um esquecimento "natural" ou decorrente da irrelevância da questão, mas da opção política consciente de retirar da agenda social a questão da ditadura, impedindo a reflexão sobre suas causas e consequências.

No Brasil, o pagamento das indenizações está implicitamente associado – parafraseando o notório slogan da campanha da anistia dos anos de 1970 – ao esquecimento "amplo, geral e irrestrito" sobre o ocorrido naquele período histórico. É nessa perspectiva que se deve analisar a mencionada afirmação do ex-ministro Jobim que expressa a postura oficial das Forças Armadas não sendo coincidência sua permanência no cargo no novo governo, eleito ao final de 2010. Na óptica das relações de força política tornaram-se visíveis os mecanismos criados para impedir o debate público sobre o tema. Concretamente, a lei n. 11.111, de 2005, que autorizou a manutenção sob sigilo de documentos oficiais,²⁶ revela o poder polí-

tico que as Forças Armadas ainda possuem no cenário nacional. É sua imagem como guardiãs dos interesses da nação que se deseja preservar por meio de normas jurídicas relacionadas à Justiça de transição. Em decorrência disso, a União nega pedidos justificados, tais como a ação de parentes de guerrilheiros do Araguaia mortos pelo Exército que solicita a abertura de arquivos militares para possibilitar a localização dos corpos.²⁷ A ação tramita na Justiça federal desde 1982, enfrentando a resistência da União que recorre constantemente, não tendo até agora cumprido as determinações da Justiça federal.²⁸

A opção do “olvido” foi questionada nos últimos anos por setores da sociedade civil e, de forma mais matizada, por integrantes do Executivo e do Judiciário. Houve iniciativas políticas para reabrir esse capítulo do passado com a responsabilização de agentes da ditadura e tentativas de busca da “verdade”. São iniciativas que sugerem o abandono do modelo da anistia e, por essa razão, enfrentaram reações. Mas, até hoje, as tentativas de “reabrir” casos na Justiça penal e civil não obtiveram êxito, mostrando que prevalece a continuidade, isto é, o modelo do “olvido”.²⁹

Esse modelo é importante para dar legitimidade aos militares e às forças civis que apoiaram a ditadura, tutelando uma única versão da história: aquela contada pelos “vencedores”. O historiador do direito, Mario Cattaneo,³⁰ ao analisar o processo de transição que ocorre com o advento do iluminismo jurídico e fazendo coro a

outros jushistoriadores críticos, tais como Antonio Hespanha, Paolo Grossi, Pietro Costa, Richard van Dülmen, Bartolomé Clavero ou Carlos Petit, observa que a versão que se mantém até a atualidade sobre o “obscurantismo” e a “barbárie” do direito europeu das Idades Média e Moderna decorre do fato que a história de tais períodos foi “contada” apenas pelos vencedores. E a história crítica do direito até hoje enfrenta concepções jushistoriográficas metodologicamente equivocadas, como as que sustentam o continuísmo e o evolucionismo jurídico, frutos da universalização da “verdade” dos juristas ilustrados.³¹

Aqui se situa o ponto mais nevrálgico do processo de transição no Brasil: a imposição de uma ausência de memória que implica a invisibilidade da história política nacional das décadas de 1960, 1970 e 1980. As medidas tomadas para “dar voz” às vítimas e fazer um “resgate” histórico infelizmente não tiveram impacto junto à maioria dos brasileiros. De que serve criar museus, recuperar, ordenar e compilar documentos se não há divulgação de informações entre a população nem debates no sistema educacional, sabendo que a grande maioria dos brasileiros se desinteressa pelas gravíssimas violações de direitos humanos durante a ditadura ou mesmo as ignora?

A circulação de informações permanece restrita a uma elite intelectual. É nessa perspectiva que devemos compreender a mencionada tese do ex-ministro da

Defesa Nelson Jobim e o seu papel na estruturação da Comissão da Verdade governamental.³² Tal situação indica a correlação de forças no processo de transição brasileiro e da permanência do modelo de “olvido”.

Mesmo assim, cresce o questionamento da versão oficial dos fatos contada pelos militares e as forças civis que apoiaram a ditadura. Destacamos quatro iniciativas políticas que se distanciam do modelo da anistia:

1. Em 2005, o governo federal incorporou ao acervo do Arquivo Nacional arquivos de órgãos da repressão, facilitando o acesso dos interessados e dos pesquisadores.³³

De iniciativa do governo federal é também a realização de vasta pesquisa sobre os acontecimentos e as vítimas da ditadura;³⁴

2. Desde 2006, familiares de vítimas da ditadura e representantes do Ministério Público Federal ingressaram em juízo com ações contra agentes da repressão, pedindo que fosse declarada sua responsabilidade civil e/ou criminal.³⁵

3. O Conselho Federal da OAB ajuizou em 2008, junto ao Supremo Tribunal Federal (STF), a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 153, questionando a validade e a interpretação da Lei de Anistia de 1979.³⁶ O STF indeferiu o pedido com base em minucioso voto do ministro Eros Grau,³⁷ reconhecendo a validade e irreversibilidade da referida lei. Essa decisão levanta problemas fundamentais para o direito brasileiro no que diz res-

peito ao parâmetro normativo que permite julgar problemas de inconstitucionalidade. Até essa decisão, o STF considerava que a Constituição Federal de 1988 era um começo jurídico absoluto, enquanto manifestação do poder constituinte originário.³⁸

A ementa da decisão na ADPF n. 153 sugere uma resposta diferente.

A anistia da lei de 1979 foi reafirmada, no texto da EC 26/85, pelo Poder Constituinte da Constituição de 1988 (...). A emenda constitucional n. 26/85 inaugura uma nova ordem constitucional, consubstanciando a ruptura da ordem constitucional que decaiu plenamente no advento da Constituição de 5 de outubro de 1988; consubstancia, nesse sentido, a revolução branca que a esta confere legitimidade. A reafirmação da anistia da lei de 1979 está integrada na nova ordem, compõe-se na origem da nova norma fundamental. A nova ordem compreende não apenas o texto da Constituição nova, mas também a norma-origem.³⁹

Ora, se a lei de anistia de 1979 *possui* hoje validade porque foi confirmada pela emenda n. 26 de 1985, isto é, por um ato anterior à Constituição de 1988, então estaríamos em um regime de *continuidade constitucional*, sendo a atual Constituição Federal decorrência de atos normativos da ditadura.

A questão mereceria amplos comentários, pois estamos diante de um problema central do direito constitucional brasileiro.

Vivemos sob um regime de uma Constituição rígida e formal, a de 1988, sendo juridicamente supremos os comandos normativos desse texto? Ou vigora um regime de Constituição histórica e material, criada de maneira paulatina na evolução histórica do país, desde a Independência ou mesmo desde o período colonial, sendo seus mandamentos imprecisos, mutáveis e de reduzida importância diante das “mutações” da Constituição histórica?

A segunda resposta foi sugerida na mencionada decisão do STF, em particular no voto do ministro Gilmar Mendes que incluiu densas referências teóricas à obra de Carl Schmitt. O voto adota uma visão flexível e “material” tanto em relação ao passado (considerando que existe um Poder Constituinte originário, difuso e intertemporal), como em relação ao futuro (admitindo mutações informais do sentido da Constituição).⁴⁰ Dito de maneira simples: *quem, como e quando* exerceu o Poder Constituinte no Brasil? Há continuidade histórica em detrimento da literalidade das Constituições ou ruptura completa, após a promulgação da Constituição de 1988? Quem melhor descreve o Poder Constituinte originário? Carl Schmitt⁴¹ ou Hans Kelsen⁴²?

Parece-nos que a compreensão material e histórica da Constituição nos moldes schmittianos, além de arriscada, dada a flexibilidade que propositadamente se concede ao poder político do momento, não é necessária para resolver o problema da validade da Lei de Anistia de 1979. Com

efeito, a teoria ortodoxa que entende o Poder Constituinte originário como formal, supremo e “de ruptura” com o anterior regime jurídico permite chegar ao mesmo resultado, já que a Constituição de 1988 em nenhum de seus dispositivos contrariou a Lei de Anistia de 1979, sendo essa última uma lei recepcionada pela atual Constituição.

4. Em 1995, as ONGs Centro pela Justiça e o Direito Internacional (CEJIL) e o Human Rights Watch/Americas deram início a um procedimento ante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos visando à abertura de um processo frente a Corte Interamericana, em nome dos desaparecidos da Guerrilha do Araguaia e seus familiares (caso n. 11.552). O pedido estendia-se à declaração judicial de que a Lei de Anistia de 1979 não impede a persecução penal de responsáveis por graves violações de direitos humanos.

A Corte Interamericana examinou o caso, tendo proferido sua decisão em 2010, isto é, 15 anos após a referida solicitação. Além da condenação do governo brasileiro pela desaparecimento das referidas vítimas e da imposição de uma série de obrigações para reparar violações de direitos humanos e permitir que os familiares tenham acesso a informações, a decisão declarou inválida a Lei de Anistia de 1979.⁴³

Até o momento não se sabe como o governo brasileiro irá atuar, posto que o cumprimento da decisão não é de incumbência do Poder Judiciário, mas sim do Executivo. Por outro lado, a decisão da

Corte Interamericana não tem o condão de afastar uma decisão do STF em sede de ADPF. Conforme prevê o art. 10, § 3º da lei n. 9.882, tal decisão “terá eficácia contra todos e efeito vinculante relativamente aos demais órgãos do Poder Público”. De qualquer forma, o país está inegavelmente pressionado a mudar seu modelo de Justiça de transição.

Do ponto de vista *jurídico*, os debates políticos sobre a Justiça de transição no Brasil cristalizam-se em quatro problemas, sendo apresentadas teses a favor e contra a mudança de modelo: a conformidade da lei de anistia de 1979 com a Constituição Federal e os tratados internacionais assinados pelo Brasil, sendo, em particular, questionável a autoanistia dos agentes da ditadura; a irretroatividade das leis, regra constitucional que impede a revisão ou anulação de medidas de anistia; a forma de interpretação da Lei de Anistia, havendo controvérsias sobre o enquadramento da violência estatal e paraestatal na categoria de crime político e/ou conexo; a possível imprescritibilidade dos denominados “crimes da ditadura” enquanto crimes contra a humanidade não passíveis de anistia.⁴⁴

Em nossa opinião, o posicionamento jurídico tradicional, endossado na mencionada decisão do STF, é correto. A Lei da Anistia não foi um ato unilateral e oportunista dos protagonistas da ditadura. Tampouco foi uma autoanistia. Constituiu o pressuposto político para a transição no atual regime constitucional. Do ponto de vista jurídico, o problema crucial é iden-

tificar as consequências de uma eventual anulação ou interpretação restritiva da Lei de Anistia.

Vejam os termos que usou a Corte Interamericana de Direitos Humanos ao declarar a invalidade da lei de 1979:

As disposições da Lei de Anistia brasileira que impedem a investigação e sanção de graves violações de direitos humanos são incompatíveis com a Convenção Americana, carecem de efeitos jurídicos e não podem seguir representando um obstáculo para a investigação dos fatos do presente caso, nem para a identificação e punição dos responsáveis, e tampouco podem ter igual ou semelhante impacto a respeito de outros casos de graves violações de direitos humanos consagrados na Convenção Americana ocorridos no Brasil.⁴⁵

A consequência mais grave seria a violação do imperativo de irretroatividade das leis penais, elemento fundamental não só do direito vigente, mas da própria concepção do direito penal da modernidade, diretamente relacionada com a ideia de Estado democrático de direito, adotada pelo Constituinte brasileiro.⁴⁶

Igualmente claro é que os crimes cometidos por agentes da ditadura eram de motivação e de efeito político, por mais que tal atitude de agentes estatais cause repugnância, ao ponto de não tolerarmos seu caráter político. Um exemplo concreto ao qual se faz referência para sustentar que nem todos os delitos de agentes es-

tatais ou paraestatais eram políticos se situa no âmbito da violência de gênero. As mulheres detidas pelos órgãos de repressão, via de regra, eram vítimas de constantes estupros. Tratava-se de uma prática que objetivava coagi-las e castigá-las e que deve ser entendida como crime político de gênero. O estupro não era praticado visando especificamente obter informações (tortura) da vítima ou saciar o desejo sexual dos agentes (homens).⁴⁷ Seu objetivo era fragilizar e humilhar mulheres que eram tidas como opositoras ao regime militar e com tal conduta rejeitavam um papel tradicional e passivo no âmbito de uma cultura patriarcal. Ainda que os torturadores-estupradores não tivessem uma clara percepção do sentido político de seus atos, era isso que justificava a prática sistemática de estupros. Com efeito, o funcionário público que utiliza uma estrutura estatal para causar dor e humilhação a opositores políticos com a conivência ou até o incentivo de seus superiores, sendo, para tanto, remunerado pelo Estado, comete crime de motivação política que em nada se assemelha a atos de violência (de gênero ou não) cometidos por um particular contra vítimas desconhecidas ou de seu ambiente familiar.

Por fim, o direito brasileiro vigente em 1979 não incluía normas de origem nacional ou internacional que tipificassem crimes contra a humanidade e determinassem sua imprescritibilidade; tampouco era prevista vedação de anistia ou pelo menos de autoanistia.⁴⁸ Por isso, nos parece injustificada a opinião de que

a decisão do STF sobre a anistia mostra “ignorância” e “desprezo” pelo direito internacional.⁴⁹ Ao contrário, essa decisão reconhece e tutela normas constitucionais brasileiras que em nada afetam o direito internacional.

Por outro lado, permanece sem explicação porque não são judicialmente apurados dois casos que ainda não prescreveram e são posteriores à Lei de Anistia. Trata-se do assassinato da secretária da OAB, sra. Lyda Monteiro, em 1980, e da bomba que explodiu no Riocentro em 1981 com várias vítimas. Em ambos os casos são apontados como responsáveis agentes estatais ligados ao regime ditatorial. A inércia judicial gera a impressão que se aguarda passivamente a prescrição.⁵⁰ Esta situação corrobora a nossa tese de que os militares continuam tendo força política no cenário nacional, a ponto de impor seus interesses contra interesses do regime democrático e das vítimas de tais práticas delitivas. Enquanto essa correlação de forças não for alterada, permanecerá em vigor o modelo do “olvido”.

BUSCA DA VERDADE?

Muitos debates sobre a Justiça de transição mostram preocupação com a “verdade”. Argumenta-se que estabelecer e reconhecer oficialmente a verdade histórica sobre o regime autoritário satisfaz as vítimas e permite que a vida política e social adquira fundamentos saudáveis; facilita a reconciliação e educa as novas gerações com base na verdade histórica.

Essa proposta ganhou popularidade no Brasil, havendo grupos políticos e intelectuais que apresentam o estabelecimento da verdade como forma de satisfação das vítimas, o que permitiria a melhoria moral da vida social e política.⁵¹

Ora, a tentativa de encontrar a verdade sobre acontecimentos do passado apresenta vários problemas.⁵² Os partidários do “modelo da verdade” como forma de realizar a Justiça de transição adotam uma visão *essencialista* sobre a verdade. Pressupõem filosoficamente a existência de uma verdade sobre o passado que pode ser buscada, tal como procuramos e encontramos um objeto perdido. A verdade existe em algum lugar, cabendo a todos, em particular ao Estado, buscá-la e divulgá-la.⁵³

A historiografia crítica do direito há décadas demonstrou os problemas metodológicos inerentes a tal perspectiva.⁵⁴ A busca por verdades ocultadas pelos detentores do poder dificilmente tem êxito. Como esclarecer acontecimentos remotos e apurar responsabilidades quando os fatos ocorreram na clandestinidade dos “porões”, e muitas vezes os responsáveis ocultavam sua identidade? Como saber quem torturou, décadas atrás, um opositor político no “porão” de uma delegacia de polícia? Ainda que se identifiquem alguns responsáveis, pela força das coisas, a grande maioria não será encontrada.

As fontes básicas desse tipo de busca da verdade são os arquivos estatais e o testemunho dos envolvidos. Tais fontes

podem ser de grande utilidade quando se realizam buscas objetivas, por exemplo, procuram-se notícias sobre desaparecidos ou informações pontuais sobre determinados fatos. Mas não permitem encontrar a “verdade” sobre um período histórico. Arquivos estatais e testemunhos de pessoas com forte engajamento ideológico a favor ou contra o regime não permitem esclarecer causas e consequências da atuação do Estado. Isso mina a promessa de verdade, mediante investigações promovidas pelo próprio Estado.

Como pensar que existe uma verdade histórica, acessível a certa autoridade estatal ou comissão independente, quando se trata de acontecimentos que envolvem milhões de pessoas, acirrados conflitos políticos e intrincadas relações internacionais? Dito de maneira simples: ainda que se possa saber quem torturou um preso, é possível encontrar a verdade histórica sobre todo o período da ditadura?

Um historiador observaria que a referência à verdade tem um papel ideológico: “não sou eu que afirma X; X é a verdade”.⁵⁵ E um filósofo do direito acrescentaria que esse modelo de Justiça de transição se baseia na dupla ideológica “justiça/verdade”, que muitos utilizam para justificar o sistema jurídico. Adotando essa ideologia, um recente estudo sobre a anistia afirma: “a justiça quer a verdade da mesma forma que a memória deseja que o acontecimento mantenha-se inesquecido”.⁵⁶ A busca da verdade nesse contexto expressa uma concepção mística do poder político que

lhe atribui a capacidade de enunciar “A verdade”.

Do ponto de vista jurídico, o “direito à verdade” não se encontra proclamado no ordenamento brasileiro ou em convenções internacionais a ele incorporadas. Há doutrinadores que defendem a existência de um direito fundamental à verdade, mediante interpretação extensiva de princípios constitucionais de baixíssima densidade normativa, tais como a democracia e a dignidade humana, assim como mediante generalização do conteúdo de normas pontuais (*habeas data*, direito de petição, direito à informação).⁵⁷ A fragilidade dessa tese jurídica é evidente e prejudica as tentativas de determinar a área de proteção (condutas protegidas) do suposto direito à verdade.

No Estado constitucional os titulares de direitos fundamentais (incluindo ditadores e torturadores) possuem o direito ao livre desenvolvimento pessoal (direito à liberdade), podendo construir e propagar as identidades que desejarem, adotar posicionamentos históricos e preservar “memórias” diretas ou indiretas, conforme sua livre decisão. Cabe ao Estado constitucional impedir avaliações oficiais da verdade dos posicionamentos dos cidadãos e de grupos políticos e proibir a censura da suposta falsidade.

Exigir que o Estado adote e divulgue certas verdades históricas viola o imperativo da neutralidade estatal diante de crenças e posições dos indivíduos. Esse imperativo decorre do dever estatal de respeitar a

liberdade de opinião (art. 5º, IV da Constituição Federal), de preservar o pluralismo político (art. 1º, V da CF), assim como da proibição de criar preferências entre brasileiros, enquanto especificação do princípio da igualdade (art. 19, III da CF). Eventual direito à verdade a ser satisfeito mediante prestação estatal contraria o princípio democrático que tem como componente central o pluralismo e a tolerância. Dito de maneira simples, o objetivo da verdade oficial garantida pelo Estado corresponde muito mais a ditaduras do que a democracias.

Sabe-se que os aparelhos estatais participam ativamente da criação de memórias coletivas.⁵⁸ Os meios de comunicação, direta ou indiretamente controlados pelo poder público, difundem o discurso oficial e o ensino nas escolas públicas é um dos “aparelhos ideológicos estatais” que difundem ideologias.⁵⁹ Tal atuação ideológica (*v.g.* a defesa dos “valores” da democracia e da liberdade individual) ou a limitação da liberdade de expressão (*v.g.* proibição de discursos racistas ou de vilipêndio a religiões) pertencem ao espaço discricionário de atuação política das autoridades estatais, difundindo valores enunciados na própria Constituição. Disso não se deduz o direito fundamental social de ver a verdade, isto é, certa afirmação oficialmente tida como verdade, aceita e divulgada pelo Estado, em prejuízo das demais crenças, opiniões e práticas sociais.

Se existe um direito fundamental nesse contexto, esse é o direito “à não verdade”,

no sentido do dever de abstenção do Estado, a quem não cabe avaliar opiniões de pessoas e grupos ou fazer proselitismo a crenças oficiais.⁶⁰

A sociedade civil pode e deve se engajar na “luta contra o esquecimento” (*struggle against forgetting*).⁶¹ É muito importante contrapor ao modelo de “olvido” o discurso de associações de vítimas da ditadura e de diversas ONG’s que tenta sensibilizar a população que pouco se interessa pelos fatos ocorridos no período ditatorial e procura modificar a imagem da ditadura na mídia, que banaliza a violência estatal e menospreza suas vítimas (como as referências à “ditabranda” e à “bolsa anistia”). E as autoridades estatais devem colaborar nesse esforço, cumprindo o imperativo da transparência. Como determina a ementa da ADPF n. 153 sobre a Lei de Anistia: “Impõe-se o desembaraço dos mecanismos que ainda dificultam o conhecimento do quanto ocorreu no Brasil durante as décadas sombrias da ditadura”.⁶²

Mas não pode ser admitido constitucionalmente que a luta em prol de certos posicionamentos e interesses políticos apresente-se como exercício de um direito à verdade, atribuindo-lhe juridicidade.

Não ignoramos que há interesses juridicamente protegidos que se assemelham a um direito à verdade. Em particular, as vítimas da repressão têm o direito de obter informações do Estado sobre acontecimentos dos quais há registro nos arquivos estatais. Isso vale para o acesso a fontes oficiais que possibilitam conhecer o destino de

vítimas da repressão, o tratamento que o Estado lhes propiciou ou outras informações que podem afetar a vida privada, tais como relatórios de serviços secretos sobre pessoas ou organizações e práticas de discriminação de opositores políticos. Mas, nesse contexto não se exerce um direito à verdade. Se exerce o direito de acesso a informações públicas por parte de quem possui interesse, podendo essas informações ser tanto verdadeiras como falsas e sendo, com toda probabilidade, fragmentárias, impossibilitando a compreensão global do ocorrido em certo período histórico.

Igualmente legítimas são providências estatais para satisfazer as vítimas de forma material ou simbólica. Aqui tampouco está em jogo a verdade. Só temos mudança na política estatal, reabilitando pessoas perseguidas.

SOBRE O FETICHE DA PENA

Não obstante a multiplicidade das respostas produzidas no âmbito da Justiça de transição, há um ramo do direito cuja intervenção é sempre invocada: o penal. Os agentes dos regimes autoritários são, em geral, acusados de homicídios, detenções ilegais, desaparecimentos, torturas, lesões corporais, estupros, abortos provocados, ameaças, apropriações indébitas, furtos, dentre outros crimes.

Trata-se da denominada *Staatskriminalität* (criminalidade de Estado). Aqui se identifica uma *inversão de papéis*: o Estado

abandona a posição de *garantidor* de direitos fundamentais, que constitui uma obrigação inerente à sua atuação, e se torna *violador* de tais direitos. Essa inversão coloca os indivíduos em situação de extrema fragilidade, tipicamente anômica, posto que o seu potencial defensor passa a ser seu agressor.

A gravidade do problema fica mais clara se pensarmos que ocorre também uma *segunda inversão de papéis*. As pessoas que foram perseguidas por atos ou suspeitas de resistência são vítimas do regime. Contudo, os aparelhos militares, policiais e judiciais os trataram como “agressores da ordem”, “inimigos da pátria” e, portanto, “criminosos”, seguindo estereótipos difundidos entre a classe média.⁶³

Após a mudança do regime e o fim dessa dupla inversão, é compreensível que os adversários do regime e, em particular, suas vítimas diretas reivindiquem, no âmbito da cultura punitiva que prevalece socialmente, a aplicação da lei penal contra os responsáveis do regime anterior. Por tal motivo, a reflexão sobre as finalidades de uma Justiça de transição dá ênfase à resposta penal tanto no âmbito nacional como internacional.⁶⁴

Pesquisas realizadas no âmbito da Justiça de transição indicam que a esmagadora maioria das vítimas considera que a condenação penal é a que melhor satisfaz suas necessidades de reparação de danos,⁶⁵ opondo-se a soluções que impliquem na abdicação ou relativização da intervenção penal.

Temos aqui dois problemas. O primeiro se refere ao papel que a Justiça penal desenvolve no imaginário coletivo, apresentando o retribucionismo como meio capaz de reparar os danos sofridos pelas vítimas e de restabelecer a ordem social, fazendo “justiça”. Isso formula o problema da ideia e prática de vingança que afeta também a Justiça de transição. As vítimas de um regime autoritário reagem como qualquer outra vítima de uma conduta tida como criminosa, exigindo que seus agressores sejam processados e punidos com pena de prisão ou mesmo reivindicando a aplicação de pena de morte. Trata-se do que denominamos de *fetichismo da pena*.

A seleção das condutas que são elevadas à condição de delitos (criminalização primária) depende de uma diversidade de interesses de grupos de poder, faltando nexos causais entre a lesividade da conduta e as opções de criminalização do legislador penal.

Mesmo assim, o “crime” cria no imaginário social uma espécie de *fascínio negativo*. O crime é associado à violência e ao dano e, por isso, considera-se como violação dos “direitos humanos”. Temos uma visão dicotômica entre o “mal” que seria o crime e o “bem” que seria o respeito aos direitos humanos e que pode ser alcançado também mediante punição dos responsáveis.⁶⁶ Na verdade, porém, os denominados direitos humanos ou fundamentais são simplesmente normas que concedem faculdades de agir e não possuem qualidades morais superiores. Alguns direitos podem ser

considerados imprescindíveis por certa concepção filosófica. Mas o fato de alguém considerar, por exemplo, a liberdade de pensamento como crucial em uma sociedade civilizada não decorre de sua garantia jurídica enquanto “direito humano”, mas de um juízo de valor decorrente de uma visão filosófica que outros podem rejeitar.

Dando um outro exemplo, o direito à propriedade privada, garantido no Brasil como direito humano/fundamental, é uma opção jurídica que torna possível a configuração das relações econômicas em uma sociedade capitalista. A tutela da propriedade por meio da criminalização do furto não significa que a violência seja um atributo da conduta, nem indica que se castiga algo “naturalmente” ou “eticamente” reprovável. Trata-se tão somente da garantia de certo regime político-econômico (que alguns valoram positivamente e outros não).

Além disso, a violência física é muitas vezes socialmente e juridicamente aceita. Temos esportes violentos, forças de segurança armadas, conflitos bélicos e incontáveis outras formas de violência permitida e positivamente valorada. Sem pensar que em décadas não muito remotas o castigo corporal das crianças por pais e professores era considerado um meio pedagógico legítimo, apresentado em âmbito penal como decorrência de um *ius corrigendi*.

O segundo problema se refere às vítimas da classe de conflitos que analisamos. Devido à crença social no retribucionismo (*fetichismo da pena*), a intervenção penal é

percebida pelas vítimas como sinal de reconhecimento por parte da comunidade de seu sofrimento e da gravidade da agressão estatal (“é um crime!”).

Isto é importante em razão da comentada dupla inversão de papéis de vítima e agressor nos regimes de exceção. A inversão torna invisível a violência sofrida pelas vítimas que são identificadas como agressoras.⁶⁷ Nesta ótica, a intervenção penal simbolicamente “permite” romper com a inversão de papéis, sendo percebida como medida de reparação e também como “promessa” que tais atos “nunca mais se repitam”. Essa reivindicação é formulada, sobretudo, por grupos políticos e pensadores que lamentam a “impunidade”, atribuída à convivência do novo regime com representantes e interesses do anterior.⁶⁸

Uma reflexão menos imediatista e emocional mostra que na Justiça de transição pode ocorrer uma *ruptura* com diferentes graus de intensidade e civilidade. *Responsabilizar* alguém significa *atribuir* a esse indivíduo a qualidade de autor ou partícipe de certo acontecimento. Sabemos que há várias formas de autoria e tipos de nexos entre a vontade-atuação da pessoa e o evento. Responsabilizar quem dolosamente causou a morte de outrem é radicalmente diverso da responsabilidade civil de empresa que comercializa produtos de risco em caso de morte de um usuário, mesmo sem atuação culposa da empresa.

A responsabilização é uma atividade que combina elementos normativos e alega-

ções sobre fatos, opiniões, expectativas e valores dos sujeitos envolvidos, transformando o acaso em ato imputável a certa pessoa e, muitas vezes, modificando no tempo o sujeito responsável, as formas e consequências de sua responsabilização.⁶⁹ Retomando os argumentos anteriormente expostos, recordamos com Baratta que “a constatação de responsabilidade é uma atribuição de responsabilidade e os requisitos dessa constatação são critérios normativos, juridicamente construídos, não correspondendo a fatos mas a tipos legais”.⁷⁰

Quando a opção prevalecente na Justiça de transição é não punir criminalmente, nem atribuir outra forma de responsabilidade jurídica aos agentes do regime anterior (como no caso das anistias amplas), não temos “crimes” e “ilícitos” que permanecem impunes. Decidir responsabilizar os agentes da ditadura décadas após a ocorrência dos fatos gera uma responsabilização não esperada que muda retroativamente a valoração de certos fatos. Isso pode gerar novos conflitos e ferir imperativos do sistema jurídico (integridade, segurança jurídica).

Quem lamenta a impunidade faz uma inversão retórica da situação real. Sente-se inconformado e apresenta seu pedido de responsabilização como queixa de impunidade. Talvez esse protesto seja politicamente correto. Mas juridicamente tenta transformar em crimes atos juridicamente lícitos. Estamos diante de construções que atribuem *ex post facto* significado de

ilicitude-reprovabilidade a certas condutas, modificando a primeira avaliação. Isso é uma decisão *política* e como tal deveria ser assumida.⁷¹

Por fim, o discurso sobre a impunidade é *reducionista*, pois identifica a responsabilidade individual e coletiva com a punição penal-estatal. Sempre há espaço para a responsabilização social⁷² não sendo a ausência de penalização sinônimo de impunidade. Além da responsabilidade civil, temos o debate político, as atividades investigativas e críticas da sociedade civil e dos historiadores, assim como os posicionamentos dos meios de comunicação. Essas instâncias podem gerar um discurso simbolicamente punitivo para os agentes do regime anterior.

A POLÍTICA DO FUTURO

Qual modelo de Justiça de transição deve ser seguido no Brasil? A resposta depende de opções políticas pessoais. Em nossa opinião, as recentes propostas de processar criminalmente os responsáveis⁷³ parecem-nos insatisfatórias por uma série de razões.

Primeiro, porque a criminalização não resolve os problemas políticos do presente. Como dissemos, a punição de responsáveis por crimes de motivação política satisfaz instintos de vingança, contribuindo para manter animosidades e dando à sociedade o perigoso sinal de que à violência se responde com violência.⁷⁴

No caso brasileiro, surge também o problema do tempo transcorrido desde o fim

da ditadura. Nos anos de 1980, poderia ser sustentada com plausibilidade a tese de que a punição neutralizaria criminosos, teria efeito intimidatório-preventivo e permitiria consolidar a democracia nascente. Mas a tentativa de iniciar processos meio século após o início da ditadura de 1964, contra pessoas de idade avançada, não permite atingir as finalidades da pena usualmente aceitas, a prevenção geral e especial. Eventuais processos e punições nada mais serão do que atos de vingança.

Segundo, a eventual punição será altamente seletiva. Entre as dezenas de milhares de atos de violência, quantos chegarão a ser apreciados pela Justiça brasileira? Cem? Entre os milhares de agentes da repressão quantos serão efetivamente punidos? Dez? Se o objetivo é fazer justiça simbólica, através do direito penal, encontrando bodes expiatórios para sinalizar a ruptura com o passado, porque não tomar iniciativas meramente simbólicas de distanciamento com o passado sem *penalização aleatória*?

Terceiro, os processos judiciais não são o espaço adequado para tratar problemas políticos, como os acontecimentos durante a ditadura, suas causas e consequências. A partir do momento em que não se deseja individualizar problemas sociais,⁷⁵ e sim mudar a compreensão da sociedade em relação ao seu passado, o trabalho de sensibilização nas escolas, as iniciativas da sociedade civil e o debate político são muito mais indicados do que a decisão de um juiz, baseada no inflexível código da

licitude/ilicitude e na individualização da responsabilidade por acontecimentos de motivação e natureza coletiva.

Em nosso ver, a solução deve ser de natureza *abertamente política*, devendo as forças sociais progressistas priorizar as seguintes metas: combate das práticas autoritárias que se encontram em todos os setores da vida social no Brasil; iniciativas para garantir políticas sociais eficientes, sendo essa a verdadeira reparação de injustiças do passado; reforma radical dos aparelhos policiais, erradicando as práticas violentas que possuem como componente estável a tortura e as execuções de “suspeitos”, aterrorizando as camadas sociais mais pobres; e, por fim, reflexão e experimentações de formas alternativas da democracia, afastando-se do convencionalismo socialmente opressor da atual democracia representativa, reconhecendo que a democracia representativa não traduz os anseios das classes populares, pois devem ser experimentados sistemas de participação direta e não burocratizado dos cidadãos nas decisões políticas.

Pensando nas três finalidades da Justiça de transição indicadas no início deste texto, podemos afirmar que, nas duas décadas de regime constitucional-democrático no Brasil, tais metas foram apenas parcialmente atingidas. Uma meta central da Justiça de transição, que é a reconstrução da memória histórica, não foi, todavia, alcançada.

Quais são os programas escolares que se incubem de apresentar a história dos opo-

nentes do regime militar e sua visão sobre o ocorrido? Por que o ocorrido na Guerrilha do Araguaia é ainda tratado como segredo nacional? Quantos conhecem os nomes e as carreiras dos militares que atuaram na repressão? Que medidas foram tomadas para divulgar entre a população a história da ditadura de maneira profunda e equilibrada? Quantos brasileiros conhecem o projeto Memórias Reveladas? Os jovens desconhecem a história das últimas décadas: permanecem no mundo dos imemoriados.

Ora, a tarefa de atribuir responsabilidades políticas e investigar o passado deve ser realizada sem a falsa consciência “do bem”. A leitura de recentes estudos sobre a questão faz aparecer uma postura ideológica que se baseia em três pilares, todos questionáveis.

Primeiro, na superioridade jurídica e moral do direito internacional e da jurisprudência das Cortes internacionais em relação ao direito brasileiro e às práticas de sua aplicação, acusadas genericamente como provincianas e pouco respeitadas dos direitos humanos. Quem compartilha essa crença não traz provas e muito menos explica a bondade do direito internacional. Seria isso uma qualidade metafísica? E por que um juiz decide melhor fora de seu país, mesmo ao aplicar normas criadas justamente por Estados nacionais?

E não se pode olvidar a postura pouco preocupada com os “direitos humanos” assumida pela ONU, a OEA e outras organizações internacionais durante o regime

militar, conforme mostrou pesquisa por nós realizada.⁷⁶ Tampouco se pode ignorar que no mencionado caso do Araguaia foram necessários 15 anos de “andamento” processual para se chegar à condenação do Brasil com decisão em primeira (e única) instância. Como considerar que organizações como a ONU e a OEA oferecem garantias de efetiva tutela dos direitos humanos?⁷⁷

Segundo, na tese de que durante a ditadura brasileira houve uma clara contraposição entre o Bem (os grupos da resistência) e o Mal (os agentes da repressão), cabendo ao direito atual tirar as consequências disso. O que oculta o fato de que a maioria dos brasileiros apoiou ativa ou passivamente a ditadura e, em geral, desinteressou-se pela violência política. Querer perseguir um número reduzido de agentes das forças de repressão pode ser também visto como uma forma de ocultar a flagrante responsabilidade coletiva pelo ocorrido na ditadura.

Terceiro, na crença nas soluções punitivas, ignorando que o perdão é uma qualidade humana fundamental do ponto de vista moral e psíquico: “possui estrutura paranoica a pessoa que não pode perdoar ou perdoa com muita dificuldade”, escrevia Elias Canetti.⁷⁸ A busca de soluções dialógicas e pacíficas não é indício de fraqueza ou de insensibilidade, mas de maturidade política e social. E os apelos punitivos podem promover “políticas do ódio” contrariando a tradição democrática de conceder anistias.⁷⁹

Este artigo retoma algumas ideias inicialmente apresentadas em DIMOULIS, Dimitri. Justiça de transição e função anistiantes no Brasil: hipostasiações

indevidas e caminhos de responsabilização. In: _____ et al. (org.). *Justiça de transição no Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 91-127.

N O T A S

1. Em 2007, foi fundada e publicada pela Universidade de Oxford uma revista sobre o tema, a *International Journal of Transitional Justice*.
2. ELSTER, Jon. *Closing the books: transitional justice in historical perspective*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004, p. 1.
3. Uma definição mais ampla afirma: "El vocablo 'justicia transicional' hace referencia a los procesos a través de los cuales se realizan transformaciones radicales de un orden social y político, bien sea por el paso de un régimen dictatorial a uno democrático, bien por la finalización de un conflicto interno armado y la consecución de la paz". YEPES, Rodrigo Uprimny; MARINO, Catalina Botero; RESTREPO, Esteban; SAFFON, Maria Paula. *¿Justicia transicional sin transición? Reflexiones sobre verdad, justicia y reparación en Colombia*, 2005, p. 6. Disponível em: http://www.revistafuturos.info/download/down_15/justiciaTransicional.pdf. Acesso em: 5 fev. 2011.
4. Bibliografia indicativa: ESER, Albin; ARNOLD, Jörg. Einführung in das Gesamtprojekt. In: SABADELL, Ana Lucia et al. *Brasilien. Strafrecht in Reaktion auf Systemunrecht. Vergleichende Einblicke in Transitionsprozesse*. Berlin: Duncker & Humblot, 2010, p. 4-11; KRITZ, Neil (org.). *Transitional justice: how emerging democracies reckon with former regimes*. Washington: United States Institute for Peace Press, 1995, 3 v.; ESER, Albin; SIEBER, Ulrich; ARNOLD, Jörg (org.). *Strafrecht in Reaktion auf Systemunrecht*. Berlin: Duncker und Humblot, 2000-2010, 13 v.; ELSTER, Jon, op. cit.; TEITEL, Ruti. *Transitional justice*. Oxford: Oxford University Press, 2000; MINOW, Martha. *Between vengeance and forgiveness*. Boston: Beacon Press, 1999; MCADAMS, A. James (org.). *Transitional justice and the rule of law in new democracies*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1997; POSNER, Eric A.; VERMEULE, Adrian. *Transitional Justice and Ordinary Justice*. 2003. Disponível em: http://www.law.uchicago.edu/files/files/40.eap-av.transitional.both_.pdf. Acesso em: 5 fev. 2011.

5. YEPES, Rodrigo Uprimny et al., op. cit, p. 9.
6. WEIGEND, Ewa; ZOLL, Andrzej; UDVAROS, Judit. *Polen-Ungarn. Strafrecht in Reaktion auf Systemunrecht. Vergleichende Einblicke in Transitionsprozesse*. Freiburg: MPI, 2002.
7. PALERMO, Pablo Galain. *La justicia de transición en Uruguay: un dilatado proceso de ejercicio de soberanía directa e indirecta*. 2011. Manuscrito.
8. GIL, Alicia Gil. *La justicia de transición en España: de la amnistía a la memoria histórica*. Madrid: Atelier, 2009.
9. REDAKTION KRITISCHE JUSTIZ (org.). *Die juristische Aufarbeitung des Unrechts-Staats*. Baden-Baden: Nomos, 1998.
10. FRIEDRICH, Jörg. *Die kalte Amnestie*. NS-Täter in der Bundesrepublik. Berlin: Ullstein, 2007.
11. KAREKLAS, Stephanos; PAPACHARALAMBOUS, Charis. *Griechenland*. Strafrecht in Reaktion auf Systemunrecht. Vergleichende Einblicke in Transitionsprozesse. Freiburg: MPI, 2001.
12. DYZENHAUS, David. *Judging the judges, judging ourselves*. Truth, reconciliation and the apartheid legal order. Oxford: Hart Publishing, 1998; TELES, Edson Luís de Almeida. Brasil e África do Sul: rupturas e continuidades nas transições políticas. In: SOARES, Inês Virgínia Prado; KISHI, Sandra Akemi Shimada (org.). *Memória e verdade: a justiça de transição no Estado democrático brasileiro*. Belo Horizonte: Forum, 2009, p. 119-131.
13. Sobre a França: GACON, Stéphane. *L'Amnistie: de la Commune à la guerre d'Algérie*. Paris: Seuil, 2002. Sobre a Itália: SANTOSUOSSO, Amedeo; COLAO, Floriana. *Politici e amnistia: tecniche di rinuncia alla pena per i reati politici dall'unità ad oggi*. Verona: Bertani, 1986.
14. MEZAROBBA, Glenda. *Um acerto de contas com o futuro: a anistia e suas consequências*. Um estudo do caso brasileiro. São Paulo: Humanitas, 2006; SABADELL, Ana Lucia et al., op. cit.
15. Histórico e análises em: MEZAROBBA, Glenda, op. cit.; SWENSSON JUNIOR, Lauro Joppert. *Anistia penal: problemas de validade da lei de anistia brasileira (lei 6.683/79)*. Curitiba: Juruá, 2007; TAVARES, André Ramos; AGRA, Walber de Moura. Justiça reparadora no Brasil. In: SOARES, Inês Virgínia Prado; KISHI, Sandra Akemi Shimada (org.), op. cit., p. 79-89; SABADELL, Ana Lucia et al., op. cit.
16. Entendemos que o esquecimento jurídico vincula-se a um esquecimento de caráter histórico, propositalmente propagado pelos responsáveis pela ditadura, desde o início do golpe militar de 1964.
17. MEZAROBBA informa que dois processos iniciados contra agentes da ditadura foram extintos em vista da Lei de Anistia. O primeiro em 1980, contra os torturadores do opositor Milton Coelho de Carvalho. O segundo em 1992, contra o policial Antônio Grancieri, acusado pelo assassinado de Vladimir Herzog. Cf. MEZAROBBA, Glenda, op. cit., p. 46-47. Para indicação de outros casos com o mesmo desfecho em parecer da Advocacia Geral da União sobre a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 153, ver: BRASIL. Advocacia Geral da União. Secretaria-Geral de Contencioso. *Nota AGU/SGCT/ Nº01-DCC/2009 sobre o processo judicial Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 153*. 30 jan. 2009. Disponível em: <http://s.conjur.com.br/dl/pareceranistia.pdf>. Acesso em: 5 fev. 2011.
18. BATISTA, Nilo. Nota introdutória. In: DIMOULIS, Dimitri et al. (orgs.). *Justiça de transição no Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 11-13.
19. Cf. os votos dos ministros Eros Grau e Celso de Mello, ADPF n. 153, relator min. Eros Grau, julgada em 29 de abril de 2010. Para o acórdão, ver: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ementa e acórdão sobre a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 153, Distrito Federal. 29 abr. 2010*. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginador/paginador.jsp?docTP=AC&docID=612960>. Acesso em: 5 fev. 2011.
20. MEZAROBBA, Glenda, op. cit., p. 122-124.
21. Cf. SWENSSON JUNIOR, Lauro Joppert, op. cit., p. 182-183.
22. BRASIL. Lei n. 9.140, de 1995. Sobre o contexto político, cf. MEZAROBBA, Glenda, op. cit., p. 84-106. A lei foi modificada e a tutela das vítimas ampliada pelas leis n. 10.536, de 2002, e n. 10.875, de 2004.
23. Cf. ARRUDA, Roldão. É preocupante a inversão de valores nas indenizações às vítimas da ditadura: entrevista com Glenda Mezarobba. *O Estado de São Paulo*, 6 jul. 2009. Disponível em: http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20090706/not_imp398317,0.php. Acesso em: fev. 2011.

24. GOVERNO quer que TCU reexamine revisão de indenizações. 22 set. 2010. *Consultor Jurídico*. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2010-set-22/ministerio-justica-tcu-reexamine-revisao-indenizacoes>. Acesso em: 5 fev. 2011. O Ministério sustenta que as indenizações não são de natureza previdenciária, mas objetivam reparar as lesões que o Estado causou às vítimas.
25. PARA Jobim, ideia de punir militares é “revanchismo”. 11 jun. 2009. *Consultor Jurídico*. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2009-jun-11/ideia-punir-militares-ditadura-revanchismo-nelson-jobim>. Acesso em: 5 fev. 2011.
26. Crítica em: OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. Princípio da publicidade, arquivos públicos e justiça de transição. In: SOARES, Inês Virgínia Prado; KISHI, Sandra Akemi Shimada (org.), op. cit., p. 304-307.
27. Cf. o histórico do caso, relatando as resistências dos militares e de ministros do governo Lula em MEZAROBBA, Glenda, op. cit., p. 170-207.
28. SWENSSON JUNIOR, Lauro Joppert. (Re)pensar o passado: breves reflexões sobre a justiça de transição no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*, n. 7, 2008, p. 132-133. Cf. LOURENÇO, Luana. AGU entrega à Justiça documentos da União sobre Guerrilha do Araguaia. *UOL, Notícias*. 10 jul. 2009. Disponível em: <http://noticias.uol.com.br/politica/2009/07/10/ult5773u1674.jhtm>. Acesso em: fev. 2011.
29. Estudos sobre Justiça de transição destacam que o resgate da memória não se limita à atuação de comissões da verdade, mas abrange iniciativas de caráter cultural, capazes de suscitar reflexão de caráter pedagógico sobre a situação conflitiva. Trata-se da *memorialization*, definida como “a process that satisfies the desire to honor those who suffered or died during conflict and as a means to examine the past and address contemporary issues. It can either promote social recovery after violent conflict ends or crystallize a sense of victimization, injustice, discrimination, and the desire for revenge” (tradução livre: “um processo que satisfaz o anseio por honra àqueles que sofreram ou morreram em conflitos como um meio de examinar o passado e tratar questões contemporâneas. Ele pode tanto promover uma recuperação social após o fim de violentos conflitos quanto cristalizar uma sensação de vitimização, injustiça, discriminação e o desejo por vingança”). BARSALOU, Judy; BAXTER, Victoria. The urge to remember: the role of memorials in social reconstruction and transitional justice. *Stabilization and reconstruction series*, n. 5, jan. 2007, p. 1. Disponível em: <http://www.usip.org/files/resources/srs5.pdf>. Acesso em: fev. 2011. São exemplos de tais medidas a criação do Museu do Holocausto e a preservação de campos de concentração abertos a visitas na Alemanha. O projeto brasileiro Memórias Reveladas se insere nessa perspectiva. Disponível em: <http://www.memoriasreveladas.arquivonacional.gov.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?tpl=home>. Acesso em: 5 fev. 2011.
30. CATTANEO, Mario. *Illuminismo e legislazione*. Milano: Edizioni di Comunità, 1966.
31. SABADELL, Ana Lucia. *Tormenta iuris permisisonne*. Rio de Janeiro: Revan, 2006, p. 1-50, com a indicação de extensa bibliografia.
32. NELSON Jobim: projeto da ‘comissão da verdade’ prevê investigação dos dois lados, sem mexer na Lei da Anistia. 2 mar. 2010. *Portal de Notícias do Senado Federal*. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/noticias/verNoticia.aspx?codNoticia=99669&codAplicativo=2>. Acesso em: fev. 2011; AFONSO JUNIOR, José. Ministro Nelson Jobim defende anistia e apoia Comissão da Verdade. 7 jan. 2011. *Folha.com*. Disponível em: <http://www.portalrg.com.br/noticia/ministro-nelson-jobim-defende-anistia-e-apoia-comissao-da-verdade-60384.html>. Acesso em: 5 fev. 2011.
33. OLIVEIRA, José Roberto Pimenta, op. cit., p. 313-314.
34. BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos (org.). *Direito à memória e à verdade*. Brasília, 2007.
35. BRASIL. Procuradoria Geral da República. Região, 3. *Ditadura militar: ações e representações*. Disponível em: http://www.prr3.mpf.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=143&Itemid=184. Acesso em: 5 fev. 2011; SWENSSON JUNIOR, Lauro Joppert, op. cit., 2008, p. 133-134; FÁVERO, Eugênia Augusta Gonzaga. Crimes da ditadura: iniciativas do Ministério Público Federal em São Paulo. In: SOARES, Inês Virgínia Prado; KISHI, Sandra Akemi Shimada (org.), op. cit., p. 225-231.
36. ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. Conselho Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental proposta ao Supremo Tribunal Federal*. 21 out. 2008. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADPF&ts1=153&processo=153>. Acesso em: 5 fev. 2011.
37. Para o acórdão, ver: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ementa e acórdão sobre a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 153, Distrito Federal*. 29 abr. 2010. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginador/paginador.jsp?docTP=AC&docID=612960>. Acesso em: 5 fev. 2011.

38. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade* n. 997, Rio Grande do Sul, relator ministro Moreira Alves, julgada em 28 de março de 1996. Acórdão disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?classe=ADI&numero=997>. Acesso em: 5 fev. 2011.
39. Idem, *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental* n. 153, relator ministro Eros Grau, julgada em 29 de abril de 2010. Acórdão disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADPF&s1=153&processo=153>. Acesso em: 5 fev. 2011.
40. Idem.
41. SCHMITT, Carl. *Teoría de la Constitución*. Madrid: Alianza, 2001, p. 93-107.
42. KELSEN, Hans. *Teoría geral do direito e do Estado*. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 168-187.
43. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Gomes Lund e outros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil. Sentença de 24 de novembro de 2010 (exceções preliminares, reparações e custas). Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_por.pdf. Acesso em: 5 fev. 2011.
44. PERRONE-MOISÉS, Claudia. Leis de anistia face ao direito internacional: desaparecimentos e direito à verdade. In: PIOVESAN, Flávia (org.). *Direitos humanos, globalização econômica e integração regional*. São Paulo: Max Limonad, 2002, p. 285-305; TELES, Edson Luís de Almeida. A anistia e os crimes contra a humanidade. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 55, p. 315-338, 2005; SWENSSON JUNIOR, Lauro Joppert, op. cit., 2007; SWENSSON JUNIOR, Lauro Joppert, op. cit., 2008; WEICHERT, Marlon Alberto. Responsabilidade internacional do Estado brasileiro na promoção da justiça transicional. In: SOARES, Inês Virgínia Prado; KISHI, Sandra Akemi Shimada (org.), op. cit., p. 153-168; FÁVERO, Eugênia Augusta Gonzaga. A responsabilidade por crimes contra a humanidade cometidos durante a ditadura militar. In: SOUZA NETO et al. (org.). *Vinte anos da Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 511-568; BASTOS, Lucia Elena Arantes Ferreira. *Anistia: o direito internacional e o caso brasileiro*. Curitiba: Juruá, 2009; PIOVESAN, Flávia. Direito internacional dos direitos humanos e lei de anistia: o caso brasileiro. In: SOARES, Inês Virgínia Prado; KISHI, Sandra Akemi Shimada (org.), op. cit., p. 204-211.
45. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, op. cit., p. 114.
46. A vedação da retroatividade da lei penal é afirmada em dois dispositivos do texto constitucional. O art. 5, inc. XXXIX estabelece que “não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal”. Já o inciso XL do mesmo artigo dispõe: “A lei penal não retroagirá salvo para beneficiar o réu”. Admitir a possibilidade de norma penal retroativa significa violar o direito fundamental à liberdade. Por tal motivo, o legislador moderno, na maioria dos códigos penais e em muitos textos constitucionais, vincula a legalidade à proibição de retroatividade da norma penal.
47. Para uma análise da problemática do estupro desde a perspectiva de gênero, cf. SABADELL, Ana Lucia. A problemática dos delitos sexuais numa perspectiva de direito comparado. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, n. 27, 1999, p. 80-102.
48. Sobre a situação semelhante na Espanha, cf. GIL, Alicia Gil, op. cit., p. 100-114.
49. VENTURA, Deisy. *A interpretação judicial da lei de anistia brasileira e o direito internacional*. 2010, p. 5. Disponível em: <http://educarparaomundo.files.wordpress.com/2010/11/ventura-oxford-07-11-2010.pdf>. A autora enumera normas internacionais incorporadas ao direito brasileiro antes de 1979. *Nenhuma* entre elas podia ser aplicada no caso em comento – a não ser o espírito do “movimento internacionalista” (p. 12-13) que faria valer o não escrito contra o escrito.
50. Sobre o caso do Riocentro, o Superior Tribunal Militar decidiu que estava abrangido pela Lei de Anistia, apesar de ter ocorrido em 1981, e as posteriores tentativas de reabertura não obtiveram êxito: SABADELL, Ana Lucia et al., op. cit., p. 163-167; ANTUNES, Priscila. *Bomba no Riocentro*. Disponível em: <http://www.ichs.ufop.br/memorial/conf/mr4c.pdf>. Acesso em: fev. 2011. Já em relação à morte de Lyda Monteiro, a OAB/RJ pediu em agosto de 2010 a reabertura do inquérito. Cf. HAIDAR, Rodrigo. OAB pede reabertura do inquérito do atentado de 1980. 27 ago. 2010. *Consultor Jurídico*. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2010-ago-27/oab-reabertura-inquerito-atentado-sofreu-30-anos>. Acesso em: 5 fev. 2011.
51. BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos, op. cit. Cf. PERRONE-MOISÉS, Claudia, op. cit.; MEZAROBBA, Glenda, 2006, op. cit., p. 164-166; MEZAROBBA, Glenda, 2009, op. cit., p. 48-50; BICUDO, Helio; PIOVESAN, Flávia. Direito à verdade e à justiça. *Folha de São Paulo*, 20 nov. 2006, p. 3; WEICHERT, Marlon Alberto; FÁVERO, Eugênia Augusta Gonzaga, op. cit.; BASTOS, Lucia Elena Arantes Ferreira. *Anistia: o direito internacional e o caso brasileiro*. Curitiba: Juruá, 2009, p. 85-88; TELES, Edson Luís de Almeida, 2009, op. cit., p. 124-130.

52. TEITEL, Ruti, op. cit., p. 69-117; MARTINS, Antonio. Sobre direito, punição e verdade: reflexões acerca dos limites da argumentação jurídica. In: DIMOULIS, Dimitri et al. (org.). *Justiça de transição no Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 61-90.
53. Essa visão da verdade encontra-se em: SAMPAIO, José Adércio Leite; ALMEIDA, Alex Luciano Valadares de. Verdade e história: por um direito fundamental à verdade. In: SOARES, Inês Virgínia Prado; KISHI, Sandra Akemi Shimada (org.). *Memória e verdade: a justiça de transição no Estado democrático brasileiro*. Belo Horizonte: Forum, 2009, p. 249-272.
54. Referências em SABADELL, Ana Lucia et al., op. cit.
55. TEITEL, Ruti, op. cit., p. 70-72, com referências a obras de historiadores, observa que só se elaboram novas narrativas históricas que afirmam sua veracidade, tal como ocorria com as narrativas anteriores.
56. BASTOS, Lucia Elena Arantes Ferreira, op. cit., p. 67.
57. SAMPAIO, José Adércio Leite; ALMEIDA, Alex Luciano Valadares de, op. cit., p. 263-265. Cf. BARBOSA, Marco Antônio Rodrigues; VANNUCHI, Paulo. Resgate da memória e da verdade: um direito de todos. In: SOARES, Inês Virgínia Prado; KISHI, Sandra Akemi Shimada (org.), op. cit., p. 55-67.
58. TEITEL, Ruti, op. cit., p. 70-75; CZARNOTA, Adam. Law as Mnemosyne and as Lethe. Quasi-judicial institutions and collective memories. In: CHRISTODOULIDIS, Emiliós; VEITCH, Scott (org.). *Lethe's Law: Justice, law and ethics in reconciliation*. Oxford: Hart Publishing, 2001, p. 115-128.
59. ALTHUSSER, Louis. *Sur la reproduction*. Paris: PUF, 1995.
60. Isso é ignorado por SAMPAIO, José Adércio Leite; ALMEIDA, Alex Luciano Valadares de, op. cit., p. 267, que se referem ao dever do Estado de realizar "a completa e imparcial análise dos fatos e fidedigna disseminação da informação que está sob seu poder".
61. DYZENHAUS, David, op. cit., p. 182.
62. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 153*, op. cit.
63. O Estado ditatorial queria não só eliminar a oposição, mas também produzir consenso entre a população visando à legitimação política. Sobre o papel do direito no processo de legitimação do poder político, cf. SABADELL, Ana Lucia et al., 2010, op. cit., p. 132-137, com indicação de bibliografia.
64. Nem sempre as soluções propostas no âmbito nacional estão de acordo com aquelas propugnadas por órgãos internacionais. Um exemplo recente é a condenação do Brasil pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso Araguaia, contestando a decisão do Supremo Tribunal Federal. Isso indica a complexidade da justiça transicional com o conflito entre vários modelos.
65. KIZA, Ernesto et al. *Victims of war: an empirical study on war-victimization and victims*. Attitudes towards addressing atrocities. Hamburg: Hamburg edition online, 2006, p. 148-152. Disponível em: <http://www.his-online.de/fileadmin/verlag/vollstaendige-buecher/978-3-936096-73-6.pdf>. Acesso em: fev. 2011.
66. Encontramos esse raciocínio em: WEICHERT, Marlon Alberto, op. cit.; RAMOS, André de Carvalho. Lei de anistia: a relação entre o Supremo Tribunal Federal e a Corte Interamericana de Direitos Humanos. In: SILVA, Haike Kleber da. *A luta pela anistia*. São Paulo: Imprensa Oficial, 2009, p. 289-291.
67. Um recente e expressivo exemplo da persistência dessa inversão de papéis no senso comum é que, durante a campanha presidencial brasileira de 2010, grupos conservadores alegaram com insistência que Dilma Rousseff atuou na resistência durante a ditadura militar, sendo uma "criminoso", cuja "ficha criminal", confeccionada por agentes da ditadura, foi amplamente divulgada na internet (exemplo: VEJA a ficha criminal da presidenta eleita Dilma Rousseff. *Revista Bahia Acontece*. Disponível em: <http://revistabahia.com.br/2010/11/primeira-presidenta-do-brasil-dilma-rousseff-foi-temida-ate-pelo-exercito-brasileiro>. Acesso em: 5 fev. 2011).
68. FÁVERO, Eugênia Augusta Gonzaga, op. cit.; TAVARES, André Ramos; AGRA, Walber de Moura, op. cit., p. 89; ZILLI, Marcos. O último tango? In: SOARES, Inês Virgínia Prado; KISHI, Sandra Akemi Shimada (org.), op. cit., p. 115; WEICHERT, Marlon Alberto; FÁVERO, Eugênia Augusta Gonzaga, op. cit.; PIOVESAN, Flávia, 2009, op. cit. Análise crítica e indicações bibliográficas em SWENSSON JUNIOR, Lauro Joppert. Punição para os crimes da ditadura militar: contornos do debate. In: DIMOULIS, Dimitri et al. (org.). *Justiça de transição no Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 26-37.

69. BARATTA, Alessandro. Das Theater des Rechts und die Dramaturgie des Lebens. Zur Zurechnung von Verantwortlichkeit im Strafprozess. In: JUNG, Heike et al. (org.). *Das Recht und die schönen Künste*. Baden-Baden: Nomos, 1998, p. 133-159. Cf. GÜNTHER, Klaus. Responsabilização na sociedade civil. In: PÜSCHEL, Flávia Portella; MACHADO, Marta Rodriguez de Assis (org.). *Teoria da responsabilidade no Estado democrático de direito*. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 1-26; e, GÜNTHER, Klaus. Der strafrechtliche Schuldbegriff als Gegenstand einer Politik der Erinnerung in der Demokratie. In: SMITH, Gary; MARGALIT, Avishai (org.). *Amnestie oder die Politik der Erinnerung in der Demokratie*. Frankfurt: Suhrkamp, 1997, p. 48-89.
70. BARATTA, Alessandro, op. cit., p. 137.
71. GÜNTHER, Klaus, 2009, op. cit., p. 23.
72. GÜNTHER, Klaus, 1997, op. cit., p. 55-59.
73. SILVA, Alexandre Garrido da; VIEIRA, José Ribas. O direito internacional dos direitos humanos e a ordem democrática na Constituição Federal de 1988: retrospectiva e o papel da justiça transicional. In: AGRA, Walber de Moura (org.). *20 anos da Constituição Federal*. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 76; WEICHERT, Marlon Alberto; FÁVERO, Eugênia Augusta Gonzaga, op. cit.; WEICHERT, Marlon Alberto, op. cit.; FÁVERO, Eugênia Augusta Gonzaga, op. cit.; TAVARES, André Ramos; AGRA, Walber de Moura, op. cit.; PIOVESAN, Flávia, op. cit.
74. Cf. GÜNTHER, Klaus, 1997, op. cit., p. 51-54, 64-65, assim como as reflexões e os exemplos da prática internacional em TEITEL, Ruti, op. cit., p. 27-67.
75. GÜNTHER, Klaus, 1997, op. cit., p. 58-59, 84-85.
76. SABADELL, Ana Lucia et al., 2010, p. 196-209.
77. A fragilidade jurídica da esfera internacional se relaciona com sua natureza quase exclusivamente política que impede o respeito dos códigos de comunicação jurídica. Dando só um exemplo, a ONU não tomou medidas contra a invasão do Iraque pelos Estados Unidos da América, apesar da discordância de vários de seus membros e da clara violação da Carta da própria ONU.
78. CANETTI, Elias. *Masse und Macht*. Frankfurt/M.: Fischer, 1994, p. 333.
79. WAHNICH, Sophie. L'aujourd'hui et le devenir de l'amnistie comme pratique démocratique. In: WAHNICH, Sophie (org.). *Une histoire politique de l'amnistie*. Paris: PUF, 2007, p. 245-263. A expressão "políticas do ódio" encontra-se na p. 261.

R E S U M O

Finalidades da Justiça de transição e as opções jurídicas da mesma no Brasil. Comissões da verdade, resgate de memória, reunião de documentos, e divulgação e circulação de informações. A Corte Interamericana de Direitos Humanos e a Lei de Anistia brasileira, especialmente quanto ao alegado impedimento para investigação e aplicação de sanções face a violações de direitos humanos.

Palavras-chave: Justiça de transição; Lei de Anistia; direitos humanos; Corte Interamericana de Direitos Humanos.

A B S T R A C T

Purpose of transitional justice and the legal options of the same in Brazil. Truth commissions, saving memory, a collection of documents and disclosure and dissemination of information. The Inter-American Court of Human Rights and Amnesty Law in Brazil, especially as regards the alleged impediment to investigation and sanctions against human rights violations.

Keywords: transitional justice; Amnesty Law – Brazil; human rights; Inter-American Court of Human Rights.

R E S U M É N

Propósito de la justicia de transición y las opciones legales de la misma en Brasil. Comisiones de la verdad, el rescate de memoria, reunión de documentos y la divulgación y difusión de información. La Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Ley de Amnistía en Brasil, especialmente en relación con el alegado impedimento a la investigación y las sanciones en contra de violaciones de derechos humanos.

Palabras clave: justicia de transición; Ley de Amnistía – Brasil; derechos humanos; Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Davi de Paiva Costa Tangerino

Doutor em Direito Penal pela Universidade de São Paulo, com estágio doutoral na Humboldt Universität zu Berlin, e professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

O Direito Penal como Instrumento de Justiça de Transição O caso Brasil

PRÓLOGO

Primeiramente, gostaria de agradecer o convite a mim formulado de, na condição de estudioso do direito penal, tecer algumas considerações acerca da possível relação entre direito penal e Justiça de transição. O Centro de Referência das Lutas Políticas no Brasil, denominado Memórias Reveladas, é epifenômeno da necessidade de democratização no acesso à informação, especialmente quando, em 2005, o governo federal regulamentou a transferência para o Arquivo Nacional dos acervos de importantes órgãos de repressão no re-

gime militar, a exemplo do Conselho de Segurança Nacional, da Comissão Geral de Investigações e do Serviço Nacional de Informações. Na apresentação do projeto, a então ministra-chefe da Casa Civil e hoje presidenta da República Dilma Vana Rousseff fazia consignar que “estamos abrindo as cortinas do passado, criando as condições para aprimorarmos a democratização do Estado e da sociedade. Possibilitando o acesso às informações sobre os fatos políticos do país reencontramos nossa história, formamos nossa identidade e damos mais um passo para construir a nação que sonhamos: democrática, plural, mais

justa e livre”.¹ Com efeito, se há caminho possível para que a sociedade brasileira digira os sombrios tempos da ditadura militar, esse só se pode percorrer – sem representar novos azares ao Estado democrático de direito – por meio do tratamento público, amplo e democrático desse período histórico. Ao dar importante passo nesse sentido o Arquivo Nacional merece meus encômios e minha gratidão por poder, ainda que timidamente, me somar a essa iniciativa.

CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS

Muitos países latino-americanos sofreram, ao longo do século XX, períodos de ditadura militar e, na maior parte dos casos, empregou-se, como estratégia de transição para a democracia, a adoção de leis de anistia, a exemplo de Brasil, Argentina, Uruguai, Chile, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, Nicarágua, Peru e Suriname. O esquecimento dos crimes (anistia e amnésia compartilham a mesma origem grega) deu-se em nome de uma pacificação social, deixando impunes determinados delitos, uma vez que cometidos em períodos de exceção.²

As vítimas, diretas e indiretas, dos crimes perpetrados pelos regimes totalitários, resistiram a esse esquecimento. Primeiramente, por não poderem, muitas vezes, vivenciar o luto pela perda de alguém, especialmente nos casos de desaparecimentos forçados.³ De uma maneira mais ampla, porém, determinados segmentos

sustentavam que os referidos crimes, muito ao contrário de serem esquecidos, tinham que ser trazidos a público para que a memória deles servisse ao propósito de não se permitir que tais exceções ocorressem novamente.

Ao contrário da experiência de outros países latino-americanos, o questionamento judicial de validade da Lei de Anistia se deu apenas em 2009, três décadas após sua promulgação. Em 21 de outubro de 2008, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil ajuizou a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 153, com vistas a obter, por parte do Supremo Tribunal Federal, interpretação do parágrafo 1º do artigo 1º da lei n. 6.683/79,⁴ conforme a Constituição Federal, “de modo a declarar, à luz dos seus preceitos fundamentais, que a anistia concedida pela citada lei aos crimes políticos ou conexos não se estende aos crimes comuns praticados pelos agentes da repressão contra opositores políticos, durante o regime militar (1964/1985)”. Em 2010, o Supremo Tribunal Federal, por maioria de votos, considerou que o texto da Lei de Anistia mostrava-se compatível com a Constituição, julgando, assim, improcedente a referida arguição.

A repercussão da decisão, junto aos que desejavam ver a lei revista, foi muito negativa: o presidente da Comissão de Anistia, Paulo Abrão, se confessou decepcionado com a decisão de “amparar torturadores que atuaram a serviço da ditadura militar”; também assim a vice-presidenta do Grupo

Tortura Nunca Mais do Rio de Janeiro, Victória Grabois, que lamentou a escolha pela impunidade dos integrantes de órgãos de repressão da ditadura. Ainda apenas a título de exemplo, merece registro uma reação no campo dos militares: o brigadeiro Ivan Frota elogiou a decisão, mandando um recado: “a decisão é inteligente e justa e, acima de tudo, não vai levantar o problema de crimes piores que foram praticados por terroristas durante o governo militar”.⁵

Interessantemente, há um elemento comum entre os discursos dos militantes de esquerda e os militares: a compartilhada sensação de impunidade, ora festejada, ora lamentada.

A hipótese de que gostaria de tratar é a seguinte: a referida sensação de impunidade tem raiz em uma determinada percepção de direito penal profundamente conservadora e punitiva, e revela que o clamor por responsabilização dos agentes da ditadura pelos crimes que foram cometidos naquele período só poderia se dar mediante a imposição de sanções aflitivas àqueles agentes, remédio por excelência do direito penal.

O referido pensamento engendra uma armadilha fundamental: tomar responsabilização como sinônimo de punição em sentido forte. De maneira ampla, reforça uma concepção conservadora e punitiva de direito penal. No campo do nosso objeto de debate, mascara a importância de instrumentos de Justiça de transição que nada têm a ver com o direito penal. Por fim, na convergência dos dois aspectos

precedentes, o direito penal, em sua forma tradicional, nada tem a acrescentar na missão almejada de responsabilização, pois, retomando as palavras de Dilma Rousseff, “não promovem uma sociedade democrática, plural, mais justa e livre”.

ORIGENS DA ARMADILHA PUNITIVA: A FORMAÇÃO DA RACIONALIDADE PENAL MODERNA⁶

A imagem que temos hoje do direito penal, como ramo completamente autônomo do direito, foi amalgamada na obra *Dos delitos e das penas* de Cesare Beccaria. Nela, encontram-se todos os elementos que definem o direito penal absolutamente por oposição aos demais ramos do direito, por ter (i) objeto próprio, herdado do direito natural, cujo conteúdo é ditado pela razão ou pela própria natureza humana, universal; (ii) missão própria, diretamente ligada a seu objeto: a de defender o contrato social; (iii) uma sanção própria, apartada daquelas de natureza privada, patrimoniais, de natureza aflitiva, seja para reparar o mal causado (formulação retributivista), seja para inclinar a alma humana à obediência à lei (formulação preventiva); (iv) um sujeito passivo *sui generis*, a saber, a sociedade como um todo, o grupo de signatários do contrato social; (v) um sujeito ativo que age irracionalmente, que faz mau uso de sua liberdade, pois, sendo ele igual aos demais, não comete crimes por qualquer defeito constitutivo; sendo ele racional, sabe que faz o mal e sendo ele livre, escolhe fazê-lo; (vi) uma infração própria, o

delito que, para além das demais ilegalidades (e por gerar uma pena), reclama um ingrediente a mais: a culpa.⁷

Essa concepção, porém, é fruto de uma determinada evolução do conceito e de um determinado exercício de poder, mas um retorno às origens históricas do direito penal pode apontar outras imagens possíveis, quicá mais adequadas ao fim que costumeiramente se designa ao direito penal: a proteção de bens jurídicos especialmente relevantes.

Artificialidade do conceito de crime⁸

Primeiramente, é preciso desnudar o conceito de crime, que não tem qualquer possibilidade de definição ontológica. Exemplifica-se: a reunião de dois sujeitos capazes, em torno de um objeto lícito, valendo-se de uma forma preestabelecida e estipulando um punhado de circunstâncias redundará em um contrato; o exercício de atividade periódica, executada a título pessoal, mediante pagamento, submetido à subordinação hierárquica engendrará uma relação trabalhista; a execução de ato que gere comoção social, reputado como socialmente indesejado, poderá ser uma série de coisas: uma ação meramente antissocial, uma imoralidade ou eventualmente um crime. Problematicamente, a operação inversa também não é verdadeira: é possível pensar em uma ação que não gere nenhum desassossego social, não tenha nenhuma lesividade concreta e seja, mesmo assim, um delito. É o caso da mera remessa de valores para o exterior sem comunicação ao Banco Central; a rigor, após

a liberação do teto de valores passíveis de remessa ao estrangeiro, trata-se de mera inobservância de dever administrativo. Não obstante, é tão crime, do ponto de vista conceitual, quanto o mais bárbaro dos homicídios.

Crime não traduz, portanto, um conceito, porém um rótulo, um julgamento, uma atribuição.⁹ Nesse diapasão, na medida em que ele não existe senão como construção jurídico-social, o crime terá seus contornos forçosamente sujeitos ao tempo da sua definição. Mister, porém, reconhecer que há, em sentido amplo, alguma coisa que autoriza denominar de direito penal a castração do estuprador, na China antiga,¹⁰ ou a subtração da vida do homicida, na Suméria. Trata-se, sem dúvida, da resposta dada à transgressão então sentida como particularmente grave, isto é, uma pena, assim entendida aquela sanção que impinja dor ou sofrimento. Essa indissociabilidade entre crime e pena aflictiva, constitui um elemento central da referida racionalidade penal moderna.

Mas nem sempre foi assim. Essa clivagem é fruto de um determinado desenrolar histórico, valendo, portanto, apreender como o que hoje se entende como crime era percebido em momento anterior às distinções entre direito privado e direito público, ou entre infração e delito.

Do mero inadimplemento ao crime: breve história da infração penal

É apenas com a queda do Império romano do Ocidente que uma primeira dicotomia

entre as leis se faria sentir com maior intensidade. Com as sucessivas invasões bárbaras, diversos direitos passaram a coexistir com o romano. Além disso, a Igreja passaria a ter poderes temporais por ocasião da entrega ao papa Estevão II, por Pepino, o breve, em 755, dos territórios lombardos reconquistados. Com isso, o papa teria inclusive “jurisdição penal por delegação soberana, também em relação aos delitos comuns”.¹¹ Nesse contexto, seria preciso separar as leis civis, de um lado, e as leis senhoriais e eclesiásticas, de outro.¹²

Delito, portanto, no direito germânico primitivo, era apenas aquela ação que causava um dano objetivo a uma vítima determinada. Nas palavras de Carl von Bar, “a essência de um crime não é a infração de uma lei formal ou de uma ordem, mas precipuamente a violação de um direito substantivo”. Com isso, está a se realçar duas características fundamentais dessa noção germinal de delito: (i) ela traduz a realização de um dano, de um resultado lesivo e (ii) revela que era fundamentalmente uma relação interpartes e não “a quebra da paz com a comunidade como um todo”.¹³

Como consequência direta dessa primeira concepção de delito, tem-se que à própria vítima incumbia fazer reparar o dano sofrido por meio do instituto da vingança (*Rache*), que tinha menos por objetivo a imposição de dor ou de agonia, servindo antes ao propósito de humilhação do adversário e de seu clã. Seu pano de fundo,

segundo Clarence Ray Jeffery, era a ideia de responsabilidade coletiva: “o clã como um grupo era responsável pelas ofensas de seus membros e pela recolha e pagamento do *wer*”.¹⁴

Diferentemente da concepção moderna de crime, no direito germânico primitivo as partes poderiam (e no mais das vezes de fato conseguiam) obter a paz. E o faziam por meio da composição: “para todos os tipos de lesão a direitos, ordenavam-se verdadeiros catálogos de penalidades (*Büßkataloge*), muitas vezes com minuciosas gradações dentro de cada grupo de delitos”.¹⁵ Na prática, tratava-se da compra do direito de vingança, por meio da quitação do injusto com os bens mais preciosos: armas, cavalos e gado; daí o nome que se lhe deu: *friedensgeld* (dinheiro de paz).

A indistinção entre o que hoje se reconhece como direitos penal e civil também se fazia sentir nos procedimentos judiciais, na lição de Esmein: “o processo criminal não sendo, portanto, mais do que um debate entre dois particulares, nota-se que não era necessário criar para ele uma forma especial de procedimento”.¹⁶ A leitura mais coerente da afirmação do processualista francês parece ser aquela segundo a qual, em não havendo, à época, distinção forte entre os ilícitos, todos eram tratados com um mesmo procedimento, interpartes. A reforçar o argumento, o fato de todas as jurisdições então existentes (senhorial, real e eclesiástica) administrarem, concomitantemente, leis

hoje percebidas como civis e criminais.¹⁷ Tratar-se-ia de um modelo não vertical de judiciário em que a autoridade não remove nem substitui a parte lesada. Uma forma regrada¹⁸ de conduzir uma guerra, cujo sentido não era oposto ao de justiça ou de paz, na lição de Foucault.¹⁹

Esse retrato jurídico inicial vai sofrendo paulatina alteração com o avançar da Idade Média. As três jurisdições mencionadas deixam de apenas coexistir para patrocinar um movimento de expansão umas contra as outras, por motivos econômicos (obtenção do *peacemoney*) e políticos.²⁰ Os teóricos do rei engajavam-se, assim, na elaboração de discursos que o colocassem como representante do interesse comum, a quem incumbia a segurança e a justiça. Importa-se, assim, a perspectiva de um direito imperial diretamente do *corpus juris civilis*: “o rei pode geralmente fazer tudo quanto pertença ao direito imperial”.²¹ Em princípio o rei só tinha jurisdição sobre os domínios reais e apenas se ocupava dos delitos particularmente graves. Com o tempo, todavia, “a lista (de casos reais) se alonga constantemente e não finda jamais”.²²

É nessa época que surge figura até então desconhecida em Roma: a do procurador do rei, o *praeposti in potestatibus nostris*,²³ que representava a porção vítima do rei em cada delito e era também a ele que o autor de um delito deveria reparar (além da vítima). Em se tratando de uma ofensa ao rei, não fazia mais sentido empregar um mesmo rito para as demandas civis e penais, nascendo a ação penal pública e,

via de consequência, uma forma primitiva de Ministério Público.

A concepção de delito sofre, assim, importante inflexão.

Em primeiro lugar, deixa de ser um dano causado a uma vítima específica e passa a ser um ato que, para além do ofendido, atinge o rei. Deixa de ser uma ação, passando a ser uma infração, uma das maiores invenções do pensamento medieval, na opinião de Michel Foucault. Quando o soberano, diretamente ou por meio de seu representante, o procurador, afirma que também ele foi atingido pelo injusto, o ataque passa a ser não mais dirigido a um indivíduo, porém contra a própria lei do Estado.²⁴

O delinquente, por via reflexa, deixa de ser o inimigo do clã para ser o inimigo do rei. Embora sua ação seja dirigida contra um outro sujeito, sua infração (conceito importado do pensamento de Francesco Carrara) é perpetrada contra uma autoridade central que se toma também ela como vítima: “em toda infração há um crime de lesa-majestade e no menor dos criminosos, um pequeno regicida em potencial”.²⁵

Em segundo lugar, não pode mais ser pacificado por meio da composição. Nas palavras de Harry Barnes, “o crime agora visto como uma revolta contra a autoridade pública foi encarado como um desafio aos poderes civil e eclesiástico e uma afronta ao rei. Logo, deveria ser combatido com severidade tremenda”.²⁶ Como efeito, Schmidt²⁷ delinea com clareza tal

inflexão nos reinos germânicos: tome-se como exemplo o *Landfrieden* de 1103, que pune os grandes roubos (superiores a cinco soldos) com a perda das mãos ou dos olhos e os pequenos com penas que incidam sobre a pele ou pêlos.

Com a secularização e unificação da justiça judicial, ensina Álvaro Pires, a expressão lei civil passa a designar o conjunto das leis da República (direito do soberano), em oposição às leis divinas e naturais. Hobbes, no subtítulo do *Leviatã*, assumiria a consciente tarefa de distinguir as leis da república eclesiástica e civil. E a lei penal? Ela seria uma espécie de direito de acompanhamento, no sentido de que cada proibição do direito se faz acompanhar de uma sanção, isto é, de uma lei penal.

Assim, para Pufendorf (1673), o que confere eficácia às leis civis é justamente a sanção penal, sinônima de sanção jurídica, e não de pena aflagrante, em sentido moderno; Hobbes (1649), por sua vez, indica que a lei civil contém duas partes, uma distributiva e outra vindicativa ou pecuniária, “que toca ao criminoso e define as penas devidas a quem transgredir as leis”; por fim, Rousseau, um século depois ainda mantém a afirmação de que “as leis criminais são, no fundo, menos uma espécie de lei do que a sanção de todas as outras”.²⁸

Essa inflexão de mundividência tem impactos decisivos na concepção do direito penal. Em primeiro lugar, o delinquente não é mais o inimigo do rei, porém o inimigo da sociedade: “o criminoso é aquele que danifica, que causa problemas para a

sociedade. O criminoso é o inimigo social (...) é o inimigo interno”.²⁹

Não basta ao inimigo da sociedade, como se passava no direito primitivo, reparar o dano ou pagar pela composição do delito. O sujeito passivo da infração passa a ter importância marginal. No *Leviatã*, Hobbes afirma que “se a lei impõe pagar uma certa soma àquele que cometeu um delito, isso não é apenas a satisfação destinada a reparar o mal que ele cometeu; esse pagamento extingue a acusação da vítima, mas não o crime do ofensor”.³⁰ Mais do que isso, não pode o mal infligido ser menor do que a vantagem advinda do crime: “esse mal não se enquadra na definição de castigo” dado que “é da natureza do castigo ter por fim o de dispor os homens a obedecer à lei”.³¹

Imbuído da guerra contra a criminalidade, assim entendida a agressão ao contrato social, o direito penal passa a ter um estatuto privilegiado. “Com tal missão”, conclui Álvaro Pires, “pode-se compreender que ele (direito penal) seja um pouco rude e mais intransigente que os outros (direitos). E pode-se compreender que ele seja obrigado a punir”.³²

A foz desse pensamento é a racionalidade penal moderna, nos termos apresentados anteriormente. Fomos formados, então, crendo que há um ramo do direito capaz de proteger bens jurídicos importantes, aqueles que permitem a coexistência humana, e que combater os inimigos de maneira eficiente e verdadeira é lhes impor sanções criminais.

Trata-se, porém, de uma falácia.

Outro direito penal é possível³³

Se se toma o direito penal, porém, sob outro prisma, isto é, não como o ramo do direito orientado à imposição de uma pena, e sim como aquele ramo orientado à solução de situações problema, inclusive, mas excepcionalmente por meio da pena, então o processo penal passa a ser vetor de composição de danos de relação, abrindo-se espaço para uma nova semântica da culpabilidade: não mais a reprovabilidade que exclui o sujeito da relação e o incute uma pesada culpa, porém como a assunção de responsabilidade pelo de relação, sustentada pela capacidade de empatia e envolvimento.

Para tanto, poder-se-ia reorganizar os papéis dos atores ofensor, vítima e Estado. Basta que o delito seja compreendido como uma ofensa culpável³⁴ a um bem jurídico, cujo detentor é uma vítima;³⁵ o Estado, representado no sistema de justiça criminal, deixa de ser vítima necessária de todas as infrações, e passa a ser simplesmente o mediador dos contendores rumo a uma solução do conflito. Com isso, deixa de se orientar a uma punição, confundindo-se com (ou mesmo substituindo) a vítima, e passa a se orientar à viabilização da pacificação entre vítima e ofensor.

Qual seria, portanto, a função do sistema de justiça criminal? Viabilizar soluções a situações problema em que a missão do direito penal, como poder, e da dogmática, como ciência, sejam máximas, vale dizer,

em que a manutenção do *status quo*, missão inescapável do direito penal, seja buscada evitando-se o emprego da pena em sentido forte.

Abre-se, conseqüentemente, espaço para que a sanção penal passe a ser concebida em padrões outros que o da imposição de dor. Isso porque o sistema penal deixa de ser orientado à proteção de bens jurídicos (ou prevenção de novos delitos) por meio da pena, porém à viabilização de situações problemáticas inclusive, ainda que excepcionalmente, por meio da pena. O central deixa de ser punir, mas encontrar uma solução que preserve o *status quo*, vale dizer, reafirme que determinado bem jurídico é válido (não porque ele é universalmente importante, mas pela simples circunstância de que compõe aquele grupo de bens jurídicos que o legislador, dentro do marco do Estado democrático de direito, escolheu como particularmente importante) ao mesmo tempo que contemha o poder punitivo estatal.

Quebrado o feitiço que une o delito à pena aflitiva, desaparece o encanto que condiciona o pensamento criminal dentro do marco da privação da liberdade, nascendo a possibilidade de introduzir do hermético direito penal (racionalidade penal moderna) outras soluções encontradas por outros ramos do saber, exemplificativamente, mediação, reparação, perdão, procedimentos restaurativos, penas alternativas, composição, transação etc.

A pena, destituída de qualquer função positiva, como já exposto, passa a coexistir

com outras respostas estatais que, despidas da violência do Estado, podem sim assumir uma função positiva: na medida em que representem uma decisão obtida pelas partes, cujo ponto gravitacional será sempre um direito (que foi ou não, justificadamente ou não, por esse ou aquele autor etc. lesionado), está-se sempre a incutir nos contendores, reciprocamente, por meio de processos dialogais, a validade de um determinado bem jurídico em uma sociedade dada. Dito de outra forma, tais decisões tendem a reforçar a democracia, na medida em que reforçam os contornos, de acordo com a percepção dos próprios contendores, do que seja o Estado democrático de direito. Do ponto de vista individual, como consequência do abandono da busca incessante por um culpado, em prol da busca de um ou mais responsáveis, abre-se espaço para um exercício ético, que poderá também ele reverter em ganhos individuais e sociais, sugerindo nova função positiva.

A culpabilidade, até aqui entendida como mera reprovação, também alcançaria novo *status*, abrindo-se espaço para um modelo de envolvimento em detrimento do atual modelo de expiação, como bem o pondera Beristain.³⁶ Expiar é “reparar, remir (um crime, pecado ou falta) por meio da penitência ou castigo”.³⁷ Essa ideia foi desenvolvida com profundidade por Theodor Reik, para quem o direito penal está baseado em uma dupla função da pena, a saber, satisfazer: (i) uma necessidade inconsciente: “a pena oferece a satisfa-

ção das necessidades inconscientes de punição que leva a um ato proibido”;³⁸ e (ii) uma necessidade de castigo da sociedade: “a pena pacífica também a necessidade de punição da sociedade por meio da identificação inconsciente com o delinquente”.³⁹ É como se a sociedade projetasse, no delinquente, seus próprios crimes e punindo-o, encontrasse paz para seus próprios sentimentos de culpa.

A culpa pode, entretanto, assumir um novo *locus*. É possível valer-se da dimensão reparadora do sentimento de culpabilidade, notadamente em sua versão positiva formulada por Winnicott, sob a denominação de envolvimento, ou seja, “a capacidade de o indivíduo se responsabilizar pessoalmente pela destrutividade que existe dentro dele”. Envolve, afirma Sá, “maior integração dos impulsos contraditórios, maior desenvolvimento do senso de responsabilidade, e não há se falar em angústia ou ansiedade. De fato, ‘sentir-se culpado por’ tem uma conotação diversa de ‘sentir-se responsável por’”, que “sugere capacidade de se envolver, de se colocar no comando dos próprios atos”.⁴⁰ Tal conceito, acrescente-se, não é mera capacidade de responsabilização pelos atos praticados, como sinônimo de autoria. Mais uma vez ensina Sá que se trata:

antes de tudo (d)a capacidade de assumir a responsabilidade pelas pulsões instintivas que os motivaram. Não se trata unicamente de assumir a responsabilidade pela autoria do ataque feito ao outro, ou do furto, mas de assumir a

responsabilidade pelo ódio subjacente ao ataque, pela voracidade subjacente ao furto, à guisa de exemplos.⁴¹

Nos estreitos limites explicitados, pode-se aproximar a ideia de capacidade de envolver-se com aquela de responsabilizar-se, ambas movidas por uma sadia experimentação de culpa. Podem engendrar, da mesma forma, um desejo de reparação, genericamente concebível como um esforço de restauração ao *status quo ante*. Essas linhas gerais podem ser transportadas para o âmbito jurídico-penal, dando ensejo a uma nova semântica da culpabilidade que deixa de ser uma reprovação, uma rejeição, sendo antes, como propõe Dirk Fabricius, “a relação que, através da ação de um indivíduo, perde seu equilíbrio e passa a necessitar o contrabalanço pelo causador do desequilíbrio”. Trata-se de compreendê-la como “dano de relacionamento”, isto é, que o “desequilíbrio resulta da dor, do dano, do mal causado ao outro”.⁴²

OUTROS CAMINHOS DE RESPONSABILIZAÇÃO

Por tudo quanto exposto, o direito penal clássico, repressivo e expiator não desempenhará nenhuma função positiva no sentido de promover uma democrática transição política no Brasil.

Assim, o julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental n. 153, além de correta do ponto de vista dogmático, também se mostra, em meu

sentir, útil no que diz respeito aos impactos político-criminais.

Triste e empobrecedor, porém, seria secundar a ideia de que com a arguição enterram-se as possibilidades de responsabilização pelos bárbaros crimes cometidos durante a ditadura militar no Brasil. Ao contrário, fechada a porta menos rica e interessante, a do direito penal clássico, permanecem escancaradas outras, capazes sim de engendrar responsabilização, isto é, de tornar os agentes e o Estado senhores de seus atos e de suas consequências.

Paul Van Zyl define Justiça de transição como “o esforço para a construção da paz sustentável após um período de conflito, violência em massa ou violação sistemática de direitos humanos”, cujo objetivo seria “processar os perpetradores, revelar a verdade sobre crimes passados, fornecer reparações às vítimas, reformar as instituições perpetradoras de abuso e promover a reconciliação”.⁴³ Esteban Cuya, meu companheiro de mesa no I Seminário Internacional sobre Acesso à Informação e Direitos Humanos, promovido pelo Arquivo Nacional/Memórias Reveladas, chama a atenção para três de seus componentes básicos: a busca da verdade, a aplicação da justiça e a colocação em prática de medidas de reparação.

O direito à verdade como elemento da Justiça de transição

Sustentei aqui que procedimentos que promovam responsabilização (e não expia-

ção) são muito mais efetivos tanto para a conciliação dos contendores, quanto para a promoção de coesão social e respeito aos bens jurídicos.

É premissa inescapável, assim, de qualquer procedimento de responsabilização a fixação de que o fato (que se pretende imputar a alguém) de fato aconteceu e, mais, aconteceu como conseqüência da ação desejada de alguém e não como um fato incontrolável ou natural.

Decisivo, assim, a previsão do Plano Nacional de Direitos Humanos III (PNDH 3), em sua Diretriz 23, de “reconhecimento da memória e da verdade como direito humano da cidadania e dever do Estado”, dentro do Objetivo Estratégico I: “promover a apuração e o esclarecimento público das violações de direitos humanos praticadas no contexto da repressão política ocorrida no Brasil no período fixado pelo artigo 8º do ADCT da Constituição, a fim de efetivar o direito à memória e à verdade histórica e promover a reconciliação nacional”, da seguinte ação programática: a instituição de um grupo de trabalho com a missão de elaborar projeto de lei que institua Comissão Nacional da Verdade “com mandato e prazo definidos, para examinar as violações de direitos humanos praticadas no contexto da repressão política no período mencionado”.

A constituição do grupo de trabalho não deixa dúvidas quanto ao alcance da verdade: não apenas os órgãos comprometidos com a promoção dos direitos humanos terão assento, como também o Ministério

da Defesa, porta-voz das Forças Armadas. Também os órgãos com cujas atividades o grupo de trabalho estabelecerá coordenação: para além daqueles afeitos ao tema, como a Comissão de Anistia, o grupo de trabalho criado pela portaria n. 567/MD, de 29 de abril de 2009, do ministro de Estado da Defesa.

Reunindo em grupo de trabalho – cuja composição certamente se refletirá quando do desenho da Comissão Nacional da Verdade –, representantes, diretos ou indiretos, dos principais grupos sociais que se antagonizaram durante o período do regime militar (note-se que evito propositalmente, nesse momento da análise, termos como oprimido e opressor: quando sentados à mesa para a construção da verdade, devem perder esses rótulos, sob pena de transformar a Comissão em um processo judicial de partes, o que seria lamentável já que, aqui, não se buscam condenados ou condenações, porém uma verdade oficial acerca de fatos).

Essa verdade oficial é, em meu sentir, ponto de partida de qualquer processo de Justiça de transição, e promove, *per se*, justiça.

Muitos militantes de esquerda foram considerados loucos, afetados por síndromes de perseguição, desenvolveram distúrbios psicológicos, muito frequentemente recorrendo ao suicídio. De outro lado, não são poucas as vozes que buscam um abjeto revisionismo histórico, ora buscando identificar os referidos militantes como terroristas, ora abrandando a ditadura brasileira.

É uma questão de justiça oficializar que sob a égide do Estado brasileiro incontáveis crimes foram cometidos em excesso ao que se poderia – de maneira sempre muito frágil e questionável – denominar de crimes políticos. Notadamente, é preciso que haja reconhecimento público, estatal, de que pessoas foram torturadas, sexualmente violentadas, brutalmente assassinadas; é preciso que o Brasil assuma e lamente ter fomentado o desaparecimento forçado de pessoas e a ocultação criminoso de cadáveres.

O reconhecimento do fato, e do erro, é ingrediente sem o qual não se pode promover reconciliação. Do contrário, em torno de que se reconciliariam?

A atribuição de responsabilidade como elemento central da promoção de justiça

O simples escancarar dos fatos, com a divulgação pública dos nomes dos agentes da repressão, promoverá *per se* algum grau de responsabilização.

O controle social – e é disso que falamos, em síntese, quando se fala em aplicação de sanções aos transgressores de normas – mais efetivo sempre foi e sempre será o controle social informal, “qual seja, um vasto, multiforme e organizado sistema de apelos, sanções, prescrições, usos, e estruturas concentrados para dirigir o comportamento de seus membros dentro de normas culturalmente definidas”.⁴⁴

A revelação de que A torturou B submeterá A ao escrutínio público. Ele será desnudado em seus círculos de relação, com especial importância em sua família, como um cri-

minoso de Estado. Terá de se haver com o questionamento de seus netos, amigos, funcionários etc. A mera existência de A impedirá o sucesso dos revisionistas, e manterá viva a sensação de que os torturadores não são entidades abstratas, etéreas, porém pessoas de carne e osso, quando não um vizinho. Avivará o desagradável incômodo de que o mal, ao fim e ao cabo, é infligido, massivamente, por Eichmanns.

Mas há outra dimensão da responsabilização que vem sendo intentada, em meu ver, com muito mais eficiência do que a aplicação da lei penal poderia ter e que, com a fixação da verdade pela Comissão, poderá ser mais amplamente empregada e quiçá, com maior respaldo legal: a declaração de responsabilidade civil dos agentes da repressão.

Em 2008, Janaína, Edson Luís e Maria Amélia de Almeida Teles, César Augusto Teles e Criméia Alice Schmidt de Oliveira ajuizaram ação civil declaratória, com o seguinte pedido: que o general Carlos Alberto Brilhante Ustra fosse oficialmente reconhecido como torturador. A ação foi julgada procedente pelo juiz Gustavo Santini Teodoro, da 23ª Vara Cível de São Paulo, mas posteriormente reformada e cassada.

O sítio institucional do Ministério Público Federal da 3ª Região elenca seis ações de natureza semelhante. Nelas, buscam-se providências cíveis para casos paradigmáticos da violência do Estado militar: DOI-CODI/SP, Manoel Fiel Filho, Ossadas de Perus, Desaparecidos Políticos (IML/DOPS/Prefeitura de São Paulo), Policiais Cíveis no DOI-CODI e Oban.

Infelizmente, a resistência e o conservadorismo do Poder Judiciário também se fazem sentir nesse assunto. Vale, porém, o registro, no caso das Ossadas de Perus, de que o magistrado deferiu pedido de tutela antecipada para reestruturar a Comissão Especial de Mortos e Desaparecidos Políticos, contratar laboratório especializado em realização de exames de DNA, designar equipe de profissionais do IML apenas para tais ossadas, com prazo de trabalho de 180 dias.⁴⁵ A decisão encontra-se com efeitos suspensos, por decisão do Tribunal Regional Federal da 3ª Região.

Por fim, é preciso registrar que já existem importantes iniciativas em curso com vistas à promoção de justiça, no sentido aqui empregado, merecendo destaque a Comissão de Anistia, que vem promovendo, dentre outros, reparação aos perseguidos políticos em geral.

CONCLUSÕES

 Brasil precisa e merece se reconciliar com seu passado.

O simples fato de uma candidata à Presidência da República, presa e torturada no regime militar, ter esse acon-

tecimento usado contra si, com ares de terrorista, mostra como ainda não fizemos nossa lição de casa nesse assunto.

Os instrumentos de Justiça de transição, bastante tardios no Brasil, chegaram em momento tal que o direito penal já não mais pode ser empregado. Do meu ponto de vista, isso não é uma perda, pois o direito penal tem efeito puramente simbólico e não serve nem à responsabilização, nem à reconciliação.

Bem verdade que seria possível pensar em outro direito penal, cujas linhas gerais apresentei aqui. A reconstrução da pena, porém, serviu antes à sensibilização do leitor, à artificialidade em tomar-se o clamor por responsabilização como um clamor por punição.

Acredito que as medidas de busca da verdade, de um lado, e de reparação do outro, seja pela via judicial, seja pela via da Comissão de Anistia, de outro lado, servem com maior eficiência a esse intento, sublinhando desde já o papel decisivo que a Comissão Nacional da Verdade terá na consolidação desse processo.

N O T A S

1. Disponível em: <http://www.memoriasreveladas.arquivonacional.gov.br>. Acesso em: 13 nov. 2010.
2. PERRONE-MOISÉS, Cláudia. Leis de anistia em face ao direito internacional: desaparecimentos e direito à verdade. In: PIOVESAN, Cláudia. *Direitos humanos, globalização econômica e integração regional: desafios do direito constitucional internacional*. São Paulo: Max Limonad, 2002, p. 287.
3. A Assembleia Geral da ONU, na resolução n. 47/133, de 18 de dezembro de 1992, assim definiu o desaparecimento forçado: detenção, prisão ou traslado de pessoas contra a sua vontade, ou privação da liberdade dessas pessoas por alguma outra forma, praticada por agentes governamentais de qualquer setor ou nível, por grupos organizados ou por particulares atuando em nome do governo ou com seu apoio direto ou indireto, com sua autorização ou com seu consentimento, e que se neguem a revelar o destino ou o paradeiro dessas pessoas ou a reconhecer que elas estão privadas da liberdade, subtraindo-as, assim, da proteção da lei.
4. Art. 1º. É concedida anistia a todos quantos, no período compreendido entre 2 de setembro de 1961 e 15 de agosto de 1979, cometeram crimes políticos ou conexos com estes, crimes eleitorais, aos que tiveram seus direitos políticos suspensos e aos servidores da administração direta e indireta, de fundações ligadas ao poder público, aos servidores dos Poderes Legislativo e Judiciário, aos militares e aos dirigentes e representantes sindicais, punidos com fundamento em atos institucionais e complementares.
§ 1º. Consideram-se conexos, para efeito deste artigo, os crimes de qualquer natureza relacionados com crimes políticos ou praticados por motivação política.
5. *Estado de São Paulo*, versão eletrônica de 30 de abril de 2010, um dia após o julgamento pelo Supremo Tribunal Federal.
6. DEBUYST, Christian; DIGNEFFE, Françoise; LABADIE, Jean-Michel; PIRES, Álvaro P. *Histoire des savoirs sur le crime & la peine*. Montreal: De Boeck, 1996, v. 1, p. 4-51.
7. TANGERINO, Davi. *Culpabilidade*. Rio de Janeiro: Campus Elsevier, 2010, p. 36-37.
8. Idem, *ibidem*, p. 13 e ss. O tema foi aprofundadamente tratado.
9. Assim o sugeria, aliás, sua etimologia. Álvaro Pires chama atenção para a semântica da palavra crime, que se origina do vocábulo latino (*crimen*), que significava, em sua origem, decisão judicial. *Crimen*, por sua vez, remonta ao *krimēin* (grego), cuja tradução é julgar, escolher, separar. "A palavra crime não designa diretamente uma ação, um ato ou um comportamento particular, mas, sobretudo, o ato de julgar um comportamento dentro dos contornos de um processo institucional de natureza judiciária" (DEBUYST, Christian et al., op. cit., p. 16-17).
10. ZAFFARONI, Eugenio Raul. *Manual de derecho penal*. Parte general. Buenos Aires: EDIAR, 1999, p. 143.
11. MANZINI, Vincenzo. *Tratato di diritto penale italiano*. 5. ed. Torino: UTET, 1981, t. I, p. 64.
12. SILVEIRA, Renato de Mello Jorge. 170 anos e legislação penal brasileira: as luzes na Constituição de 1824 e no Código Criminal do Império. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, ano 8, v. 32, out.-dez. 2000, p. 167.
13. VON BAR, Carl. *History of continental criminal law*. New York: Augustus M. Kelley, 1968, p. 65.
14. JEFFERY, Clarence Ray. Crime in early English society. *The Journal of Criminal Law, Criminology and Police Science*, Chicago, v. 47, n. 6, mar./abr. 1957, p. 647-666.
15. SCHMIDT, Eberhard. *Einführung in die Geschichte der deutschen Strafrechtspflege*. Göttingen: Vandenhoeck&Ruprecht, 1965, p. 24-25.
16. ESMEIN, A. *Histoire de la procédure criminelle en France: et spécialement de la procédure inquisitoire depuis le XIII siècle jusqu'à nos jours*. Paris: Topos Verlag AG: Vaduz e Librairie Edouard Duchemin, 1882, p. 44.
17. Idem, *ibidem*, p. 3.
18. Tanto era regrada que conhecia limites. Tissot exemplifica que a vingança de um homicídio deveria respeitar a inviolabilidade do domicílio do assassino, barreira que, se franqueada, deveria ser punida com a sanção pecuniária reservada ao homicídio cometido sem premeditação. Havendo indícios de que a vingança tivesse sido premeditada, dobrava-se a reprimenda (ESMEIN, A., op. cit., p. 44).

19. FOUCAULT, Michel. La verité et les formes juridiques. In: _____. *Dits et écrits*. Paris: Gallimard, 1974, t. II, p. 538-646.
20. DEBUYST, Christian et al., op. cit., p. 19-20.
21. ESMEIN, A., op. cit., p. 22.
22. Idem, ibidem, p. 23.
23. Idem, ibidem, p. 8.
24. FOUCAULT, Michel, op. cit., p. 580.
25. FOUCAULT, Michel. *Surveiller et punir: naissance de la prison*. Paris: Gallimard, 1975, p. 57.
26. BARNES, Harry Elmer. *The story of punishment*. Boston: The Stratford Company, 1930, p. 52.
27. SCHMIDT, Eberhard, op. cit., p. 57. Para o caso francês, esclarece Esmein que para o retorno ao *status quo ante* seria preciso a punição rigorosa do inimigo: "o sistema de composições pecuniárias havia desaparecido; os delitos eram, de acordo com sua gravidade, punidos com penas aflictivas cruéis, ou com multas que aproveitavam aos senhores". Cf. ESMEIN, A., op. cit., p. 43.
28. DEBUYST, Christian et al., op. cit., p. 27-30.
29. FOUCAULT, Michel. La verité et les formes juridiques. In: _____. *Dits et écrits*, op. cit., p. 590.
30. DEBUYST, Christian et al., op. cit., p. 37.
31. Idem.
32. Idem, ibidem, p. 48.
33. De maneira mais aprofundada, TANGERINO, Davi, op. cit., p. 216 e ss.
34. Emprega-se a expressão culpável ainda sem definir-lhe conteúdo, que será feito apropriadamente, apenas para evitar a sensação de que dela abrir-se-ia mão.
35. Havendo, portanto, hipóteses em que o Estado venha a ser a vítima direta de um delito, como no caso de delitos tributários.
36. BERISTAIN, A. Aproximación jurídica, criminología, victimológica y teológica a los jóvenes infractores. *Derecho Penal y Criminología*, Bogotá, v. 37, n. 11, p. 127-150, 1989 apud SÁ, Alvaro Augusto de. Algumas ponderações acerca da reintegração social dos condenados à pena privativa de liberdade. In: _____. *Criminologia clínica e psicologia criminal*. São Paulo: RT, 2007, p. 144.
37. AULETE, Caldas. *Dicionário contemporâneo da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Delta, 1964. v. 2.
38. REIK, Theodor. Geständniszwang und Strafbefürfnis. In: MOSER, Tilmann (org.). *Psychoanalyse und Justiz*. Frankfurt: Suhrkamp, 1971, p. 133.
39. Idem, ibidem, p. 133-134.
40. SÁ, Alvaro Augusto de. Privação emocional e delinquência. In: _____. *Criminologia clínica e psicologia criminal*. São Paulo: RT, 2007, p. 73.
41. Idem, ibidem, p. 75.
42. FABRICIUS, Dirk. *Folter und unmeschliche Behandlung in Institutionen: Feldeffekte und Schuldfähigkeit als kriminogene Faktoren*. Hamburg: Merus, 2006, p. 39.
43. VAN ZYL, Paul. Promovendo a justiça transicional em sociedades pós-conflito. *Revista Anistia Política e Justiça de Transição*, n. 1, p. 33, jan.-jun. 2009.
44. HOLLINGSHEAD, A. B. Controle social. In: PIERSON, Donald. *Estudos de organização social*. São Paulo: Martins, 1979, t. II, cap. 23, p. 397.
45. Processo n. 2009.61.00.00.025169-4, 6ª Vara Federal Cível de São Paulo.

R E S U M O

O clamor vivenciado no Brasil com a responsabilização dos agentes estatais pelos crimes cometidos durante a ditadura militar vem sendo entendido sempre como punição por meio do direito penal. A decisão do STF na ADPF n. 153 mostrou que o direito penal não pode mais ser empregado. Sustenta-se ser possível e até mais desejável outros instrumentos de responsabilização.

Palavras-chave: responsabilização; pena; culpa.

A B S T R A C T

The claim for the responsibility of public agents who committed crimes during the Brazilian dictatorship has been usually understood as a claim for criminal responsibility. The Supreme Court decision based on the ADPF n. 153 showed, however, that criminal law is no longer an option due to the amnesty pardon that was granted in 1979. I here sustain that it is both, possible and desirable, to use other instruments of responsibility in the civil realm.

Keywords: responsibility; penalty; guilt.

R E S U M É N

El grito vivió en Brasil para la rendición de cuentas de los funcionarios estatales por delitos cometidos durante la dictadura militar siempre ha sido entendida como un castigo a través de la ley penal. La decisión de la Suprema Corte en ADPF n. 153 mostraron que el derecho penal ya no puede ser empleado. Se afirma que es posible y deseable para la mayoría de los demás instrumentos de rendición de cuentas.

Palabras claves: rendición de cuentas; pena; culpa.

Paulo Abrão

Especialista em Direitos Humanos e Processos de Democratização
pela Universidade do Chile. Doutor em Direito pela PUC-Rio.
Presidente da Comissão de Anistia do Ministério da Justiça do Brasil.

A Lei de Anistia no Brasil

As alternativas para a verdade e a justiça

1. BREVÍSSIMO PANORAMA SOBRE A JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO NO BRASIL

O processo de Justiça de transição após experiências autoritárias compõe-se de pelo menos *quatro dimensões fundamentais*: a reparação; o fornecimento da verdade e construção da memória; a regularização da justiça e o restabelecimento da igualdade perante a lei; e a reforma das instituições perpetradoras de violações contra os direitos humanos.¹

O Brasil possui estágios diferenciados na implementação de cada uma destas dimensões e muitas medidas têm sido tardias em relação a outros países da América Latina.²

A principal característica do processo de Justiça de transição no Brasil é a de que as medidas de reparação têm sido o eixo estruturante da agenda que procura tratar do legado de violência da ditadura militar de 1964-1985.³ Com implantação gradativa, a gênese do processo de reparação brasileiro ocorreu ainda durante o regime autoritário. A reparação aos perseguidos políticos é uma conquista jurídica presente desde a promulgação da Lei de Anistia brasileira (lei n. 6.683, de 1979) – marco legal fundante da transição política brasileira –, que previu, para além do perdão aos crimes políticos e conexos, medidas de reparação como, por exemplo, a restituição de direitos políticos e o direito de

reintegração ao trabalho para servidores públicos afastados arbitrariamente. É fundamental compreender que a Lei de Anistia no Brasil é fruto de uma reivindicação popular⁴ e constitui-se também em um ato de reparação.

A reparação não se limitou à dimensão econômica.⁵ As leis prevêem outros direitos como a declaração de “anistiado político”,⁶ a contagem de tempo para fins de aposentadoria, o retorno a curso em escola pública, o registro de diplomas universitários obtidos no exterior, a localização dos restos mortais dos desaparecidos políticos, dentre outros direitos.⁷ Desde 2007, a Comissão de Anistia realiza atos públicos de Pedidos de Desculpas aos ex-perseguidos políticos.

A par disso, podem-se identificar pelo menos três vantagens no processo transicional brasileiro, a partir da pedra angular da reparação: (a) o fato de que o trabalho das Comissões de Reparação⁸ tem revelado histórias e aprofundado a consciência da necessidade de que as violações sejam conhecidas, com impacto positivo para a promoção do *direito à verdade*; (b) ainda, os próprios atos oficiais por parte do Estado de reconhecimento de lesões graves aos direitos humanos, produzidos por essas comissões, somados à instrução probatória que os sustentam, têm servido de fundamento fático para as (poucas) iniciativas judiciais no plano interno; e no plano externo a ação junto à Corte Interamericana de Direitos Humanos,⁹ incentivando, portanto, o *direito à justiça* num

contexto em que as evidências da enorme maioria dos crimes já foram destruídas; (c) finalmente, temos que o processo de reparação está dando uma contribuição significativa para o avanço sustentado das políticas de memória, seja pela edição de obras basilares, como o livro-relatório *Direito à verdade e à memória*, que consolida oficialmente a assunção dos crimes de Estado, seja por ações como as Caravanas da Anistia,¹⁰ o projeto Marcas da Memória e o projeto do Memorial da Anistia,¹¹ que, além de funcionarem como políticas de *reparação individual e coletiva*, possuem uma bem definida dimensão de *formação de memória*.

As reformas das instituições têm sido uma tarefa constante e são levadas a cabo por um conjunto de mudanças estruturais implantadas em mais de 25 anos de governos democráticos.¹² Vale registrar que há inegável institucionalização da participação política e da competência política com efetiva alternância no poder de grupos políticos diferenciados brasileiros, crescentes mecanismos de controle da administração pública e transparência, além de reformas significativas no sistema da Justiça. Ainda aguarda-se, por exemplo, uma ampla reforma das Forças Armadas e dos sistemas de segurança pública.

Já na *dimensão do fornecimento da verdade e construção da memória* percebem-se avanços,¹³ mas ainda são sonegados da sociedade os arquivos específicos dos centros de investigação e repressão ligados diretamente às Forças Armadas.¹⁴ Até hoje

não se pode identificar e tornar públicas as estruturas utilizadas para a prática de violações aos direitos humanos, suas ramificações nos diversos aparelhos de Estado e em outras instâncias da sociedade. Também não foram discriminadas as práticas de tortura, morte e desaparecimento, para encaminhamento das informações aos órgãos competentes, além de os familiares estarem sem informações sobre os restos mortais dos desaparecidos políticos.

De todo modo, algo marcante do caso brasileiro é, sem dúvida, o não desenvolvimento da dimensão *da regularização da justiça e restabelecimento da igualdade perante a lei*, entendida como restabelecimento substancial do Estado de direito, com a devida proteção judicial às vítimas e a consecução da obrigação do Estado em investigar e punir crimes, sobretudo as violações graves aos direitos humanos. Tudo isso acompanhado da formulação de uma narrativa oficial dos fatos coerente com os acontecimentos para a desfeita de falsificações ou revisionismos históricos.¹⁵

2. A EFICÁCIA DA LEI DE ANISTIA NO BRASIL: UMA ANÁLISE DAS RAZÕES DA NÃO RESPONSABILIZAÇÃO JUDICIAL DOS PERPETRADORES DE GRAVES VIOLAÇÕES AOS DIREITOS HUMANOS DURANTE A DITADURA MILITAR (1964-1985)

Quais poderiam ser as razões que levam a Lei de Anistia no Brasil a ser eficaz ao longo do tempo e impedir os processamentos judiciais dos crimes cometidos pelo Estado?

Para fazer esta análise, importam sobremaneira dois conjuntos de fatores: os de *natureza jurídica* e os de *natureza política*, sabendo que, como bem assevera Teitel, “sempre houve um contexto político para a tomada de decisões sobre justiça de transição”.¹⁶ Por isso, cabe verificar como determinadas pretensões políticas e culturas jurídicas operam fora do marco constitucional que estabelece a relação entre direito e política,¹⁷ criando espaços de “vazios de legalidades”, onde a impunidade do autoritarismo se mantém enfeza ao novo Estado de direito.

Fazer a análise do desenvolvimento da justiça transicional em um contexto concreto nada mais é do que verificar as estratégias de mobilização pró-justiça empregadas por um conjunto de atores e o êxito que estas estratégias tiveram para vencer obstáculos postos, tanto na esfera política quanto na jurídica, por outros atores ligados ao antigo regime, que pretendem conservar em alguma medida sua base de legitimidade social e, para tanto, obstaculizam as medidas de justiça. É nesse sentido que Filipinni e Margarrell afirmam que “o êxito de uma adequada transição depende do correto planejamento das ações, observando todos os componentes do processo”.¹⁸

O restabelecimento do Estado de direito dá-se de forma combinada: pelo estabelecimento de garantias jurídicas mínimas para o futuro e, ainda, pela reparação e justiça em relação às violações passadas. Zalaquett destaca que “Los objetivos éticos y medidas (...) deben cumplirse enfren-

tando las realidades políticas de distintas transiciones. Estas imponen diferentes grados de restricción a la acción de las nuevas autoridades”.¹⁹ No caso brasileiro, como se pode verificar, as medidas de abrangência temporal retroativa, como a investigação de crimes passados, enfrentaram de forma mais marcada as restrições políticas do antigo regime por atingirem diretamente a seus membros, enquanto as medidas de reparação às vítimas e garantia de direitos futuros se mostraram mais eficientes em romper o cerco político, na medida em que não afetavam de forma direta os membros do antigo *status quo* e as limitações que estes impuseram à transição quando ainda estavam no poder.

2.1 Razões de ordem política

Podemos identificar pelo menos três causas estruturantes que veremos a seguir.

2.1.1 O contexto histórico da transição: o controle do regime e a luta pela anistia

O processo transicional brasileiro caracteriza-se, primeiramente, por um forte controle do regime, a tal ponto que Samuel Huntington classifica a transição brasileira, conjuntamente com a espanhola, como uma “transição por transformação”²⁰ e afirma que “a genialidade da transformação brasileira é o fato de ser virtualmente impossível dizer até que ponto o Brasil deixou de ser ditadura para tornar-se democracia”.²¹ Esse forte controle do regime sobre a democracia insurgente nasce juntamente com o próprio movimento de abertura, simbolicamente aludido com a

aprovação da Lei de Anistia em 1979, e se estende pelo menos até 1985, quando as forças políticas que sustentaram a ditadura, mesmo sob forte pressão popular, impedem a aprovação da emenda constitucional em favor da realização de eleições diretas para presidente. Nas eleições indiretas de 1985, o candidato das oposições democráticas, Tancredo Neves (PMDB), alia-se a um quadro histórico do antigo partido de sustentação da ditadura para ser seu vice-presidente, José Sarney (ex-ARENA, deixa o PDS para se filiar ao PMDB), o que resultou em uma chapa vitoriosa na eleição indireta e representou um espaço de conciliação entre a oposição institucionalizada e antigos setores de sustentação do regime.

No Brasil, ocorreu uma “transição sob controle”,²² em que os militares apenas aceitaram a “transição lenta, gradual e segura” a partir de uma posição de retaguarda no regime, delegando aos políticos que os defendiam a legitimação da transição em aliança com a elite burocrática e política que emergiu do regime e orientou a conciliação com a maior parte da oposição legal. Em decorrência, procurou-se impor burocraticamente um conceito de perdão por meio do qual os ofensores perdoariam os ofendidos, o que limitou a adesão subjetiva à reconciliação, tentando-se transformar a anistia em processo de esquecimento, como se isso fosse possível.

A ditadura brasileira valeu-se de dois mecanismos-chave para garantir um nível de legitimidade suficiente a fim de manter

este controle sobre a transição: os divididos políticos da realização de um projeto de nação desenvolvimentista que, por um longo período (o chamado “milagre econômico”) alçou o país a níveis de desenvolvimento relevantes²³ e, ainda, a construção semântica de um discurso do medo, qualificando como “terroristas” os membros da resistência armada, e de “colaboradores do terror” e “comunistas” os opositores em geral. Será graças à adesão social a esse discurso fundado no medo do caos e na necessidade de progresso econômico que se desenvolverá o argumento dos opositores como inimigos e, posteriormente, da anistia como necessário pacto político de reconciliação recíproca, sob a cultura do medo e ameaça de uma nova instabilidade institucional ou retorno autoritário.

Durante a luta pela anistia, a sociedade mobilizou-se fortemente pela aprovação de uma lei de anistia “ampla, geral e irrestrita”, ou seja: “para todos os presos políticos, inclusive os envolvidos na luta armada e crimes de sangue”.²⁴ O movimento pela anistia passa a significar a volta à cena pública das manifestações, passeatas e reivindicação de direitos, funcionando como meio de induzir o despertar de uma sociedade oprimida, que volta lentamente a naturalizar a participação cívica.

Inobstante esta luta, a proposta da sociedade foi derrotada no Congresso Nacional restando aprovado o projeto de lei de anistia “restrita” oriundo do governo militar.²⁵ O elemento do controle do regime volta a se fazer presente nesse momento, uma

vez que um terço do Congresso Nacional era composto pelos chamados “senadores biônicos”, parlamentares indicados pelo próprio Poder Executivo. É nesse período de abertura que se passa a construir, por meio de um Judiciário tutelado pelo controle do Poder Executivo, a tese da “anistia bilateral”.

Com a crescente evidenciação de que muitos desaparecimentos e mortes eram produto da ação estatal, cresceu a pressão social pelas investigações dos delitos, o que levou o Judiciário – ressalte-se: controlado pelo regime – a sistematicamente ampliar interpretativamente o espectro de abrangência da lei, passando a considerar “conexos aos políticos” os crimes dos agentes de Estado e, ainda, a aplicar a lei até para crimes ocorridos pós-1979, fora da validade temporal da lei (como para os responsáveis pelo caso Riocentro em 1980), sob o manto do princípio da “pacificação nacional”.

Com o passar dos anos, o lema da anistia “ampla, geral e irrestrita” para os perseguidos políticos, clamada pela sociedade organizada e negada pelo regime, passou a ser lido como uma anistia “ampla, geral e irrestrita” para “os dois lados”, demonstrando a força de controle do regime, capaz de apropriar-se do bordão social para convertê-lo em fiador público de um suposto “acordo político” entre subversivos e regime, a fim de iniciar a abertura democrática. É insurgindo-se contra o falseamento histórico de se afirmar que a anistia defendida pela sociedade abarcaria os crimes de agentes de Estado que Greco assevera que:

Na luta pela anistia ampla, geral e irrestrita, a iniciativa política está com a sociedade civil organizada, não com o Estado ou com a institucionalidade – os sujeitos ou atores principais são os militantes das entidades de anistia, os exilados e os presos políticos. O *locus* dessa iniciativa, o lugar de ação e do discurso ou, melhor ainda, o lugar da história, é a esfera instituinte do marco de recuperação da cidade enquanto espaço político – é esse o ponto de fuga a partir do qual essa história deve ser lida, em contraposição ao espaço instituído ou à esfera do institucional.²⁶

A tese da anistia recíproca, construída pelo regime militar e fiada por sua legitimidade e poder ao longo da lenta distensão do regime, viria a ser convalidada, ainda, de forma expressa pelo Judiciário democrático e de forma tática pela própria militância política, que acabou, ao longo dos anos que seguiram a democratização, deixando de acionar o Judiciário para que este tomasse providências em relação aos crimes do passado.²⁷

2.1.2 A atuação do Poder Judiciário: a ditadura “legalizada”

Como visto, é o Judiciário que aceita a tese de que todos os crimes do regime seriam conexos aos crimes da resistência (como se estas precedesse àqueles), e consagra formalmente a tese jamais expressa no texto legal de que um entendimento entre “os dois lados” havia gerado o consenso necessário para a tran-

sição política brasileira. Essa constatação permite vislumbrar outra característica político-institucional importante da ditadura e da transição brasileira: o Judiciário aderiu ao regime.

A tabela comparativa, na próxima página, produzida por Anthony Pereira para seu estudo comparado entre Brasil, Argentina e Chile é ilustrativa de como cada um dos três regimes procurou “legalizar” sua ditadura através de atos ilegítimos de Estado.

Percebe-se que, embora as medidas de exceção sejam muito próximas nos três países comparados, é no Brasil que existe a maior participação de civis no processo, verificando-se a presença destes nas cortes militares, bem como a adesão dos juízes à legalidade do regime, o que fica expresso no número de expurgos do Judiciário brasileiro, infinitamente inferior ao do Judiciário argentino.

Comparando especificamente Brasil e Chile, Pereira verifica outra importante questão: enquanto no Chile os promotores eram membros das Forças Armadas, no Brasil eram civis nomeados pelo regime.²⁸ A adesão dos civis ao regime militar brasileiro, sobremaneira em função do projeto econômico por eles apresentado, mas também pela ideologia defendida, tem uma faceta especial no Judiciário e nas carreiras jurídicas, haja vista que este espaço institucional, por suas características singulares, poderia ser um último anteparo de resistência da sociedade à opressão e de defesa da legalidade,

porém, na prática, verificou-se serem raros os magistrados que enfrentaram o regime.²⁹

A ausência de um processo de depuração do Poder Judiciário pós-ditadura permitiu que ali se mantivesse viva uma mentalidade elitista e autoritária, uma vez que as alterações culturais passaram a ocorrer de modo muito lento, com o acesso de novos membros à carreira por via de concursos públicos, como previsto na Constituição democrática. Apenas ilustrativamente, insta referir que o último ministro da Suprema Corte indicado pela ditadura militar afastou-se do cargo apenas em 2003, passados quinze anos da saída do poder do último ditador, em função não de um afas-

tamento, mas sim de sua aposentadoria. Isso permitiu que, nas carreiras jurídicas brasileiras, sobrevivesse uma mentalidade conservadora que, parcialmente, se mantém transgeracionalmente.

Como se verá adiante nas razões jurídicas para a não apuração dos crimes de Estado, a percepção do Judiciário sobre o que foi a ditadura, a anistia e como estas se relacionam com o Estado de direito será fundamental para a tomada de uma decisão política pela não implementação da justiça por meio dos tribunais, sendo suficiente para este momento apenas a alusão a esta característica política relevante da formação do Judiciário brasileiro pré-1988.

Características da legalidade autoritária no Brasil, Chile e Argentina			
Características	Brasil (1964-1985)	Chile (1973-1990)	Argentina (1976-1983)
Declaração de estado de sítio à época do golpe	não	sim	sim
Suspensão de partes da antiga Constituição	sim	sim	sim
Promulgação de nova Constituição	sim	sim	não
Tribunais militares usados para processar civis	sim	sim	não
Tribunais militares totalmente segregados dos civis	não	sim	sim
<i>Habeas corpus</i> para casos políticos	1964-1968 1979-1985	não	não
Expurgos da Suprema Corte	algumas remoções e aumento do número de juízes	não	sim
Expurgos no restante do Judiciário	limitado	limitado	sim
Revogação da inamovibilidade dos juízes	sim	não	sim
Fonte: PEREIRA, Anthony. <i>Repressão e ditadura: o autoritarismo e o Estado de direito no Brasil, Chile e Argentina</i> . São Paulo: Paz e Terra, 2010, p. 58.			

2.1.3 Os movimentos sociais pós-1988 e o efeito do tempo na Justiça transicional

Um último fator relevante para o entendimento das raízes políticas do estado de impunidade no Brasil diz respeito à própria atuação da sociedade civil, ao longo dos anos pós-democratização. Como visto, foi a sociedade civil quem mobilizou as forças necessárias para impor ao governo a concessão de anistia aos perseguidos políticos (mesmo não tendo sido a anistia por eles desejada). Ocorre que, especialmente após a aprovação da Constituição, as pautas tradicionais dos movimentos de direitos humanos, relacionadas à luta por liberdade política, são substituídas pelos “movimentos sociais de novo tipo”, caracterizados mais por criticar déficits estruturais dos arranjos institucionais e menos por propor alternativas de natureza política global.³⁰

A arena política pós-1988, com a entrada em vigor da nova Constituição democrática, caracterizou-se fortemente pelo surgimento de novos movimentos sociais atuantes em pautas antes não priorizadas ou sufocadas, como a reforma agrária, os direitos de gênero, o direito a não discriminação em função de etnia, os direitos das crianças e dos adolescentes, o movimento ambiental, os direitos dos aposentados e idosos, deficientes físicos e assim por diante. Desta feita, a pauta da sociedade civil fragmentou-se amplamente, considerando tanto o “atraso reivindicatório” produzido pelos anos de repressão, quanto por um realinhamento desses movimen-

tos com os atores internacionais em suas temáticas.

A luta por Justiça de transição no Brasil não consta da pauta desses novos movimentos sociais, ficando adstrita ao movimento dos familiares de mortos e desaparecidos políticos, sempre atuante e relevante, porém restrito a um pequeno número de famílias, e ao movimento por reparação, capitaneado sobremaneira pelo movimento dos trabalhadores demitidos ou impedidos de trabalhar durante a ditadura, em função do exercício de seu direito de associação. Da luta do primeiro movimento surge a lei n. 9.140/1995 que reconhece as mortes e desaparecimentos de opositores do regime, reparando as famílias, e da luta do segundo grupo, a lei n. 10.559/2002, que estabelece as medidas reparatórias para os demais atos de exceção.

Sem dúvida nenhuma, a pressão social é o pilar central para a implementação de medidas transicionais, especialmente em um contexto como o brasileiro, em que uma transição por transformação ocorre dentro de uma agenda que tende a focar-se na reconquista das eleições livres. Avaliando essa questão, Teitel afirma que “a sociedade civil joga um grande papel em manter esse debate (da Justiça de transição) vivo, em seguir dizendo que é necessário mais do que simplesmente eleições para que uma transição seja completa”.³¹

No Brasil, em função do controle da agenda da transição pelo regime, articulada com a insurgência de novas pautas sociais e o pouco êxito do movimento de vítimas em

agregar apoios mais amplos na sociedade, a questão da responsabilização acabou secundarizando-se em relação a outras reivindicações sociais que passaram a ser assumidas institucionalmente por órgãos como o Ministério Público.

Agrega-se ainda a este fato outra variante, destacada por Zalaquett: “após um processo gradual de abertura política, as piores violações tornam-se parte de um passado relativamente distante e existe certa medida de perdão popular”.³² A soma do fator tempo com a baixa articulação social criam um obstáculo político de grande relevância para o não avançar da dimensão da justiça no Brasil.

É similar o diagnóstico de Catalina Smulovitz, que comparando o caso brasileiro ao caso argentino destaca pelo menos três distinções-chave que importam em diferentes conformações políticas para a realização de julgamentos por violações aos direitos humanos durante os regimes de exceção. Iniciando pelo já referido fato do regime brasileiro ter controle da agenda política da transição, diferentemente do que ocorreu na Argentina, com a derrota militar dos ditadores na Guerra das Malvinas/Falkland; somando-se a questão da maior densidade de reivindicação social sobre o tema na Argentina que no Brasil e, por fim, do maior lapso de tempo transcorrido entre as violações mais graves e o restabelecimento democrático no Brasil.³³ Os ditadores brasileiros conseguiram construir uma “estratégia de saída” que lhes garantisse a impunidade por vias

políticas, diferentemente do que ocorreu na Argentina:

A intensificação dos conflitos intramilitares, que se produziu como consequência da derrota das Malvinas, impôs às Forças Armadas grandes dificuldades para um consenso interno acerca de um plano de saída global. Contudo, os obstáculos que o Poder Executivo encontrou para impor sua autoridade perante a sociedade e as próprias Forças Armadas não impediu que ele mesmo intentasse administrar politicamente a retirada do poder.³⁴

De toda forma, vale registrar que mesmo diante da baixa intensidade dos níveis de mobilização, comparativamente aos similares casos argentino ou chileno, deve-se ao movimento social dos familiares dos mortos e desaparecidos e aos movimentos dos demitidos por perseguição política os existentes avanços no rumo à responsabilização por meio das próprias comissões de reparação, mesmo que de forma difusa. Essa mobilização alcançou o nível de obrigar as Forças Armadas a saírem da posição que Cohen define como de “negação literal”, em que o perpetrador da violação defende-se da imputação de responsabilidade desde uma “desmentida lacônica de que ‘nada ha sucedido’”.³⁵

2.2 O estágio atual da mobilização social

O cenário da baixa amplitude de demandas por justiça transicional começa a se alterar com a aprovação da lei n. 10.559/2002 prevendo a responsabilidade

do Estado por todos os demais atos de exceção que não “morte ou desaparecimento”. A partir desse momento, para além da atuação intensa e histórica do movimento de familiares mortos e desaparecidos e dos Grupos Tortura Nunca Mais, especialmente do Rio de Janeiro e de São Paulo, e do Movimento de Justiça e Direitos Humanos do Rio Grande do Sul (em especial nas perseguições no Cone Sul e Operação Condor), emergem novas frentes de mobilização segundo pautas amplas da Justiça de transição. Entre esses grupos, estão aqueles vocacionados para a militância pelo direito à reparação, como a Associação 64/68 do Estado do Ceará, a Associação dos Anistiados do Estado de Goiás, o Fórum dos Ex-Presos Políticos do Estado de São Paulo, a ABAP (Associação Brasileira de Anistiados Políticos), a ADNAM (Associação Democrática Nacionalista de Militares), a CONAP (Coordenação Nacional de Anistiados Políticos) e dezenas de outras entidades vinculadas aos sindicatos de trabalhadores perseguidos políticos durante as grandes greves das décadas de 1980.

Em momento mais recente, a novidade é a incorporação das pautas mais amplas nos marcos do conceito de “Justiça de transição” – a defesa da responsabilização dos agentes torturadores, a defesa da instituição de uma Comissão da Verdade, a defesa da preservação do direito à memória e do direito à reparação integral –, inclusive por diferentes organizações como os Grupos Tortura Nunca Mais da Bahia, Paraná e Goi-

ás e novas organizações e grupos sociais, tais como os Amigos de 68, os Inquietos, o Comitê Contra a Anistia dos Torturadores ou a Associação dos Torturados na Guerrilha do Araguaia. Um destaque especial deve ser concedido à perspectiva ampliada e sistematizada do trabalho do Núcleo de Memória Política do Fórum dos Ex-Presos Políticos de São Paulo que vem desenvolvendo muitas iniciativas não oficiais de preservação da memória e de busca da verdade (seminários, exposições, publicações, homenagens públicas, atividades culturais e reuniões de mobilização em torno da Justiça de transição).³⁶

É este novo cenário que leva ao ressurgimento da pauta transicional na agenda política brasileira, apresentada agora como um assunto de interesse coletivo da democracia, e não como um interesse visto apenas como privado por parte daqueles lesados diretamente pelo aparelho da repressão. Com o reaquecimento desta pauta, as limitações jurídicas voltam a ser objeto de amplo questionamento social, como se demonstrará a seguir.

2.3 Razões de ordem jurídica: a cultura jurídica prevalecente e a decisão do Supremo Tribunal Federal sobre o alcance da Lei de Anistia

Atualmente, o principal obstáculo jurídico é a interpretação dada à Lei de Anistia pelo Judiciário da ditadura, recentemente reiterada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) democrático por meio do julgamento da Ação de Descumprimento de Preceito

Fundamental n. 153 (ADPF n. 153),³⁷ num fato que corrobora a tese da sucessão intergeracional de leituras não democráticas sobre o Estado de direito no Brasil.

Como levantado anteriormente, o Poder Judiciário sucessivamente ampliou o espectro de aplicação da Lei de Anistia, primeiro quanto ao objeto, usando a tese de que a lei fora bilateral para também anistiar membros do regime, depois no tempo, estendendo-a para fatos posteriores a 1979.

No caso da ADPF n. 153, a decisão do STF, em apertada síntese, reconheceu como legítima a interpretação dada à lei, fundamentando-se na ideia de que a anistia surgiu de um pacto bilateral e, ainda, constituiu-se em pilar da democratização e do Estado de direito no Brasil. Desta feita, a Suprema Corte reconheceu no regime iniciado após o golpe de Estado em 1964 os elementos essenciais de um Estado de direito e considerou legítimo o suposto pacto político contido na Lei de Anistia, que mesmo sendo medida política teria o condão de subtrair um conjunto de atividades delitivas da esfera de atuação do Poder Judiciário, cujo efeito prático é a negação do direito à proteção judicial aos cidadãos violados em seus direitos fundamentais pelo regime militar.

Nesse sentido, manifestou-se o ministro relator do caso na Corte, Eros Roberto Grau, ao afirmar que “toda a gente que conhece a nossa história sabe que o acordo político existiu, resultando no texto da lei n. 6.683/1979”, aclamando a tese da pacifi-

cação nacional por meio do esquecimento, reiterando a semântica autoritária de equiparar resistência e terrorismo e considerando as supostas “partes” em conflito como simétricas e dotadas de igual legitimidade. O ministro ainda indaga: “o que se deseja agora em uma tentativa, mais do que de reescrever, de reconstruir a história? Que a transição tivesse sido feita, um dia, posteriormente ao momento daquele acordo, com sangue e lágrimas? Com violência?”.³⁸

Um conjunto de ministros entendeu que a lei positiva, mesmo que abominável por encobrir a tortura, teria sido útil à reconciliação nacional e, ainda, teria esgotado seus efeitos, sendo um ato jurídico agora perfeito. Apenas dois ministros da Corte, Ricardo Lewandowski e Carlos Ayres Brito, votaram pela procedência da ação da OAB, por entender que a anistia à tortura e a crimes de lesa-humanidade seria não apenas inconstitucional como também contrária ao direito internacional, e que a tese da anistia bilateral seria falha, haja vista que anistias aos “dois lados” num mesmo ato não anularia o fato de no ato o regime estar anistiando a si próprio.

Inobstante, o grande fato é que a decisão do STF torna a lei de 1979 formalmente válida no ordenamento jurídico brasileiro, estabelecendo uma continuidade direta e objetiva entre o sistema jurídico da ditadura e o da democracia, vedando de forma peremptória a investigação de ilícitos penais que tenham ocorrido e se esgotado entre 1961 e 1979. Se até a decisão da Corte ainda se tratava a Lei de

Anistia como um obstáculo jurídico a se superar para a obtenção de responsabilização penal de determinados delitos, da decisão em diante tal possibilidade restou muito restrita, de modo que hoje a decisão da Suprema Corte é, sem dúvida, o maior obstáculo jurídico para o avanço da Justiça de transição no país.

3. ALTERNATIVAS PARA A VERDADE E A JUSTIÇA NO BRASIL

Por todo o exposto, ao buscar conclusões sobre a Justiça de transição no Brasil partimos da convicção de que a reparação é o eixo estruturante das estratégias sociais para obtenção de avanços, e de onde se construíram importantes processos de elucidação histórica. É o processo de reparação que tem possibilitado a revelação da verdade histórica, o acesso aos documentos, o registro dos testemunhos dos perseguidos políticos e a realização dos debates públicos sobre o tema.

Não obstante, é flagrante que os dois grandes desafios por enfrentar na transição brasileira são a verdade e a justiça. Do ponto de vista ético, a revelação do passado e o processamento dos crimes mostram uma sinalização ao futuro de não repetição do ocorrido, enquanto do ponto de vista estratégico entende-se que a combinação entre anistias a um determinado conjunto de condutas, cumulada com julgamento seletivo para determinadas outras (os crimes de lesa-humanidade), permite um maior avanço democrático e dos direitos

humanos, aplicando-se prescritivamente aquilo que Payne e outros identificaram empiricamente e descreveram como o modelo do “equilíbrio da justiça”.³⁹

No sentido de promover a verdade, a maior possibilidade atualmente concentra-se na instituição de uma Comissão da Verdade. Após recente debate público, em processo de conferência nacional com delegados de todo o país, a proposta de criação de uma Comissão da Verdade foi incluída no Plano Nacional de Direitos Humanos e um grupo de trabalho, especialmente designado pelo presidente da República, formulou o projeto encaminhado pelo governo ao Congresso Nacional. Se aprovado, o projeto criará uma Comissão com as características do quadro na página seguinte.

As alternativas de justiça hoje concentram-se em duas possibilidades: o acionamento dos tribunais internacionais e a utilização da justiça nacional para aquilo que foge à decisão do STF.

No cenário internacional, a Corte Interamericana de Direitos Humanos é, certamente, o *locus* a ser acionado como forma de “driblar” a Lei de Anistia de 1979. Inobstante, importa pontuar que a Corte não possui meios para promover punições efetivas, apenas recomendando ao Estado condenado que investigue, puna e repare a violação, coisa que poderá novamente esbarrar na Justiça brasileira, inserindo a decisão internacional no círculo vicioso da cultura de nosso Judiciário. De toda sorte, a condenação em cortes internacionais, como ocorreu

no caso Gomes Lund x Brasil junto à Corte Interamericana de Direitos Humanos, cumpre o papel de mobilizar a sociedade e, ainda, de pressionar o Judiciário para que corrija seus próprios erros, notoriamente no que diz respeito à concessão de anistia a violações graves contra os direitos humanos. O Estado brasileiro

tem o dever de implementar na íntegra a decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso Araguaia.

No plano nacional, resta a possibilidade de buscar justiça para além das bordas da decisão do STF. A priori, seguem abertas as seguintes possibilidades após a decisão da Corte: (a) a apuração de

Comissão da Verdade (PL n. 7.376/2010)	
Objetivos da Comissão	<ul style="list-style-type: none"> • Examinar e esclarecer as graves violações de direitos humanos praticadas entre 1946 e 1988. • Produzir relatório final.
Número de membros	Sete (7), designados pelo presidente da República.
Duração do mandato dos membros	Para todo o processo, que termina com a publicação do relatório.
Mandato da Comissão	<ul style="list-style-type: none"> • Esclarecer os fatos e as circunstâncias dos casos de graves violações de direitos humanos ocorridas no Brasil entre 1946 e 1988. • Promover o esclarecimento circunstanciado dos casos de torturas, mortes, desaparecimentos forçados, ocultação de cadáveres e sua autoria, ainda que ocorridos no exterior. • Identificar e tornar público as estruturas, os locais, as instituições e as circunstâncias relacionados à prática de violações de direitos humanos, suas eventuais ramificações nos diversos aparelhos estatais e na sociedade. • Encaminhar aos órgãos públicos competentes toda e qualquer informação obtida que possa auxiliar na localização e identificação de corpos e restos mortais de desaparecidos políticos. • Colaborar com todas as instâncias do poder público para apuração de violação de direitos humanos. • Recomendar a adoção de medidas e políticas públicas para prevenir violação de direitos humanos, assegurar sua não repetição e promover a efetiva reconciliação nacional. • Promover, com base nos informes obtidos, a reconstrução da história dos casos de grave violação de direitos humanos, bem como colaborar para que seja prestada assistência às vítimas de tais violações.
Poderes e faculdades da Comissão	<ul style="list-style-type: none"> • Receber testemunhos, informações, dados e documentos que lhe forem encaminhados voluntariamente, assegurada a não identificação do detentor ou depoente, quando solicitado. • Requisitar informações, dados e documentos de órgãos e entidades do poder público, ainda que classificados em qualquer grau de sigilo. • Convocar, para entrevistas ou testemunho, pessoas que guardem qualquer relação com os fatos e circunstância examinados. • Determinar a realização de perícias e diligências para coleta ou recuperação de informações, documentos e dados. • Promover audiências públicas. • Requisitar proteção aos órgãos públicos para qualquer pessoa que se encontre em situação de ameaça, em razão de sua colaboração com a Comissão Nacional da Verdade. • Promover parcerias com órgãos e entidades, públicos ou privados, nacionais ou internacionais, para o intercâmbio de informações, dados e documentos. • Requisitar o auxílio de entidades e órgãos públicos.
Duração da Comissão	Dois (2) anos.

delitos cometidos após agosto de 1979, haja vista terem sido praticadas torturas, mortes e desaparecimentos mesmo após esta data; (b) o acionamento na esfera civil dos responsáveis por graves violações aos direitos humanos, especialmente em ações declaratórias; (c) a implementação de ações similares aos “juízos da verdade”, com o acionamento do Judiciário para o esclarecimento de fatos históricos obscuros; (d) na interpelação ao STF relativa aos crimes de desaparecimento forçado sobremaneira em razão de jurisprudência anterior da própria Corte que os consideraram como crimes continuados. Resta lembrar que existem embargos declaratórios interpostos pela OAB sobre a decisão da ADPF n. 153, o que forçará nova manifestação do STF.

O que há de se destacar é que, em todos os casos, o fundamental é a articulação social em torno da questão. É a pressão social que alimenta a agenda da justiça transicional, especialmente em contextos de transição por transformação, em que o regime segue com parcelas substanciais de poder. Qualquer das estratégias antes descritas, tanto no que toca à Comissão da Verdade, quanto no que diz respeito ao acionamento da justiça nacional e internacional, dependem, sobremaneira, da capacidade dos movimentos pró-direitos humanos e pró-democracia de ativarem instituições de Estado, como o Ministério Público, ou mesmo de acionarem individualmente a Justiça, como forma de gerar novas decisões que, gradualmente, revertam o quadro de impunidade que se tenta impor.

N O T A S

1. Cf. TEITEL, Ruti. *Transitional Justice*. Oxford, New York: Oxford University Press, 2000, bem como ZALAUQUETT, José. La reconstrucción de la unidad nacional y el legado de violaciones de los derechos humanos. *Revista Perspectivas*, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Universidad de Chile, v. 2, n. especial, 20 p., e GENRO, Tarso. *Teoria da democracia e justiça de transição*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2009.
2. O fato é que as experiências internacionais têm demonstrado que não é possível formular um “escalonamento de benefícios” estabelecendo uma ordem sobre quais ações justransicionais devem ser adotadas primeiramente, ou sobre que modelos devem ajustar-se a realidade de cada país, existindo variadas experiências de combinações exitosas. Cf. CIURLIZZA, Javier. Para um panorama global sobre a justiça de transição: Javier Ciurlizza responde Marcelo Torelly. *Revista Anistia Política e Justiça de Transição*, Brasília, Ministério da Justiça, n. 1, p. 22-29, jan.-jun. 2009.
3. Algumas destas reflexões sobre a reparação no Brasil estão mais bem desenvolvidas em: ABRÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo D. Justiça de transição no Brasil: a dimensão da reparação. *Revista Anistia Política e Justiça de Transição*, Brasília, Ministério da Justiça, n. 3, p. 108-139, jan.-jun. 2010.

4. Nesse sentido, confira GRECO, Heloisa Amélia. *Dimensões fundacionais da luta pela anistia*. 2003. Tese (Doutorado em História), Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2v. Exemplificando: enquanto na Argentina a anistia foi uma imposição do regime contra a sociedade, ou seja, uma *explicita* autoanistia do regime visando o perdão aos crimes perpetrados pelo Estado; no Brasil a anistia foi amplamente reivindicada por meio de manifestações sociais significativas e históricas, pois se referia originalmente ao perdão dos crimes de resistência cometidos pelos perseguidos políticos, que foram banidos, exilados e presos. A luta pela anistia foi tamanha que mesmo sem a aprovação no Parlamento do projeto de lei de anistia demandado pela sociedade civil, que propunha uma anistia ampla, geral e irrestrita para os perseguidos políticos, e diante da aprovação do projeto de anistia restrito originário do Poder Executivo militar, a cidadania brasileira reivindica legitimamente sua conquista para si e até a atualidade reverbera a memória de seu vitorioso processo de conquista nas ruas em torno dos trabalhos realizados pelos Comitês Brasileiros pela Anistia e também pelas pressões internacionais, como relata GREEN, James. *Apesar de vocês*. São Paulo: Companhia das Letras, 2009, sobre a mobilização internacional nos EUA.
5. A lei n. 10.559/02 prevê como critério geral de indenização, a fixação de uma prestação mensal, permanente e continuada, em valor correspondente ou ao padrão remuneratório que a pessoa ocuparia se na ativa estivesse, caso não houvesse sido afastada do seu vínculo laboral, ou a outro valor arbitrado com base em pesquisa de mercado. O outro critério fixado, para quem foi perseguido, mas não teve perda de vínculo laboral, é o da indenização em prestação única em até trinta salários mínimos por ano de perseguição política reconhecida com um teto legal de cem mil reais. A lei n. 9.140/95 prevê também uma prestação única que atingiu um máximo de 152 mil reais para os familiares de mortos e desaparecidos. A crítica que se faz ao modelo é a da possibilidade de pessoas submetidas à tortura ou desaparecimento ou morte e que não tenham em sua história de repressão a perda de vínculos laborais poderem acabar sendo indenizadas com valores menores que as pessoas que tenham em seu histórico a perda de emprego. Uma conclusão ligeira daria a entender que o direito ao projeto de vida interrompido foi mais valorizado que o direito à integridade física, o direito à liberdade ou o direito à vida. Esta conclusão deve ser relativizada pelo dado objetivo de que a legislação prevê que os familiares dos mortos e desaparecidos podem pleitear uma dupla indenização (na Comissão de Anistia e na Comissão de Mortos e Desaparecidos) no que se refere à perda de vínculos laborais ocorridos previamente às suas mortes e desaparecimentos (no caso da prestação mensal) ou a anos de perseguições em vida (no caso da prestação única). Além disso, a maioria dos presos e torturados que sobreviveram concomitantemente também perderam seus empregos ou foram compelidos ao afastamento de suas atividades profissionais formais (de forma imediata ou não) em virtude das prisões ou de terem que se entregar ao exílio ou à clandestinidade. Estes casos de duplicidade de situações persecutórias são a maioria na Comissão de Anistia e, para eles, não cabe sustentar a tese de subvalorização dos direitos da pessoa humana frente aos direitos trabalhistas em termos efetivos. Em outro campo, a situação é flagrantemente injusta para um rol específico de perseguidos políticos: aqueles que não chegaram a sequer inserir-se no mercado de trabalho em razão das perseguições, como é o caso clássico de estudantes expulsos que tiveram que se exilar ou entrar na clandestinidade e o das crianças que foram presas e torturadas com os pais ou familiares. Para reflexões específicas sobre as assimetrias das reparações econômicas no Brasil e o critério indenizatório especial, destacado pela clássica divisão entre dano material e dano moral do Código Civil brasileiro, confira-se: ABRÃO, Paulo et al. *Justiça de transição no Brasil: o papel da Comissão de Anistia do Ministério da Justiça*. *Revista Anistia Política e Justiça de Transição*, Brasília, Ministério da Justiça, n. 1, p. 12-21, jan.-jun. 2009.
6. A lei n. 10.559/02 prevê, portanto, duas fases procedimentais para o cumprimento do mandato constitucional de reparação: a primeira, a *declaração da condição de anistiado político* pela verificação dos fatos previstos nas situações persecutórias discriminadas no diploma legal. A “declaração de anistiado político” é ato de reconhecimento ao direito de resistência dos perseguidos políticos e também de reconhecimento dos erros cometidos pelo Estado contra seus concidadãos. A segunda fase é a *concessão da reparação econômica*. O conceito de reconhecimento que aqui trabalho remete à obra de HONNETH, Axel. *Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais*. São Paulo: Ed. 34, 2003. Para um aprofundamento teórico da ideia de anistia enquanto reconhecimento, confira BAGGIO, Roberta. *Justiça de transição como reconhecimento: limites e possibilidades do processo brasileiro*. In: SANTOS, Boaventura; ABRÃO, Paulo; MACDOWELL, Cecília; TORELLY, Marcelo (org.). *Repressão e memória política no contexto ibero-americano*. Brasília; Coimbra: Ministério da Justiça; Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, 2010. A tradição do “direito à resistência” remonta aos primeiros estudos contratualistas e acompanha-nos até a atualidade. Bobbio afirma a existência de duas grandes linhas de sustentação da questão, uma vinculada à obediência irrestrita ao soberano, outra que defende o direito de resistência a este em nome de uma causa maior – como a República ou a democracia –, filiando-se a segunda: “O primeiro ponto de vista é o de quem se posiciona como conselheiro do príncipe, presume ou finge ser o porta-voz dos interesses nacionais, fala em nome do Estado presente; o segundo ponto de vista é o de quem fala em nome do antiestado ou do

Estado que será. Toda a história do pensamento político pode ser distinguida conforme se tenha posto o acento, como os primeiros, no dever da obediência, ou, como os segundos, no direito à resistência (ou à revolução). Essa premissa serve apenas para situar nosso discurso: o ponto de vista no qual colocamos, quando abordamos o tema da resistência à opressão, não é o primeiro, mas o segundo”. BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2004, p. 151.

7. O que se pode depreender da legislação vigente no Brasil, tomando-se em conta o universo de possíveis medidas de reparação sistematizadas por Pablo de Greiff (DE GREIFF, Pablo. *Justice and reparations*. In: DE GREIFF, Pablo (ed.). *The handbook of reparations*. New York, Oxford: Oxford University Press, 2006, p. 451-477), quais sejam: medidas de restituição, compensação, reabilitação e satisfação e garantias de não repetição. Há a implantação de uma rica variedade de medidas de reparação, individuais e coletivas, materiais e simbólicas, em especial após o governo Lula, que inovou na política de reparação agregando uma gama de mecanismos de reparação simbólica e ações para aperfeiçoar a busca pela verdade.
8. Coube ao governo Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) implantar as Comissões de Reparação. A primeira, a Comissão Especial de Mortos e Desaparecidos Políticos, limitada ao reconhecimento da responsabilidade do Estado por mortes e desaparecimentos (lei n. 9.140/95). A segunda, a Comissão de Anistia, direcionada para reparar os atos de exceção, incluindo as torturas, prisões arbitrárias, demissões e transferências por razões políticas, sequestros, coação à clandestinidade e ao exílio, banimentos, expurgos estudantis e monitoramentos ilícitos (lei n. 10.559/02).
9. ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *Caso Gomes Lund e outros x Brasil*. Em uma primeira ação, por iniciativa do Centro Internacional para a Justiça e o Direito Internacional (CEJIL), representando familiares de mortos e desaparecidos durante o episódio da Guerrilha do Araguaia, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) interpelou o Estado brasileiro perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos pela detenção arbitrária, tortura e desaparecimento durante a ditadura militar (1964-1985) de setenta pessoas ligadas à Guerrilha do Araguaia e camponeses que viviam na região. É a primeira vez que o Brasil é levado à Corte em razão de violações ocorridas durante o seu regime militar.
10. A partir de 2007, a Comissão de Anistia passou a formalmente “pedir desculpas oficiais” pelos erros cometidos pelo Estado, consubstanciado no ato declaratório de anistia política. Corrigiu-se, dentro das balizas legais existentes, o desvirtuamento interpretativo que dava ao texto legal uma leitura economicista, uma vez que a anistia não poderia ser vista como a imposição da amnésia ou como ato de esquecimento, ou de suposto e ilógico perdão do Estado a quem ele mesmo perseguiu e estigmatizou como subversivo ou criminoso. Para um panorama mais amplo deste processo, confira: ABRÃO, Paulo et al. *As caravanas da anistia: um instrumento privilegiado da Justiça de transição brasileira*. In: SANTOS, Boaventura de Sousa; ABRÃO, Paulo; MACDOWELL, Cecília; TORELLY, Marcelo. *Repressão e memória política no contexto ibero-americano: estudos sobre o Brasil, Guatemala, Moçambique, Peru e Portugal*. Coimbra; Brasília: Universidade de Coimbra; Ministério da Justiça, 2010, p. 185-227.
11. Para um maior aprofundamento sobre o Memorial da Anistia, sugerimos a leitura de SILVA FILHO, José Carlos Moreira; PISTORI, Edson. Memorial da anistia política do Brasil. *Revista Anistia Política e Justiça de Transição*, Brasília, Ministério da Justiça, n. 1, p. 113-133, jan.-dez. 2009.
12. Vide, por exemplo, a extinção do Serviço Nacional de Informações (SNI); a criação do Ministério da Defesa submetendo os comandos militares ao poder civil; a criação do Ministério Público com missão constitucional que envolve a proteção do regime democrático, da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis; a criação da Defensoria Pública da União; a criação de programas de educação em direitos humanos para as corporações da polícia promovidos pelo Ministério da Educação; a extinção dos DOI-CODI e DOPS; a revogação da Lei de Imprensa criada na ditadura; a extinção das DSI’s (divisões de segurança institucional) ligadas aos órgãos da administração pública direta e indireta; a criação da Secretaria Especial de Direitos Humanos; as mais variadas e amplas reformas no arcabouço legislativo advindo do regime ditatorial; a criação dos tribunais eleitorais independentes com autonomia funcional e administrativa.
13. Além do livro *Direito à verdade e à memória*, a Secretaria Especial de Direitos Humanos mantém uma exposição fotográfica denominada *Direito à memória e à verdade: a ditadura no Brasil 1964-1985* e recentemente lançou mais duas publicações: *História de meninas e meninos marcados pela ditadura e Memórias do feminino*. O Centro de Referência das Lutas Políticas no Brasil (1964-1985) – Memórias Reveladas – foi criado em 13 de maio de 2009 e é coordenado pelo Arquivo Nacional. O fato é que alguns dos mais ricos acervos de arquivos da repressão encontram-se sob posse das comissões de reparação, que têm colaborado para a construção da verdade histórica pelo ponto de vista dos perseguidos políticos. O governo Lula enviou ao Congresso um projeto de lei (PL n. 7.376/2010) para a criação de uma Comissão Nacional da

Verdade, ainda em tramitação. A Comissão de Anistia mantém o projeto Marcas da Memória, com publicações, registros de história oral, audiências públicas e chamadas públicas para financiar projetos de memória da sociedade civil. O Memorial da Anistia está em construção na cidade de Belo Horizonte.

14. Os centros da estrutura de repressão dos comandos militares: o CISA (Centro de Informações de Segurança da Aeronáutica); o CIE (Centro de Informações do Exército) e o CENIMAR (Centro de Informações da Marinha).
15. Para maiores informações confira: FÁVERO, Eugênia Augusta Gonzaga. Crimes da ditadura: iniciativas do Ministério Público Federal em São Paulo. In: SOARES, Inês Virgínia Prado; KISHI, Sandra Akemi Shimada. *Memória e verdade: a Justiça de transição no Estado democrático brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 213-234, e, também, WEICHERT, Marlon Alberto. Responsabilidade internacional do Estado brasileiro na promoção da justiça transicional. In: SOARES, Inês Virgínia Prado; KISHI, Sandra Akemi Shimada, op. cit., p. 153-168. Diante dessa constatação e das obrigações assumidas pelo Brasil em compromissos internacionais, a Comissão de Anistia do Ministério da Justiça promoveu a audiência pública “Limites e possibilidades para a responsabilização jurídica dos agentes violadores de direitos humanos durante o Estado de exceção no Brasil”, ocorrida em 31 de julho de 2008. Foi a primeira vez que o Estado brasileiro tratou oficialmente do tema após quase trinta anos da Lei de Anistia. A audiência pública promovida pelo Poder Executivo rompeu com o “tema proibido” e teve o condão de unir forças que se manifestavam de modo disperso, articulando as iniciativas da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), do Ministério Público Federal de São Paulo, das diversas entidades civis, como a Associação dos Juizes pela Democracia, o Centro Internacional para a Justiça e o Direito Internacional (CEJIL), a Associação Brasileira de Anistiados Políticos (ABAP), a ADNAM (Associação Democrática Nacionalista de Militares), e, ainda, fomentando a rearticulação de iniciativas nacionais pró-anistia. A audiência pública resultou em um questionamento junto ao Supremo Tribunal Federal, por meio de uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF n. 153).
16. TEITEL, Ruti. Ruti Teitel responde (entrevista a Marcelo D. Torelly). *Revista Anistia Política e Justiça de Transição*, Brasília, Ministério da Justiça, n. 3, p. 28, jan.-jun. 2010.
17. A esse respeito, confira-se o conceito de “Constituição como acoplamento estrutural entre direito e política”. NEVES, Marcelo. *Entre Têmis e Leviatã*. São Paulo: Martins Fontes, 2006.
18. FILIPPINI, Leonardo; MAGARRELL, Lisa. Instituciones de la Justicia de Transición y contexto político. In: RETTBERG, Angelika (org.). *Entre el perdón y el paredón*. Bogotá: Universidade de los Andes, 2005, p. 151. N. Ed.: no original, “el éxito de una adecuada transición depende de la correcta planificación de las acciones, observando todos los componentes del proceso”.
19. ZALAQUETT, José. La reconstrucción de la unidad nacional y el legado de violaciones de los derechos humanos. *Revista Perspectivas*, Universidade do Chile, Faculdade de Ciências Físicas e Matemáticas, v. 2, número especial, p. 10.
20. Numa transição por transformação “[...] those in power in the authoritarian regime take the lead and play the decisive role in ending that regime and changing into a democratic system. [...] it occurred in well-established military regimes where governments clearly controlled the ultimate means of coercion vis-à-vis authoritarian systems that had been successful economically, such as Spain, Brazil, Taiwan, Mexico, and, compared to other communist states, Hungary.” [...] “In Brazil, [...], President Geisel determined that political change was to be ‘gradual, slow, and sure’. [...] In effect, Presidents Geisel and Figueiredo followed a two-step forward, one-step backward policy. The result was a creeping democratization in which the control of the government over the process was never seriously challenged”. HUNTINGTON, Samuel. *The third wave*. Oklahoma: Oklahoma University Press, 1993, p. 124-126.

N. Ed.: Em tradução livre, “[...] aqueles com poder no regime autoritário assumem a liderança e desempenham um papel decisivo no encerramento daquele regime e na transformação em um sistema democrático. [...] ocorreu em regimes militares bem estruturados onde os governos claramente controlavam os meios finais de coerção de sistemas assumidamente autoritários bem-sucedidos economicamente, como o da Espanha, Brasil, Taiwan, México, e, comprado a outros Estados comunistas, Hungria.” [...] “No Brasil, [...], o presidente Geisel determinou que a mudança política era para ser ‘gradual, lenta e segura’. [...] Com efeito, os presidentes Geisel e Figueiredo deram dois passos à frente, e um para atrás da política. O resultado foi uma arrastada democratização, na qual o controle do governo sobre o processo nunca foi seriamente ameaçado”.
21. Cf. HUNTINGTON, Samuel, op. cit., p. 126. N. Ed.: no original, “the genius of the Brazilian transformation is that it is virtually impossible to say at what point Brazil stop being a dictatorship and became a democracy”.

22. Sobre este raciocínio, ver GENRO, Tarso. *Teoria da democracia e justiça de transição*. Belo Horizonte: UFMG, 2009, p. 30-31.
23. O projeto econômico desenvolvimentista da ditadura foi, certamente, um de seus maiores aliados na conquista de legitimação social e garantiu ampla adesão civil ao regime. Ainda em 1978, antes da anistia, Celso Lafer fazia a seguinte avaliação: "A que título, portanto, os que governam hoje o Brasil exercem o poder? Consoante se verifica pelas exposições dos atos institucionais que fundamentam o uso da moeda da coerção organizada, uma legitimidade de negação ao caos, ao comunismo e à corrupção, vistos como características principais da República populista dos anos 60. Esse fundamento negativo deseja ver-se assegurado, num processo de legitimação positiva face aos governados, pela racionalidade da administração econômica, na presidência Castello Branco (gestão econômica dos ministros Roberto Campos e Octavio Gouveia de Bulhões), e pela eficácia econômica, isto é, pelo desenvolvimento, nas presidências Costa e Silva e Médici (gestão econômica do ministro Delfim Netto)". LAFER, Celso. *O sistema político brasileiro*. São Paulo: Perspectiva, 1978, p. 74.
24. Cf. VIANA, Gilney; CIPRIANO, Perly. *Fome de liberdade: a luta dos presos políticos pela anistia*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2009. Bem como: BRASIL. Ministério da Justiça. *30 anos da luta pela anistia no Brasil*: catálogo. Brasília: Ministério da Justiça, 2009.
25. Para uma mais ampla descrição deste processo, confira: GONÇALVES, Danyelle Nilin. Os múltiplos sentidos da anistia. *Revista Anistia Política e Justiça de Transição*, Brasília, Ministério da Justiça, n. 1, p. 272-295, jan./jun. 2009.
26. GREGO, Heloísa Amélia. Memória vs. esquecimento, instituinte vs. instituído: a luta pela anistia ampla, geral e irrestrita. In: SILVA, Haike (Org.). *A luta pela anistia*. São Paulo: UNESP; Arquivo Público; Imprensa Oficial, 2009, p. 203.
27. Ressalta-se que algumas famílias de perseguidos tiveram, sim, importantes iniciativas, mas constituem-se casos isolados dentro do amplo conjunto de perseguidos que poderiam ter acionado a Justiça e não o fizeram.
28. PEREIRA, Anthony. *Repressão e ditadura: o autoritarismo e o Estado de direito no Brasil, Chile e Argentina*. São Paulo: Paz e Terra, 2010, p. 59.
29. Foram cassados os seguintes ministros do STF: Victor Nunes Leal, Hermes Lima e Evandro Lins e Silva.
30. RUCHT, Dieter. Sociedade como projeto – projetos na sociedade: sobre o papel dos movimentos sociais. *Civitas – Revista de Ciências Social*, Porto Alegre, PUC-RS, ano 2, n. 1, p. 19, jun. 2002.
31. TEITEL, Ruti, op cit., p. 36.
32. ZALAUQUET, José, op. cit., p. 11. N. Ed.: citação no original: "luego de un proceso gradual de apertura política, las peores violaciones han llegado a ser parte del pasado relativamente lejano y existe cierta medida de perdón popular". A única pesquisa de opinião realizada no país sobre os crimes da ditadura foi realizada após a decisão do STF contrariamente à responsabilização dos agentes de Estado perpetradores de violações aos direitos humanos na ditadura militar. O Instituto Datafolha, mantido pelo jornal *A Folha de São Paulo*, revela que 40% dos brasileiros defendem a punição, enquanto 45% se declaram contrários. Outros 4% são indiferentes, e 11% não sabem opinar. O Datafolha também ouviu os brasileiros sobre o tratamento a pessoas que praticaram atos "terroristas" (sic) contra o governo militar no período. Neste caso, o apoio ao perdão é maior: 49% se dizem contra qualquer tipo de punição, e 37% a favor. Outros 3% são indiferentes, e 11% não sabem opinar. O levantamento foi feito em 20 e 21 de maio de 2010, com 2.660 eleitores, e a margem de erro é de dois pontos percentuais para mais ou para menos.
33. SMULOVITZ, Catalina. *Represión y política de derechos humanos en Argentina*. Apresentação de PowerPoint. Santiago: Universidad de Chile, Centro de Derechos Humanos, mar. 2010.
34. ACUÑA, Carlos; SMULOVITZ, Catalina. Militares en la transición argentina: del gobierno a la subordinación constitucional. In: PÉROTIN-DUMON, Anne (org.). *Historizar el pasado vivo en América Latina*. Buenos Aires, s. ed., s.d., p. 83. N. Ed.: citação no original: "la intensificación de los conflictos intramilitares, que se produjo como consecuencia de la derrota de Malvinas, les impuso a las Fuerzas Armadas grandes dificultades para acordar internamente un plan de salida global. Sin embargo, las trabas que el Poder Ejecutivo encontró para imponer su autoridad ante la sociedad y en las propias Fuerzas Armadas no impidió que el mismo intentara administrar políticamente la retirada del poder".
35. COHEN, Stanley. *Estado de negación: ensayo sobre atrocidades y sufrimientos*. Buenos Aires: Facultade de Direito da Universidade de Buenos Aires; British Council Argentina, 2005, p. 124.

36. Com a atuação desses novos grupos somada a dos grupos históricos, a temática da Justiça de transição passou a fazer parte da agenda de associações mais amplas de defesa de direitos humanos, como a Associação Nacional de Direitos Humanos – Pesquisa e Pós-Graduação (ANDHEP), a Associação Brasileira de Imprensa (ABI), a Associação Juízes pela Democracia (AJD), a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e mesmo de movimentos com pautas absolutamente setorizadas, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST). Além disso, o tema da verdade e da memória ganhou um capítulo próprio no Plano Nacional de Direitos Humanos do Estado brasileiro.
37. A Comissão de Anistia do Ministério da Justiça promoveu a audiência pública “Limites e possibilidades para a responsabilização jurídica dos agentes violadores de direitos humanos durante o Estado de exceção no Brasil”, ocorrida em 31 de julho de 2008, já citada anteriormente na nota 15. Esta audiência pública resultou em um questionamento junto ao STF, por meio da ADPF n. 153. Ressalte-se que a controvérsia jurídica debatida pelo Ministério da Justiça e levada ao STF pela Ordem dos Advogados do Brasil advinha, inclusive, do trabalho do Ministério Público Federal de São Paulo ao ajuizar ações civis públicas em favor da responsabilização jurídica dos agentes torturadores do DOI-CODI, além das iniciativas judiciais interpostas por familiares de mortos e desaparecidos, a exemplo do pioneirismo da família do jornalista Vladimir Herzog que, ainda em 1978, saiu vitoriosa de uma ação judicial que declarou a responsabilidade do Estado por sua morte.
38. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Voto do ministro relator Eros Roberto Grau, em abril de 2010, na ADPF n. 153.
39. Cf. OLSEN, Tricia; PAYNE, Leigh; REITER, Andre G. *Transitional justice in balance*. Washington: United States Peace Institute, 2010.

R E S U M O

A Lei de Anistia no Brasil e as dimensões do processo de Justiça de transição. As ações de reparação por meio da Comissão Especial de Mortos e Desaparecidos Políticos e da Comissão de Anistia. Responsabilização judicial dos violadores de direitos humanos durante a ditadura militar (1964-1985). A atuação do Judiciário e a mobilização social. O direito à verdade e à memória.

Palavras-chave: Lei de Anistia; Justiça de transição no Brasil; Comissão Especial de Mortos e Desaparecidos Políticos; Comissão de Anistia; Comissão da Verdade.

A B S T R A C T

The amnesty law and the dimensions of the process of transitional justice in Brazil. The actions of redress through the Comissão Especial de Mortos e Desaparecidos Políticos and the Comissão de Anistia. Judicial accountability of human rights violators during the military dictatorship (1964-1985). The role of the tribunals and social mobilization. The right to truth and to memory.

Keywords: Amnesty Law; Transitional justice in Brazil; Comissão Especial de Mortos e Desaparecidos Políticos; Comissão de Anistia; Truth commission.

R E S U M É N

La ley de amnistía en Brasil y las dimensiones del proceso de justicia de transición. Las acciones de reparación por medio de la Comissão Especial de Mortos e Desaparecidos Políticos y la Comisión de Amnistía. Responsabilidad de los que han violado los derechos humanos durante la dictadura militar (1964-1985). El papel del poder judicial y la movilización social. El derecho a la verdad y a la memoria.

Palabras claves: Ley de amnistía; Justicia de transición en Brasil; Comissão Especial de Mortos e Desaparecidos Políticos; Comissão de Anistia; Comisión de Verdad.

Irene Flunser Pimentel

Pesquisadora do Instituto de História Contemporânea da Universidade Nova de Lisboa e autora de *A história da PIDE*.

A Polícia Política do Estado Novo Português – PIDE/DGS

História, justiça e memória

A PIDE/DGS

No final de 1933, o edifício do Estado Novo português, construído a partir da criação da nova Constituição salazarista, ficou quase concluído, com a supressão da liberdade de reunião, a reorganização da censura e a criação do Secretariado de Propaganda Nacional, bem como da polícia política, Polícia de Vigilância e Defesa do Estado (PVDE). A partir de junho de 1934, juntaram-se às competências de vigilância/repressão dessa polícia, atribuições prisionais, relativas à emigração clandestina bem como à vigilância de fronteiras e de estrangeiros.

Terminada a Segunda Guerra Mundial e derrotados os nazi-fascistas, entre as modificações que Salazar e o seu regime operaram nas instituições do Estado Novo, contou-se a substituição dos Tribunais Militares Especiais (TME) pelos Tribunais Plenários Criminais civis, para julgar os crimes contra a segurança interna e externa do Estado. Em substituição à PVDE, foi criada a Polícia Internacional de Defesa do Estado (PIDE), que continuou a ser tutelada pelo Ministério do Interior, centralizando todos os organismos com funções de prevenção e repressão política dos crimes contra a segurança interna e externa do Estado.

Além disso, a PIDE tinha competência em matéria administrativa relativa à emigração, passagem das fronteiras e ao regime de permanência e trânsito de estrangeiros em Portugal, bem como a crimes contra a segurança interna e externa do Estado. A PIDE conservou da sua antecessora a instrução preparatória dos processos respeitantes a esses delitos, cabendo-lhe ainda colaborar com a Polícia Judiciária (PJ) e as polícias estrangeiras na perseguição de prevaricadores internacionais. A PIDE ficou ainda com a capacidade de determinar, com independência, o regime de prisão preventiva e propor a aplicação de medidas de segurança, das quais se voltará a falar.

Contextualizada no período do pós-guerra, em que o Estado Novo pretendeu distinguir-se na aparência dos regimes vencidos pelos Aliados, a criação da PIDE pretendeu apresentar-se como uma mudança relativamente à PVDE. Quanto à detenção preventiva, que era sem prazo, até 1945, a lei que criou a PIDE “limitou” a prisão a três meses, passíveis de prorrogação de dois períodos de 45 dias cada, sob proposta da própria polícia política e confirmada pelo Ministério do Interior. Era nesse período de instrução do processo que a PIDE torturava os presos.

Na substância, permaneceram na PIDE, da anterior PVDE, aspectos essenciais, que passaram, porém, a ficar legislados e especificados na lei. Um deles foi a noção de uma polícia “preventiva”, no sentido de prender os habituais “contraventores”, an-

tes que estes passassem ao ato. Em suma, de uma PVDE, enquanto polícia secreta com atividade instrutória e poderes administrativos e penais quase sem regulação legal, passou-se, em 1945, a um órgão de “polícia judiciária”, na qual – decisivo por menor – os chefes de brigada e inspectores da PIDE passaram a ter, nos anos de 1950, funções e poderes próprios equivalentes aos dos magistrados judiciais na PJ.

Quanto aos seus quadros, a PIDE aproveitou elementos das anteriores polícias, a maioria dos quais provinha das Forças Armadas, nomeadamente do Exército. Foram esses os casos dos sucessivos chefes da PIDE: o capitão Agostinho Lourenço, que tinha dirigido a PVDE, o capitão António Neves Graça, que vinha da Polícia de Segurança Pública (PSP), do coronel Homero de Matos, vindo da Guarda Nacional Republicana (GNR), onde ficou conhecido pela repressão exercida, nos anos quarenta, sobre os trabalhadores em greve no Barreiro, e o major Fernando da Silva Pais, oriundo da Inspeção das Actividades Económicas.

PIDE/DGS, um “Estado dentro do Estado”?

Todos os chefes da PIDE despachavam com o ministro do Interior, mas também quase todos eles diretamente com Salazar, o que faz pensar que, tal como o fato de essa polícia ter tido veleidades autônomas, nem atuado contra ou favor do regime, ela não era um “Estado dentro do Estado”, mas a polícia de um ditador todo-poderoso. É assim mais correta a imagem de diretores

da PIDE enquanto correias de transmissões de Salazar. Este foi permanentemente informado pelos chefes da PIDE, da atuação dessa polícia, conheci-a e confiava nela e o certo é que essa polícia defendeu sempre o regime, até ao fim, até mesmo durante a doença do ditador.

É verdade que a PIDE foi tutelada pelo Ministério do Interior e nunca teve a veleidade de se sobrepor a este, mas também se deve dizer que esse ministério sempre lhe deu grande latitude de poderes e espaço de atuação além de ter corroborado sempre as suas decisões: por exemplo, cabia a esse ministério confirmar a prorrogação da prisão preventiva, para além dos três meses, sob proposta da PIDE e o certo é que nunca a deixou de conceder. Havia aliás um autêntico ciclo vicioso: se alguém se queixava da PIDE a Salazar, ao presidente da República e ao Ministério do Interior, era este que canalizava a queixa para... a própria PIDE.

O certo é que em alguns conflitos e contradições entre as pastas do Interior e da Justiça, nomeadamente quanto ao alargamento dos poderes da PIDE, a pasta que tutelava esta polícia sempre se apresentou em sua defesa. Por seu lado, quando Homero de Matos pretendeu uma ligação mais forte da PIDE com o Ministério da Defesa Nacional, foi rapidamente afastado. Se houve problemas entre a PIDE e as pastas da Justiça e da Defesa Nacional, do Ministério dos Negócios Estrangeiros, a PIDE só obteve colaboração, através do aparelho diplomático e consular, com

informantes próprios, que representaram uma extensão dos próprios informantes dessa polícia, no estrangeiro. Colaboração teve a PIDE/DGS, no geral, de toda a administração pública, e, por seu turno, com ela colaborou. Nomeadamente, através do seu importante papel de “saneamento”, ao depender dessa polícia uma boa ou má informação para, por exemplo, contratar um professor ou um médico, ou seja, para toda a administração pública.

Que poderes tinha a PIDE?

A PIDE tinha desde logo poderes instrutórios e era ela que geria a prisão preventiva e a medida de segurança provisória, que permitia a essa polícia prender sem julgamento e controle judicial até um ano e seis meses. Por outro lado, era ela que propunha a prorrogação da medida de segurança após o cumprimento da pena decretada em julgamento no tribunal plenário. Ou seja, um preso condenado a prisão maior de dois anos ou mais, era também sentenciado a uma medida de segurança que podia ser prorrogada por vários períodos que iam de seis meses a um ano, enquanto a polícia política o considerasse perigoso. Esses poderes relativos à medida de segurança foram aumentando ao longo dos anos.

A partir de 1947, as medidas de segurança, habitualmente aplicada aos chamados “loucos” incorrigíveis – bem como também a interdição de saída, a fixação de residência e a expulsão do país –, passaram a ser aplicadas a “crimes” políticos, com a

equiparação dos delinquentes terroristas a delinquentes de “difícil correcção”. As medidas de segurança eram, porém, ainda de carácter não detentivo, mas com a criação, em 1949, do Conselho Superior de Polícia (CSP) a medida de vigilância especial para os que já tivessem sido condenados por crimes contra a segurança do Estado, de um a três anos, passou a ter carácter detentivo, cabendo à PIDE propor a sua aplicação e prorrogação.

Entre 1954 e 1960, a história da PIDE foi marcada pelo endurecimento e aumento dos seus poderes. Em 1954, foi criado um quadro da PIDE nas colónias portuguesas e atribuídas funções de juiz aos elementos dessa polícia, desde o diretor ao chefe de brigada. Por outro lado, a PIDE deixou de ter qualquer relação funcional com o Ministério Público, dependendo apenas dos ministérios do Interior e do Ultramar. Foi também prolongado o tempo da prisão preventiva, de 180 para 360 dias. Lembre-se que a PIDE podia, em teoria, prender sem julgamento e controle judicial, até um ano e seis meses.

Na prática, porém, ela não precisava de recorrer a esse “bônus”, pois soltava, ao fim de 180 dias, e ato contínuo tornava a prender por mais 180 dias. Em 1956, um diploma agravou o regime das medidas de segurança permitindo-as por períodos indeterminados de seis meses a três anos, prorrogáveis por três períodos sucessivos de três anos, mesmo nos casos de presos absolvidos. Além disso, esse período de detenção era cumprido nas prisões à guar-

da da PIDE, exceto nos casos dos presos, em prisão maior, que permaneciam, nesse período, em Peniche, prisão gerida pelos serviços prisionais.

Uma polícia internacional e de *Intelligence*?

Em 1957, em plena Guerra Fria, a PIDE “internacionalizou-se”, através de contatos com os serviços secretos dos países da OTAN, organização internacional em que Portugal tinha entrado em 1949, e com as diversas agências secretas de *Intelligence* do mundo ocidental. Naquele ano de 1957, em que uma delegação da PIDE esteve a estagiar nos EUA, num curso da Central Intelligence Agency (CIA), foi assinado entre aquela polícia e esta agência de informações norte-americana um acordo de cooperação na luta anticomunista, o mesmo acontecendo com outras polícias e agências de informação secretas de outros países da OTAN.

Em 1960, o novo chefe da Polícia, coronel Homero de Matos, tentou transformá-la numa organização de polícia secreta militarizada que centralizaria toda a informação interna e externa do país. Pretendeu, também, subtrair a PIDE ao Ministério do Interior, e subordiná-la ao Ministério da Defesa Nacional. Acabaria por ser afastado, particularmente quando sobreveio o ano de 1961, um *annus horribilis* para o regime. Foi então que se iniciou a guerra colonial em Angola e a PIDE ficou, a partir de então, com um quadro de funcionários mais amplo, sendo reforçado o número de agentes nas colónias africanas.

A PIDE passou também a ter novas tarefas, de apoio informativo ao trabalho das Forças Armadas nas frentes de guerra coloniais, em Angola e posteriormente em Moçambique e na Guiné-Bissau. O novo chefe da PIDE, a partir de 1962, major Fernando da Silva Pais, reforçou entre esse ano e 1968 as componentes informativa e de investigação desta polícia. Agostinho Barbieri Cardoso, que tinha sido afastado por Homero de Matos, regressou à PIDE, passando a subdirigir os serviços centrais dessa polícia, enquanto Álvaro Pereira de Carvalho foi nomeado diretor dos Serviços de Informação e José Barreto Sacchetti ficou a dirigir os Serviços de Investigação.

Quais foram os principais alvos da PIDE?

A partir dos anos trinta, com a derrota dos anarco-sindicalistas e opositores liberais e republicanos ao regime salazarista, os comunistas começaram a ser os principais alvos da PIDE. Entre 1945 e 1949, o aparecimento de organizações de frente, entre as quais o Movimento de Unidade Democrática (MUD) e o Movimento de Unidade Democrática Juvenil (MUDJ), com elementos do Partido Comunista Português (PCP), mas também outros opositores não comunistas, levou a PIDE a tentar identificá-las como ramificações desse partido. Nesse período, embora não fossem os seus alvos centrais, a PIDE atingiu também outros opositoristas, nomeadamente militares participantes das tentativas falhadas de sublevação militares da “Mealhada” de 1946 e da “Abrilada” de 1947.

Depois, o ano de 1949 foi desastroso para o PCP, que viu serem presos muitos dos seus quadros. O próprio Secretariado do PCP foi atingido, com as detenções de Álvaro Cunhal e Militão Ribeiro, para as quais contribuíram outras polícias e a colaboração do aparelho distrital e local do regime. Já no início da década de cinquenta, a PIDE continuou a manter a sua habitual vigilância sobre elementos não comunistas, e conseguiu desmembrar uma tentativa de conspiração militar, graças a denúncias e à infiltração de um informante. Esses fatos foram reveladores de que, apesar de tudo, o PCP, por meio dos seus métodos clandestinos, era quem, mesmo assim, conseguia ter alguma eficácia na luta contra a PIDE. Mas, nesses anos cinquenta, em que, devido à Guerra Fria, a oposição ao regime esteve dividida e o PCP isolado, a PIDE pôde virar-se quase exclusivamente contra este partido, através de uma repressão endurecida e seletiva.

Nas eleições presidenciais de 1958, em que o general Humberto Delgado, um dissidente do Estado Novo, concorreu como candidato de toda a oposição contra o do regime, almirante Américo Tomás, a PIDE introduziu os seus informantes por todo o lado. No entanto, não terá sido eficaz no seu chamado caráter preventivo, pois não conseguiu impedir a intensa agitação social e política que então se fez sentir em Portugal em torno de Humberto Delgado, obrigando mesmo à necessidade da intervenção do Exército, que prontamente acudiu o regime, no restabelecimento da “ordem pública”.

Entretanto, surgiam, no final da década de cinquenta, no terreno político, novos opositores ao regime e, por conseguinte, novos alvos da PIDE, até então silenciosos. Entre estes, contaram-se alguns católicos “progressistas”, bem como civis e militares, que participaram, em 1959, num novo golpe militar, mais uma vez falhado, devido à infiltração da PIDE. O ano de 1961 foi, depois, como se viu, mau para o regime, mas também terrível para o PCP, devido às numerosas prisões de seus funcionários, como resultado de infiltração de informantes. Nos anos sessenta, de agitação estudantil e social, a repressão continuou a abater-se sobre o PCP, que perdeu, neutralizados nas cadeias, muitos militantes, desde operários e assalariados rurais, a estudantes e intelectuais que haviam ingressado no ativismo de oposição ao regime.

O ano de 1965 foi muito duro, não só porque foi aquele em que ocorreu o assassinato pela PIDE do general Humberto Delgado e da sua secretária, Arajarir Campos, em Badajoz (Espanha), como porque se assistiu então a um aumento da violência nos interrogatórios feitos por essa polícia. Os presos da Frente de Ação Popular/Comitê Marxista-Leninista Português (FAP/CMLP), organização de extrema-esquerda nascida depois de uma cisão maoísta no PCP, foram todos sujeitos a violentas torturas. Por seu turno, os funcionários do PCP então detidos foram sujeitos a torturas cada vez mais violentas.

Do ponto de vista da profissão e classe social, mais de 60% de todos os presos

políticos eram trabalhadores manuais indiferenciados das cidades e do campo, quase 20% pertenciam aos setores do comércio e dos serviços e cerca de 11% eram membros das profissões liberais, estudantes ou profissionais de alto estatuto social, ou seja, da classe média e até alta. Se a estes últimos, se juntarem os negociantes e comerciantes, a percentagem quase chega aos 20%. Por outro lado, quase metade, 42,4% dos presos políticos, eram naturais e/ou viviam no Algarve, Alentejo, na margem sul do Tejo e na Grande Lisboa, ou seja, no sul do país e nas grandes cidades.

Uma polícia eficaz?

À semelhança de todas as polícias políticas das ditaduras, a PIDE não necessitava de ser muito aperfeiçoada nas tarefas de informação e de investigação. Tinha desde logo a sua vida amplamente facilitada pela utilização de uma ampla rede de informantes, pagos ou não, controlados pelos serviços de informação, montados e chefiados pelo inspetor Álvaro Pereira de Carvalho, entre 1962 e 1974. Além disso, contava com a colaboração das outras polícias, das Forças Armadas, da Legião Portuguesa (formação paramilitar do regime), e de todas as estruturas do Estado ditatorial, bem como do aparelho distrital e local.

Por outro lado, contava também com o apoio voluntário ou involuntário das populações, num país pequeno onde um clandestino tinha grande dificuldade em passar despercebido. A ampla rede de

informantes, cuja quantidade era aliás exagerada, de forma indireta pela própria polícia, contribuiu para espalhar o medo nos portugueses, convencendo-os que os olhos “panópticos” da PIDE os vigiavam por todo o lado e que meio país denunciava outro meio país. Se evidentemente isso não correspondeu à verdade, não deixou de multiplicar a eficácia do número mais reduzido de denunciantes. Além de utilizar os informantes, a PIDE também pôde recorrer a outros meios, sem qualquer fiscalização judicial: por exemplo, a interceptação postal e a escuta telefônica, instrumentos que foram, aliás, também usados relativamente a elementos do próprio regime, para impedir dissensões ou como instrumentos de chantagem.

Quanto aos métodos de investigação, a PIDE utilizou os chamados interrogatórios “contínuos”. Tratava-se de um eufemismo para as torturas do “sono” – impedimento de dormir durante muitos dias – e da “estátua” – impedimento de o preso se movimentar –, bem como para os espancamentos, na sede da PIDE, ou, mais tarde, no reduto sul da prisão do forte de Caxias. Em Portugal, além dos espancamentos, foi sobretudo utilizada, a partir de 1945, a tortura “científica” da privação, em parte aprendida com a CIA: a privação de movimento, ou “estátua”; a privação de dormir, ou tortura do “sono”, e a privação de contatos com o exterior, ou isolamento. Essas “modalidades” de tortura, reveladoras de que a polícia tinha todo o tempo do mundo, foram a negação do próprio argumento de que os “safanões

a tempo” eram dados para salvar inocentes de atos “terroristas”, conforme tinha dito Salazar em 1932.

Ao “fazer falar” o preso, a PIDE pretendia não só obter informações, destruir as suas convicções, isolá-lo do seu grupo de pertença, mas também obrigá-lo a agir contra si próprio e contra os seus valores, mostrar que era o poder e que o detido estava nas suas mãos. Porém a tortura também serve para “fazer calar”, ao constituir um aviso, para silenciar toda a oposição, e uma ameaça para aterrorizar e desmobilizar a população, com o simples rumor da existência da violência. No Estado Novo, a utilização da tortura foi negada, em nome de não ser compatível, num país de brandos costumes, com a civilização cristã, que moldava a Constituição portuguesa, através da moral e pela lei.

Mas a ameaça da sua existência permaneceu sempre no “ar”, falada à boca pequena, enquanto instrumento para aterrorizar e desmobilizar. Nesse sentido, embora utilizando a técnica do eufemismo, para se referir às torturas, a PIDE não deixou de fazer constar à boca pequena que elas existiam, para travar veleidades de prevaricação “subversiva”. Há também que ter em conta que o tratamento da PIDE foi diverso, consoante a classe social a que pertencia o preso e a organização a que pertencia.

Detenções massivas ou seletivas? Para que serviam as prisões políticas?

A repressão exercida pela PIDE/DGS foi seletiva, e não maciça, verificando-se que,

entre 1945 e 1974, num universo de cerca de 15 mil detidos políticos, houve cerca de quatrocentas detenções anuais de caráter político, em Portugal continental. Houve, no entanto, alguns períodos marcados por “picos” maiores de detenções, nomeadamente entre 1946 e 1954, nos anos de 1958 e 1959, e entre 1961 e 1964. Em 1973, quando já ia longe a crença na liberalização marcelista, a DGS procedeu, na chamada metrópole, a 561 detenções políticas.

A detenção política em Portugal combinou três lógicas: a lógica de afirmação da autoridade; a lógica de caráter corretivo e, finalmente, uma terceira lógica, de neutralização. A primeira lógica, com caráter dissuasivo, preventivo e de intimidação, era utilizada para a população em geral, sobre a qual pairava a ameaça do que lhe poderia acontecer, caso se metesse em “política”. Por isso, as detenções e julgamentos eram noticiados officiosamente na imprensa. Ou seja, se é fato que a PIDE não divulgava os seus métodos de atuação – nomeadamente a utilização da tortura –, também é fato que ela não mantinha secretismo acerca da sua ação detentiva, publicitando-a, potenciando-a e autoatribuindo-se uma imagem de eficácia aterrorizadora.

A segunda lógica era destinada aos que tinham sido “momentaneamente transviados” e, através do “susto” da prisão preventiva e correccional, ficariam vacinados para nunca mais terem a ousadia de atuar contra o regime. Por isso, a larga maioria

dos presos só permaneceram detidos durante os seis meses da prisão preventiva, 85% deles não foram levados a julgamento e cerca de 23% dos indivíduos julgados foram absolvidos, anistiados, soltos ou apenas condenados a multas. Por outro lado, cerca de 20% foram condenados a penas de prisão correccional de até um ano e seis meses de prisão.

Finalmente, a terceira lógica, de neutralização, tinha como objetivo retirar do espaço público os dirigentes e funcionários dos partidos subversivos, nomeadamente os comunistas e elementos das organizações de extrema-esquerda e de luta armada, por meio da prisão maior e das medidas de segurança. Cerca de 5,5% dos presos foram condenados a penas de dois anos de prisão maior e, nesse caso, apenas era contada metade do tempo de detenção preventiva cumprida, além de lhes ser habitualmente acrescida uma medida de segurança.

Num universo de 12.385 presos, pouco mais de 4% dos detidos foram condenados a medidas de segurança, mas, entre estes, mais de 90% cumpriram entre um ano e três anos de cadeia a mais do que o tempo a que haviam sido condenados por sentença judicial. A PIDE/DGS também usou e abusou da prisão preventiva, excedendo o seu prazo legal de seis meses. Num universo mais reduzido de cerca de 1.800 presos, apenas cerca de 15% foram julgados dentro desse prazo e houve mesmo alguns que esperaram, na cadeia, mais de quatro anos, até serem levados

a julgamento. O fato de, em Portugal, as penas não serem de longa duração, como foi sempre apregoado pelo regime, não deve fazer esquecer que muitos detidos políticos acabaram por ficar muito tempo atrás das grades, devido às medidas de segurança.

“Primavera caetanisa”, na repressão?

No quarto período da vida da polícia política, decorrida entre 1969 e 1974, correspondente ao período em que, após a morte política de Salazar, em 1968, Marcelo Caetano foi presidente do Conselho de Ministros, a PIDE passou a chamar-se Direção Geral de Segurança (DGS). Em 1972, a DGS sofreu uma reorganização, mas continuou com os mesmos poderes da sua antecessora PIDE. No entanto, o prazo da prisão preventiva passou a ser mais curto, ficando a polícia política com três meses para instruir os processos, um tempo que era largamente suficiente para continuar a torturar os presos.

Na chamada metrópole – não nas colônias em guerra – o tempo de prisão preventiva começou a contar por inteiro nas penas de prisão sentenciadas pelo tribunal plenário e a grande novidade, nesse ano de 1972, foi a abolição das medidas de segurança de internamento para os “delinquentes políticos”. Algo que nunca foi porém conseguido, mesmo durante a chamada “primavera marcelista”, foi a reivindicação amplamente apresentada por uma parte da opinião pública de uma norma que, a ser aplicada, teria modificado completamente os poderes da DGS: a assistência

dos advogados aos interrogatórios dessa polícia. Lembre-se que, em 1972, passou a ser obrigatória a presença de um defensor nos casos instruídos pela Polícia Judiciária. Muitos advogados de presos políticos e a própria Ordem dos Advogados exigiram que essa medida também se estendesse à DGS.

Ora, como muito bem percebeu esta polícia política, se isso acontecesse, ela ficava sem a sua principal arma – a utilização da tortura na “investigação” – e, por isso, pressionou, com eficácia, Marcelo Caetano, no sentido de não atender a esses apelos. Durante o marcelismo, foi aliás surpreendente a diversificação e aumento das atividades da oposição, surgindo diversas organizações de extrema-esquerda e de luta armada, um movimento estudantil e de trabalhadores crescentemente politizado. A DGS teve dificuldade em responder a todas essas novas frentes de oposição ao regime e recorreu a uma repressão e violência redobradas.

Terá o regime ditatorial perdurado, graças à sua polícia política?

Sim e não. A PIDE/DGS ajudou o regime a manter-se, assim como outros dos seus grandes pilares – a Igreja e, sobretudo, as Forças Armadas. Lembre-se que foram estas que asseguraram a continuidade do regime, em 1958, durante o “terremoto delgadista” e, depois, em todo o período da guerra colonial. Mas o regime ditatorial também perdurou, porque conseguiu uma “organização do consenso”, através de aparelhos de desmobilização cívica e de inculcação ideológica, bem como

diversos instrumentos, entre os quais se contaram, por exemplo, o aparelho corporativo – sindicatos nacionais e grêmios –, a organização de tempos livres, Federação Nacional da Alegria no Trabalho (FNAT) e as organizações de enquadramento de estratos da população – por exemplo, a Mocidade Portuguesa (MP) e a Mocidade Portuguesa Feminina (MPF).

Por outro lado, a ditadura de António de Oliveira Salazar e de Marcelo Caetano contou com outras polícias e com o aparelho administrativo central e local. Em particular, contava com um eficaz aparelho de censura, que escondia o conflito e recusava a pluralidade de opiniões, e com o sistemático “saneamento” da administração pública, que era o grande fornecedor de empregos em Portugal, mas da qual estavam arredados todos os que entravam em dissidência com o regime. Censura e sistema de “saneamento” político, com o qual a PIDE/DGS sempre colaborou e dos quais foi um importante instrumento.

A PIDE/DGS foi o último fator desses meios de intimidação, desmobilização e repressão. Reprimia e neutralizava seletivamente os poucos que lutavam contra o Estado Novo e espalhava o medo, com a ameaça do que podia acontecer aos que entravam em dissidência. Difundiu também, com alguma eficácia, a ideia de que era onipotente e onipresente, que via e ouvia tudo, através de uma enorme rede de informantes e uma cultura de denúncia. Em suma, pode-se dizer que a durabilidade do regime se deveu a uma combinação

de dois fatores decisivos: por um lado, o sucesso da prevenção/desmobilização/intimidação cívica/repressão, por meio de vários instrumentos, entre os quais a importante PIDE/DGS e, por outro lado, o fato de o regime ditatorial, nos momentos de crise – 1945 e 1958-1961 – ter conseguido manter a coesão das Forças Armadas em seu redor. O estertor do regime foi acompanhado por uma maior repressão e um aumento da violência policial, que coincidiram com a multiplicação dos problemas enfrentados pelo regime.

Pode-se dizer que Portugal parecia então uma “panela de pressão” pronta a explodir, por si própria, ou com ajuda. Esta surgiu, mas de outro meio, do qual a DGS aparentemente não estava à espera, ou não viu o real perigo. Do seio de uma parte das Forças Armadas, com as quais a DGS colaborava nos teatros de guerra. Reticente em vigiá-los ou convencida que iria sobreviver, após o golpe de Estado, a DGS não conseguiu impedir a saída de militares em tanques, no dia 25 de abril de 1974.

A TRANSIÇÃO PARA A DEMOCRACIA E A CRIMINALIZAÇÃO DA PIDE/DGS

O golpe militar de 25 de abril de 1974, em Portugal, abriu a chamada terceira vaga dos processos de democratização da Europa do Sul, dando lugar a uma crise revolucionária de Estado, em que ocorreu, em simultâneo, a democratização e a descolonização. Foi uma transição para a democracia por ruptura, que provocou uma forte mobilização antiditatorial, determinante para a

imediate dissolução das instituições conotadas com o regime deposto. Na primeira linha desse desmantelamento, esteve, por exigência dos elementos que se tinham oposto à ditadura, o aparelho repressivo – a Polícia Internacional e de Defesa do Estado/Direção-Geral de Segurança (PIDE/DGS) –, que foi desde logo objeto da revindicação da criminalização. O processo de criminalização e julgamento dos agentes e colaboradores da PIDE caracterizou-se por três fases, respectivamente, a primeira, entre abril de 1974 e março de 1975; a segunda, entre março e novembro de 1975, e a terceira, entre novembro de 1975 e janeiro de 1977. Ligada à questão da criminalização esteve também a discussão sobre o destino dos arquivos dessa mesma polícia política.

Na primeira fase imediata após o golpe militar, em que se iniciou um período revolucionário de crise de Estado, foram detidos muitos membros da polícia política na metrópole e nas colônias, cerca de mil, em junho de 1974. Neste período, assistiu-se, no entanto, com a ajuda de militares, à fuga de vários inspectores da PIDE/DGS, alguns com responsabilidades em casos de assassinato. Foi também uma fase de indecisão, de criação de comissões de desmantelamento da polícia política e de início de investigações sobre casos de assassinato (Humberto Delgado, Dias Coelho e Ribeiro dos Santos). Um diploma do próprio dia 25 de abril de 1974 determinou a extinção da DGS, embora se dissesse, no seu art. 2º, que, nas colônias portuguesas de África,

depois de saneada, ela seria reorganizada em Polícia de Informação Militar, enquanto continuassem as operações militares e a guerra colonial.

Na chamada metrópole, os elementos dessa polícia foram presos ou fugiram, bastante ajudados por elementos das Forças Armadas, mas, em Angola, Moçambique e na Guiné-Bissau, isso só viria a acontecer meses depois, em virtude da dinâmica do próprio movimento decorrente do 25 de abril, que forçou à imediata descolonização. No final de junho de 1974, foi criada uma Comissão de Liquidação da PIDE/DGS e, para coordenar a extinção da ex-polícia política e instruir os processos-crime de inculpação dos seus membros, foi formado, dias depois, o Serviço de Coordenação da Extinção da PIDE/DGS e da Legião Portuguesa (SCE da PIDE/DGS e LP). Foi à guarda deste SCE, inicialmente sob tutela do chefe do Estado-Maior das Forças Armadas (EMGFA) e depois da Junta de Salvação Nacional (JSN), que ficaram os arquivos dessa polícia política. Começaram desde logo as denúncias de manipulação dos mesmos por parte de elementos civis de diversos partidos, que acusaram o Partido Comunista Português de deles se apropriar para objetivos próprios ou para entregar parte deles ao KGB. Ao mesmo tempo temia-se que os arquivos da antiga DGS pudessem servir à criação de uma nova polícia política.

A segunda fase do processo de criminalização dos elementos da PIDE/DGS ocorreu num período de reforço da legitimidade

revolucionária (março-novembro de 1975). À crise revolucionária do Estado, que se seguiu ao golpe militar de 1974, corresponderam poderosos movimentos sociais que se foram progressivamente radicalizando, no que se convencionou chamar pelo Processo Revolucionário em Curso (PREC) de 1974/75. Foi nesse contexto que a lei n. 8, de julho de 1975, criminalizou os elementos e informantes da DGS, prevendo as penas a que estariam sujeitos em julgamento realizado em tribunal militar especial (lei n. 13, de novembro de 1975).

O clima de quase guerra civil que houve então em Portugal terminou, em 25 de novembro de 1975, com a vitória dos moderados do Movimento das Forças Armadas (MFA) e o fim do PREC. Foi então que ocorreu a terceira fase do processo de criminalização da antiga polícia política, num período de reforço da legitimidade democrática. Dois diplomas, as leis n. 16 e 18, de 1975, alteraram algumas características da lei n. 8, incriminatória dos elementos da PIDE/DGS, possibilitando a sua libertação, enquanto aguardavam julgamento. Em particular, 1.222 elementos da PIDE/DGS detidos, entre os quais se contavam 204 informantes, 1.008 agentes, chefes e diretores, foram colocados em liberdade provisória, ficando em liberdade definitiva 62 elementos dessa polícia.

O Serviço de Extinção da PIDE/DGS dependia então do Conselho da Revolução (CR), composto por elementos moderados do MFA, organismo que tinha com-

petência legislativa sobre a definição criteriosa dos contornos das leis. O CR mandou assim publicar, em 13 de maio de 1976, o decreto-lei n. 349, que criou atenuantes aos crimes dos elementos da ex-PIDE/DGS. Por exemplo, se estes tivessem mais de 70 anos à data do julgamento ou houvessem prestado serviço no Ultramar, colaborando com as Forças Armadas, ou às ordens destas, após 25 de abril de 1974, designadamente na Polícia de Informação Militar, passariam a ser meramente condenados em suspensão de direitos políticos. Em 2 de abril de 1976, tinha sido, entretanto, aprovada a nova Constituição da República Portuguesa, que integrou as várias leis de “incriminação e julgamento dos agentes e responsáveis da PIDE/DGS”.

Em 1978, o Tribunal Cívico Humberto Delgado, tribunal de opinião criado no ano anterior, por grupos da extrema-esquerda, com o objetivo de levar a cabo o julgamento dos elementos da PIDE/DGS, condenou solenemente a PIDE/DGS e o regime fascista derrubado em 25 de abril de 1974, por crimes contra a humanidade, a paz, bem como de guerra e de genocídio. Em maio desse ano, começou o julgamento dos assassinos do general Humberto Delgado e da sua secretária, Arajaryr Campos, em 1965, que prosseguiria pelo ano de 1980. Dois anos depois, entrou em vigor a Lei Constitucional nº 1, de 30 de setembro, que acabou com o CR e colocou transitoriamente o SCE da PIDE/DGS na dependência administrativa

da Assembleia da República, que deveria decidir o destino dos arquivos dessa polícia política.

Em agosto de 1982, o SCE da PIDE/DGS prestou contas, afirmando que 6.215 elementos dessa polícia já estavam com o processo organizado, ficando de fora pessoal de pouca ou nenhuma responsabilidade (carcereiros, candidatos a agentes, telefonistas, pessoal auxiliar). Desses cerca de seis mil processados, foram levados a tribunal 1.089, tendo sido mandado arquivar os processos relativos aos restantes 69%. A grande maioria teve penas que não excederam meio ano de prisão, assim acontecendo a 70,7% do pessoal dirigente, 71,5% do pessoal técnico superior (até chefe de brigada) e 78,8% do pessoal técnico inferior (agentes e motoristas). Com período superior a dois anos, ficou o pessoal técnico superior (5,5%), condenados a penas maiores do que o pessoal dirigente. Até os informantes foram mais atingidos, tendo sido 5,2% deles condenados a penas já cumpridas de dois a quatro meses e perda de direitos políticos.

À ABERTURA DOS ARQUIVOS DA DITADURA PORTUGUESA

Em 1984, no ano em que foram comemorados os dez anos do 25 de abril, houve uma alteração à Constituição, sendo extinto o Conselho da Revolução e decidida a transferência dos arquivos da PIDE/DGS para a Assembleia da República. Por

decisão do Parlamento português, os arquivos foram, por seu turno, transferidos, no início dos anos de 1990, para o Instituto dos Arquivos Nacionais da Torre do Tombo – Arquivo Nacional (Lei n. 4, de 17 de janeiro de 1991), no mesmo ano de 1991 em que foi extinto o SCE da PIDE/DGS. Em 1994, quando se comemorou o vigésimo aniversário do 25 de abril, os arquivos passaram a poder ser consultados, conforme estabeleceu o decreto-lei n. 16, de 23 de janeiro de 1993, com algumas restrições:

1. apenas o próprio, ou alguém por ele autorizado, pode ter acesso aos documentos nominativos que contenham dados pessoais;
2. a) não são comunicáveis os documentos que contenham dados pessoais de caráter judicial, policial ou clínico, bem como os que contenham dados pessoais que não sejam públicos, ou de qualquer índole que possa afetar a segurança das pessoas, a sua honra ou a intimidade da sua vida privada e familiar e a sua própria imagem;
- b) salvo se os dados pessoais puderem ser expurgados do documento que os contém, sem perigo de fácil identificação, se houver consentimento unânime dos titulares dos interesses legítimos a salvaguardar, ou desde que decorridos cinquenta anos sobre a data da morte da pessoa a que respeitam os documentos, ou, não sendo esta data conhecida, decorridos 75 anos sobre a data dos documentos;

3. os dados sensíveis respeitantes a pessoas coletivas gozam de proteção prevista no número anterior, sendo comunicáveis decorridos cinquenta anos sobre a data da extinção da pessoa coletiva, caso a lei não determine prazo mais curto.

O arquivo da PIDE/DGS é constituído pela documentação produzida pela própria PIDE/DGS, pela documentação das polícias políticas que a antecederam, desde 1919, pela documentação dos Serviços de Centralização e Coordenação de Informações de Angola e Moçambique, extintos em 1975, com a independência, e ainda pela documentação do SCE da PIDE/DGS e LP extinto em 1991, abarcando um período cronológico de mais de meio século. Esta documentação é composta por mais de seis milhões de fichas, quinhentos livros e vinte mil caixas repletas de processos. Todos os processos são sujeitos a expurgo, incluindo os solicitados pelos próprios. Situação idêntica à desta documentação ocorre com a de outras instituições também extintas com o 25 de abril de 1974, como o arquivo da Mocidade Portuguesa e o arquivo da União Nacional. Outra documentação sujeita a limitações de comunicabilidade diz respeito aos processos individuais dos funcionários e agentes da extinta Administração Ultramarina e do extinto Ministério do Ultramar, que foram incorporados ao Instituto dos Arquivos Nacionais / Torre do Tombo (IAN/TT), em 1991. Foi decidido nesse mesmo ano que os chamados Arquivo Salazar e Arquivo

Marcelo Caetano só estariam abertos à consulta pública nunca antes de decorrido um prazo de 25 anos sobre a morte dos seus titulares, ocorrendo este prazo, respectivamente, em 1995 e 2005.

MEMÓRIA DA PIDE/DGS

A memória não é estática e a memória da ditadura portuguesa até os dias de hoje passou por várias fases, entre as quais poderíamos referir quatro períodos:

Primeira fase. Em virtude da forma como caiu, em 25 de abril de 1974, através de um golpe de Estado que criou uma ruptura em relação ao regime anterior, houve de imediato, sobretudo da parte das oposições ao antigo regime, uma forte mobilização antiditatorial e uma tentativa breve de ajustar contas com o passado recente, em particular com a polícia política – PIDE/DGS. Essa primeira fase da memória da ditadura foi caracterizada pelo estilhaçar violento do espelho da ditadura, em que se procurou diabolizá-la e destruir os seus alicerces. No entanto, depois, devido a um ano e meio de crise revolucionária – o chamado Processo Revolucionário em Curso (PREC) – e a clivagens políticas agudizadas, esse “ajuste de contas” foi sendo abandonado, em nome também da gestão de um presente de promessas.

No entanto, em razão das clivagens políticas de 1975, em que se confrontou a matriz “revolucionária” da transição com a aliança anticomunista do “Verão Quente” desse ano, esse “ajuste de contas” foi

rapidamente abandonado. Nessa *segunda fase*, o discurso das forças políticas triunfantes após o fim do chamado PREC, a partir de 25 de novembro de 1975, foi marcado pela ideia do duplo legado da democracia portuguesa. Ou seja, esta teria nascido da luta, por um lado, contra o autoritarismo de direita do Estado Novo e, por outro lado, contra a ameaça autoritária de esquerda, em 1974-1975, e do perigo de tomada do poder pelo PCP.

Essa segunda, caracterizada pela coexistência de duas memórias, foi também um tempo marcado pelas noções de “reconciliação” e “pacificação política”, bem como pelo recalçamento relativamente ao passado recente, em nome da vivência no presente. Por isso, caiu um certo – embora nunca total – silêncio sobre o que tinha sido a ditadura, em proveito das lutas partidárias então em presença. No décimo aniversário do 25 de abril, em 1984, o ensaísta Eduardo Lourenço observou que não se estava então a conseguir enterrar moralmente o antigo regime, nem a destruir ou substituir cabalmente os seus mitos. Por isso – avisou – o não sepulcro estaria a voltar pouco a pouco a superfície. Tudo se passava, segundo Lourenço, como se o antigo silêncio, provocado pela ditadura, se tivesse aninhado no interior de cada uma das novas falas livres, mas apenas partidárias, possibilitadas pelo 25 de abril.

No entanto, numa *terceira fase*, iniciada por volta de 1994, vinte anos após o golpe militar que derrubou o regime ditatorial, assistiu-se a um levantamento progres-

sivo dos recalçamentos, num período entrecortado por esporádicos acessos de memórias particulares, reveladores de que os traumas ainda não haviam sarado e que, por vezes, o passado tinha relutância em “passar”. Não por acaso, esse ano de 1994 foi também aquele da abertura pública dos arquivos de António de Oliveira Salazar e da PIDE/DGS. A partir de então e progressivamente, a memória nas suas várias permutações foi dando lenta e progressivamente lugar ao trabalho histórico sobre o Estado Novo, feito inicialmente por historiadores que tinham vivido parte desse passado em ditadura.

As novas instituições democráticas associaram-se ao legado político da oposição à ditadura. Em 1997, militantes antifascistas foram ressarcidos dos anos de clandestinidade, exílio e prisão, em termos de segurança social e pensões de reforma. Deviam provar a perseguição, recorrendo aos arquivos da PIDE, os mesmos que serviram para contar o tempo de serviço dos pides para efeitos de pensão e reforma. Nesse mesmo ano, na imprensa portuguesa, se deu uma polémica em torno dos arquivos da PIDE/DGS, entre, por um lado, quem exigia a devolução dos documentos aos seus legítimos proprietários, com o argumento de que a polícia política do antigo regime tinha claramente violado o direito de propriedade, e quem considerava a restituição dos documentos pessoais como estando em contradição com o princípio da integridade do fundo arquivístico, considerado patrimônio da nação. Esta

última posição, apoiada por historiadores e arquivistas, prevaleceu.

A substituição de gerações, nos últimos dez anos, veio modificar de certa forma a abordagem desse trabalho histórico. Parece assim, salvo melhor opinião, que estaria a viver-se nos últimos anos, iniciais do século XXI, uma *quarta fase* da memória da ditadura e da sua polícia política, marcada pela perspetivação e hierarquização da massa de informações lançadas à opinião pública, em parte através da narrativa histórica. Em 2004, na comemoração dos trinta anos do 25 de abril, foi realizada uma sondagem, em que foi colocada uma pergunta sobre justiça transicional: punir ou não a elite e os funcionários do regime derrubado, particularmente os agentes de violações dos direitos humanos?

Diga-se que esta pergunta não era correta, pois partia de um princípio errado de que nenhum elemento do antigo regime tinha sido sujeito a julgamento, o que não é verdade. De qualquer forma, apenas 34% dos sondados considerou como melhor a solução de ter deixado fugir ou libertado os elementos da polícia política, enquanto 77% achou que deviam ter sido julgados e entre estes contaram-se os mais jovens, que não viveram os acontecimentos. Existiu evidentemente aí uma clivagem partidária: 74% dos votantes do PCP acharam que deviam ter sido punidos e 57% do Partido Popular (PP), que deviam ter fugido ou sido libertados.

No entanto, certos aspectos repressivos do Estado Novo e da sua polícia políti-

ca revelam ao mesmo tempo que, se o “passado” está a passar, ao ser objeto de estudos de carácter historiográfico, há, porém, alguns fatores do regime ditatorial que têm mais dificuldade “em passar”. O fato de a antiga sede da polícia política em Lisboa se transformar em condomínio de luxo, sem que nada se possa fazer e sendo inglório o escasso movimento de alguns cidadãos no sentido de o impedir, levou a uma discussão sobre a inexistência de um museu da repressão, em Portugal. E o certo é que, se Portugal tem dos melhores arquivos da ditadura, é talvez também um dos únicos sítios da Europa onde há quase uma total falta de memória física dos tempos da repressão, em parte, devido à falta de vitalidade da sociedade civil. Hoje, num período marcado pela crise económica e financeira, bem como pelo desemprego, poderá haver a tendência para dourar o passado e enegrecer o presente e, por conseguinte, o futuro.

Na atualidade, coloca-se então a questão de saber se já está feito o luto relativamente ao período da ditadura e se já há uma “boa” e justa memória do nosso passado recente. Penso que, consoante as gerações e as opções políticas, existe, ao mesmo tempo, nos mais velhos, um excesso de memória, visível na obsessão com que alguns temas recalcados tomam uma dimensão considerável e, nos mais jovens, uma míngua de memória, inevitável com o surgimento de pessoas totalmente estranhas à vivência da ditadura.

Todavia, contra a sensação de que a memória desse período não chega aos jovens, tem de se dizer que o esquecimento faz parte do próprio trabalho da memória. É a possibilidade de esquecer que torna possível a memória de algumas coisas. É certo que há um esquecimento negativo, ou seja, um esquecimento irreversível, que corresponde, por exemplo, à falta de documentos históricos e à ausência de locais de memória. Mas também é verdade que há um esquecimento positivo, o qual é condição necessária da própria memória, no sentido em que, ao mesmo tempo que temos de recordar para saber quem somos, temos de esquecer para não nos focarmos no passado numa forma que limita as possibilidades do presente.

Paul Ricoeur, na obra *La mémoire, l'histoire et l'oubli*, considerou que este esquecimento positivo deve ser um esquecimento de "reserva", que tem "a capacidade de preservar" e possibilita que alguém não se lembre de tudo em permanência, mas que é, ao mesmo tempo, "contra o esquecimento destruidor". Este filósofo chamou a atenção para duas atitudes que contribuem para o desenvolvimento de uma memória patológica. Por um lado, há o "excesso" de memória, que substitui a recordação positiva, através da qual o presente se reconcilia com o passado, por uma atitude de repetição compulsiva, visível na obsessão com que alguns temas recalcados podem tomar uma dimensão excessiva. Por outro lado, existe a "insuficiência" de memória, isto é, a atitude de

esquecimento total dos momentos traumáticos do passado.

Contra a míngua de memória e o excesso de memória, dever-se-ia erguer, mais do que um "dever", um "trabalho da memória" e um trabalho da história. Através da ruptura operada com a experiência vivida do passado, que é fornecida pela memória, a história procede a um corte com esta, ao tomar a forma de "escrita", tentativa de reconstrução, narração e representação desse passado. Relativamente à memória, a escrita histórica estabelece uma distância com o seu objeto de referência, que lhe permite ter um papel de equidade e temperar a exclusividade das memórias particulares, não servindo qualquer uma delas.

A representação histórica é, ao mesmo tempo, um ato de sepultura dos mortos e um cumprimento de uma dívida contraída com o passado. Através dela, o historiador torna-se "representante" ou advogado dos mortos, defendendo a causa destes diante do tribunal dos leitores, no terreno da discussão pública atual. Na realidade, como diz Goethe, "escrever a história é um modo de nos livrarmos do passado" (*Máximas e reflexões*). Eu acrescentaria... de nos livrarmos do passado infeliz, na medida em que, ao fazer o luto do passado, o trabalho da história preserva a memória e contribui para transformá-la numa memória pacificada e justa, condição de uma relação atuante com o presente e o futuro, bem como de solidariedade entre as gerações.

R E S U M O

O golpe militar de 25 de abril de 1974 abriu a chamada terceira vaga dos processos de democratização da Europa do sul, dando lugar a uma crise de Estado e aos processos de democratização e descolonização em Portugal. Após a transferência na década de 1990 para o Instituto dos Arquivos Nacionais da Torre do Tombo, os arquivos da polícia política (PIDE/DGS) passaram a ser consultados, com algumas restrições.

Palavras-chave: PIDE/DGS; Polícia Internacional e de Defesa do Estado/Direção-Geral de Segurança; arquivos da polícia política de Portugal.

A B S T R A C T

The military coup of April 25, 1974 opened the so-called third wave of democratization processes in Southern Europe, giving rise to a State crisis and the democratization and decolonization processes in Portugal. Transferred from the early 1990's to the Instituto dos Arquivos Nacionais da Torre do Tombo, the files of the political police (PIDE/DGS) may now be accessed, with some restrictions.

Keywords: PIDE/DGS; Polícia Internacional e de Defesa do Estado/Direção-Geral de Segurança; political police archives from Portugal.

R E S U M É N

El golpe militar del 25 de abril 1974 abrió la tercera ola de los procesos de democratización en el sur de Europa, dando lugar a una crisis del Estado y a la democratización y descolonización en Portugal. Transferidos desde la década de 1990 al Instituto dos Arquivos Nacionais da Torre do Tombo, los archivos de la policía política (PIDE/DGS) pueden ahora ser accesados, con algunas restricciones.

Palavras clave: PIDE/DGS; Polícia Internacional e de Defesa do Estado/Direção-Geral de Segurança; arquivos de polícia política de Portugal.

O Security Services Archive como um Produto Institucional Ímpar dos Direitos Humanos na República Tcheca

INTRODUÇÃO

O momento de ruptura na nova história da República Tcheca foi o dia 17 de novembro de 1989.

Nesse dia, “o caminho para a democracia” foi aberto para a República Tcheca. A tão falada Revolução de Veludo, uma ação relativamente pacífica, foi apoiada por estudantes representando a força motriz do período democrático que se seguiu.

Depois de 1990, a República Tcheca começou a construir um novo sistema legal e jurídico democrático (parte do Estatuto da União Europeia), com novas instituições, como o Tribunal Constitucional, a

Ouvidoria, e um novo sistema econômico (passando de um sistema controlado pelo Estado para uma economia de livre mercado).

Este artigo trata de um produto dos direitos humanos ímpar na República Tcheca: o Security Services Archive.¹

Gostaria de explicar alguns dos aspectos dessa administração e de uma autoridade governamental única, como, por exemplo, sua evolução, sua atual administração de pessoal, os contextos econômico e legal, mas, especialmente, a essência, as atividades relativas à antiga State Security Police (em tcheco: Státní bezpečnost – StB), com

relação às reais implicações democráticas atuais para os novos conhecimentos e processos mentais, sobretudo frente à nova geração tcheca.

O objetivo e o motivo deste artigo não é somente ilustrar como a República Tcheca está lidando com o regime comunista depois de vinte anos, mas questionar se nós precisamos de uma entidade especial, um Arquivo desse tipo, depois de vinte anos. Se a resposta for afirmativa, precisamos questionar ainda mais profundamente: por que precisamos dessa instituição na República Tcheca?

Seguindo esse caminho, eu gostaria de propor alguns argumentos a favor para justificá-lo. Nesse contexto, eu gostaria de apresentar o Arquivo como um produto institucional único dos direitos humanos na República Tcheca.

CONTEXTO LEGAL

Depois de 1990, o Parlamento da República Tcheca adotou a lei n. 1/1993, da Constituição da República Tcheca, a lei n. 2/1993, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, e outros importantes regulamentos democráticos, por meio da Lei de Arquivo n. 499/2004, da lei n. 140/1996, relativa à abertura dos arquivos da antiga Polícia de Segurança Estatal, da lei n. 154/1994, relativa à contrainteligência, e da lei n.101/2000, Lei de Dados de Segurança.

Vamos aqui tratar da lei fundamental n. 181/2007, de 8 de junho de 2007, a lei do Institute for Study of Totalitarian Regi-

mes and Archive of the Security Services Act and Amendment of Other Acts (lei do Instituto para o Estudo dos Regimes Totalitários e Arquivo dos Serviços de Segurança e alterações de outras leis), que criou a base para o novo organismo governamental, o Arquivo dos Serviços de Segurança (doravante o Arquivo).

A data de publicação desta lei foi 12 de julho de 2007, e ela entrou em vigor em 1º de agosto de 2007. De 1º de agosto de 2007 até 31 de janeiro de 2008, houve um período de preparação, e de 1º de fevereiro de 2008 em diante o Arquivo deu início às suas atividades sob a vigência dessa lei.

ESQUEMA GERAL

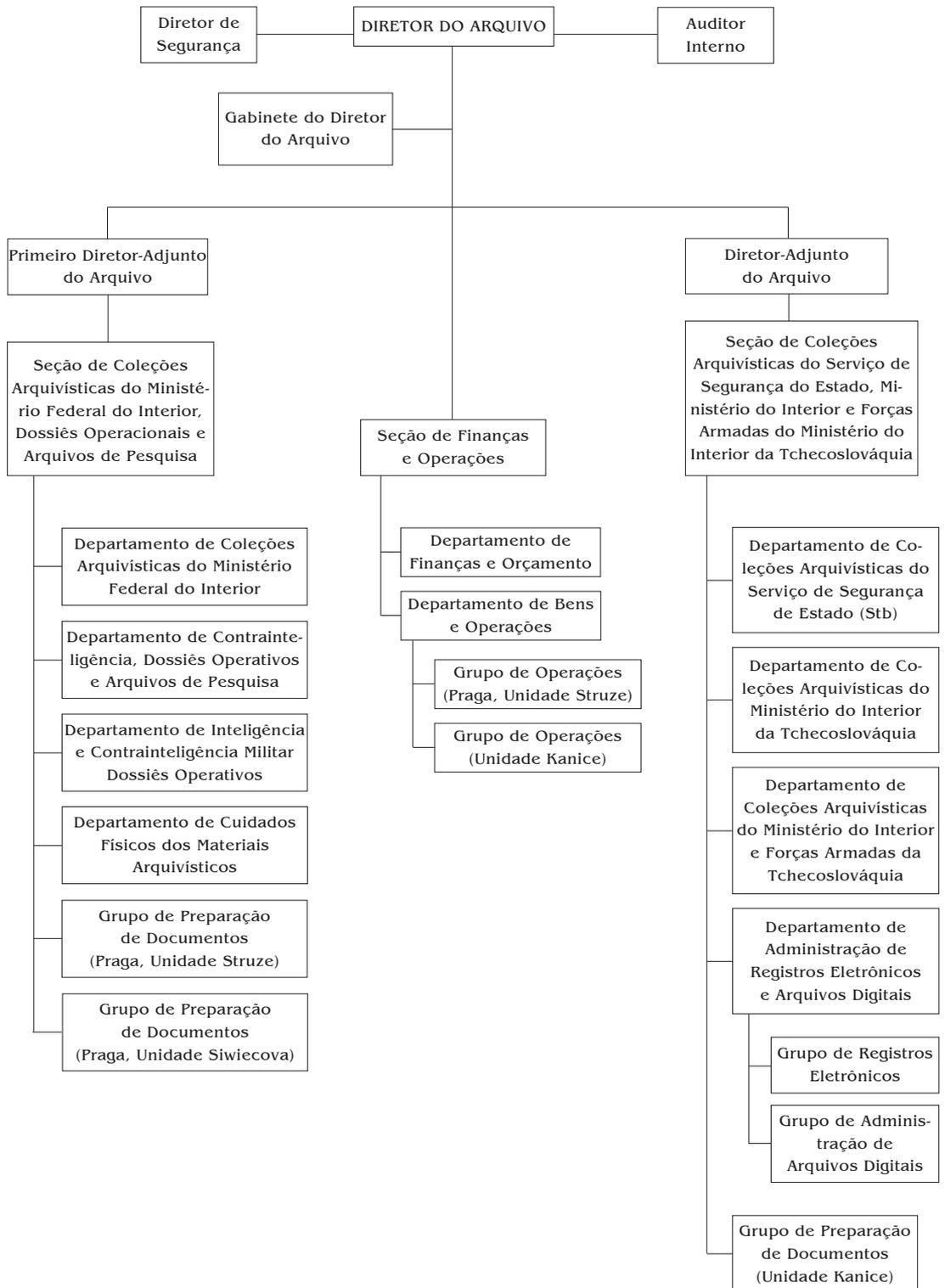
A lei n. 181/2007 define três entidades administrativas: o Conselho² do Instituto para Estudos dos Regimes Totalitários, o Instituto³ para Estudos dos Regimes Totalitários, e o Arquivo.⁴

O Arquivo tem um diretor indicado pelo diretor do Instituto depois da indicação ter sido discutida pelo Conselho do Instituto.

ATIVIDADES FUNDAMENTAIS DO ARQUIVO

No plano de trabalho de 2010, o Arquivo está realizando as seguintes atividades fundamentais: delimitação de materiais arquivísticos, fundos e coleções; processamento e livre acesso a materiais arquivísticos, fundos e coleções; proteção aos materiais arquivísticos, fundos e coleções;

Estrutura organizacional do Security Services Archive em 1º de novembro de 2009



pesquisa, publicação e atividades de estudo; cooperação com o Instituto para Estudo de Regimes Totalitários; cooperação com organizações estrangeiras; e administração de pessoal, economia e operação.

Delimitação de materiais arquivísticos,⁵ fundos e coleções

No passado, de 2008 a 2009, sob as disposições da seção 14 da lei n. 181/2007, o Arquivo assumiu o material arquivístico, os fundos e coleções de muitas autoridades governamentais. O Arquivo tem, ao todo, 18 km de materiais arquivísticos, fundos e coleções. Atualmente, está recebendo material da Polícia Tcheca (estrangeira), de tribunais competentes e do Ministério Público.

Processamento e acesso a materiais arquivísticos, fundos e coleções

Nessa fase, o Arquivo está mudando do “dossiê arquivístico” para um sistema de informação. O Arquivo determina se o material arquivístico está completo ou não, procura por outras partes dos materiais arquivísticos em outros arquivos, analisa fundos arquivísticos e identifica acréscimos arquivísticos do ponto de vista de reinventariação geral.

Em relação ao “acesso”, os funcionários do Arquivo processam algumas centenas de pedidos por ano sob a Lei de Arquivo n. 499/2004. O Arquivo diferencia dois tipos de pedidos: um oficial (pessoa jurídica) e um privado (qualquer pessoa de qualquer lugar do mundo).

Proteção aos materiais arquivísticos, fundos e coleções

Na área de proteção aos materiais arquivísticos, o Arquivo está fazendo uso dos mais modernos procedimentos tecnológicos. Em geral, o Arquivo prefere o procedimento de prevenção sistemática (proteção), incluindo checagem, status físico e higiênico dos materiais arquivísticos.

Em 2009, o Arquivo comprou da Alemanha uma novo e moderno equipamento (Neschen C 500) contra acidificação.⁶

Pesquisa, publicações e atividades de estudo

Nessa área, o Arquivo atuou em cooperação com outros arquivos da República Tcheca, para criar atividades voltadas para instituições culturais, parceiros em pesquisas e escolas. Em 2010, o quadro de funcionários do Arquivo esteve participando de sete projetos sob a organização do Instituto para Estudo de Regimes Totalitários (por exemplo, “O sistema prisional tcheco de 1938 a 1939”).

O Arquivo publica várias vezes por ano seus volumes comemorativos, além de alguns livros de conferência.⁷

Cooperação com o Instituto para Estudo de Regimes Totalitários

A cooperação com o Instituto⁸ para Estudo dos Regimes Totalitários se dá em duas linhas. A primeira trata da digitalização de materiais arquivísticos, e a segunda está relacionada a materiais arquivísticos eletrônicos.

O principal objetivo da digitalização é proteger os materiais arquivísticos (ver o fundo especial número 425 – Organização Hebraica).

O arquivo eletrônico é um novo projeto aberto. Atualmente é um de nossos projetos mais conhecidos, e esperamos que tenha muito sucesso.

Cooperação interna e externa

O Arquivo colabora com outros arquivos públicos e outras instituições, para compartilhar experiências no âmbito de questões profissionais, da pesquisa científica e do uso de materiais arquivísticos.

Principais parceiros internos na República Tcheca: Ministério do Interior,⁹ Ministério de Defesa incluindo a inteligência militar,¹⁰ Ministério da Justiça,¹¹ BIS (contrainteligência), UZSI (inteligência estrangeira) e o Departamento para a Documentação e Investigação dos Crimes Comunistas (o UDV).

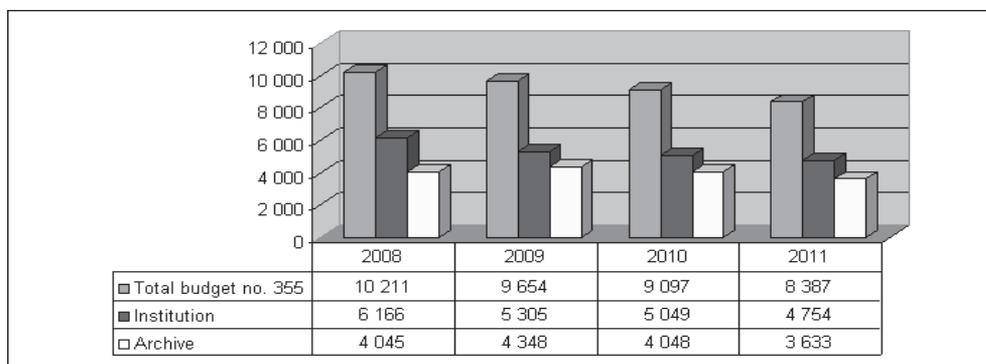
Principais parceiros externos: Holocaust Memorial Museum – Washington D. C.,¹² Ústav pamati národa (República Eslovaca),¹³ Institut Pamięci Narodowej (Polônia),

Historical Archives of the Hungarian State Security, Federal Commissioner for the Records of the State Security Service of the former German Democratic Republic (Comissário Federal para os documentos do Serviço de Segurança do Estado da antiga República Democrática Alemã).

Administração de pessoal, economia e operação

O Arquivo tem 127 postos de trabalhos sistemáticos e cinco deles são para pessoas ocupando os mais altos graus administrativos. Aproximadamente dez são para pessoas trabalhando em cargos administrativos intermediários. O Arquivo, enquanto entidade, é responsável pela gestão das finanças e seu orçamento é uma parte do orçamento categoria número 355 do Instituto. A média salarial (mensal) do quadro de funcionários no Arquivo é de 23 mil coroas tchecas (CZK), o que equivale a 1.277 dólares americanos ou 958 euros.

Observe o orçamento financeiro de 2008, 2009, 2010 e 2011 a seguir. Todos os valores especificados estão em dólares americanos.



Fonte: Instituto para Estudo de Regimes Totalitários.

Aspectos econômicos negativos: o Security Services Archive opera em três centros de pesquisa.

O edifício na rua Siwecova n. 2 (Praga) abriga o Núcleo de Pesquisa Central, onde os materiais arquivísticos de todas as seções do Arquivo estão disponíveis. No Centro de Pesquisa Struha n. 3 (Praga), os materiais arquivísticos administrados pelo fundo arquivístico do Ministério do Interior Federal e o de Segurança do Estado são apresentados. O Centro de Pesquisa permite o estudo *in loco* de materiais arquivísticos. O Centro de Pesquisa Kanice (município de Brno) oferece acesso a materiais arquivísticos de todas as seções do The Archive of Security Forces. Esse Centro de Pesquisa também permite estudo *in loco* de materiais arquivísticos.

PRÁTICA DO DIREITO CONSUETUDINÁRIO

O chefe do Gabinete do diretor do Security Services Archive é advogado e o responsável por litígios judiciais. Durante os três anos anteriores, o Arquivo compareceu perante o tribunal como réu junto com o Ministério do Interior em aproximadamente sessenta casos. Um dos casos mais interessantes era relativo à seguinte questão: Pode uma pessoa que cooperou no passado com a polícia estatal (comunista) trabalhar no Arquivo? No ano passado essa questão foi levantada pelo Arquivo ante a Suprema Corte na República Tcheca, porque o Tribunal de Justiça havia decidido de maneira diferen-

te três casos parecidos. Muitos casos são noticiados pela mídia.

Os materiais arquivísticos não são classificados em nível “secreto ou ultrassecreto”, ao contrário, a obrigação do Arquivo é abrir totalmente os materiais arquivísticos ao público (ver: *Data Protection Act*). Casos especiais são fruto da disposição da Seção 15 da lei n. 181/2007. O Arquivo não permite acesso ao material arquivístico nesse caso, uma vez que esses dados arquivísticos podem pôr em risco os interesses econômicos e de segurança da República Tcheca e seu sistema constitucional (ver: caso K. Koecher¹⁴).

VISÕES E MOVIMENTO PROFISSIONAL

Sob a disposição da Seção 17 da lei n. 181/2007, de 1º de janeiro de 2030 em diante, o Arquivo será parte do Arquivo Nacional da República Tcheca. O Arquivo é uma organização com autoridade de administração governamental e um membro do Conselho Internacional de Arquivos. Seu principal objetivo é criar uma plataforma administrativa de excelência enquanto organização de serviços, para as pessoas (indivíduos) e também para as entidades de todo o mundo. Muitas pessoas que não moram na República Tcheca gostariam de conhecer os membros de sua família que foram vítimas do regime comunista. O Arquivo tem realizado esforços para trazer a público informações completas sobre as práticas comuns, estruturas e metodologias da State Security Policy.

Do ponto de vista econômico e de pessoal, o Arquivo está procurando um edifício principal para a centralização rigorosa do quadro de funcionários e materiais arquivísticos visando reduzir custos.

CONCLUSÃO

Em geral, o objetivo, a razão e a busca de resultados sobre a discussão pública iniciada há vinte anos – e que ainda continua

nos dias de hoje – é: acertar as contas com o comunismo (ou *Aufarbeitung*).

Por esse motivo, podemos dizer: “sim, precisamos incondicionalmente do Arquivo, devido à necessidade de acertar as contas com o comunismo”. Essa é nossa obrigação com todas as pessoas que lutaram contra o comunismo e aqueles que perderam suas vidas por causa do comunismo. A nova geração precisa conhecer todos os aspectos desse período histórico.

N O T A S

1. Disponível em: <http://www.abscr.cz>.
2. Mais alta autoridade de controle. Os membros do Conselho são eleitos pelo Senado da República Tcheca.
3. Disponível em: www.ustrcr.cz.
4. Chefe do Arquivo (2008-2010): Ladislav Bukovszky, PhD da República eslovaca.
5. As bases legais para a aquisição de materiais arquivísticos pelo Arquivo é a disposição da seção 14 da lei n. 181/2007 que determina que o “Ministério do Interior, o Ministério da Defesa incluindo o Departamento de Inteligência Militar, o Ministério da Justiça, BIS (contrainteligência) e UZSI (inteligência estrangeira) apresentarão ao arquivo, num prazo de até seis meses após a entrada em vigor dessa lei, registros, instrumentos de busca, materiais arquivísticos, incluindo dossiês operacionais, de interrogatórios e de pessoas, coleções arquivísticas e itens documentais arquivísticos produzidos pelo Partido Comunista da Tchecoslováquia e instituições da Frente Nacional que estiveram em atividade entre 4 de abril de 1945 e 15 de fevereiro de 1990 custodiadas por elas até aquela data. O Ministério do Interior também irá transferir o material arquivístico produzido após 1º de janeiro de 1990 que trata das atividades relacionadas à gestão de materiais arquivísticos produzidos pelos Serviços de Segurança”. Além disso, o Arquivo realizará aquisições ordinárias como indicado pelo procedimento de eliminação.
6. Disponível em: <http://www.ceiba.cz/new/detail.php?id=939>.
7. Disponível em: <http://www.abscr.cz/cs/sbornik-abs>.
8. O diretor do Instituto é o professor Daniel Herman (ex-diretor: sr. Pavel Žáček, PhD).
9. Disponível em: <http://www.mvcr.cz/>.
10. Disponível em: <http://www.army.cz/>.
11. Disponível em: <http://portal.justice.cz/justice2/uvod/uvod.aspx>.
12. Disponível em: <http://www.ushmm.org/>.
13. Disponível em: <http://www.upn.gov.sk/>.
14. Disponível em: http://en.wikipedia.org/wiki/Karl_Koecher.

R E S U M O

A criação do Security Services Archive na República Tcheca em 2007: estrutura, organização e funcionamento. Acesso aos documentos do período do regime comunista: os arquivos dos serviços de segurança, da polícia, inteligência e contra-inteligência, tribunais e do Ministério do Interior. Perspectivas em relação ao Arquivo Nacional da República Tcheca.

Palavras-chave: Security Services Archive; acesso a documentos; arquivos dos serviços de segurança; República Tcheca.

A B S T R A C T

The creation of the Security Services Archive in the Czech Republic in 2007: structure, organization and operation. Access to documents of the period of communist regime: the files of security services, intelligence and counter-intelligence, the courts and the Ministry of Interior. Perspectives in relation to the National Archives of the Czech Republic.

Keywords: Security Services Archive; access on archives; security services archives; Czech Republic.

R E S U M É N

La creación del Security Services Archive en la Republica Checa en 2007: estructura, organización y funcionamiento. Acceso a los documentos del periodo del regime comunista: los archivos de los servicios de seguridad, inteligencia y contra-inteligencia, tribunales y del Ministerio del Interior. Perspectivas en relación a los Archivos Nacionales de la Republica Checa.

Palavras-clave: Security Services Archive; acceso a los documentos; archivos de los servicios de seguridad; República Tcheca.

Giulia Barrera

Arquivista e historiadora, PhD em História da África pela Northwestern University (USA), atualmente encarregada das relações internacionais da Diretoria-Geral de Arquivos da Itália.

Segredos e Documentos

Acesso aos arquivos na Itália da Segunda Guerra Mundial ao presente

OS ARQUIVOS MENOS ACESSÍVEIS

Em 25-26 de novembro de 2010, enquanto no Rio de Janeiro arquivistas, juristas e outros estudiosos discutiam “Acesso a arquivos e direitos humanos”, na Itália os jornais *Corriere della Sera* e *La Repubblica*¹ publicavam um apelo para que os arquivos de inteligência italianos fossem abertos, com manchetes como “Abram os arquivos sobre os casos de massacre! Milhares subscrevem. Basta de segredos!”.² O apelo era feito por membros de familiares das vítimas de diferentes casos de massacre ocorridos na Itália do final dos anos de 1960 até o início de 1990.³ Vários desses casos permanecem

impunes e muitas pessoas suspeitam de que os arquivos do serviço de inteligência poderiam ajudar a lançar luz sobre eles. Em poucos dias, cinquenta mil pessoas assinaram a petição.

O que desencadeou essa onda de interesse pelos arquivos de inteligência foi a decisão do Tribunal Criminal de Brescia, em 16 de novembro de 2010, de absolver, por falta de provas suficientes, quatro ativistas neofascistas acusados de massacre (eles eram suspeitos de ter colocado uma bomba em Brescia, em 1974, que matou oito pessoas, durante uma reunião sindical). Também foi absolvido um ex-general carabinieri,⁴ acusado de ter intencionalmente

confundido os investigadores, a fim de encobrir os autores deste ataque terrorista. Ao longo dos anos, cinco investigações e um total de oito julgamentos em relação a esse ato terrorista foram realizados e muitas provas coletadas, indicando que os autores do atentado de Brescia pertenciam a um grupo neofascista, que tinha alguma cumplicidade dentro do serviço secreto. Não foi possível provar, no entanto, além de qualquer dúvida razoável, responsabilidades individuais. O mesmo pode ser dito sobre outros ataques terroristas realizados entre 1969 e 1974, que faziam parte da chamada “estratégia de tensão”: “uma série de explosões de bombas e outros atentados semearia pânico e incerteza, e criaria as precondições para um regime autoritário”.⁵ A busca pela verdade foi prejudicada pelo fato de terem negado aos promotores, de início, o acesso aos documentos e informações relevantes para as investigações, alegando que tais informações tinham status de segredo de Estado (depois de 1977, isso não era mais legalmente possível, mas obstáculos à investigação persistiram em virtude da falta de cooperação dos serviços de inteligência). O mesmo aconteceu com as investigações de três golpes de Estado abortados, que tiveram lugar em 1964, 1970 e 1974.⁶

Na Itália, a lei prevê quatro níveis de classificação.⁷ Além disso, a informação cuja divulgação possa prejudicar seriamente os interesses fundamentais do Estado pode ser considerada “segredo de Estado”. Atu-

almente, apenas o primeiro-ministro tem autoridade para atribuir status de segredo de Estado.⁸ Se a uma parte da informação é atribuído esse status, nem mesmo a autoridade judicial pode ter acesso a ela; por outro lado, o Judiciário pode ter acesso a informações classificadas. Em 1977, o Tribunal Constitucional determinou que algumas das normas que regulam o status de segredo de Estado violavam a Constituição italiana. Cumprindo decisão do Tribunal Constitucional, uma reforma de 1977, relativa à inteligência, estabeleceu, entre outras questões, que o status de segredo de Estado não poderia ser aplicado a informações relativas aos “atos que subvertessem a ordem constitucional” (art. 12, lei n. 801/1977). A necessidade sentida pelo Parlamento de afirmar o que deveria ser óbvio (segredos de Estado devem proteger a ordem constitucional, e não sua subversão) indica o quanto o sigilo havia sido abusivo.

É perfeitamente razoável que um Estado democrático proteja algumas informações com sigilo, mas este deve ter um limite de tempo, regras e procedimentos transparentes e em conformidade com a Constituição, e tem de haver um sistema eficaz de controle sobre a sua aplicação.⁹ Sigilo não controlado gera ilegalidade e a história recente da Itália evidencia isso. Nas décadas seguintes à Segunda Guerra Mundial, o mau uso do sigilo, juntamente com a manipulação ilegal de documentos de inteligência (houve arquivos que foram ilegalmente produzidos ou destruídos, preservados ou escondidos), foi entrelaçado

com algumas das páginas mais negras da história da República.¹⁰

Em 1959, o serviço de inteligência italiano (SIFAR),¹¹ chefiado pelo general carabineiro De Lorenzo, começou a coletar informações sobre a vida pública e privada de políticos e outras pessoas influentes. Em meados da década de 1960, o SIFAR havia criado 157 mil dossiês pessoais. Em 1971, um inquérito parlamentar destacou 34 mil deles como merecedores de eliminação. Descobriu-se que tais dossiês, produzidos ilegalmente, tinham sido instrumento de chantagem e um condicionante da vida política italiana. Nesse interim, em 1964, o general De Lorenzo (que havia se tornado comandante em chefe da *Carabinieri*) planejou um golpe de Estado. Em 1974, cumprindo um voto unânime do Parlamento, os 34 mil dossiês foram destruídos,¹² ou supostamente o foram. Em 1981, de fato, alguns documentos oriundos de tais dossiês foram descobertos em Montevideú, em uma vila pertencente a Licio Gelli, o chefe da secreta (e, portanto, ilegal) loja maçônica P2.¹³

Aliando insulto à injúria, não foi possível provar, sem sombra de dúvida, que tais documentos tivessem saído dos dossiês do SIFAR (apesar de especialistas concordarem nesse ponto) porque eles haviam sido destruídos. Dossiês pessoais supostamente oriundos dos 34 mil dossiês “destruídos” do SIFAR também foram encontrados entre os papéis de um jornalista (Mino Pecorelli) que tinha ligações escusas com círculos de inteligência e foi assassinado

em 1979.¹⁴ Durante uma investigação judicial, veio à tona, ainda, que o serviço de inteligência havia preparado resumos detalhados dos 34 mil dossiês do SIFAR antes de sua destruição.¹⁵ Em resumo, a eliminação dos dossiês do SIFAR causou um dano irreparável às investigações e não foi capaz de impedir o seu posterior uso ilegal.

Casos de manipulação suspeita de documentos de inteligência que estavam interligados com a utilização do sigilo e com atos criminosos também apareceram outras vezes nas últimas décadas, inclusive nos anos 2000. Em fevereiro de 2003, o imã Abu Omar foi sequestrado em Milão por agentes da CIA, com a cumplicidade da inteligência militar italiana (naquela época chamada SISMI);¹⁶ Abu Omar foi mais tarde libertado no Egito, depois de supostamente interrogado e torturado. Enquanto investigavam o sequestro de Abu Omar, os promotores descobriram em Roma, em um escritório do SISMI, algumas centenas de dossiês relacionados a promotores, juizes, jornalistas e políticos. Um funcionário do SISMI havia recolhido informações sobre dezenas de promotores e juizes italianos, de atuação internacional, identificados como “magistrados militantes” e considerados próximos aos partidos de oposição italiana. O chefe do SISMI (Nicolò Pollari) e seu vice (Marco Mancini) foram indiciados, juntamente com outros funcionários do mesmo serviço, pelo sequestro de Abu Omar e a criação ilegal de dossiês. Durante ambos os julgamentos, eles alegaram não poder se defender sem violar segredos de

Estado, e o primeiro-ministro confirmou que este era o caso; os julgamentos contra eles foram, assim, suspensos (continuaram, no entanto, os julgamentos de outros acusados: 23 agentes da CIA foram condenados pelo sequestro de Abu Omar, em 2009, e, em apelação, em 2010).¹⁷ O vice do SISMI também foi indiciado por ter supostamente colaborado com o chefe da segurança da TELECOM (empresa italiana líder de telefonia) e diferentes pessoas, em escutas ilegais e na criação de milhares de dossiês pessoais ilegais sobre políticos e empresários, entre outros. Mais uma vez o julgamento foi suspenso por causa de “segredos de Estado”.¹⁸

Os conflitos em razão dos segredos e dossiês que tiveram lugar na Itália nos últimos sessenta anos mostram como a manipulação de documentos não é apenas uma questão de arquivos. Quanto mais politicamente sensíveis os documentos, mais a sua manipulação pode ser vista como um sintoma que revela o estado de saúde da democracia de um país e o nível de Estado de direito correspondente. Nas próximas páginas, serão descritas, primeiramente, as vicissitudes dos arquivos fascistas após a Segunda Guerra Mundial e, depois, se discutirão as leis de acesso (incluindo uma lei de 2007 sobre inteligência e segredo de Estado), nos livros e na prática. A história que emerge não é linear. Desde a Segunda Guerra Mundial, a Itália deu muitos passos no caminho do acesso, mas também tem dado outros para trás. A questão é que a construção da democracia é um processo interminável que encontra novos desafios

a cada turno. O acesso aos arquivos é parte deste processo.

RESGATE DOS ARQUIVOS FASCISTAS

Em 25 de julho de 1943, Mussolini foi preso e o rei nomeou Marshall Pietro Badoglio como primeiro-ministro. Poucos dias depois, um decreto real¹⁹ suprimiu o Partido Fascista e, logo em seguida, o chefe da Agência de Supervisão de Arquivo para a região de Roma, Emilio Re,²⁰ escreveu à Direção dos Arquivos²¹ pedindo uma ação imediata para evitar o desaparecimento dos arquivos fascistas. Nos dias anteriores, em diferentes partes da Itália, populares haviam invadido algumas sedes fascistas, causando a destruição de arquivos.²² O superintendente Emilio Re sugeriu, assim, a imediata transferência, para o Archivio del Regno,²³ dos arquivos do Partido Fascista, do Grande Conselho Fascista, do Tribunal Especial para a Defesa do Estado (tribunal criado em 1926 para reprimir antifascistas) e de outras importantes instituições fascistas, juntamente com os documentos pessoais dos líderes fascistas mais proeminentes.²⁴ Infelizmente, as coisas não correram como esperava Emilio Re.

Em 8 de setembro de 1943, o governo Badoglio assinou um armistício com os Aliados. Os alemães tinham, entretanto, nesse meio-tempo, começado a espalhar tropas pela Itália e, quando o armistício foi anunciado, as tropas alemãs assumiram o controle da maior parte do país, libertaram Mussolini e patrocinaram a criação da Repubblica Sociale Italiana (RSI) na

Itália do Norte e Central (o sul estava sob o controle dos Aliados). A capital desta república fantoche foi Salò, uma pequena cidade ao norte da Itália.

A fim de desempenhar a função do novo Estado fascista, foi necessário transferir os documentos dos ministérios e do Partido Fascista para o norte,²⁵ algo prontamente executado. Um oficial alemão coordenou essa enorme transferência de documentos e de pessoal. Em 8 de outubro de 1943, o pessoal e os documentos do Ministério da Cultura Popular (o coração da máquina de propaganda fascista) foram transferidos e os demais ministérios seguiram logo depois.²⁶ Assim, em outubro de 1943, da estação ferroviária de Roma saíram trens transportando documentos para o norte, ao lado de trens que levavam para mais ao norte, para Auschwitz, os judeus detidos na invasão de um gueto de Roma,²⁷ numa demonstração paralela da eficiência burocrática.

Ao final da guerra, todos os documentos que haviam sido levados para o norte tiveram de ser transferidos de volta para Roma. Alguns, entretanto, tinham sido destruídos nesse meio-tempo, acidentalmente, ou, com mais frequência, intencionalmente. Já em junho de 1944, o secretário do Partido Fascista (que sob a RSI tomara o nome de Partido Republicano Fascista) havia instruído os líderes locais do partido para, no caso de eles terem de fugir, levarem consigo os documentos mais valiosos e confidenciais e transformar em cinzas todo o resto. No nível nacional, a incidência de destruições foi significativa; nada, por exemplo, dos

arquivos do Grande Conselho Fascista sobreviveu; grandes parcelas do Diretório do Partido Fascista (Direttorio Nazionale) – incluindo os documentos mais sensíveis – foram dados também como desaparecidos.²⁸ No entanto, temos ainda cerca de 2.500 maços de documentos do Diretório do Partido Fascista (1922-1943),²⁹ preservados no Archivio Centrale dello Stato (ACS).³⁰ Alguns deles chegaram ao Archivio del Regno já em 1947, mas a maior parte dos arquivos do Partido Fascista chegou ao recém-criado Archivio Centrale dello Stato em 1961, depois de passar pelo Ministério da Fazenda, que teve de resolver todos os assuntos financeiros pendentes (deve-se considerar que, sob o fascismo, o Partido Fascista foi considerado um organismo público).³¹

Alguns fundos documentais sensíveis e politicamente relevantes, como a série confidencial da Secretaria de Mussolini (Segreteria particolare del Duce, Carteggio riservato), foram de início apreendidos pelos Aliados, que os microfilmaram antes de entregá-los ao governo italiano. Os Aliados haviam criado uma Agência de Inteligência Aliada Conjunta, que coletou e microfilmou os arquivos que eles consideraram de grande valor histórico e político. Alguns documentos foram perdidos no processo (ou, pelo menos, não foram entregues às autoridades italianas).³² Mas essa operação de microfilmagem também teve um efeito mais positivo sobre o acesso aos arquivos fascistas. Na verdade, como os microfilmes foram logo disponibilizados a estudiosos no National Archives em Wa-

shington, o diretor do Archivio Centrale dello Stato pôde fazer o mesmo com os documentos originais, mesmo que – de acordo com a lei italiana – tais documentos normalmente tivessem de ser excluídos do acesso por cinquenta anos. Algo semelhante aconteceu na Alemanha com os arquivos nazistas que foram apreendidos pelos Aliados, levados para os EUA e microfilmados. Depois de devolvidos à Alemanha no final da década de 1950, não fazia sentido excluí-los do acesso naquele país, uma vez que estavam acessíveis em Washington.³⁵

Os arquivos do Partido Fascista e da Secretaria de Mussolini haviam sido produzidos por organismos que não existiam mais depois da Segunda Guerra Mundial e isto facilitou sua transferência imediata para o ACS.³⁴ Bastante diferente foi o caso dos arquivos de organismos que continuaram a operar sob a República, como a Polícia. No regime fascista, a repressão política era, sobretudo, um trabalho da polícia (a Milícia Nacional Voluntária Fascista para a Segurança Nacional³⁵ também contribuiu para a atividade repressiva); o Exército não desempenhou nenhum papel nisso. Na Itália, sempre houve duas principais corporações policiais: a Polícia e os Carabinieri. Os Carabinieri não transferem seus arquivos para o Arquivo do Estado. Eles próprios se ocupam do seu arquivo histórico, independente, mas o fato é que eles o tornaram muito pouco disponível para a pesquisa acadêmica. A Polícia, por outro lado, sempre transferiu seus arquivos para os arquivos estatais.

Sob o fascismo, a Direção de Polícia (Direzione generale di pubblica sicurezza) do Ministério do Interior – comandada pelo chefe da Polícia – coordenou o trabalho da polícia comum, da polícia política e da OVRA,³⁶ um serviço de inteligência especificamente dedicado a espionar antifascistas. Muito pouco dos seus arquivos sobreviveu, mas os relatórios da OVRA podem ser encontrados em outros dossiês de polícia.³⁷ A Divisão de Assuntos Gerais e Confidenciais (Divisioni affari generali e riservati) era a autoridade de referência em matérias policiais para a polícia comum e centralizava informações sobre ordem pública e “subversão”, partidos políticos e atividades de entidades sindicais, imprensa, associações, estrangeiros na Itália, e assim por diante. Também dirigiu o Casellario político centrale (o banco de dados central sobre “subversivos”). Essa Divisão tinha arquivos volumosos que, surpreendentemente, sofreram muito poucos danos durante a guerra, apesar da viagem de ida e volta entre Roma e o norte da Itália. Os arquivos foram transferidos para o Archivio Centrale dello Stato em um período que vai do final dos anos 1940 aos anos 1960, e prontamente disponibilizados para os estudiosos, dentro de alguns limites que discutirei adiante.

O arquivo da Divisão de Polícia Política (muito menor que o da Divisão de Assuntos Gerais e Confidenciais) foi organizado em três séries: dossiês de assuntos, dossiês de pessoas que estiveram sob investigação da polícia política, e dossiês do pessoal informante. O Archivio Centrale dello Stato detém as duas primeiras séries,³⁸ mas a

terceira desapareceu. Ela não foi destruída durante a guerra, mas depois. Relatórios dos informantes preservados nos dossiês que sobreviveram não permitem a identificação do autor (autores são identificados por um número). Somente os dossiês do pessoal informante incluíam todos os detalhes sobre a identidade e as atividades dos informantes.³⁹ Tais dossiês foram usados imediatamente no pós-guerra para compilar uma lista dos informantes que foi publicada pelo governo em 1946;⁴⁰ eram utilizados por uma comissão encarregada de decidir sobre as queixas apresentadas por muitas das pessoas incluídas na lista. Posteriormente, os dossiês do pessoal informante desapareceram; segundo alguns historiadores, eles já haviam sido parcialmente saqueados por ex-espões que não queriam ser incluídos na lista.⁴¹ Não sabemos quem destruiu tais dossiês e quando. Deve-se considerar que algumas pessoas tinham interesse em fazer esses dossiês desaparecerem e que estavam em posição de fazê-lo. Por exemplo, imediatamente após a guerra, foi confiada a Guido Leto (que, sob o fascismo, tinha sido o chefe da Divisão de Polícia Política), pelos Aliados, a custódia do arquivo da polícia.⁴² Era como deixar a raposa tomar conta do galinheiro. No entanto, a destruição parece ter acontecido quando Leto já tinha deixado essa posição.⁴³ Entre possíveis suspeitos, devem-se incluir vários ex-oficiais da OVRA que continuaram a servir na polícia após o fascismo, no mais alto nível de autoridade. Por exemplo, um ex-alto oficial da OVRA tornou-se, após a

guerra, o chefe de polícia (*questore*) para a cidade de Roma,⁴⁴ enquanto outro foi, de 1948 até 1958, o chefe da Divisão de Assuntos Confidenciais da Diretoria de Polícia.⁴⁵ Esses não foram casos isolados.⁴⁶

Dada essa situação, não é de estranhar que muitos ex-combatentes da Resistência estivessem relutantes com a ideia de transferir o arquivo do Comitê de Libertação Nacional (CLN)⁴⁷ para o Arquivo do Estado. É preciso também considerar, neste ponto, que, até 1975, os arquivos estatais pertenciam ao Ministério do Interior. Em 1946 eclodiu um conflito entre o Arquivo do Estado – que pretendia ter a custódia do arquivo do CLN, sob o argumento de que o CLN tinha exercido funções quase de Estado nas áreas liberadas – e os mais importantes ramos regionais do CLN que se recusaram a atender as expectativas. Ex-combatentes da Resistência – que tinham plena consciência da importância de preservar os seus arquivos – começaram, em 1947, a criar institutos independentes para a história da Resistência. Emilio Re (que, entretanto, tinha sido nomeado comissário para o Arquivo do Estado) promoveu uma solução amigável para o conflito. O Arquivo do Estado concordou que os Institutos para a História da Resistência mantivessem os arquivos do CLN, desde que fossem satisfeitos critérios científicos definidos pelo Arquivo do Estado e se realizasse um levantamento das fontes de arquivo que coletaram. A questão, de acordo com Re, é que os Institutos para a História da Resistência foram as únicas instituições que contaram com a confiança total dos

combatentes da Resistência e, portanto, as únicas capazes de evitar a dispersão e destruição dos documentos (em outras palavras, era melhor ter os arquivos nos Institutos para a História da Resistência do que nas casas dos *partisans*).⁴⁸ Ao longo do tempo, os Institutos para a História da Resistência (que atualmente são 66) desenvolveram uma relação de colaboração e confiança mútua com o Arquivo do Estado, testemunhada por muitas iniciativas conjuntas e pela participação de vários arquivistas do Estado em suas atividades.⁴⁹

AS LEIS SOBRE O ACESSO AOS ARQUIVOS

O acesso aos arquivos do regime fascista começou a ser efetivo na década de 1960, depois que uma nova lei sobre arquivos foi aprovada em 1963 (d.p.r. n. 1409/1963). De acordo com a lei de arquivos de 1963, os documentos preservados no Arquivo do Estado italiano, os arquivos históricos de entidades públicas e os arquivos privados de especial valor cultural eram livremente acessíveis ao público, com algumas exceções: a) dossiês confidenciais referentes à política interna ou externa tornavam-se acessíveis após um período de cinquenta anos; b) documentos contendo informações que afetassem a privacidade individual passavam a ser acessíveis após um período de setenta anos; processos do tribunal penal tornavam-se acessíveis depois de setenta anos (arquivistas criticaram esta cláusula: como os julgamentos criminais eram públicos, não fazia sentido excluir os processos de acesso por um tempo tão longo).⁵⁰

O ministro do Interior podia conceder permissão para que os documentos excluídos do acesso em razão de sua natureza politicamente confidencial fossem consultados. Os usuários teriam de apresentar um pedido fundamentado e o ministro decidiria depois de ouvir o Conselho Superior de Arquivo, órgão consultivo composto em sua maior parte de arquivistas, historiadores e outros estudiosos. A autorização para acessar os documentos que tivessem pelo menos trinta anos de idade foi rotineiramente concedida, sob condição de os arquivistas removerem dos dossiês os documentos que afetassem a privacidade das pessoas. Esse processo funcionou sem problemas no Archivio Centrale dello Stato, onde, durante os anos 1960, tornou-se possível acessar dossiês até o ano de 1939 e, na década de 1970, até o final dos anos 1940.⁵¹ A situação nos arquivos estatais foi mais difícil porque, especialmente em cidades pequenas, as autoridades locais podiam ter interesse em protelar o acesso aos documentos fascistas. Mas a Itália, sobretudo durante o fascismo, tinha um Estado altamente centralizado e, em consequência, até mesmo informações referentes a eventos locais menores eram remetidas à Diretoria de Polícia ou a outros órgãos administrativos centrais. Dessa forma, no Archivio Centrale dello Stato foi possível encontrar uma riqueza de informações, mesmo em relação à história local. O ACS tornou-se, assim, um centro de pesquisa sobre a história do fascismo. Em 1975, os arquivos estatais deixaram o Ministério do Interior e foram colocados sob

a autoridade do recém-criado Ministério dos Bens Culturais e Ambientais (Ministero per i beni e culturali e ambientali). O ministro do Interior manteve a autoridade para conceder permissões de acesso aos documentos confidenciais, mas o Conselho Superior de Arquivo foi abolido, de modo que o ministro do Interior já não era obrigado a ouvir a opinião da comunidade acadêmica. Muitas vezes, ele até deixou de ouvir o parecer do diretor dos arquivos estatais em questão.⁵² Apesar deste quadro menos favorável para os pesquisadores, as autorizações para acessar documentos confidenciais que tivessem pelo menos trinta anos continuaram, em geral, a ser concedidas.

Em 1996, a aprovação da Lei de Privacidade⁵³ marcou um retrocesso dramático no acesso aos arquivos aos quais se aplicava. A lei não previu isenções para a pesquisa histórica e o Ministério do Interior a interpretou de forma restritiva, colocando maiores obstáculos no caminho desse tipo de pesquisa. Arquivistas e historiadores somaram forças em uma batalha comum para mudar a lei. Os arquivos estatais organizaram uma conferência e convidaram tanto o Ministério do Interior quanto a Comissão Nacional de Proteção de Dados (DPA) para discutir como conciliar a proteção da privacidade e a investigação histórica. Para resumir essa longa história, em 1999, a lei n. 281 estabeleceu novas regras – que ainda estão em vigor – sobre o uso de dados pessoais para a investigação histórica ou científica.⁵⁴ Em primeiro lugar, estabeleceu que os dados pessoais podem ser preservados para fins históricos. A Lei

de Privacidade havia determinado que as administrações públicas apagassem os dados pessoais que houvessem coletado, tão logo a atividade para a qual tivessem sido coletados estivesse concluída; se aplicada, tal regra teria tornado a pesquisa histórica impossível para as gerações futuras, e, felizmente, foi mudada. A lei de 1999 também fixou novos prazos para o acesso a documentos que afetem a privacidade das pessoas. Documentos confidenciais sobre indivíduos tornaram-se acessíveis depois de setenta anos, no caso de informações relativas ao histórico médico, à vida sexual, familiar ou relacionamentos íntimos e, depois de quarenta anos, quando se tratasse de detalhes de opiniões políticas, crenças religiosas, origens étnicas etc. A interdição do acesso a processos do tribunal penal por setenta anos foi revogada; somente certos dossiês pessoais criminais específicos estão agora excluídos do acesso por quarenta anos. Mais importante, a lei criou uma nova comissão consultiva, que incluiu, além de representantes do Ministério do Interior, o diretor da ACS, um historiador, um representante do DPA e um representante da Comissão para o acesso a documentos administrativos. Então, mais uma vez a comunidade acadêmica tem uma maneira de se fazer ouvir em questões de acesso. Por fim, a lei determinou que o uso de dados pessoais para a pesquisa histórica seria considerado legal somente se arquivistas e historiadores cumprissem um código recém-criado de ética.⁵⁵ Nos termos do Código de Ética, “os usuários

podem divulgar dados pessoais se estes forem relevantes e necessários para a investigação e não afetarem a dignidade e privacidade dos indivíduos”. O código especifica que, “referindo-se à saúde de uma pessoa, os usuários devem abster-se de divulgar dados analíticos de interesse exclusivamente clínico e de descrever a conduta sexual relativa a uma pessoa identificada ou identificável”. Além disso, o código determina que “a esfera privada de uma figura pública ou de pessoas que tenham desempenhado funções públicas terá de ser respeitada, se notícias ou dados forem irrelevantes no que diz respeito ao seu papel ou sua vida pública” (art. 11). O Código de Ética permitiu uma melhoria notável no acesso. Ao atribuir aos pesquisadores a responsabilidade pelo uso justo e respeitoso de dados pessoais, o código possibilitou aos funcionários do Ministério da Interior e aos arquivistas serem muito mais generosos na permissão do acesso a documentos que contenham esse tipo de informação.⁵⁶

De forma inesperada e inexplicável, em 2006 o governo aprovou uma emenda restringindo o acesso; ela afirma que arquivos que são transferidos para os arquivos estatais antes do prazo padrão (que é de quarenta anos depois de os arquivos serem fechados, decreto legislativo n. 42/2004, art. 41) tornam-se acessíveis apenas após decorrer o prazo padrão para a transferência (decreto legislativo n. 156/2006, art. 2). Esta norma é manifestamente absurda (se o prazo para acesso a um documento confidencial é de trinta anos, por que se

deveria ter de esperar quarenta anos após o encerramento do dossiê para acessar um documento não confidencial?). E parece contradizer o princípio de que o direito à informação pode ser legitimamente limitado apenas para proteger outros interesses que são garantidos pela Constituição. Esta norma tem sido duramente criticada pela comunidade arquivística.⁵⁷

○ ACESSO AOS ARQUIVOS NA PRÁTICA

A pesar de uma boa lei geral, a possibilidade efetiva de acesso aos arquivos politicamente sensíveis produzidos após o fascismo permanece longe de ser satisfatória. Os obstáculos derivam principalmente de leis e práticas relativas à transferência de documentos para os arquivos estatais e da inadequação da lei de acesso aos documentos correntes.

O cronograma para a transferência de documentos aos arquivos estatais (quarenta anos) é excessivamente longo (no resto da Europa, os documentos são em geral transferidos para os arquivos públicos, se forem, após trinta ou mesmo vinte anos). Além disso, acontece com frequência que os órgãos do Estado e de outras administrações públicas não cumprem tal agenda, em especial no caso de documentos confidenciais e politicamente sensíveis.⁵⁸

A fim de decidir quais documentos devem ser selecionados para preservação permanente e transferidos para os arquivos estatais, e aqueles que, ao contrário, podem ser eliminados, cada um dos principais

órgãos do Estado tem um comitê de supervisão formado por um representante do arquivo estatal local, um representante do Ministério do Interior e representantes do próprio órgão. No entanto, os arquivistas têm poucos meios para fazer os órgãos do Estado cumprirem a destinação. Assim, ocorrem atrasos na transferência de documentos e, às vezes, até mesmo a sua destruição ilegal.⁵⁹

Documentos que não são transferidos para os arquivos estatais tornam-se, em geral, inacessíveis aos pesquisadores. Desde 1990, a Itália tem uma lei que dispõe sobre o acesso aos documentos de posse da administração pública. Ao contrário da maioria das leis de liberdade de informação, a lei italiana exige que essas solicitações de informação tenham interesse em salvaguardar situações legalmente relevantes. Uma emenda aprovada em 2005 afirma que tal interesse em salvaguardar situações legalmente relevantes deve ser “direta, positiva e tópica”; deixa claro, ainda, que não se pode apresentar uma petição para acessar documentos “que visa a um controle geral das ações da administração pública”⁶⁰ (que é, em geral, ao que as leis de liberdade de informação destinam-se). Portanto, somente após terem sido transferidos para os arquivos históricos, os documentos do Estado tornam-se abertos ao escrutínio público.

As forças militares⁶¹ (incluindo os Carabinieri), o Ministério das Relações Exteriores, o Senado, a Câmara dos Deputados,

o presidente da República e o Tribunal Constitucional são isentos da supervisão dos arquivos estatais e não transferem seus documentos para eles. Tais instituições administram seus próprios arquivos históricos, que muitas vezes sofrem com atrasos na transferência de documentos.⁶²

Os documentos dos serviços de inteligência estão isentos da supervisão dos arquivos estatais, mas, de acordo com a lei de 2007 sobre serviços de inteligência (lei n.124/2007),⁶³ espera-se que sejam transferidos, no final das contas, para o Archivio Centrale dello Stato. Até agora, isso não aconteceu. A lei n. 124/2007 também introduziu, pela primeira vez, um limite de tempo para o status de segredo de Estado. Agora, como regra geral, as informações classificadas mudam automaticamente para um nível menor de classificação após cinco anos e são desclassificadas após dez ou, em alguns casos, 15 anos. No entanto, a partir de decisão do primeiro-ministro, a classificação pode ser prorrogada, sem limite de tempo. Status de segredo de Estado é normalmente previsto para durar até 15 anos. O primeiro-ministro pode ainda estendê-lo por mais 15 anos. Uma vez expirado o segredo de Estado, um documento ainda pode ser classificado (neste ponto, o Judiciário seria capaz de acessá-lo, mas não o público em geral). A lei deixou para futura regulamentação a tarefa de definir regras sobre como e quando os arquivos dos serviços de inteligência devem ser transferidos para o ACS. A regra foi concebida, mas foi classificada.

CONCLUSÕES

Em dezembro de 2010, o presidente da comissão parlamentar que monitora as atividades dos serviços de inteligência, Massimo D'Alema, afirmou que manter os arquivos de inteligência inteiramente inacessíveis para os pesquisadores tem um efeito nocivo sobre a imagem dos serviços de inteligência. Recentemente, o presidente D'Alema explicou que as principais fontes disponíveis para os historiadores sobre as atividades dos serviços de inteligência italianos vêm de investigações judiciais relacionadas a crimes supostamente cometidos por alguns oficiais de inteligência. Como consequência, os historiadores que estudam a inteligência italiana acabam escrevendo histórias de atos criminosos. Somente quando os arquivos forem abertos, concluiu o presidente D'Alema, o bom trabalho feito pelos serviços secretos italianos poderá vir à luz.⁶⁴ A atitude confiante de D'Alema sobre os efeitos positivos que a abertura dos arquivos de inteligência teria para os serviços de inteligência é

um contraponto alentador para a atitude prevalecente que concebe o segredo como um instrumento para proteger as instituições, enquanto o acesso seria um perigo para elas.

A República italiana tem sido capaz de abrir portas para a pesquisa arquivística sobre o fascismo. Apesar de uma boa lei geral, a possibilidade efetiva de acesso aos arquivos politicamente sensíveis produzidos após o fascismo permanece longe de ser satisfatória trinta anos após a queda do regime. Na década de 1990, conseguiu-se encontrar uma solução inovadora e eficaz, a fim de conciliar a proteção da privacidade com a pesquisa histórica. No entanto, a República ainda não foi capaz de abrir portas para a pesquisa arquivística sobre os aspectos mais politicamente sensíveis de seu próprio passado. A República italiana completa, este ano, 65 anos e tem de enfrentar esse desafio crucial, a fim de provar que amadureceu como democracia.

Gostaria de agradecer a Lucilla Garofalo, Linda Giuva e Annalisa Zanuttini pela generosa ajuda.

N O T A S

1. O *Corriere della Sera* e *La Repubblica* são os jornais de maior circulação na Itália.
2. Disponível em: http://www.corriere.it/politica/10_novembre_25/appello-piazza%20loggja_152f260e-f87b-11df-a985-00144f02aabc.shtml e http://www.repubblica.it/cronaca/2010/11/26/news/archivi_stragi_da_aprire-9516829/index.html?ref=search. Acesso em: 6 fev. 2011.
3. Associações de vítimas de ataques com bomba na Piazza Fontana (12 dez. 1969, uma bomba colocada num banco em Milão matou 16 e feriu 88), na Piazza della Loggia (28 maio 1974, uma bomba em Brescia matou oito e feriu 102), na estação de trem de Bolonha (2 ago. 1980, uma bomba matou 85 e feriu mais de 200), em Ustica (27 jun. 1980, um acidente de avião de passageiros matou 81), no Rapido 904 (23 dez. 1984, uma bomba no trem 904 matou 17 e feriu 260) e na Via dei Georgofili (27 maio 1993, um carro-bomba em Florença matou cinco e feriu 48). Os dois últimos crimes foram cometidos por assassinos da Máfia; a responsabilidade pelo acidente de avião em Ustica nunca foi investigada (diversas pistas indicavam que o avião podia ter sido uma vítima não intencional de avião de guerra da OTAN que pretendia atacar um MIG libiano), enquanto

os três primeiros ataques com bombas foram realizados por terroristas neofascistas, alegadamente com a cumplicidade de oficiais da inteligência. DE LUTIIS, Giuseppe. *I servizi segreti in Italia: dal Fascismo all'intelligence del XXI secolo*. Milano: Sperling & Kupfer, 2010.

4. Os Carabinieri são um corpo policial; são parte das Forças Armadas e policiam tanto a população militar quanto a civil.
5. GINSBORG, Paul. *A history of contemporary Italy: society and politics, 1943-1988*. London: Penguin Books, 1990, p. 334.
6. DE LUTIIS, G., op. cit., p. 331-346 e passim; FLAMINI, Gianni e NUNZIATA, Cláudio. *Segreto di Stato: uso e abuso*. Roma: Editori riuniti, 2002. Ver também a mesa-redonda sobre a petição para abertura dos arquivos de inteligência (em particular os comentários do ex-promotor, atualmente MP, Felice Casson). L'inchiesta: Segreto di Stato a cura di Maurizio Torrealta, *Rainews*, 24, 27 nov. 2010. Disponível em: <http://www.rainews24.rai.it/it/canale-tv.php?id=21256> e <http://www.rainews24.rai.it/it/canale-tv.php?id=21257>. Acesso em: 6 fev. 2011.
7. Do mais alto ao mais baixo, são: ultrassecreto, secreto, confidencial e reservado.
8. Até 1977, o que agora é chamado "segredo de Estado" era denominado segredo político-militar, e o ministro da Defesa era quem decidia sobre ele.
9. BRUTTI, Massimo. Disciplina degli archivi dei servizi e riforma del segreto di Stato. In: FUCECCHIO, Carlo Spagnolo (org.). *Segreti personali e segreti di Stato: privacy, archivi e ricerca storica*. S. I. European Press Academic Publishing, 2001, p. 111-120; GIUVA, Linda. Archivi e diritti dei cittadini. In: GIUVA, Linda et al. *Il potere degli archivi*. Usi del passato e difesa dei diritti nella società contemporanea. Milano: Bruno Mondadori, 2007, p. 182-83; DE LUTIIS, G., op. cit., p. 323, 332, 363-65.
10. A Itália tornou-se República em 1946.
11. Servizio Informazioni Forze Armate; até 1977, a Itália tinha somente um serviço de inteligência, conduzido pelos militares.
12. DE LUTIIS, G., op.cit., p. 351. A loja maçônica P2 incluía, entre seus 932 membros, os chefes dos serviços de inteligência italianos, três ministros italianos, Silvio Berlusconi, vários generais Carabinieri e da Guardia di Finanza e muitas outras autoridades; incluía, ainda, argentinos como Eduardo Massera (membro da junta militar que tomou o poder em 1976) e José López Rega (o notório ministro do Bem-Estar Social durante os governos peronistas de 1973-1976 e supostamente o instigador da Aliança Anticomunista Argentina).
13. BRUTTI, Massimo, op.cit.; GIUVA, Linda, Archivi e diritti dei cittadini, op. cit., p. 155.
14. DE LUTIIS, G., op.cit., p. 202.
15. Idem, ibidem, p. 232.
16. Servizio per le informazioni e la sicurezza militare (Serviço de Informação e Segurança Militar).
17. DONADIO, Rachel. Italy Convicts 23 Americans for CIA Renditions. *The New York Times*, 5 nov. 2009; AMNESTY INTERNATIONAL PUBLIC STATEMENT. Italy: Court upholds convictions in Abu Omar kidnapping case, 17 dec. 2010 (AI index: EUR 30/010/2010); Pollari e Mancini non perseguibili; sentenza confermata in appello, *La Repubblica*, 15 dec. 2010.
18. GALBIATI, Walter. Governo, segreto di Stato sui dossier illegali di Telecom. *La Repubblica*, 6 jan. 2010.
19. Regio decreto legge 2 ago. 1943, n. 704.
20. Emilio Re chefiava a Agência de Supervisão Arquivística para as regiões do Lazio, Marche e Umbria. As agências de supervisão arquivística exercem jurisdição sobre os documentos das entidades públicas e arquivos privados de especial valor cultural.
21. Naquela época, chamava-se Ufficio centrale Archivi di Stato.
22. ALBANESE, Francesco. Un percorso fra le carte dell'Archivio centrale dello Stato: la Repubblica sociale italiana. *Rassegna degli Archivi di Stato*, v. 8, n. 2-3, 1998, p. 297.
23. O Archivio del Regno (Arquivo do Reino) foi criado em 1875; dividia, entretanto, o mesmo prédio com o Archivio di Stato di Roma e foi quase considerado uma seção dessa instituição. Em 1953, o Archivio del Regno foi transformado no Archivio Centrale dello Stato (lei n. 340/1953); em 1960, mudou-se para as suas atuais instalações.
24. A carta de Emilio Re para o Ufficio Centrale Archivi di Stato, datada de Roma, 12 de agosto de 1943, foi reimpressa em: GENCARELLI, Elvira. *Gli archivi italiani durante la seconda guerra mondiale*. Roma: Ufficio centrale beni archivistici, 1979, p. 35-37.

25. Os ministérios não estavam concentrados em Salò, mas espalhados em diferentes lugares, em uma vasta área de Milão a Veneza.
26. Entre novembro de 1943 e fevereiro de 1944, a Direção de Polícia transferiu para o norte mais de quatrocentas caixas grandes de madeira com documentos, incluindo todos os dossiês pós-1934 relacionados ao antifascismo. Centenas de milhares de dossiês pessoais foram também transferidos, incluindo o *Casellario politico centrale* (o banco de dados central sobre "subversivos") e os dossiês das pessoas sentenciadas ao exílio interno (a confinati politici). Ver: MELIS, Guido. *Storia dell'amministrazione italiana, 1861-1993*. Bologna: Il Mulino, 1996, p. 383-402; ALBANESE, F., op. cit., p. 296, nota 7; TOSATTI, Giovanna. L'anagrafe dei sovversivi italiani: origini e storia del Casellario politico centrale. *Le Carte e la storia*, v. 3, n. 2, p. 133-150, 1997.
27. A batida teve lugar em 16 de outubro de 1943, e dois dias depois os judeus romanos foram deportados para Auschwitz.
28. ALBANESE, F., op. cit.; GIUVA, Linda. Storia di carte attraverso le carte: le vicende degli archivi del Partito nazionale fascista conservati negli Archivi di Stato italiani. *Italia contemporanea*, n. 243, p. 227-241, 2006.
29. Apenas alguns pacotes do Partido Republicano Fascista sobreviveram. *Guida generale degli Archivi di Stato italiani*. Roma: Ministero per i beni culturali e ambientali, Ufficio centrale per i beni archivistici, 1981, p. 239.
30. O Arquivo Central do Estado (ACS), formalmente o Archivio del Regno, custodia os arquivos dos órgãos administrativos centrais do Estado, subsequentes à unificação nacional, e muitos outros fundos arquivísticos.
31. GIUVA, L. Storia di carte..., op. cit., p. 233.
32. *Guida generale...*, op. cit., p. 231.
33. KLINKHAMMER, Lutz. Carte, occultamento delle stragi naziste e verità ufficiale: annotazioni sul lavoro dello storico. *Archivi e cultura*, 38 n.s., 2005, p. 113.
34. Este também foi o caso, por exemplo, dos arquivos do Diretório para Raça e Demografia (o órgão do Ministério do Interior encarregado de perseguição aos judeus). Muitos dos documentos foram destruídos. O que sobreviveu foi transferido para o ACS em 1949. A parcela remanescente teve uma história mais complicada: fragmentos e folhas foram encontrados no Ministério do Interior nas décadas seguintes; 2.800 dossiês foram casualmente encontrados em 1993 nas instalações de um transportador em Merano (perto da fronteira com a Áustria). GAROFALO, Lucilla. *Introduction to the inventory of Ministero dell'Interno, Direzione generale Demografia e razza, Affari diversi (1938-1945)* (não publicado).
35. O ACS preserva apenas 109 maços (1926-1943) dos arquivos do MVSNI; o restante se perdeu.
36. Organizzazione per la Vigilanza e la Repressione dell'Antifascismo.
37. *Guida generale...*, op. cit., p. 150.
38. ACS, Ministero dell'interno, DGPS, Divisione polizia politica (Fascicoli per materia and Fascicoli personali intestati alle persone controllate), bb. 2.064 e regg. 172 (1927-1945).
39. Um livro de registro de informantes, no qual foram incluídas suas identidades, sobreviveu e está preservado no Archivio Centrale dello Stato. Discute-se se é confiável, e o tempo que tem sido excluído do acesso.
40. A lista dos 622 informantes foi publicada no suplemento da *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana*, n. 145, 12 jul. 1946.
41. Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione per l'esame dei ricorsi dei confidenti dell'OVRA (1946-49); seu arquivo está preservado no ACS.
42. CARUCCI, Paola. I servizi di sicurezza civili prima della legge del 1977. *Studi storici*, v. 39, n. 44, p. 1.035 e 1.038, 1998.
43. Lucilla Garofalo (a arquivista do ACS atualmente encarregada do arquivo da Polícia). Comunicação pessoal, nov. 2010.
44. Em 1946, o ex-oficial da OVRA Ciro Verdiani foi nomeado *questore de Rome*. Ele foi substituído alguns meses depois por outro ex-oficial da OVRA, Saverio Polito, que permaneceu no cargo até 1953.
45. O ex-oficial da OVRA é Gesualdo Barletta. TOSATTI, Giovanna. Viminale, la rivincita della continuità. Il ministero dell'Interno tra il 1943 e il 1948. *Ventesimo secolo*, ano 2, n. 4, p. 121-143, 2003;

TOSATTI, Giovanna. *Storia del Ministero dell'interno: dall'Unità alla regionalizzazione*. Bologna: Il Mulino, 2009.

46. PAVONE, Claudio. La continuità dello Stato: istituzioni e uomini. In: _____. *Alle origini della repubblica: scritti su fascismo, antifascismo e continuità dello stato*. Torino: Bollati Boringhieri, 1995, p. 70-160.
47. O Comitato di Libertação Nacional (CLN) era um comitê composto de partidos antifascistas (Partido Comunista Italiano, Partido Socialista Italiano, Partido Ação, Democracia Cristã, Partido Liberal Italiano, Partido Democrático Trabalhista) que coordenou a luta de resistência. Depois da libertação de Roma, em junho de 1944, o presidente do CLN tornou-se primeiro-ministro do Governo da Itália Livre.
48. ARIOTI, Elisabetta. Le origini del sistema archivistico degli Istituti della Resistenza. *Storia e Memoria*, ano XI, n. 1, p.107-124, 2002.
49. Um produto recente de tal cooperação é: PAVONE, Claudio (org.). *Storia d'Italia nel secolo ventesimo: strumenti e fonti*. Roma: Ministero per i beni e le attività culturali, Dipartimento per i beni archivistici e librari, Direzione generale per gli archivi, 2006. 3 v. Disponível em: <http://www.archivi.beniculturali.it/DGA-free/saggi.html>. Acesso em: nov. 2010.
50. D'ANGIOLINI, Piero. A proposito di una recente sentenza della Corte costituzionale sulla pubblicità dei processi penali. *Rassegna degli Archivi di Stato*, ano XXV, n. 2, p. 211-226, maio-ago. 1965.
51. CARUCCI, Paola. La consultabilità dei documenti. In: PAVONE, Claudio (org.). *Storia d'Italia...*, op. cit., v. 3: *Le fonti documentarie*, p. 26-27.
52. Idem, ibidem, p. 30.
53. Lei n. 675/1996; esta lei foi substituída pelo Código de Proteção de Dados (decreto legislativo n. 196/2003).
54. A lei n. 281/1999 incorporou-se mais tarde ao decreto legislativo n. 42/2004, Código do Patrimônio Cultural e Meio Ambiente.
55. Código de conduta e prática profissional em relação a processamento de dados pessoais para fins históricos. Para uma versão em inglês, ver: <http://www.garanteprivacy.it/garante/doc.jsp?ID=1665291>. Acesso em: fev. 2011.
56. *La storia e la privacy: dal dibattito alla pubblicazione del codice deontologico*: atti del Seminario di Roma, 30 novembre 1999, e testi normativi. Roma: Min. per i beni e le attività culturali, Direzione generale per gli archivi, 2001.
57. CARUCCI, P. La ricerca storica e le fonti contemporanee: mancati versamenti, dispersione e distruzioni. *Archivi e cultura*, v. XXXVIII ns, p. 47-72, 2005.
58. Idem.
59. Idem.
60. Lei n. 241/1990 sobre procedimentos administrativos e o direito de acesso a documentos administrativos, art. 22 e 24, como emendado pela lei n. 15/2005, art. 15.
61. Arquivos militares são preservados por três instituições especiais, respectivamente, arquivos do Estado-Maior do Exército, Estado-Maior da Marinha e Estado-Maior da Aeronáutica (Ufficio storico dello Stato Maggiore dell'Esercito, Ufficio storico dello Stato Maggiore della Marina e Ufficio storico dello Stato Maggiore dell'Aeronautica). Entretanto, os documentos administrativos do Ministério da Defesa seguem as mesmas regras de outros ministérios: decisões sobre as destinações são tomadas pelos comitês supervisores, e documentos que são selecionados para preservação permanente são transferidos para os arquivos estatais.
62. CARUCCI, P. La ricerca storica..., op. cit.
63. Lei n. 124, de 3 de agosto de 2007. Sistema de inteligência para a segurança da República e novas provisões regendo o sigilo. Uma versão em inglês da lei está disponível no *website* das agências italianas de inteligência: http://www.sicurezza nazionale.gov.it/web.nsf/pagine/en_legge_124_2007.
64. Massimo D'Alema fez esses comentários durante uma audiência da Società italiana per lo studio della Storia Contemporanea (SISSCO) perante o Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica (COPASIR); o Parlamento não publica relatórios de audiências ante a COPASIR, mas um relatório do presidente da SISSCO, Andrea Graziosi, circulou na lista de correspondência da SISSCO (4 dez. 2002).

R E S U M O

As dificuldades de acesso aos arquivos em prejuízo da verdade e das investigações. Os níveis de classificação de sigilo na Itália. A manipulação suspeita de documentos e a utilização do sigilo para atos criminosos. O Estado democrático e a proteção de informações por meio do sigilo e com limite de tempo. O Estado de direito, a construção da democracia e o acesso aos arquivos. O resgate dos arquivos fascistas na Itália. As leis sobre o acesso aos arquivos. O uso de dados pessoais. A transferência de arquivos da administração e o acesso a pesquisadores.

Palavras-chave: acesso aos arquivos; classificação de sigilo; proteção de dados pessoais; fascismo e arquivos.

A B S T R A C T

The difficulties of access to files at the expense of truth and investigations. The levels of secrecy in Italy. Suspicious manipulation of documents and use of confidentiality for criminal acts. The democratic State and the protection of information through secrecy and time limitation. The State of law, the building of democracy and access to archives. The rescue of the files from the fascist period in Italy. The laws on access to files. The use of personal data. The transfer of governmental archives and the access by researchers.

Keywords: access to files; classification of secrecy; protection of personal data; archives and fascism.

R E S U M É N

Las dificultades de acceso a los archivos con perjuicio a la verdad y a las investigaciones. Los niveles de clasificación de sigilo en Italia. Manipulación sospecha de documentos y el uso del sigilo en actos criminosos. El Estado democrático y la protección de la información por medio del sigilo y con limitación de tiempo. El Estado de derecho, fortalecimiento de la democracia y el acceso a los archivos. El rescate de los archivos en la Italia fascista. Las leyes sobre el acceso a los archivos. El uso de datos personales. Transferencia de archivos gubernamentales y el acceso de los investigadores.

Palabras clave: acceso a los archivos; niveles de confidencialidad; protección de datos personales; archivos y fascismo.

Romualdo Pessoa Campos Filho

Professor de Geopolítica do Instituto de Estudos Socioambientais da Universidade Federal de Goiás e secretário regional da SBPC-GO.

O Direito às Informações Pessoais História e verdade

Quando recebi o convite para participar do Seminário Internacional sobre Acesso à Informação, além de muito agradecido, claro, fiquei bastante preocupado com o modo como trataria este tema. Obviamente, o meu olhar é o de um historiador, mas também de alguém que vê a história sob um determinado paradigma. Como todos nós, cada um tem o seu referencial para compreender as adversidades que o mundo nos apresenta e nas quais somos envolvidos, independente de querermos.

Esse instrumento, digamos assim, metodológico, pelo qual eu observo a história das pessoas, das condições psicossociais

e econômicas que determinam a maneira de ser e viver de cada um, me dá a convicção de que é impossível compreender o mundo e a nossa vida, em particular, se não tivermos um profundo conhecimento de nossas raízes, das origens aos tempos atuais, de todo o percurso que configura a nossa maneira de ser, nosso caráter, o ambiente que construímos e no qual vivemos. Isso é o que determina nossa personalidade.

Portanto, a história de nossas vidas representa uma acumulação de fatos, acontecimentos, que são formadores de nossa personalidade. Assim também no caso de um país, de uma nação. E para que, além de

nós próprios, todos os demais com quem nos relacionamos saibam compreender a razão de sermos, como nos apresentamos, é essencial buscar em nosso passado as explicações adequadas para termos o nosso perfil corretamente apresentado, e assim podermos ser melhor conhecidos.

Mas, à parte a maneira como vejo a construção do cotidiano das pessoas e de como essas somatórias de fatos e tempos passados vão definindo a personalidade de cada um, é importante procurar entender como, ao longo da história humana, nós fomos pouco a pouco aprendendo a lidar com a nossa memória. Com a valoração daquilo que vivemos no passado e de como passamos a compreender o quanto tudo isso era importante, não somente para o presente, mas até mesmo para idealizar o futuro.

Isso nem sempre foi algo evidenciado na história humana. Lidar com a memória e estabelecer ligações com o presente acontece desde quando o *homo sapiens* começou a estabelecer afetividades, sobretudo na medida em que passou a criar relações não somente com as pessoas de seu grupo, mas principalmente com o lugar em que vivia. O fim do nomadismo e a fixação a um pedaço de terra, quando o homem passa a viver de forma sedentária, foi a condição que possibilitou o início dessa afetividade, bem como da construção de laços de parentescos então possíveis de serem reconhecidos.

Essa relação foi construindo um ambiente onde passou a ser importante identificar as origens de cada um. Isso vai se delineando

a partir do casamento monogâmico, com a necessidade de se estabelecer o direito de herança a um filho reconhecidamente legítimo, e se consolida com o papel que as religiões vão desempenhar, sobretudo aquelas que se originaram em uma mesma região e de um mesmo patriarca. Assim, a família passa a definir o ambiente aonde vai sendo construído hábitos e costumes a serem transmitidos de pais (e mães) para filhos (e filhas).

Contudo, isso só vai se consolidar após o declínio do Império Romano, pois no mundo antigo, tanto na Grécia, quanto em Roma, para destacar os dois principais impérios ocidentais daquele período, embora se desse início a elaboração de leis que protegeriam o cidadão, ou, para melhor entender aquela época, cidadão, havia um claro direcionamento desses direitos para apenas uma pequena parcela da população. Primeiro porque a maioria era escrava, e segundo porque não abrangia os plebeus, a não ser naqueles casos em que alguns patrícios os adotassem como protegidos. Ou seja, a abrangência não era universal.

A desconstrução do mundo antigo e a desorganização social que se seguiu, jogou a população para uma nova forma de organização, baseada na exploração da terra e na dependência dos servos aos nobres que se beneficiavam do domínio da propriedade rural. Paralelamente, crescia o poder do cristianismo e, de forma irresistível, o processo de conversão de reis e nobres à nova religião, que se impunha como do-

minante e determinava por meio da Bíblia como seriam os novos valores culturais e as relações interpessoais, desde a construção da família até o controle do amor, das atividades sexuais, das manifestações de prazer e alegria etc.

A história do mundo ocidental começou então a ser escrita e descrita pelo olhar religioso, pelos fundamentos expostos nas escrituras, boa parte delas elaboradas a partir das ideias de Aurélio Agostinho (Santo Agostinho, 354-430), sobretudo no tocante aos valores cristãos que passam a determinar a ética e a moral numa sociedade guiada pelas escrituras sagradas. Contudo, estas não poderiam ser interpretadas pelos homens, senão por aqueles escolhidos por Deus.

É uma época em que as vontades dos indivíduos tornam-se subordinadas às interpretações das escrituras sagradas dadas nos mosteiros e igrejas. Tomás de Aquino, já pelo final da Idade Média, resgata alguns valores antigos, principalmente da filosofia aristotélica, mas persistindo na crença de uma inteligência ordenadora do universo, isto é, Deus. Contudo, avança no significado da verdade em contraposição a Agostinho, definindo-a como algo cujo resultado é consequência de fatos passados, sendo, portanto, alterada a cada momento. Para Agostinho, a verdade é imutável, definitiva, e não é determinada pelo intelecto, mas precede-o.

O elemento fortemente destacado desse período, que irá influenciar o cisma que

ocorrerá a seguir na igreja, é a crença na predestinação divina, elemento que se torna um fator essencial para nossa abordagem, na medida em que isso permite uma aceitação do destino, definido aprioristicamente por Deus. Daí uma conformação da realidade e do futuro, induzindo as pessoas a um comportamento passivo e à aceitação até mesmo das injustiças, o que impedia qualquer tipo de procura por justiça e conhecimento de si mesmo.

O confronto a essas idéias, cujo resultado era o aprisionamento dos indivíduos a valores definidos em razão do medo de punição e da aceitação do que já estava predestinado, se dá a partir do que se convencionou chamar de revolução iluminista.

O Iluminismo representa a saída dos seres humanos de uma tutela que estes mesmos se impuseram a si. Tutelados são aqueles que se encontram incapazes de fazer uso da própria razão independentemente da direção de outrem. É-se culpado da própria tutela quando esta resulta não de uma deficiência do entendimento mas da falta de resolução e coragem para se fazer uso do entendimento independentemente da direção de outrem. *Sapere aude!* Tem coragem para fazer uso da tua própria razão! – esse é o lema do iluminismo.¹

A partir desse movimento, e da crise que se sucedeu ao mundo feudal e aos valores que o determinavam, o mundo entrou em um processo de transformação, não somente na maneira de aceitação das coisas como definidas nas escrituras sagradas. Os

iluministas opuseram-se com componentes de análises filosóficas materialistas e dialéticas, afetando o comportamento da sociedade com a introdução de elementos que valorizavam a individualidade e apresentavam outros critérios de verdade.

O racionalismo e o empirismo definiram as bases dessa revolução. O primeiro impôs à era medieval a denominação de “trevas”, por impedir que a vontade individual pudesse se manifestar livremente. Trazia assim luz a uma nova era e com ela uma nova classe que se destacará não somente na disputa pelo poder, mas também na afirmação de novos valores, por essa época escorada nessa filosofia iluminista, em contraposição ao domínio da igreja e às crenças que determinavam os comportamentos dos indivíduos.

A modernidade trouxe consigo uma nova lógica, a de que não é mais Deus o centro do universo, mas os homens, cabendo a eles o protagonismo principal na condução dos caminhos a serem abertos. Garantiam-se, assim, direitos até então negados, que mantinham os homens em uma espécie de servidão, impedindo-os de tornarem-se, eles próprios, senhores de seus destinos, a partir do livre exercício de suas capacidades e da atuação política e social.

Essas transformações no mundo das ideias influenciarão, sobremaneira, os rumos que tomará o mundo ocidental, e por consequência se espalhará para outras partes, a partir das revoluções sociais, sobretudo a francesa, que virá acompanhada de novos valores inseridos

no documento que passará a ter caráter universal: a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão. Em seu artigo XI, a Declaração irá se referir àquilo que aqui abordamos, mas cujos preceitos serão melhor estabelecidos posteriormente. No fundamental, obedecia a uma nova realidade, em que não mais os indivíduos deveriam ser tutelados, permitindo-lhes a liberdade de manifestação e opinião: “A livre comunicação das opiniões e dos pensamentos é um dos direitos mais preciosos do homem; todo o cidadão pode então falar, escrever, imprimir livremente; devendo responder pelos abusos desta liberdade em casos determinados pela lei”.

Podemos, assim, separar o mundo em dois momentos, utilizando-se a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão como um elo entre eles, definindo mudanças de comportamentos, sem, contudo, alterá-los substancialmente. Exceção será feita à Revolução Soviética, que primará pela radicalidade na exclusão dos valores religiosos, muito embora sem extingui-los em definitivo.

A liberdade constituiu-se num forte elemento do mundo moderno, escorada nas ideias iluministas e também nas teorias econômicas burguesas, que lançavam para o mercado esses novos valores. O intuito era combater o forte controle exercido pelo Estado absolutista sobre a economia, mas, também, de tabela acertava sua base de sustentação, a Igreja Católica e os seus valores cerceadores da liberdade individual.

Um mundo novo se descortinou, econômica e socialmente. A sociedade, agora fortemente concentrada nas cidades, dependia da livre disposição de cada um, para poder encontrar seu paraíso terreno. As pessoas libertavam-se da escravidão à terra, e a elas garantia-se o caminho do sucesso individual, sem as amarras da servidão.

A partir do advento da modernidade, com a necessidade de possibilitar aos cidadãos direitos que lhes permitissem viver livremente nas cidades – onde efetivamente o novo modo de produção capitalista se realizaria, ao contrário dos séculos anteriores – e, principalmente, com o surgimento do Estado moderno, foi possível dar início a um processo de garantias individuais que permitiria a todos, pelo menos teoricamente, uma série de conquistas que passou à história escorada em três bandeiras: liberdade, igualdade e fraternidade.

Daí a importância da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão e do novo paradigma que se abre após sua elaboração em 26 de agosto de 1789 e aprovação pela Assembleia Constituinte Francesa, em definitivo, no dia 2 de outubro do mesmo ano. Ela vai servir como parâmetro para a Declaração Universal dos Direitos Humanos, promulgada pela ONU em 1948.

Mas foram nas lutas operárias, e no embate ideológico com o apoio do movimento socialista, que muitas outras conquistas sociais foram incorporadas nas constituições de vários países, ampliando os direitos da população mais pobre e

gradativamente rompendo com valores que impunham rígidos controles sobre as consciências.

Esses embates vão ser determinantes para as transformações históricas que o mundo viverá do final do século XIX até meados do século XX. Entre idas e vindas, os direitos sociais foram sendo ora aperfeiçoados, ora retirados das constituições nacionais, em períodos marcados por grandes guerras e ideologias centradas na ditadura do proletariado, agravando-se com a ampliação da intolerância marcante dos regimes nazi-fascistas.

Por todos esses momentos, as liberdades individuais sofreram profundos retrocessos, seja na justificativa socialista, para quem o centralismo democrático correspondia à defesa da soberania popular, ou no fascismo, que impunha uma forte ditadura impedindo que a individualidade fosse expressa livremente, extraindo a capacidade das pessoas de discernirem sobre as condições políticas e sociais que verdadeiramente as envolviam. O medo, a intolerância e o efetivo controle das vontades individuais sobrepuseram-se, definindo uma época de caos e violência que levou à morte dezenas de milhões de pessoas. Paradoxalmente, o filme que exprime toda a megalomania nazi-fascista denominou-se *O triunfo da vontade*,² muito embora a característica essencial desse regime tenha sido a imposição ditatorial sobre a vontade coletiva.

O final da Segunda Guerra Mundial levou à necessidade de se recompor a ordem

internacional e reconstruir um mundo destruído material e moralmente. Era preciso buscar mecanismos que dessem garantias à humanidade que os direitos individuais seriam recompostos e a intolerância combatida com base em acordos internacionais e em compromissos firmados pelos Estados-nações, agora representados por uma governança global, a Organização das Nações Unidas (ONU).

Assim, em 1948, inspirada na Declaração dos Direitos do Homem e dos Cidadãos, de 1789, a ONU promulgou a Declaração dos Direitos Humanos,⁵ visando restituir os direitos individuais e a liberdade, prejudicados por décadas de guerra e intolerância.

Dentre várias considerações, destaca-se que

os povos das Nações Unidas proclamam, de novo, a sua fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor da pessoa humana, na igualdade de direitos dos homens e das mulheres e se declaram resolvidos a favorecer o progresso social e a instaurar melhores condições de vida dentro de uma liberdade mais ampla.⁴

São trinta artigos que buscam resgatar a dignidade da pessoa humana, os direitos individuais e possibilitar que as mais amplas liberdades sejam asseguradas pelos Estados aos seus cidadãos. Dentre elas, aquela que nos cabe discutir aqui mais especificamente, que já havia sido garantida desde as revoluções

burguesas, mas que se perdera em meio às tiranias que caracterizaram os poderes imperiais e as ditaduras na transição dos séculos XIX e XX: a liberdade de cada indivíduo poder exprimir suas opiniões, se manifestar livremente e ter a segurança de que o Estado não omitirá informações, nem impedirá que cada um tenha o direito de ser informado sobre fatos e acontecimentos que dizem respeito à sua pessoa.

Assim dispõe o artigo 19: “Todo indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão, o que implica o direito de não ser inquietado pelas suas opiniões e o de procurar, receber e difundir, sem consideração de fronteiras, informações e ideias por qualquer meio de expressão”.⁵

Naturalmente, por certo tempo do pós-guerra, aquilo que estava expresso na Declaração dos Direitos Humanos passou a ser respeitado, devido a uma necessária recomposição das sociedades em contraposição ao horror e à intolerância geradores da Segunda Guerra Mundial e das atrocidades nazistas.

Mas as décadas vindouras seriam fortemente marcadas por dois modelos radicalmente antagônicos que disputavam o controle geopolítico do mundo, e o que se seguiu foi a repetição, em escalas diferentes, mas não menos antidemocráticas, de regimes políticos espalhados por todos os continentes marcados pela intolerância e falta de liberdades constitucionais. Principalmente, naqueles pressupostos mais

importantes no tocante aos direitos humanos expressos na Declaração da ONU.

Por quatro décadas essa polarização, definida como Guerra Fria, teve como traço mais marcante o acobertamento de governos ditatoriais, desde que servisse aos interesses dos dois maiores interessados nessa disputa geopolítica: Estados Unidos e União Soviética.

O Brasil teve seus momentos de democracia, curtos anos em que isso foi possível, interrompidos em 1964 por um golpe militar que alegava como pretexto a defesa da democracia contra a invasão comunista. Sob esse argumento instalou-se uma ditadura militar e deu-se início a um período de intensas perseguições políticas e total cerceamento das liberdades políticas e individuais. Os golpistas pretendiam assegurar que, no âmbito da Guerra Fria, o Brasil estaria alinhado aos interesses dos Estados Unidos, país que deu garantia de defender à força esse intento, caso houvesse reação do governo do presidente João Goulart.

Como em toda e qualquer ditadura, as liberdades individuais foram reduzidas, eliminando-se praticamente qualquer possibilidade de participação política, exceto aquelas que estivessem alinhadas com os interesses conservadores que patrocinavam e apoiavam o regime de exceção. Os direitos humanos, tal qual preconizados pela Declaração da ONU, foram sumariamente desconsiderados. E as tentativas de coibir os tratamentos repressivos e as práticas de torturas que se disseminaram

pelo país, feitos por organismos internacionais, foram totalmente ignoradas.

Não somente se estabeleceu um regime de terror e perseguições políticas no Brasil, como uma rede de intolerância foi tecida na América Latina, envolvendo praticamente todas as ditaduras do cone sul, na hoje conhecida Operação Condor, responsável por perseguição, prisão, desaparecimento e assassinatos de centenas de militantes políticos.

Após duas décadas de ditadura militar, esgotados os mecanismos que a sustentavam e escorada em uma forte reação de quase todos os setores que a compõe, a sociedade brasileira, enfim, conseguiu respirar um pouco de liberdade democrática, algo tão raro no século XX em nosso país. Inicia-se, contudo, outra luta que se desenvolveria aqui no Brasil de forma diferente de como aconteceu e acontece em outros países latino-americanos. A busca por justiça. Seja pela condenação daqueles que praticaram atos ignominiosos, como tortura e assassinatos, seja pela necessária reparação dos que se viram cerceados de seus direitos civis e políticos, e até mesmo foram vítimas de abusos e torturas.

A Lei da Anistia, contudo, blindou alguns dos principais responsáveis por práticas delituosas no campo dos direitos humanos. Os algozes, assim, foram premiados pela impunidade e as vítimas transformadas em responsáveis pelos excessos praticados em nome da "defesa da Pátria". Um sofisma utilizado para justificar atos de barbárie.

A partir de meados da década de 1990, contudo, com a criação da Secretaria Nacional dos Direitos Humanos, inicia-se um novo capítulo na história brasileira. Esta Secretaria se tornará importante ao longo das duas décadas seguintes até culminar, mais recentemente, com o envio do Plano Nacional dos Direitos Humanos para a Câmara dos Deputados, em uma batalha que ainda não está encerrada e se avizinha tenaz.

Esse capítulo começou a ser escrito pelas mãos de familiares, parentes daqueles que foram torturados, mortos e alguns cujos corpos até hoje sequer se têm notícias. Mas foi escrito também pelos próprios protagonistas que sobreviveram. Militantes que tiveram suas vidas completamente afetadas em função dos dissabores causados pelas truculências dos repressores e cujas privacidades foram invadidas e completamente alteradas, com o objetivo de impedir que aqueles que reagiram à ditadura pudessem ter suas vidas seguindo o curso normal.

Para isso, o próprio Estado repressor criou mecanismos cuja função era bisbilhotar e investigar a vida das pessoas. Assim, estabeleceu um sistema cujo objetivo era, além do castigo físico, retirar daquelas pessoas o direito à cidadania, e em muitos casos forçá-las a abandonar o país, conforme explicitado em uma campanha pretensamente nacionalista intitulada “Brasil, ame-o ou deixe-o”.

Feriu-se de morte valores caros à democracia moderna, inscritos na lista dos

direitos humanos desde 1789, como os que garantem a liberdade de expressão e de opinião, considerados dos mais importantes direitos dos cidadãos.

Abrindo-se a possibilidade de se resgatar esses direitos, após a luta democrática que derrotou a ditadura, os familiares dos mortos e desaparecidos políticos se entregaram a uma batalha para que o Estado reconhecesse os excessos praticados e desse informações que levassem à descoberta dos corpos daqueles que permaneciam dados como desaparecidos, mas que se sabe terem sido mortos nos cárceres dos aparelhos repressores.

Como resultado, foi criada a Comissão Especial Sobre Mortos e Desaparecidos Políticos, instituída pela lei n. 9.140, de dezembro de 1995, que culminou na análise de centenas de processos de mortos e desaparecidos. O resultado desses processos garantiu as devidas indenizações, tanto às famílias dos que morreram ou são tidos como “desaparecidos”, quanto aos que foram torturados e sobreviveram ou aos que tiveram de exilar-se, tolhidos de suas liberdades e da possibilidade de formarem-se e desenvolverem atividades profissionais em seu país.⁶

O direito à memória e à verdade foi assim garantido pela determinação e vontade dos familiares daqueles que se envolveram na luta em defesa da democracia e das liberdades políticas, muitos dos quais sucumbiram diante do violento aparato repressivo da di-

tadura militar. Mas para isso foi fundamental a ascensão de governos democráticos, com a sensibilidade de não somente instituir leis e criar órgãos, mas garantir institucionalmente que a verdade seria de fato apurada.

Ao mesmo tempo, buscava-se junto ao Poder Judiciário o cumprimento daqueles instrumentos legais que ainda estavam sendo protelados, ou dificultados, pela ação de grupos que se mantêm refratários ao reconhecimento dos abusos cometidos pelo Estado e seus agentes repressores. Por esses dois caminhos, passou-se a obter as garantias de que essas páginas da história estavam prestes a serem fechadas.

Contudo, permanecem várias cicatrizes, obviamente, e um alerta necessário a algo que ainda hoje se procura negar, e que se constitui em um elemento fundamental na formação da cidadania e na garantia de que os indivíduos possam ser reconhecidos e respeitados pelo Estado em suas liberdades individuais.

A negação do direito à informação pessoal constituiu-se num elemento de entrave para que se solucionassem dezenas de casos, e em muitas dessas situações utilizou-se de contrainformação, ou de erros absurdos na identificação dos militantes políticos. Propositadamente ou não, dezenas de fichas encontradas nos antigos órgãos repressores traziam informações falsas, e muitas delas continham poucos dados, que não justificavam a inclusão daquele militante como de “alto risco para o Estado”.

Embora tenha sido garantido constitucionalmente o direito de acesso à informação pessoal, pelo habeas data, introduzido no art. 5º, inciso LXII, da Constituição Federal de 1988, em muitos casos pouco se conseguiu com esse instrumento, na medida em que muitos arquivos que continham informações foram extraviados, e suas fichas não atendiam às expectativas daqueles que solicitavam as informações que os consideravam “subversivos”. Ficou claramente comprovado que enquanto se lutava política e juridicamente pela abertura desses arquivos, eles eram gradativamente esvaziados ou tinham seus conteúdos manipulados e reduzidos.

Afetou-se, assim, outro componente essencial da garantia dos direitos humanos, o do acesso à informação que porventura o Estado reúna sobre cada cidadão, em razão da dificuldade de se recompor a memória política de um período da nação e de um indivíduo em particular, confirmando o caráter transgressor do Estado.

Durante quase duas décadas tenho me dedicado a estudar a Guerrilha do Araguaia, um dos movimentos de resistência à ditadura mais conhecido e emblemático do período. Iniciei minha pesquisa em 1992 e continuo até hoje envolvido nesse processo. Tenho dito que comecei pesquisando a história da Guerrilha do Araguaia e que hoje me sinto dentro dessa história.

Fui convidado a participar como observador das expedições do Grupo de Tra-

balho Tocantins, criado pelo Ministério da Defesa com a finalidade de cumprir a determinação judicial imposta pela juíza Solange Salgado, da 1ª Instância Judiciária Federal, no Distrito Federal, em ação proposta por familiares dos desaparecidos naquela guerrilha. Muitos dos quais comprovadamente executados após terem sido presos com vida. O objetivo é encontrar restos mortais dos militantes que se envolveram no movimento guerrilheiro, garantindo às suas famílias o direito ao sepultamento digno de seus corpos, bem como às informações das circunstâncias de suas mortes.

Mas, dez anos antes do começo da minha pesquisa, caravanas de familiares já haviam percorrido a região, com poucos recursos e condições materiais, em busca de informações que levassem ao paradeiro dos corpos dos guerrilheiros. Soube-se, a partir daí, além das informações documentadas, que diversos moradores da região, e não somente militantes do partido que organizou a guerrilha, o PCdoB, também estavam desaparecidos. Ou porque se tornaram, eles também, guerrilheiros, ou porque foram vítimas da brutalidade que se abateu sobre os moradores da região (sul do Pará e norte de Goiás, hoje Tocantins).

Ainda assim, dez anos depois, quando iniciei as entrevistas com moradores da região, pouco se divulgava em termos de documentos que comprovassem a existência de um movimento guerrilheiro naquela área. A não ser aqueles conseguidos sigilo-

samente, mas ainda aquém da importância que o movimento possuiu, e com conteúdo que não possibilitava identificar o grau de agressividade e de abusos cometidos, com prisões indiscriminadas de moradores, torturas, assassinatos e desaparecimento de corpos de militantes após serem executados friamente.

Soubemos também, por informações obtidas junto aos moradores, que frequentemente circulavam pela região militares disfarçados, ou expondo-se abertamente, de forma a intimidar os moradores e impedi-los de relatar os fatos que aconteceram e dos quais muitos foram vítimas com prisões e torturas físicas ou psicológicas.

Assim, além de impedir que familiares e pesquisadores tivessem acesso a fontes documentais que pudessem registrar a memória daquele movimento, utilizava-se do medo para impedir que através da história oral pudéssemos obter as informações necessárias daquela população que viveu dias angustiantes de violência e intimidação. Desse modo, era negado não somente aos personagens diretos as informações de suas ações e de suas vidas para conhecimento de seus familiares, como também se cerceava os moradores de resgatar a memória de suas vidas, forçando-os a uma amnésia torturante, pois imposta pelo medo.

Considero toda essa epopeia que tenho registrado, juntamente com outros pesquisadores, como um claro exemplo de que o controle das informações pessoais constitui-se num instrumento de poder

antidemocrático, e que continua mantido apesar de já estar estabelecida a democracia. Está demonstrado que acima do Estado pairam ainda canais de ilegalidade onde se escondem personagens como os torturadores, que se livraram de punição, em função de uma autoanistia concedida pelo próprio regime militar.

Muito embora os canais democráticos funcionem e as instituições que se envolveram diretamente no processo repressivo, obviamente representadas por outros personagens, cumpram as determinações que as autoridades judiciárias estabelecem, ainda assim permanecem as dificuldades para se abrir todo o “baú” onde se escondem informações valiosas sobre aquelas pessoas que reagiram ao arbítrio e pagaram por isso com suas vidas. O que nos leva a pressupor que uma das garantias constitucionais mais importantes, assegurada também pela Declaração dos Direitos Humanos da ONU, o direito à informação pessoal, à verdade e, conseqüentemente, à memória, ainda continua a ser usada contra o próprio cidadão. Principalmente nos dias atuais, quando somos muito mais facilmente monitorados por todos os mecanismos tecnológicos que garantem ao Estado o controle de nossas vidas. Portanto, ainda não temos acesso total às informações, como nos deveria ser de direito, apesar de todos os esforços envidados, destacando-se a Comissão Especial dos Familiares dos Desaparecidos Políticos, a Secretaria Nacional dos

Direitos Humanos e o Arquivo Nacional, através do Projeto Memórias Reveladas.

Gostaria, para finalizar, de emitir uma opinião sobre o que foi dito em algumas exposições na mesa de debate do Seminário Internacional sobre Acesso à Informação. Sou um historiador e não tenho medo de assumir, em absoluto, que o meu olhar é guiado pelos elementos que me conduziram ao longo de anos de militância política. Abdiqei, faz pouco tempo, de uma ativa militância partidária de três décadas. Mas não dos paradigmas que foram responsáveis por construir a minha visão de mundo, porque ela é fundamentada em valores de respeito à vida humana e à defesa de uma sociedade em que as pessoas sejam respeitadas não pelo que possuem em termos de riqueza material, porém pela sua condição de indivíduos que merecem igualmente ser tratados com dignidade.

Por isso, não me preocupo em ser julgado por falta de isenção, desde que dentro do meu critério de verdade, eu esteja me guiando por esses valores e, fundamentalmente, pela honestidade da análise dos fatos. Afirmo que não pode haver história isenta do olhar ideológico, e desconfio daquele historiador que vive a reafirmar a sua isenção enquanto pesquisador, pois isso é impossível. Sua vida está impregnada de valores culturais que conduzem a sua investigação e influenciam suas conclusões.

Sei que para nós, que fomos militantes destacados e até mesmo tivemos fortes vínculos partidários, é muito forte o estig-

ma que nos acompanha. Mas preocupa-me o fato de alguns ex-militantes, no afã de se livrar desse estigma, ao tornaram-se intelectuais e membros da academia, procurar mostrar-se confiável aos críticos, assumindo, para isso, posições cada vez mais conservadoras e cometendo profundas injustiças e o maior erro que qualquer historiador pode cometer: o anacronismo. Suas autocríticas vêm eliminadas das condições que diferenciam cada época e não passam de afirmações que os possam tornar-se pares aceitos no universo de um sistema acadêmico cuja marca é o conservadorismo e a vaidade.

Como foi dito em outros debates do Seminário, a verdade jamais será única. Cada um, a depender do paradigma que seguir, terá uma visão sobre um determinado fato, e fará a sua análise escorada nesses valores. É claro que isso pode mudar ao longo dos anos, pois cada um de nós está sujeito a isso. Mas o que não se pode é pretender que, por ter sido “flexível” a essas mudanças e capaz de fazer “autocrítica”, cada um se julgue no direito de considerar ser a sua abordagem a mais isenta.

Por isso, considero um enorme equívoco tentar confundir os objetivos de um projeto como o Memórias Reveladas. Ora, o que se pretende é obter informações sobre aquilo que não era permitido ser dito, ou mostrado em um período de exceção. Recolher documentos sigilosos, assim mantidos pela condição de absoluta falta de liberdades democráticas e de cerceamento ao direito de pesquisar,

informar e produzir outras verdades que não aquelas que livremente eram contadas, pois permitidas pelos ditadores. De uma ditadura militar, e não cívico-militar, como se pretende agora dizer, quase que se aproximando da expressão “dita-branda”, para diferenciá-la de outras que ocorreram na América Latina. É claro que o absoluto controle de todo o aparato do Estado, principalmente aquele construído pela mente de seu ideólogo maior, Golbery do Couto e Silva, que dizia respeito à “ideologia da segurança nacional”, estava nas mãos dos militares. Tanto é que não permitiram que Pedro Aleixo, vice-presidente da República, assumisse a Presidência, quando Costa e Silva morreu. Mantiveram uma junta militar até a escolha do próximo militar-ditador. O fato de muitos civis, políticos e empresários terem dado suporte à ditadura não os tornam condutores daquele movimento, muito embora tenham a mesma responsabilidade pelos desmandos cometidos e pelo financiamento a ações criminosas como na conhecida Operação Bandeirantes.

Ora, toda e qualquer pesquisa que se fizer, buscando-se as informações que por muito tempo foram escondidas, seguramente nos levará à compreensão do porque alguns daqueles ditadores podiam expor-se livremente, sem que estivessem cercados de militantes barulhentos a lhes fazer oposição. Porque a esses não eram permitidas manifestações populares. Isso é sabido. E que também os mecanismos de censura

impediam que a população conhecesse a real situação em que o nosso país vivia internamente.

As memórias que o Brasil precisa resgatar e que está conseguindo com esse projeto, que reputo como fundamental para a historiografia brasileira, são aquelas que ficaram submetidas ao esquecimento forçado, a uma amnésia impositiva, como no

exemplo que procurei mostrar aqui dos camponeses do Araguaia. São as memórias de dezenas de milhares de pessoas que foram presas, torturadas e assassinadas por delitos de opinião, por divergirem politicamente, por defenderem alternativas políticas e sociais para o nosso país. Em um período marcado pelos desmandos de uma ditadura militar.

N O T A S

1. KANT, Immanuel. *Beantwortung der Frage: Was ist Aufklärung?*, 1784. Disponível em: http://pt.wikipedia.org/wiki/Iluminismo#cite_ref-4. Acesso: nov. 2010.
2. *Der Triumph des Willens (O triunfo da vontade)*, dirigido e montado por Leni Riefenstahl.
3. DECLARAÇÃO Universal dos Direitos Humanos, adotada e proclamada pela resolução 217-A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 10 de dezembro de 1948. Elaborada na Comissão de Direitos Humanos da ONU (do Conselho Econômico e Social, resolução de 16 de fevereiro de 1946) com representantes da Austrália, Chile, China, EUA, França, Líbano, Reino Unido e União Soviética. Aprovada por 48 votos, nenhum contra, oito abstenções (Arábia Saudita, Bielorrússia, Tchecoslováquia, Polônia, Ucrânia, União Sul Africana, União Soviética, Iugoslávia). Não participaram Honduras e Iemen. Principais redatores (segundo Celso Lafer, 2008): Eleanor Roosevelt (EUA), René Cassin (França), Charles Malik (Líbano), Peng-chn Chung (China), John P. Humphrey (Canadá), Hermán Santa Cruz (Chile). Disponível em: <http://www.larhbhi.ufsc.br/arquivos/Declara..o.dos.Direitos.Humanos1948.ONU.pdf> Acesso em: nov. 2010.
4. Idem.
5. Idem.
6. Cf. BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos. *Direito à verdade e à memória: Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos*. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2007.

R E S U M O

A ausência de acesso às informações importantes na vida das pessoas possibilita que os elementos que definem sua história sejam objeto de manipulação. Isso dificulta uma elaboração crítica, já que impede o acesso ao conhecimento passado, condição essencial para a idealização e construção do futuro. O cerceamento do acesso à informação dificulta qualquer possibilidade de contestação pública, significando, na prática, um empecilho à própria liberdade.

Palavras-chave: acesso a informações; liberdade de expressão; direito à informação; Guerrilha do Araguaia.

A B S T R A C T

Lack of access to information that is important in people's lives allows that elements which define their history be manipulated. This creates problems for developing a critical vision, since it prevents access to the knowledge of the past, an essential condition for idealization and construction of the future. The restriction of access to information hinders any possibility of public outcry, meaning, in practice, an impediment to freedom itself.

Keywords: access to information; freedom of expression; right to information; Guerrilha do Araguaia.

R E S U M É N

La falta de acceso a las informaciones que son importantes en la vida de las personas permite manipulación en torno a los elementos que definen su historia, y esto torna difícil el desarrollo de una visión crítica, ya que impide el acceso a los conocimientos anteriores, condición esencial para la idealización y la construcción del futuro. La restricción del acceso a la información impide cualquier posibilidad de protesta pública, significando, en la práctica, un obstáculo a la misma libertad.

Palabras clave: acceso a la información; libertad de expresión; derecho a la información; Guerrilla del Araguaia.

Sérgio Carrara

Antropólogo, professor adjunto do Instituto de Medicina Social (IMS/UERJ), pesquisador do CNPq, coordenador do Centro Latino-Americano em Sexualidade e Direitos Humanos.

Do Direito de Saber

O acesso à informação pessoal privada nos arquivos da ditadura militar brasileira

INTRODUÇÃO

Quando fui convidado a participar do debate acerca do acesso público à “informação pessoal” contida nos inquéritos instaurados sob o regime militar, fiquei um tanto inquieto. Minha trajetória profissional como antropólogo social está marcada por pesquisas que tiveram como base informações construídas a partir de inquéritos policiais, processos penais e laudos ou perícias médico-legais. Minha primeira pesquisa de fôlego teve como fonte privilegiada processos criminais que datavam das últimas décadas do século XIX e das primeiras do XX. O foco de atenção era então o

“diálogo” – se é que podemos qualificar assim uma relação marcada por inúmeras tensões e desentendimentos – entre médicos e juízes sobre o estatuto legal e o destino institucional de criminosos considerados penalmente irresponsáveis devido à doença/perturbação ou à deficiência mental.

Depois disso, em outra oportunidade, minha atenção esteve voltada para documentação mais recente, constituída basicamente por processos criminais, cujas vítimas eram mulheres que haviam prestado queixa em alguma das Delegacias Especiais de Atendimento à Mulher (DEAM) da cidade do Rio de Janeiro, no

início dos anos de 1990. “Em tela”, para usar expressão cara ao mundo jurídico, estavam relações que envolviam intimidade e sexualidade, dentro e fora do horizonte conjugal e/ou doméstico. Além dos mais numerosos casos de agressão física e ameaça de agressão, havia entre os processos analisados também casos de crimes sexuais, como estupro e atentados violentos ao pudor.

Coordenei, finalmente, uma pesquisa sobre violência letal contra homens homossexuais e travestis na cidade do Rio de Janeiro. Nesse caso, trabalhei com processos de homicídio e latrocínio oriundos de diferentes delegacias da capital fluminense, arquivados ou estacionados em diferentes etapas de execução no sistema judiciário carioca. Os processos analisados haviam sido abertos ao longo da década de 1980 e início dos anos de 1990. Vários deles tinham como contexto relações amorosas e/ou sexuais, seja por envolver casais ou namorados, seja por colocar na cena do crime elementos que faziam crer que se passara uma cena sexual antes do crime.

Proveniente da polícia, da justiça criminal e de suas ciências auxiliares, como a medicina legal e a psiquiatria forense, a documentação que pesquisei continha informação que, além de pessoal, era relativa ao que tradicionalmente se aloca sob o domínio da vida privada: relações afetivo-sexuais (conjugais ou não), conflitos domésticos, desavenças amorosas etc. Como se sabe, mesmo em assassinatos de

outro tipo, a vida privada dos envolvidos pode ser vasculhada e devassada. Na documentação que consultei, essa devassa se dava às vezes em detalhes tão minuciosos, que era difícil compreender (ao menos para os que não são iniciados) qual a sua relevância policial ou jurídica.

À primeira vista, pode parecer que tal tipo de documentação pouco tem a ver com aquela do regime militar, ao menos no que diz respeito às condições que devem cercar o acesso às informações pessoais nela contidas. Mas a comparação pode ser frutífera, pois em ambos os casos, formalmente ao menos no caso dos arquivos produzidos pelas delegacias de polícia política, trata-se do mesmo tipo de documentação: investigações policiais que giram em torno de “crimes”, seja contra outros indivíduos, seja supostamente contra o Estado e a “ordem pública”.

Nesse sentido, parece-me que o debate acerca do acesso à documentação produzida durante o regime militar pode se beneficiar de uma reflexão comparativa sobre o acesso que pesquisadores brasileiros têm tido à informação semelhante, produzida e registrada não em momentos políticos de exceção, mas na rotina diária de funcionamento “normal” dos chamados Estados democráticos de direito. Neste texto, procuro contribuir para o debate sobre o acesso público às informações pessoais contidas nos arquivos da ditadura militar brasileira, refletindo sobre minha experiência de pesquisa com arquivos policiais e judiciais.

PESQUISAR MUNDOS PRIVADOS

Para iniciar a discussão sobre as condições de acesso a informações em pesquisas como as que coordenei, é fundamental voltar, mesmo que superficialmente, considerado o cuidado que o tema exige, sobre a complexa separação entre os domínios do público e do privado. A despeito da definição técnica sobre o que sejam “informações pessoais”, é importante ressaltar as diferenças entre “informação pessoal” e “informação pessoal privada”, pois frequentemente parece haver um deslizamento irrefletido de um termo para o outro. Talvez isso se explique por serem as informações pessoais privadas as que colocam de modo mais agudo os dilemas éticos que envolvem a relação entre os cidadãos e o Estado e entre os pesquisadores e suas fontes.

Informações pessoais podem ser públicas, como as contidas em um currículo ou em uma ficha criminal; ou privadas, como as relativas à vida bancária ou sexual. Podem ainda habitar um espaço social pouco definido, em que sua “natureza” está em discussão; ou seja, onde se contesta se devem ser consideradas públicas ou privadas. Como exemplos, poderíamos pensar na vida tributária ou em certos aspectos da vida sexual. Em relação a esse último tipo de informação, lembro que atualmente há vozes em defesa da inclusão de pergunta sobre a orientação sexual nos censos do IBGE. Ou seja, há os que defendem a natureza pública desse tipo de informação. O fato mesmo de ser pensável

essa inclusão no censo implica a ideia de que, ao se indagar sobre isso, como se pergunta o estado civil de uma pessoa, não se estará invadindo a privacidade de ninguém. Temos aqui um bom exemplo de um tipo de informação pessoal que está em transição do universo privado para o universo público.

Mesmo correndo o risco de repetir o óbvio, ressalto a ideia de que a fronteira entre os domínios do mundo público e do mundo privado possui uma história, que seus limites são mutantes e sua forma e o seu grau de permeabilidade dependem de um dinâmico campo de forças sociais e políticas. Não é o caso de fazer aqui uma reflexão sobre o modo como as atuais fronteiras entre público e privado se estabeleceram, nem sobre as forças que as mantêm em vigor. A esse respeito, ousaria dizer apenas que, hoje, dadas as incertezas geradas pela recente transformação das fronteiras que tradicionalmente separavam esses domínios, a distinção entre público e privado assume um caráter quase paradoxal. E não me refiro aqui ao modo como ela tem sido borrada (talvez de forma definitiva) com a difusão da internet ou da sociedade do espetáculo. De certo modo, fenômenos como programas televisivos tipo *Big brother* apenas acentuam tais fronteiras e seu sucesso se explica, em parte, pela própria espetacularização da exposição pública da vida privada que eles promovem. Do meu ponto de vista, tal caráter paradoxal se deve em grande parte ao fato de que, desde meados do século XX, com a chamada

segunda onda do feminismo e o advento da contracultura, o privado passou a ser político e, portanto, público. Lembremos do famoso *slogan* feminista: “o pessoal é político”.

Na época, isso podia querer dizer várias coisas. De um lado, acusava-se o Estado de penetrar abusivamente no mundo privado (ou no mundo que se queria privado), impondo regulações injustas sobre temas relativos à reprodução, como a criminalização do aborto e a não divulgação de práticas contraceptivas, e à sexualidade, como a criminalização de relações homossexuais. De outro, denunciava-se a relação hierárquica existente entre o espaço público, masculino por excelência, e o espaço privado, reservado às mulheres e aos civilmente incapazes. Nessa última perspectiva, era a própria separação entre público e privado que passava a ser vista como parte de uma estratégia mais geral de dominação, que invisibilizava certos problemas e sujeitos, sobretudo as mulheres. Em jogo, estavam, portanto, tanto a defesa do respeito à privacidade, quanto a sua problematização.

Do ponto de vista da pesquisa socio-histórica, a partir dos anos de 1960, movimentos sociais, como o movimento feminista e o movimento homossexual ou LGBT, exacerbam o interesse pela vida privada. Como escrevia Michelle Perrot em 1987, na introdução do quarto volume da monumental *Histoire de la vie privée*, em grande medida esse voltar-se para o mundo privado implicou uma inversão de certa

ordem de coisas a partir da “exaltação dos particularismos e das diferenças”, que marcou a segunda metade do século XX:

Não mais classes englobantes, agora são categorias de idade e de sexo, variantes étnicas ou regionais que segmentam as sociedades. O movimento de mulheres insiste na diferença entre sexos como motor da história. A juventude se pensa como um grupo à parte e se atribui uma singularidade no vestir e na música. O eu, psicanalisado, autobiografado (...) afirma sua força e sua eloquência.¹

Isso fez com que certo tipo de documentação e de informação, geralmente tidas como “pessoais”, adquirissem novo relevo. A busca documental a que me dediquei em diferentes momentos de minha trajetória profissional faz parte desse contexto teórico e político mais amplo. Investigações criminais e inquéritos judiciais, laudos e perícias médico-legais, com registro de depoimentos de vítimas, acusados ou testemunhas, são geralmente produzidos em situações em que o Estado se arroga o direito e/ou a obrigação de coletar informações sobre a vida privada dos cidadãos e de armazená-las em grandes arquivos públicos. De modo geral, isso se dá em contexto de crise política ou em momentos de exceção. Seja no caso da resistência a governos ditatoriais ou da guerra entre Estados, quando diferentes forças políticas entram em conflito; seja também em crises micropolíticas, como acontece quando leis são desrespeitadas e se instaura um processo penal.

Nesse sentido, a “invasão de privacidade” que policiais e operadores da justiça promovem justifica-se, a princípio, por estar em risco, ou a integridade do próprio indivíduo ou a integridade de outros “bens” juridicamente protegidos (a vida, a honra, a dignidade, a propriedade etc.) de outrem. Assim, domicílios podem ser legalmente invadidos; computadores, vasculhados; sigilos bancários, quebrados; exames, compulsoriamente executados etc. A legitimidade desse procedimento parece não ser questionada pela opinião pública, pelo menos não pela mídia, que, desde o século XIX, divulga de modo sensacionalista detalhes das vidas dos cidadãos que se envolvem em crimes, conforme eles vão se revelando ao longo das investigações e do processo.

No caso dos processos de minha primeira investigação, dado o largo tempo transcorrido entre o momento do registro e o da consulta (um século), não se colocava no horizonte o dilema ético de manter ou não o anonimato das “partes” e outros envolvidos.² Pude citar nomes, sobrenomes, endereços. Nos dois outros trabalhos que coordenei, envolvendo processos penais mais recentes (violência contra a mulher e violência letal contra homossexuais), questões sobre o caráter sigiloso das informações emergiram de modo claro em determinado momento da investigação, seja como problema ético do pesquisador na divulgação de suas análises, seja como obstáculo no processo de levantamento de dados.

Não tivemos problemas em conseguir informações das DEAMs (boletins de ocorrência e inquéritos policiais), embora tenha sido mais custoso ter acesso aos processos. A primeira informação que obtivemos dos funcionários das varas criminais ou das centrais de inquérito era a de que apenas advogados ou “partes”, ou pessoas com seu consentimento expresso, poderiam consultá-los. E que, de todo modo, isso dependia da autorização do juiz. Como se tratava em muitos desses casos de ação pública condicionada à representação, o controle pelas “partes” das informações registradas era muito maior.

Ainda mais fortemente no caso das informações sobre assassinatos de homens *gays*, nos parecia que, embora não fôssemos advogados, tínhamos o direito, como pesquisadores e como cidadãos, de ter acesso a elas, pois se tratava de crimes passíveis de ação penal pública incondicionada. Se as regras de acesso à documentação não eram muito claras para nós, também não pareciam ser para os funcionários do Judiciário. Sob pressão, podiam, como aconteceu uma vez, depositar sobre o balcão de atendimento processos de muitas centenas de páginas para que fossem enfim consultados por nós ali mesmo, em pé e sem condição para fazer anotações. Na pesquisa sobre assassinato de homossexuais, foi apenas depois do apoio formal de um desembargador, a quem a pesquisa foi apresentada, que toda a documentação se tornou acessível de fato.

Como pesquisadores, assumimos implicitamente a responsabilidade por manter o anonimato dos envolvidos, tanto nos casos de violência contra mulheres, quanto no caso de assassinato de homossexuais. E aqui não falamos apenas de acusados e condenados, mas também da vida privada das vítimas, muito mais frequentemente exposta nos autos que a daqueles. Note-se que a tarefa era quase inglória em alguns momentos em que, dada a repercussão midiática do caso, quase toda a informação do processo já havia sido divulgada pela imprensa. De todo modo, não citamos os nomes e, em vários momentos, tivemos de lidar com a “dor moral” que a exposição pública de certos aspectos da vida privada de alguém pode causar. Se o procedimento básico de um inquérito policial ou judicial é atar o mais firmemente possível uma pessoa a um conjunto de informações (em especial as que podem contribuir para a compreensão do processo que fez com que tal pessoa se transformasse em “parte”), nosso compromisso ético era desatar todos esses laços e apresentar, por assim dizer, informações pessoais sem pessoas.

Para mim, são ainda muito obscuros e ambíguos certos aspectos da natureza dessa documentação (de caráter policial, legal e médico-legal) e, conseqüentemente, do tipo de acesso que pesquisadores podem ter a ela. E, como procuro argumentar em seguida, tal ambigüidade parece ser derivada da própria natureza do exame e do

inquérito enquanto técnicas de produção de verdade.

O INQUÉRITO E O EXAME COMO TECNOLOGIA DE PRODUÇÃO DA VERDADE

Geralmente acionados nesses momentos de exceção, em que o poder do Estado se estende e se intensifica, o inquérito (com seus interrogatórios, oitivas, acareações, queixas, confissões, depoimentos) e o exame (com suas auscultações, medidas, frequências) são as técnicas específicas na tarefa estatal de transformar o privado em público.³ Talvez por isso, por sua peculiar tecnologia de produção da verdade, elas imprimam tanta ambigüidade aos documentos que registram seu procedimento e levantem de modo tão agudo a discussão sobre a propriedade e o caráter ético de tratar como públicas as informações pessoais neles contidas, sobretudo as de natureza privada.

É claro que, diferentemente do que acontece com diários e correspondências pessoais, as informações obtidas em inquéritos e exames, mesmo na ausência de tortura física ou psicológica, são objeto de inúmeros “constrangimentos”. Como se sabe, em interrogatórios policiais e exames médicos, às vezes, o silêncio pode ter conseqüências fatais. E é justamente a relação de poder desigual que estrutura e constrange o inquérito e o exame que faz a documentação que eles produzem, em especial aquela que

contém informações pessoais privadas, ser tão delicada do ponto de vista ético, quando se trata de discutir sua publicização ou até mesmo sua manutenção em arquivos do Estado. Afinal, depoimentos que não são prestados livremente, devem estar disponíveis ao público em período em que envolvidos ou seus próximos ainda estão vivos?

Isso não quer dizer, entretanto, que tais constrangimentos tenham poder absoluto sobre a situação instaurada por inquéritos e exames. Que as pessoas envolvidas em processos penais ou investigações policiais não resistam a essas técnicas de registro, mantendo ao abrigo da curiosidade dos contemporâneos e dos pósteros o que consideram ser sua privacidade. Nem quer dizer também que, necessariamente, ao prestarem um depoimento, ao deixarem registradas informações privadas, os envolvidos não estejam em algum grau conscientes (e interessados) que tais registros venham a ser um dia conhecidos por um público mais amplo. Como em qualquer outra relação de poder, aqui se trata também de uma luta, com suas táticas e estratégias.

Quando pesquisei sobre o destino institucional a ser dado aos chamados "loucos criminosos", encontrei um caso muito ilustrativo desse tipo de negociação desigual que se estabelece em casos de interrogatórios e exames. Esse processo foi instaurado em 1894, depois de um jovem morador da cidade do Rio de Janeiro, Custódio Alves Serrão, ter

assassinado seu tutor, antigo diretor da penitenciária da então capital federal. Seu principal argumento às autoridades policiais era de que o tutor o classificava como louco e pretendia interná-lo no Hospício Nacional de Alienados. O que mais surpreende os médicos e policiais que se debruçam sobre o caso é o modo particularmente tenaz com que Custódio procurou defender sua privacidade, quer negando-se a responder o que lhe perguntavam, quer recusando a se deixar medir e ter suas características físicas registradas pelos peritos. Segundo os jornais que acompanharam a investigação, em uma dessas situações em que os médicos procuravam colher informações sobre a sua infância, o acusado teria respondido com a desconcertante indagação: "Mas, doutor, o senhor conta tudo sobre a sua vida?".

É interessante perceber que, em certos tipos de homicídio, a vida privada das vítimas permanece inacessível às autoridades, dado a espessa rede de proteção que elas teceram para defender o que lhes parecia ser o mais privado de sua vida privada. Era o que, nos anos 1980, acontecia em muitos casos, durante as investigações de homicídios que vitimavam homens homossexuais. Quando eram chamadas a depor as pessoas juridicamente relevantes, especialmente os parentes próximos, eles confessavam, às vezes sinceramente consternados, que nada sabiam sobre a "outra vida" de seu parente morto. Não conheciam seus

amigos, os lugares que frequentava, os hábitos etc. Assim, se a resistência ao registro público da vida privada pode ser óbvia no mundo dos vivos, ela também é perceptível no mundo dos mortos, especialmente nos casos em que a vítima tinha uma “vida dupla”.

De todo modo, o importante aqui é ressaltar que, se há resistência, é porque, como no caso de Custódio Alves Serrão, alguém foi obrigado a responder mesmo que seja para declarar não ter “nada a declarar”. É claro que as ambiguidades inerentes a esse tipo de documentação, no que toca à sua abertura ao público, tornam-se ainda mais intensas quando se sabe ou se suspeita que o inquérito ou o exame foram levados a cabo ilegalmente, sobretudo se há tortura. Ou quando o foram por agentes não legitimamente autorizados a fazê-lo, como funcionários de regimes políticos totalitários ou não democráticos, que “apenas cumpriam ordens”. Nesse caso, parece-me, produto de atos criminosos, tal documentação não poderia ser divulgada sem a permissão de suas verdadeiras vítimas, ou seja, daqueles contra quem a investigação ilegal e ilegítima foi movida; ou, ao menos, não sem que se possa garantir seu completo anonimato.

E aqui nos aproximamos de uma encruzilhada: ou bem os inquéritos militares e da polícia política durante a ditadura militar são considerados como provas materiais de crimes de guerra ou de violação dos direitos humanos a serem investigados,

ou seja, a darem lugar a um novo processo em que os investigadores é que serão investigados; ou bem são documentação pública da mesma natureza de outras ações penais, cercada pelas mesmas incertezas. Parece ser, portanto, crucial para a discussão ética sobre o acesso e possíveis usos dessa documentação uma tomada de posição em relação à própria natureza do regime militar e da resistência contra ele.

Enquanto não forem apurados os crimes cometidos pelas autoridades civis e militares envolvidas na repressão à oposição política no país, supõe-se que a documentação que tais autoridades produziram esteja acessível ao público, do mesmo modo ambíguo como está a documentação de tipo penal. Enquanto esse impasse de fundo não for formalmente resolvido, com a instauração de processos e investigações criminais, a consulta dessa documentação permanecerá envolta em embaraços, dependendo do arbítrio de depositários a decisão de abri-la e do compromisso ético de pesquisadores, a de manter sigilo absoluto em torno da identidade dos perseguidos políticos que ali figuram como suspeitos, acusados, réus.

Não tenho dúvida de que a documentação a ser divulgada pelo Projeto Memórias Reveladas é fundamental para o conhecimento do passado e fonte preciosa para todos os que procuram compreender os governos militares. Pode ser igualmente crucial para que o longo processo de re-

conhecimentos e reparações se complete. Talvez, deixar olhos estranhos penetrar em sua vida privada seja enfim o preço que as vítimas tenham ainda que pagar para que

a violência e a injustiça cometidas contra elas não se repitam, para que a sua existência não seja negada e seus rastros não se percam no esquecimento.

N O T A S

1. Cf. PERROT, Michelle. Introduction. In: AIRES, Ph. e DUBY, G. (orgs.). *Histoire de la vie privée: de la Révolution à la Grande Guerre*. Paris: Seuil, 1987, p. 9-10. No original: "Plus que les classes englobantes, catégories d'âges et de sexes, variantes ethniques ou régionales quadrillent les sociétés. Le mouvement de femmes insiste sur la différence de sexes, moteur de l'histoire. La jeunesse se pense comme un groupe à part et se donne une singularité vestimentaire et musicale. Le moi, psychanalysé, autobiographié (...) affirme sa force et sa faconde".
2. Mesmo assim, ainda não estou muito certo quanto aos critérios que estabelecem a quantidade de tempo que deve transcorrer para que informações pessoais de cunho privado possam se tornar inteiramente públicas.
3. Sobre isso ver: FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir*. Petrópolis: Vozes, 1977.

R E S U M O

Este artigo aborda o domínio do público e do privado do ponto de vista da pesquisa, e a informação pessoal pública e privada contida nos documentos. Também trata da invasão de privacidade, da integridade do indivíduo e dos bens juridicamente protegidos como a vida, a honra, a dignidade e a propriedade, além do acesso público à informação pessoal.

Palavras-chave: informação pessoal pública; informação pessoal privada.

A B S T R A C T

This article discusses the public and private domain from the point of view of research, and public and private personal information contained in documents. It also deals with the invasion of privacy, integrity of the individual and property legally protected as life, honor, dignity and property, and public access to personal information

Keywords: public personal data; private personal data.

R E S U M É N

En este artículo se discute el dominio publico y privado del punto de vista de la investigación, y la información personal pública y privada que figura en los documentos. También se ocupa de la invasión de la privacidad, la integridad de la persona y los bienes jurídicamente protegidos como la vida, el honor, la dignidad y la propiedad, y el acceso público a la información personal.

Palavras clave: datos públicos de carácter personal; datos privados de carácter personal.

James N. Green

Professor de História do Brasil na Brown University, Rhode Island, Estados Unidos e autor de livros como *Apesar de vocês: oposição à ditadura brasileira nos Estados Unidos, 1964-1985*.

A Proteção da Privacidade com a Abertura Plena dos Arquivos

Não sou advogado nem especialista na legislação que regula os arquivos no Brasil. Sou historiador que trabalha com os documentos do Estado durante a ditadura militar brasileira. Quero interrogar aqui as questões complexas relacionadas ao acesso de dados pessoais dentro dos arquivos da repressão no Brasil. Quero abordar este tema do ponto de vista do historiador, que está comprometido em recuperar e analisar as atividades de cidadãos na oposição à ditadura militar, que se instalou ilegalmente no dia 1º de abril de 1964 e utilizou a força militar para manter a sua legitimidade por 21 anos. Antes de entrar

no assunto sobre o acesso e uso de dados pessoais, queria contar uma experiência de um ex-presos político relacionada às leituras dos documentos do DEOPS de São Paulo e os silêncios presentes neste vasto arquivo, para concretizar este debate.

Em 18 de junho de 1998, encontrei-me com Anivaldo Padilha, conhecido como Niva, na estação do metrô Tietê, próxima aos Arquivos do Estado de São Paulo, onde estão depositados os registros da polícia política (DEOPS). Enquanto caminhávamos, ele falou de suas experiências nas atividades clandestinas, quando era militante da Ação Popular (AP), organiza-

ção revolucionária considerada subversiva durante a ditadura militar. Explicou que a disciplina era indispensável para a sobrevivência da organização. Era também preciso ocultar os grupos sob um espesso véu de sigilo. A sobrevivência de uma organização clandestina exigia limitação estrita da informação que cada membro possuía a respeito de outros militantes. Ocultar os nomes verdadeiros, endereços residenciais, locais de trabalho e outras pistas do paradeiro e identidades alheias era essencial para a proteção aos indivíduos, caso algum deles fosse preso, torturado e obrigado a dar informações à polícia. Por isso, os pontos, encontros rápidos em lugares públicos e não em casas particulares, mantinham o conhecimento compartimentalizado e a organização intacta. O não comparecimento a um encontro poderia significar a perda de contato com a organização. A ausência de alguém a um encontro marcado poderia significar que fora preso. Nessa eventualidade, medidas estritas de segurança exigiam que se essa pessoa soubesse onde outros moravam ou trabalhavam, estes últimos teriam de abandonar imediatamente suas casas ou empregos, ou arriscar-se a serem igualmente apanhados.

Ao chegarmos ao Arquivo do Estado, seguimos para uma pequena sala a fim de examinar os registros policiais relativos à detenção de Niva em 28 de fevereiro de 1970 e seu interrogatório durante as semanas seguintes. Quando o controle exercido pelo regime militar se abrandou

no início da década de 1980 e eleições para governador trouxeram os partidos de oposição ao poder na maioria dos principais estados, decretos executivos determinaram que os militares entregassem os arquivos da polícia política às autoridades civis, para que as vítimas da repressão governamental pudessem ter acesso aos documentos do regime. Milhões de folhas de papel conservadas naqueles arquivos registram, ou parecem registrar, a história da repressão. No entanto, como sabem os historiadores, palavra escrita tanto pode ocultar quanto revelar.

Ao lermos juntos os documentos, com um gravador ao lado, Niva e eu encontramos uma série de mentiras e enganos registrados nos documentos de aparência oficial, nos quais escribas mais recentes haviam feito cuidadosas anotações, devidamente assinadas por um funcionário encarregado da investigação. Os gritos de dor causados pelos choques elétricos no corpo dos prisioneiros não aparecem nos registros policiais. Na verdade, uma leitura superficial dos documentos poderia dar a impressão de que os policiais haviam tido interações corteses e bastante bem-educadas com os detidos, esclarecendo questões em entrevistas subsequentes até poderem reconstituir uma narrativa final e coerente e decidir pelo indiciamento ou não. Alguns relatórios parecem tão inocentes que se poderia imaginar o policial oferecendo um cafezinho antes de um interrogatório de seis ou sete horas, ao fim do qual o prisioneiro confirmou seu depoimento e “nada

mais tinha a declarar”. Em suma, os policiais haviam apagado todos os sinais de tortura. No entanto, os documentos continham também outros subterfúgios, pois o papel de qualquer prisioneiro detido, e até mesmo seu dever moral, era comportar-se cuidadosamente, como num jogo de gato e rato com o inquisidor, a fim de ocultar informação e desviar o interrogatório em uma direção que evitasse outras prisões. Ao percorrermos os registros policiais, percebemos os hiatos entre as mentiras.

Os documentos indicam que a polícia prendeu Niva e Eliana, outra companheira da Ação Popular, às nove horas da manhã de sábado, 28 de fevereiro. Niva recorda que os dois foram empurrados para o assento traseiro de um fusca e levados à Operação Bandeirantes, onde os torturadores reinavam com poderes absolutos. Ele se lembra de que no carro Eliana retirara a aliança de casamento a fim de desestimular perguntas sobre o marido. Ao mesmo tempo, Niva rasgou a folha de papel que continha o ritual semanal de pontos, os encontros clandestinos com outros militantes da AP. Conseguiu também enfiar os pedaços do papel em um rasgão do estofamento. Por descuido dos policiais que os prenderam, ele e Eliana ficaram a sós por alguns minutos ao chegarem à sede policial. Os dois rapidamente inventaram uma história para explicar como se conheciam.

Conforme registrado nos documentos da polícia política o “interrogatório preliminar A-2” começou às dez horas e terminou ao meio-dia e quinze.¹ “No primeiro dia

só sofreu golpes no estômago e no peito. Eles usaram a palmatória, um método medieval, um pedaço de pau onde seguravam a sua mão e ficavam batendo. A mão ficava totalmente inchada e acaba afetando a circulação”, recordou Niva.² A história inicial contada por Niva, e que um funcionário anotou cuidadosamente no relatório, argumentava que ele era membro ativo da Igreja Metodista e alertara outros colegas para o fato de que havia jovens abandonando a igreja. Por isso, explicou aos interrogadores que havia procurado conseguir material de leitura e organizar um grupo de debate com algumas pessoas, a fim de tratar do problema. Em nossa conversa enquanto examinávamos as fichas, Niva me confidenciou que inventara aquela história a fim de justificar os documentos da organização contidos no pacote que ele e Eliana pretendiam ir buscar naquela manhã. Durante o “interrogatório preliminar”, ele disse também à polícia que havia conhecido Eliana por acaso na estação de ônibus, na semana anterior. Tinham conversado sobre política. Também por acaso haviam se encontrado na rua naquela manhã, quando ele ia buscar o pacote. Era uma tentativa débil de ocultar provas circunstanciais bastante incriminadoras. A história não resistiu muito tempo.

Em seguida a polícia interrogou Eliana. Segundo o relatório escrito por extenso e depois cuidadosamente datilografado em formato oficial, ela fez uma narrativa semelhante. No entanto, os outros dois membros do grupo, cujo tio havia denunciado, capitularam du-

rante a primeira sessão do interrogatório e revelaram informações que desmentiam a versão dos acontecimentos fornecida por Niva e Eliana. “Eram muito mais jovens e inexperientes neste tipo de coisa”, refletiu Niva, sem mostrar ressentimento a respeito do fato de que as rápidas confissões dos dois resultaram em métodos de interrogatório mais brutais pela polícia. Como as narrativas eram contraditórias, os policiais levaram os quatro à mesma sala e os fizeram enfrentar os diferentes relatos sobre o motivo pelo qual se conheciam e a natureza de suas atividades políticas. Naquela noite foi usada a “cadeira do dragão”. Niva foi amarrado a uma cadeira forrada de metal e uma corrente elétrica lhe foi aplicada ao corpo, provocando violentas convulsões destinadas a extrair a “verdade”. A sessão durou até a manhã de domingo. Enquanto folheávamos os documentos, Niva disse: “faziam as perguntas e se você não respondia da forma que eles esperavam, aí eles torturavam”.

Em nossa conversa, passamos a comentar o filme de Bruno Barreto *Que é isso, companheiro?* que trata do sequestro do embaixador norte-americano em setembro de 1969 por revolucionários brasileiros. Muita gente da esquerda havia criticado o filme por mostrar um dos torturadores tendo ideias contraditórias sobre seu trabalho.³ Meus comentários levaram Niva a recordar seu principal adversário durante aqueles dias de confinamento:

O capitão Albernaz foi uma das pessoas que me torturou bastante. Tocou o tele-

fone e alguém atendeu e falou que era a filha dele. Pegou o telefone e disse: “Oi, querida como é que você está, meu bem? Não, pode deixar, papai vai chegar em casa hoje a tempo e vamos celebrar o seu aniversário”. Aí, terminou, desligou o telefone e olhou para mim e gritou: “Vai falar, safado, seu filho da puta, porque eu tenho pressa de ir embora porque a minha filha está esperando”. Eu percebi que estava diante de um louco, um esquizofrênico. Então no caso do filme, eu acho que (Bruno) Barreto não conseguiu retratar exatamente. Muita gente dizia que (o torturador) era bonzinho. Não acho que era bonzinho neste sentido, mas eles tinham outro lado da vida deles.

Após a primeira sessão de tortura, Niva caiu em profunda depressão: “Me deu um desespero mesmo e vontade de suicídio. Era a dor e medo de abrir, medo de não conseguir manter a lucidez para controlar a situação. Apesar da tortura, era fundamental que eu tivesse controle da situação... Pensei: bom, a única maneira é o suicídio, mas eu não tinha como me suicidar. Não tinha cinto. Tiraram os meus óculos. Eu tinha que enfrentar isso”. Ele recorda que passava horas sem dormir e começou a ter muitas recordações de seu passado. “Pensei: não estou aqui por acaso. Estou aqui porque me comprometi há muitos anos atrás a lutar pela justiça e liberdade neste país”. Lembra-se de que durante as sessões de tortura, um dos membros da equipe de “interrogadores” gritava para ele: “fale tudo, porque a guerra acabou

para você”. Naquela noite, na cela, entre visões do passado e introspecção, ele concluiu que a prisão era também uma das frentes de batalha. “Lembro-me de haver pensado: a guerra não acabou, para mim só vai acabar quando eu morrer... Deixe que eles assumam a responsabilidade para a minha morte, não eu. Pensei que até a minha morte pode ser útil para chamar atenção e despertar a consciência de muitas pessoas no Brasil”. Com esses pensamentos correndo por sua mente, ele reverteu a situação psicológica, responsabilizando seus adversários.

Pensei: “Por que eles estão me torturando? São muito mais fortes do que eu. Não estão isolados. Eles têm todas as Forças Armadas brasileiras apoiando eles”. Ai eu viajei, pensando que mesmo com as Forças Armadas dos Estados Unidos, o país mais poderoso do mundo, com este poder e força precisam me torturar é porque são mais fracos, moralmente mais fracos. Pode chamar isso de racionalização, chamar o que for, mas o fato é que este mecanismo funcionou. A partir do momento que eu pensei desta forma e pensei que a minha morte pudesse não ser em vão, entrei numa tranquilidade tremenda. Com medo, mas fiquei mais tranquilo. Superei aquela crise inicial.

Naturalmente, ninguém anotou esse diálogo interno nos registros da detenção de Niva. Num cenário invisível, ele explica como conseguiu enganar seus captores e manter coerentes suas declarações. O

relato de sua narrativa quatro décadas mais tarde também poderia ser uma re-elaboração daqueles dias terríveis para explicar a si mesmo como conseguiu sobreviver àqueles horríveis momentos, mais do que um reflexo preciso ou exato de seus processos mentais ao enfrentar a constante tortura. Seja como for, à medida que ia dando explicações aos inquisidores, Niva finalmente admitiu que tinha ligações superficiais com a Ação Popular, mas continuou a descrever seu envolvimento no contexto de pertencer à ala liberal da Igreja Metodista e procurar compreender os problemas contemporâneos do Brasil.

Niva conseguiu sair da prisão e, antes de ser processado pela Lei de Segurança Nacional, decidiu fugir do país, eventualmente chegando aos Estados Unidos. Na Califórnia foi editor do *Brazilian Information Bulletin*, que denunciava os excessos da ditadura. Niva se tornou um dirigente importante do movimento pelos direitos humanos no Brasil.

Eu quis contar com detalhes a sua história porque ela revela justamente os problemas contidos nos documentos da repressão. Este pequeno relato sobre o tratamento sofrido por ele na prisão nos ajuda a lembrar que o debate hoje não é abstrato, mas tem a ver com pessoas reais, que sofreram dores concretas, como vítimas de um regime de exceção.

Quando analisamos os documentos no DOEPS, notamos que os papéis contidos

nos arquivos da repressão são cheios de mentiras. Cabe ao pesquisador procurar os “espaços” entre as mentiras para conseguir usar esta fonte na análise sobre o período da ditadura.

No livro *Silencing the past: power and the production of history* (Silenciar o passado: poder e a produção de história), que aborda a maneira como os historiadores escrevem sobre a Revolução Haitiana, Michel-Rolph Trouillot nos lembra como a história pode ser silenciada.⁴ Mesmo com documentos, fatos e material conservado e guardado em arquivos, no final das contas o historiador cumpre um papel fundamental na criação de certos discursos históricos. Mas, ao mesmo tempo em que se cria determinados discursos, também se pode eliminar outros. Os historiadores participam na produção de história como atores e narradores. Cumprem um papel ativo na coleção, organização e divulgação de leituras do passado. Se documentos depositados em um arquivo são apenas alguns dos vestígios do passado, teoricamente cabe ao historiador o papel de usar este material incompleto para recuperar e criar narrativas sobre o passado. O profissional sempre tem o desafio de buscar e conseguir esta documentação, avaliar o seu valor e depois usá-la cuidadosamente para transmitir para um público em geral a sua interpretação do passado.

Trouillot enfatiza que existem vários processos na produção de história que o profissional deve levar em conta. Primeiro, tudo que acontece não necessariamente

está anotado em documentos. Segundo, há um processo de silenciar o passado na criação de arquivos. Sempre existe uma arbitrariedade na decisão de quais documentos entram nos arquivos e são conservados e quais ficam de fora e são destruídos. A determinação de estabelecer um arquivo ou colecionar certos documentos e depositá-los em um arquivo é uma decisão política e não uma mera medida automática, burocrática, técnica e neutra. A narração do passado baseada em determinados documentos e com a ausência de outros vai influenciar o tipo de história produzida. Trouillot também nos lembra que o próprio historiador participa do processo de silenciar aspectos do passado na sua decisão de selecionar entre milhões de documentos, em razão do que resolve usar, citar e enfatizar.

Como podemos entender e enfrentar os problemas e os dilemas que Trouillot nos apresenta na sua avaliação dos desafios no uso de arquivos e documentos e das possibilidades de silenciar o passado? Desde o estabelecimento da profissão de historiador moderno na primeira metade do século XIX pelo alemão Leopold Von Ranke, que é considerado o “pai da história científica”, existe um certo acordo que o método correto de prosseguir é através de uma cuidadosa atenção a fontes. Suponha-se que o historiador vai ter livre acesso às fontes. Ela ou ele vai poder ler e analisar estes documentos, considerando o contexto em que foram produzidos. Vai selecionar o material que apóia os seus

argumentos, mas não vai ignorar os documentos que contradizem o que ela ou ele quer dizer. Os resultados, seja um *paper* apresentado em uma conferência, um artigo publicado em uma revista acadêmica ou um livro impresso por uma editora, vão oferecer uma interpretação do passado em que o historiador vai citar as fontes que usou, as notas de pé de páginas com as indicações dos documentos consultados e uma transcrição fiel do material citado no texto. Suponha-se que qualquer outra historiadora possa consultar os mesmos arquivos, ler os mesmos documentos e verificar a veracidade do trabalho, como parte de um processo de debater a interpretação, os argumentos e a leitura das fontes. Ou seja, existe um acordo entre historiadores sobre a necessidade de um livre acesso aos mesmos documentos e arquivos para que à luz da consideração de outros historiadores, um determinado trabalho possa ser avaliado. Se entendermos que a história é a interpretação do passado, baseado em documentos ou outras fontes, este livre acesso aos documentos e às fontes é fundamental para escrever ou avaliar o valor do que está escrito.

Que fazemos então com os documentos que são baseados em mentiras? Como chegamos aos espaços entre as mentiras?

Antes de responder a essas questões, quero fazer uma constatação que talvez seja um pouco radical. Quero afirmar que os documentos das forças de repressão, e aqui me refiro aos documentos da polícia política, ou seja, dos DOPS, são, no seu conjunto,

cheios de mentiras. Qualquer pessoa que entra nos arquivos tem que partir do pressuposto que um documento pode trazer mais decepções do que verdades.

Com isso, não quero dizer que não se pode confiar em nada escrito. Anivaldo Padilha foi, de fato, preso no dia 18 de junho de 1970, como consta num documento no DEOPS. Podemos confirmar isso, porque ele está vivo e tem uma memória desse dia traumático. Mas podemos confiar em um documento que diz que um determinado preso desaparecido fora apanhado e tentou fugir em determinado dia quando outros presos confirmam que a pessoa fora torturada e morreu no pau de arara?

Para quem trabalha com as fontes da polícia política e sabe bem a história da ditadura militar, isso não é novidade, mas é importante enfatizar. Sabemos que o torturador nunca vai pedir ao escrivão para botar no papel: “depois de um interrogatório de duas horas, onde o preso ficou na cadeira do dragão trinta minutos, ele confessou tal coisa”. Existe um silêncio total a respeito da tortura nos milhões de documentos, interrogatórios, relatórios e informes produzidos pelos DOPS em nível nacional. Da mesma maneira, não podemos confiar nas declarações dos presos políticos sobre as suas atividades na clandestinidade porque o jogo no interrogatório era confundir e despistar o torturador.

Também temos que lembrar que os arquivos do DOPS em seu conjunto são mentiras pelo fato de que há uma ausência de documentos. Sabemos que antes de

entregar os arquivos aos governos dos estados, as forças de repressão limpam pelo menos uma parte da documentação. Também especulamos que ainda existam arquivos guardados pelas Forças Armadas e o historiador não tem acesso a este material. Ou seja, o pesquisador tem acesso limitado aos documentos existentes, mesmo com todas as suas limitações.

Como trabalhamos, então, com os dados pessoais que estão dentro dos milhões de documentos contidos nos arquivos da repressão? Até hoje cada estado tem uma interpretação distinta da lei que regulamenta o acesso aos arquivos da polícia política. Alguns estados oferecem livre acesso aos arquivos da repressão para qualquer pessoa interessada, na medida em que esta pessoa assina um termo de responsabilidade para o uso da informação contida nos documentos. Os administradores dos arquivos têm a responsabilidade de documentar quem consultou qual material em que data, assim como têm a responsabilidade de preservar os documentos. Outros estados interpretam as leis sobre o acesso à documentação de uma maneira distinta. Os diretores destes arquivos limitam o pesquisador apenas aos documentos genéricos de uma determinada organização considerada subversiva, sem permitir o acesso a qualquer material sobre um indivíduo, sem a sua autorização, ou, no caso da pessoa já ter morrido, apenas com a autorização do parente mais próximo.

Essa diferenciação no acesso aos documentos cria uma situação complicada para os

historiadores. Se, por acaso, o pesquisador está trabalhando sobre um indivíduo que atuava ou foi preso num estado onde o arquivo permite um livre acesso, pode recriar uma leitura do passado mais completa. Se a pessoa pesquisada atuava, foi presa ou morta em um estado onde os administradores do arquivo têm uma interpretação estrita da lei de acesso, o pesquisador enfrenta enormes desafios para reconstruir o passado desta pessoa baseado em documentos de tal estado. Pode existir a situação surrealista de um pesquisador ter acesso a uma documentação em um arquivo do estado e não ter acesso à mesma documentação em outro arquivo.

Quais são os argumentos colocados em praça pública para limitar o acesso aos documentos com dados pessoais? De novo, quero enfatizar que não sou advogado e a minha intenção é levantar esta questão do ponto de vista do pesquisador e não das várias interpretações da lei. Como temos arquivos com distintos procedimentos, constatamos que existem por enquanto várias maneiras de se entender as proteções à privacidade. Consigo identificar, basicamente, duas considerações sobre a questão de que se deve ou não oferecer ao pesquisador livre acesso, na medida em que este assina um termo de responsabilidade para o uso profissional da documentação. Argumenta-se que os arquivos podem conter informação da intimidade da pessoa, que não deve ser revelada sem autorização. Também existe o argumento de que os arquivos podem

conter informação falsa que pode causar dano à imagem da pessoa mencionada, se for revelada e usada de uma maneira inapropriada.

A suposição do primeiro argumento é de que existe informação nos arquivos do DOPS de âmbito muito pessoal, que dá à pessoa mencionada o pleno direito de proteger a informação contra uma inspeção pública. Suponha-se que os documentos mencionam que a pessoa teve um amante, era homossexual, entregou um companheiro na tortura ou sofreu indignações nos interrogatórios que não devem ser reveladas. Se essas possibilidades fossem falsas, invenções das forças de repressão, calúnias para desqualificar os presos políticos, elas já teriam circulado nos porões da ditadura e em histórias contadas sobre as pessoas. Nada melhor do que colocar esses rumores ou mentiras à luz do dia para revelar a sua falsidade. Se fosse verdade que um militante teve um amante, era homossexual, entregou companheiros ou sofreu indignações, estaríamos enfrentando fatos verídicos. Mas a questão vai muito além de um pudor pessoal.

 Os documentos do DOPS foram produzidos pelo Estado, por um órgão público e oficial. Hoje em dia podemos e devemos criticar as arbitrariedades da ditadura que produziu esta documentação para que nunca mais haja outro regime ditatorial. É só à luz do dia, na revelação dessas arbitrariedades, que poderemos enfrentar e eliminar

essa mancha autoritária na história brasileira. Esconder os excessos do regime, não permitir que os historiadores ou o cidadão tenham acesso à documentação pública, produzida pelo Estado, é manter o silêncio e preservar o poder arbitrário do Estado.

Se apoiarmos o regulamento do acesso aos arquivos da repressão baseados no segundo argumento, que os arquivos podem conter informação falsa e esta informação pode causar danos à imagem da pessoa mencionada se for revelada e usada de maneira inapropriada, é melhor simplesmente fecharmos os arquivos do DOPS. Como argumentei no começo do artigo, é raro o documento que não contém uma mentira, distorção, falsificação ou silêncio. Essas mentiras são culpa e responsabilidade das forças de repressão e não do arquivo do estado que guarda a documentação. Se alguém quer processar outro alguém por ter publicado ou produzido mentiras contidas na documentação do DOPS, não é a guardiã dos documentos que é responsável por essas mentiras. A responsabilidade cai nos ombros da pessoa que produziu as mentiras ou, no caso de um historiador, jornalista, pesquisador ou cidadão, da pessoa que utilizou o material de uma maneira inapropriada.

Há outras considerações a favor do procedimento para o livre acesso à documentação do DOPS. Atualmente, estou fazendo uma pesquisa para escrever uma biografia sobre a vida de Herbert Daniel, militante do Comando de Libertação Nacional e da

Vanguarda Armada Revolucionária (Palmares) e dirigente da Vanguarda Popular Revolucionária (VPR). Tenho a autorização da família para fazer a biografia e estou entrevistando muitas pessoas que o conheceram durante a sua militância. Daniel, que nunca foi preso, morreu em 1992. Ficou clandestino no Brasil de janeiro de 1969 até setembro de 1974, quando foi para o exílio. Entre setembro de 1971 e março de 1973, com a VPR desmantelada, viveu escondido primeiro por Leo Valentin e depois pelo seu primo Cláudio Mesquita, os dois já falecidos. Como Daniel nunca foi preso, e embora tenha a autorização dos seus pais para acessar os documentos do DOPS no Rio de Janeiro, onde ele atuava, há pouca informação sobre ele neste arquivo. Tendo em vista que Leo Valentin e Cláudio Mesquita estão mortos e ninguém sabe o paradeiro dos seus parentes, não tenho acesso a qualquer documento sobre eles no Rio de Janeiro, que possa ajudar a reconstruir a vida de Herbert Daniel neste período. Ou seja, existem documentos, existe um arquivo, mas a falta de livre acesso contribui para silenciar uma parte da história dele.

Há ainda uma última consideração que talvez seja a mais importante neste debate. Se um papel fundamental do historiador é avaliar, debater, revisar e questionar os seus colegas, que é um tipo de controle de qualidade, o acesso diferenciado aos arquivos elimina essa possibilidade. Se alguém escreve uma biografia de uma militante da esquerda, com o acesso único à documentação por ter a autorização oficial da pessoa ou da sua família, mas este acesso é vetado aos outros, como é que outro historiador pode verificar o uso das fontes, a interpretação dos fatos e a leitura dos documentos com os seus silêncios e mentiras? Isso elimina o procedimento mais básico da profissão do historiador: a possibilidade de colocar uma pesquisa à avaliação dos outros.

Se não queremos voltar para um período nefasto como era o regime ditatorial de 1964 a 1985, ou o Estado Novo de 1937 a 1945, o nosso dever como historiadores, arquivistas e cidadãos é fazer tudo para que todas as memórias, documentos e informações sejam reveladas.

N O T A S

1. 50-Z-9-13798, Arquivo Público do Estado de São Paulo.
2. Entrevista com Anivaldo Padilha realizada em 18 de junho de 1998, em São Paulo. As citações subsequentes são desta entrevista.
3. REIS FILHO, Daniel Aarão. *Versões e ficções: o sequestro da história*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997. A obra de Huggins sobre 23 policiais brasileiros que facilitaram a tortura de “subversivos”, ou diretamente os torturaram e assassinaram, revela que a maioria não era de sádicos nem fanáticos, como se poderia imaginar. Ao contrário, o sigilo da campanha, a insularidade profissional, a fragmentação da organização e o isolamento pessoal lhes possibilitava executar as ordens recebidas. HUGGINS, Martha K.; HARITOS-FATOUROS, Mika; ZIMBARDO, Philip G. *Operários da violência: policiais torturadores e assassinos reconstróem as atrocidades brasileiras*. Brasília: UnB, 2006.
4. TROUILLOT, Michel-Rolph. *Silencing the past: power and the production of history*. Boston: Beacon Press, 1995.

R E S U M O

Reconhecendo que cada regime autoritário criou formas distintas para vigiar os opositores e extrair informação dos presos políticos, focarei os arquivos da repressão no Brasil para analisar os desafios dos historiadores e pesquisadores na busca de “verdades”. Examinarei os “espaços entre as mentiras” nos documentos e proporei procedimentos para proteger a privacidade das vítimas e permitir um trabalho profissional de interpretar o passado.

Palavras-chave: acesso a documentos; direito de acesso e privacidade; acesso e pesquisa.

A B S T R A C T

Recognizing that every authoritarian regime creates different means to practice surveillance over opponents and extract information from political prisoners, i will focus on the archives of the repression in Brazil to analyze the challenges of historians and researchers in the search for the “truth”. I will examine the “spaces between the lies” in the documents and suggest procedures that historians, researchers, archivists should follow in order to protect the privacy of the victims and permit professional efforts to interpret the past.

Keywords: access to records; right of access and privacy; access and research.

R E S U M É N

Reconociendo que los regímenes autoritarios crean diferentes medios de vigilancia sobre sus oponentes y extracción de información de los presos políticos, yo centraré en los archivos de la represión en Brasil para analizar los retos de los historiadores e investigadores en la búsqueda de la “verdad”. Examinaré los “espacios entre las mentiras” en los documentos y sugeriré procedimientos a los historiadores, investigadores y archiveros para proteger la privacidad de las víctimas y permitir los esfuerzos profesionales para interpretar el pasado.

Palabras clave: acceso a documentos; derecho de acceso y privacidad; acceso y investigación.

Recebido em 20/12/2010

Aprovado em 2/2/2011

Trudy Huskamp Peterson

Presidente do Grupo de Trabalho de Direitos Humanos e do Grupo de Trabalho sobre Acesso aos Arquivos, ambos do Conselho Internacional de Arquivos.

Um Projeto Sobre Acesso

Franz Kafka, advogado e empregado de uma companhia de seguros, conhecia bem as questões envolvendo o acesso a arquivos. Em seu romance *The castle* (O castelo), o personagem central, K., um agrimensor, tenta descobrir porque foi intimado por um funcionário do castelo. O funcionário responde que havia sido expedido um decreto determinando que um agrimensor fosse intimado. Começa, então, uma confusa busca pelo decreto. K. se oferece para ajudar o funcionário em sua busca, mas ele recusa: “eu não estou escondendo segredos oficiais de você, mas permitir que você olhe os arquivos já é demais”. Depois de mais uma busca atabalhoada, o funcionário fala ao agrimensor que a decisão de intimá-lo “foi cuidadosamente

considerada” e que ele “pode comprovar isso através do processo”. O agrimensor desiste, dizendo, “bem, o processo não será encontrado”. *Não será encontrado*, ao invés de *não poderá ser localizado*. K. teve o acesso negado.¹

Acesso é a disponibilidade de arquivos para consulta como resultado tanto de uma autorização legal quanto da existência de instrumentos de pesquisa. Desde 1995, o Conselho Internacional de Arquivos (CIA) publicou quatro normas de descrição arquivística: a ISAD(G) (Norma Geral Internacional de Descrição Arquivística) em 1994, a ISAAR(CPF) (Norma Internacional de Registro de Autoridade Arquivística para Entidades Coletivas, Pessoas e Famílias) em 1996, a ISDF (Norma Internacional para Descrição de Funções) e a ISDIAH

(Norma Internacional para Descrição de Instituições com Acervo Arquivístico), em 2008. Essas normas voltam-se para os instrumentos de pesquisa, um dos dois elementos-chave de acesso aos arquivos; elas transformaram a prática da descrição. Agora o CIA está se concentrando em outro elemento do acesso: a autoridade legal para consulta a arquivos.

O Conselho Internacional de Arquivos há muito tem se preocupado com a questão do acesso aos arquivos. No início das mudanças políticas na Europa no começo dos anos de 1990, arquivistas europeus desenvolveram uma “minuta de uma política europeia padrão sobre acesso a arquivos,” que foi adotada como uma posição do CIA sobre o assunto no Encontro Anual Geral em Edimburgh, em 1997. A “minuta”, no entanto, enfoca quase que inteiramente o acesso a arquivos oficiais governamentais, tendo somente uma declaração sobre o acesso a arquivos não governamentais: “é recomendado que esforços sejam realizados para implementação nos arquivos privados de procedimentos de acesso da mesma natureza daqueles dos arquivos oficiais, sempre que possível”.

Dois documentos adicionais do CIA enfatizam a importância do acesso como um elemento da prática arquivística: o Código de Ética e a Declaração Universal sobre os Arquivos. O Conselho Internacional de Arquivos adotou seu Código de Ética em 1996, que estabelece em seus princípios 6 e 7, respectivamente, que “os arquivistas facilitam o acesso aos arquivos ao maior

número possível de usuários, oferecendo seus serviços a todos com imparcialidade” e “os arquivistas visam encontrar o justo equilíbrio, no quadro da legislação em vigor, entre o direito ao conhecimento e o respeito à vida privada”.²

Em 2010, o CIA adotou a Declaração Universal sobre Arquivos, que assinala “o caráter fundamental dos arquivos no apoio à condução eficiente, responsável e transparente de negócios, proteção dos direitos dos cidadãos, fundamentação da memória individual e coletiva, compreensão do passado, documentação do presente e orientação das ações futuras”, identifica como um dos papéis fundamentais dos arquivistas tornar os documentos “disponíveis para uso” e afirma o compromisso de trabalhar colaborativamente para que “os arquivos sejam acessíveis a todos, respeitando a legislação pertinente e os direitos dos indivíduos, produtores, proprietários e usuários”.

No primeiro semestre de 2010, a pedido do Comitê de Boas Práticas e Normas do CIA, um pequeno grupo de arquivistas se encontrou para discutir a possibilidade de desenvolver uma norma de boas práticas para o acesso público a todos os arquivos, governamentais e não governamentais. O grupo de trabalho decidiu que uma declaração da prática profissional sobre acesso a arquivos era não só oportuna como necessária. A versão preliminar da declaração da prática profissional consiste de doze princípios com um comentário explicando cada um deles, um relatório

técnico sublinhando os procedimentos básicos usados para implementar os princípios e um glossário. Esses princípios serão discutidos em uma reunião consultiva que será realizada em Paris, em fevereiro de 2011. Depois dessa consulta, eles serão revisados e divulgados. Os princípios serão, então, debatidos em um fórum aberto na reunião do Conselho Internacional de Arquivos, em setembro, em Toledo, na Espanha, e novamente revisados, se necessário. Considerando que a programação seja mantida, os princípios serão propostos para adoção na Assembleia Geral do CIA, em Brisbane, Austrália, em 2012.

O primeiro princípio da versão preliminar afirma o direito público geral de acesso. Os nove princípios seguintes estabelecem os direitos dos usuários. Os dois últimos princípios declaram os direitos dos arquivistas de participar do processo de acesso. Conforme estão atualmente redigidos, os doze princípios da versão preliminar são:

1. O público tem o direito de acesso aos arquivos de órgãos públicos. Tanto as entidades públicas como as privadas devem abrir seus arquivos o mais amplamente possível.
2. Os arquivos tornam conhecida a existência de documentos.
3. Os arquivos informam a existência de restrições impostas ao acesso a seu acervo. Entidades que permitem o uso público de qualquer parte dos arquivos divulgam sua política de acesso.

4. Os arquivos asseguram que as restrições gerais de acesso sejam claras e de duração determinada, baseadas na legislação pertinente, reconhecendo o direito à privacidade de acordo com normas culturais e respeitando o direito dos proprietários de materiais privados.
5. Os arquivos dão conhecimento da existência de itens documentais sob restrição.
6. Os documentos são disponíveis em iguais termos de acesso. Documentos que tenham sido disponibilizados para um integrante do público em geral são disponíveis para todos nos mesmos termos e condições.
7. Os arquivos asseguram a preservação e o acesso aos documentos que forneçam provas necessárias para reivindicar direitos humanos e para documentar violações desses direitos.
8. Os documentos que tenham sido tornados públicos oficialmente antes de sua transferência para os arquivos permanecem públicos.
9. Os arquivos entregam, quando possível, documentos parciais (editados) aos usuários, de modo a fornecer informação contida em documentos que não podem ser disponibilizados em sua integralidade.
10. Os usuários têm o direito de recorrer de uma negação de acesso a uma entidade independente.

11. Os arquivistas têm acesso a documentos restritos e realizam neles o trabalho arquivístico normal.
12. Os arquivistas participam dos processos decisórios sobre acesso.

À primeira vista, esses princípios parecem de senso comum e até mesmo banais. Cada um deles, no entanto, foi objeto de polêmica nos arquivos. Neste artigo,³ examinarei cada um dos princípios e contarei uma pequena história sobre um problema arquivístico que o envolveu.

1. O público tem o direito de acesso aos arquivos de órgãos públicos. Tanto as entidades públicas como as privadas devem abrir seus arquivos o mais amplamente possível

Este é um princípio geral que se aplica a todos os arquivos independentemente de onde se encontrem. Segue uma história atual envolvendo muitos dos problemas de acesso cobertos pelos princípios.

Entre 1946 e 1948, o U. S. Public Health Service, vários ministérios do governo da Guatemala e o Pan American Sanitary Bureau – que se tornou a Pan American Health Organization (PAHO) – promoveram conjuntamente um estudo sobre doenças sexualmente transmissíveis. O experimento realizado especialmente por um médico dos Estados Unidos chamado John Cutler, com a assistência de um oficial da Guatemala chamado Juan Funes, tentou infectar soldados e prisioneiros com sífilis e gonorreia, diretamente ou por meio de relações sexuais com prostitutas infectadas.

Além disso, internos do único hospício da Guatemala foram envolvidos em testes de infecção. Muitos dos participantes que se contaminaram foram tratados com penicilina e considerados curados.⁴

Os registros do experimento deveriam constar dos arquivos de todas as três partes envolvidas: Guatemala, PAHO e os Estados Unidos. No momento em que escrevo este artigo, eu não sei onde os registros da Guatemala estão, já que não houve divulgação pública. A PAHO é um braço regional da Organização Mundial da Saúde (OMS) e os arquivos da OMS estão em sua sede em Genebra, Suíça, no entanto os braços regionais da OMS mantêm seus próprios documentos. Telefonei para a biblioteca da PAHO e deixei uma mensagem, perguntando sobre a localização dos arquivos da PAHO. Não retornaram a ligação.

Os documentos dos Estados Unidos sobre o experimento (que incluem documentos textuais e fotografias) não foram encaminhados ao Arquivo Nacional dos Estados Unidos. Ao invés disso, o dr. Cutler, o pesquisador-chefe, levou-os consigo como propriedade pessoal quando deixou o serviço público. Em 1990, ele os doou para a Universidade de Pittsburgh, uma universidade semiprivada no estado da Pensilvânia. Lá os arquivistas processaram os documentos, mas o dr. Cutler controlou o acesso a eles até sua morte e depois disso o acesso passou ao controle do deão da graduação em saúde pública da Universidade. Os arquivistas que processaram os documentos parecem não

ter consultado ninguém acerca das sérias violações éticas do experimento, embora tenham trabalhado os arquivos até o nível do dossiê e, portanto, certamente viram os documentos do experimento. O instrumento de pesquisa para os artigos de Cutler foram então disponibilizados no *website* dos arquivos da Universidade.

Quando uma professora de história pediu para utilizar os documentos depois da morte do dr. Cutler, o deão autorizou, aparentemente sem revisar o arquivo. Assim, a pesquisadora teve acesso a todos os relatórios, nomes e fotografias das pessoas que foram submetidas ao experimento. No entanto, a professora aguardou alguns meses antes de usar as informações em uma palestra, transformada por ela em artigo para publicação. Ela enviou o rascunho de seu artigo para um funcionário do U. S. Center for Disease Control (Centro de Controle de Doenças dos Estados Unidos) – não por causa do problema ético, mas, como ela disse, porque queria que “ele desse uma olhada nos dados científicos e certificasse que eu tinha feito tudo certo”.⁵ O funcionário, alarmado, relatou toda a história a seus superiores. Como consequência, em 1º de outubro de 2010, o presidente dos Estados Unidos telefonou para o presidente da Guatemala para se desculpar sobre fatos ocorridos setenta anos antes.

Tão logo a história veio a público, um órgão do governo dos Estados Unidos (a Universidade não soube dizer qual) contactou a Universidade, procurando saber se os materiais eram de fato documentos do

governo dos Estados Unidos. Em resposta, a Universidade fechou o arquivo para utilizações posteriores, retirou os instrumentos de pesquisa referentes aos documentos do seu *website* e ainda apagou o nome de Cutler da lista de documentos de docentes custodiados pela Universidade. Quando solicitei acesso ao instrumento de pesquisa, a Universidade negou. Recorri e a Universidade não respondeu. O estado da Pensilvânia tem uma lei de liberdade de informação, mas ela não abrange os arquivos da Universidade de Pittsburgh.

Assim, o público tem o acesso negado ao que eram (obviamente) documentos do governo dos Estados Unidos, negado o acesso aos documentos do governo da Guatemala, porque eles não foram localizados, negado o acesso aos documentos de uma entidade internacional, porque eles não foram localizados, e negado o acesso aos documentos de uma entidade semiprivada (o instrumento de pesquisa preparado pelos arquivistas da Universidade).

O arquivo da Universidade tornou público a existência dos documentos, mas agora não mais. A Universidade parece não ter reconhecido o direito à privacidade dos indivíduos submetidos ao experimento; na melhor das hipóteses, seus funcionários não atentaram para as violações aos direitos humanos registradas nos documentos e nada fizeram para alertar as autoridades competentes. E, finalmente, os documentos, que foram uma vez abertos, mesmo que para pesquisadores aprovados pelo deão, foram fechados.

E, ainda, esses documentos relacionam-se a uma das questões mais cruciais em direitos humanos: o prejuízo da saúde humana por ação do Estado.

2. Os arquivos tornam conhecida a existência de documentos

Permitam-me utilizar outra história da Guatemala para ilustrar este princípio. Este país formou uma Comissão da Verdade em 1997, ao fim de sua guerra civil. Assim que a comissão iniciou sua investigação, os comissários pediram para ver documentos dos arquivos da polícia. A polícia negou que tivesse qualquer registro, alegando que todos haviam sido destruídos no início dos acordos de paz. A Comissão da Verdade, então, escreveu seu relatório sem ter acesso aos documentos policiais. Somente em 2005, ou seja, seis anos depois que o relatório foi publicado, os funcionários da ouvidoria de direitos humanos da Guatemala acidentalmente “tropeçaram” nos arquivos da polícia. Os arquivos, centenas de milhares de documentos, estão sendo agora organizados e descritos e alguns desses documentos foram utilizados, em outubro de 2010, para condenar dois policiais pelo desaparecimento de um líder sindical durante a guerra.⁶

Aqui vai um exemplo dos Estados Unidos: um dia, no início dos anos de 1990, quando eu era uma oficial sênior no Arquivo Nacional dos Estados Unidos, recebi um telefonema de outro funcionário sênior. Ele me contou que uma das agências de

segurança havia perguntado a ele se o Arquivo Nacional concordaria em não revelar que detinha os arquivos apreendidos pelas Forças Armadas dos Estados Unidos na Coreia durante a Guerra da Coreia. Eu disse a ele que de forma alguma, pois os registros foram descritos no *Guide to the National Archives of the United States* (Guia do Arquivo Nacional dos Estados Unidos), publicado em 1974, e que não iríamos agora negar a existência deles. Ele transmitiu a mensagem à agência e eu nunca mais ouvi falar nesse assunto.

Saber que os documentos existem é o primeiro passo fundamental para a sua utilização, seja qual for sua finalidade, desde a pesquisa legal sobre os mais terríveis crimes, até a pesquisa de história familiar. Esse conhecimento fundamenta dois bens sociais: primeiro, ele evita que as pessoas que necessitem utilizar os arquivos desperdicem seu tempo tentando descobrir onde eles estão; segundo, ele promove a entidade, ao demonstrar que ela é uma boa custodiadora de seus documentos ao preservá-los em arquivos.

3. Arquivos informam a existência de restrições impostas ao acesso a seu acervo. Entidades que permitem o uso público de qualquer parte dos arquivos divulgam sua política de acesso

Uma vez que o pesquisador saiba que o documento existe, o próximo passo é descobrir se ele está disponível para a utilização em pesquisa. Muitos arquivos custodiam materiais fechados para o uso público por

certo período de tempo. Algumas vezes as leis proíbem o acesso a determinados tipos de material, enquanto que em outros casos os próprios arquivos ou seus corpos administrativos fixam normas gerais.

Pesquisadores que sejam incapazes de saber se os documentos estão disponíveis podem vir a desperdiçar tempo e dinheiro. Em uma carta aberta publicada em novembro de 2005, três pesquisadores divulgaram os seus problemas com arquivos na Romênia. Um deles, doutorando da Sorbonne, relatou que havia pleiteado autorização para usar os arquivos da *Securitate* (a *Securitate* era a polícia secreta durante a era comunista de 1948 a 1989), pagando mais de US\$500 por uma autorização conseguida em julho de 2004. Quando ele foi até o Arquivo, no entanto, descobriu que não havia nenhuma lista dos fundos e que ele precisava “esperar algum tempo para que (o Arquivo) executasse as necessárias pesquisas”. A partir de então, seguiu-se um ano e meio de “completo silêncio”. Ele não teve qualquer aviso de que os documentos seriam fechados.⁷

4. Arquivos asseguram que as restrições gerais de acesso sejam claras e de duração determinada, baseadas na legislação pertinente, reconhecendo o direito à privacidade de acordo com normas culturais e respeitando o direito dos proprietários de materiais privados

Os arquivos e os arquivistas defendem o acesso a seus acervos, porém também são

responsáveis pela aplicação de restrições a documentos específicos por períodos determinados. Cinco categorias de restrições são comuns nos arquivos, quer se trate de documentos públicos ou privados, doados ou mantidos pela entidade produtora: privacidade, informação referente a negócios, dados de funcionários, informações investigativas e restrições normativas. A aplicação desses conceitos varia conforme o tipo de material e o tipo de instituição arquivística (por exemplo: dados de funcionários não são comumente encontrados em arquivos privados doados para uma sociedade histórica; em arquivos governamentais, atos legais ou administrativos podem fechar documentos contendo informação de segurança nacional).

Nenhuma restrição é para sempre. As restrições são impostas por determinado período, até que um evento ocorra ou que o passar do tempo assegure que nenhum dano será causado pela abertura. Os Arquivos Otomanos no Arquivo Nacional da Turquia, por exemplo, estão disponíveis para utilização por qualquer pessoa com mais de 18 anos, salvo “o material arquivístico que ainda não tenha sido classificado (...) não estará disponível para pesquisa”.⁸ O que “classificado” significa nesse contexto não está claro, nem está claro como o pesquisador poderá contestar a negativa de acesso com base na demora de classificação.

Na maioria das vezes, os arquivistas devem aplicar restrições das quais não participaram do processo decisório. Mas, em

alguns casos, um doador ou a instituição em que trabalham não forneceu nenhuma restrição específica para uma categoria de informação que, se for revelada, prejudicaria uma pessoa ou traria risco de ações judiciais contra o arquivo. Nesses casos, os arquivos devem se apoiar em suas próprias restrições gerais, especialmente quanto à privacidade, de modo a proteger os indivíduos e o arquivo. Em um dos arquivos no qual trabalhei, um homem estava doando seu arquivo pessoal. Enquanto o arquivista carregava as caixas para o carro do Arquivo, a mulher do doador veio correndo até a porta: “você não está entregando a eles as cartas que você me escreveu do Pacífico Sul, está?” (O homem tinha servido ao Exército no sul do Pacífico Sul durante a Segunda Guerra Mundial). Ele olhou para ela e falou de modo arrastado: “Siiim. Eu queria dizer o que disse naquela época e continuo querendo agora”. Ocorre que ele havia escrito cartas de teor sexual explícito para sua esposa e elas estavam nas caixas. Embora ele não tenha feito qualquer restrição ao acesso às cartas, o Arquivo reconheceu o direito à privacidade da esposa com relação às cartas e restringiu o acesso a elas até que ambos estivessem mortos.

5. Arquivos devem divulgar a existência de itens fechados

Assim como um usuário precisa conhecer as categorias gerais de materiais que estão sob restrição, também precisa saber quando um item documental foi removido

de um dossiê. Diversos tipos de problema surgem. Primeiro, se um documento é removido de um dossiê sem a inserção de um marcador de remoção em seu lugar ou se parte de um documento eletrônico é deletado sem a substituição por quantidade equivalente de espaço em branco, o pesquisador tem a falsa impressão de que viu o arquivo em sua íntegra, quando não o viu.

Isso já causou um problema nos Estados Unidos quando o National Security Council (NSC) deletou parte de um documento eletrônico, não inseriu marcadores de substituição e liberou o acesso. Um pesquisador, em dado momento, descobriu a omissão e o NSC, constrangido, teve que inserir marcadores de espaço onde a informação havia sido deletada e publicar o item novamente.

Segundo, as respostas de liberdade de informação falham algumas vezes ao tornar pública a existência de determinados itens documentais fechados, porque os encarregados do processamento selecionam itens e os divulgam sem contextualização, em virtude do pedido do usuário. O solicitante pode não ser notificado se um documento for integralmente sonegado.

Finalmente, publicações seletivas ou de documentos de “destaque” também deixam o leitor sem saber o que está faltando. Em 1989, o Departamento de Estado dos Estados Unidos publicou um volume sobre o Irã, de 1951-1954, em sua série *Foreign Relations of the United States*. Ele deixou de publicar os documentos que mencio-

navam o papel da CIA no golpe. O escândalo que se seguiu (o fato da CIA estar envolvida era notório, mesmo não tendo sido oficialmente confirmado na época) levou o Congresso dos Estados Unidos a requisitar ao Departamento de Estado que este formasse um comitê consultivo de história para auxiliar na prevenção de omissões desse tipo no futuro.

6. Documentos são disponíveis em iguais termos de acesso. Documentos que tenham sido disponibilizados para um integrante do público em geral são disponíveis para todos nos mesmos termos e condições

Esse princípio especifica acesso igualitário para o *público em geral*. Alguma prescrição por acesso privilegiado vem da parte de biógrafos autorizados e pesquisadores “amigos”. Alguns doadores de arquivos pessoais fazem uma determinação específica no termo de doação, como a de que seus biógrafos autorizados podem ter acesso irrestrito a itens que estão fechados para o público em geral. Alguns arquivos universitários receberam arquivos pessoais doados graças aos esforços de um professor que, em troca, solicita a estes arquivos que feche o acesso ao material até que ele tenha concluído sua pesquisa.

Um pesquisador estudando como a França estabeleceu fronteiras na África Ocidental Francesa foi ao Arquivo Nacional de Mali. Ele tinha uma autorização oficial de pesquisa, com sua fotografia, assinatura e

um selo mostrando que ele havia pagado “a taxa de documentos”. Quando chegou ao Arquivo, no entanto, foi acusado de ser um espião do Senegal ou de Burkina Faso e informado de que não podia ver os documentos. Em um dado momento, o pesquisador conseguiu acesso, mas somente depois do que chamou de “cativando o arquivista”.⁹

7. Arquivos asseguram a preservação e o acesso aos documentos que forneçam provas necessárias para reivindicar direitos humanos e para documentar violações desses direitos

Muitos pesquisadores têm o direito de ver tipos específicos de informação, normalmente sobre eles mesmos ou sobre alguém com quem têm um relacionamento legal claro (por exemplo, tutor, advogado, médico). A chave aqui é se a uma pessoa é dado o acesso, por exemplo, a seu dossiê de adoção, outras pessoas procurando seus próprios processos de adoção também têm o direito de acessá-los. Isso não significa que o público em geral tenha esse direito.

Em seu *Updated Set of Principles on Impunity*, a Alta Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas estabeleceu as seguintes categorias prioritárias de pessoas que buscam acesso a arquivos que contenham testemunhos de violações a direitos humanos:

As vítimas, seus familiares e parentes têm o direito imprescritível de conhecer a verdade sobre as circunstâncias em

que as violações ocorreram e, em caso de morte ou desaparecimento, o destino da vítima. (Princípio 4)

O acesso aos arquivos será facilitado de modo a permitir que as vítimas e pessoas a elas ligadas reivindiquem seus direitos. (Princípio 15)

O acesso também deveria ser facilitado, quando necessário, às pessoas implicadas (na prática de atos de violação de direitos humanos), que o solicitem para sua defesa. (Princípio 15)

O acesso aos arquivos deveria também ser facilitado no interesse da pesquisa histórica, sujeito a restrições razoáveis destinadas a salvaguardar a privacidade e a segurança das vítimas e de outros indivíduos. Mecanismos formais de administração do acesso não podem ser usados para fins de censura. (Princípio 15)

Os tribunais e comissões não judiciais de investigação, assim como os investigadores relacionados a eles, devem ter acesso aos arquivos pertinentes. (Princípio 16)

Todas as pessoas terão o direito de saber se seus nomes aparecem nos arquivos do Estado e, em caso positivo, em razão de seu direito de acesso, contestarem a validade da informação que diz respeito a elas, pelo exercício de seu direito de resposta. O documento contestado deve incluir uma referência cruzada ao documento que contesta sua validade e ambos devem ser disponibilizados juntos quando o

documento contestado for solicitado. O acesso aos arquivos das comissões de investigação deve ser contrabalançado em razão das expectativas legítimas de confidencialidade das vítimas e outras testemunhas que atestem em seu favor. (Princípio 17-b)¹⁰

Em 2007, usando dossiês mantidos pelo serviço de segurança do regime da Etiópia de 1974 a 1991, um tribunal especial etíope condenou Mengistu Haile Mariam à prisão perpétua (mais tarde a Suprema Corte da Etiópia o condenou à morte sob a acusação de genocídio). Os dossiês também fundamentaram milhares de outros casos criminais.¹¹

Esse direito não é sem custos. O mais famoso caso envolvendo o direito de saber e o desalento por saber é o de Vera Wollenberger, uma alemã oriental que solicitou acesso ao dossiê elaborado a seu respeito e mantido pela Stasi, a polícia secreta da antiga República Democrática da Alemanha. O que ela descobriu foi ter sido seu marido quem dava informações sobre ela.¹²

Mas o direito de saber o que o Estado fez é fundamental para os direitos humanos. Se o Estado é ou não obrigado a preservar arquivos não governamentais para assegurar esses direitos é uma questão que ainda não foi – pelo que sei – decidida, mas o senso de responsabilidade sugere que se o Estado souber que documentos em mãos não governamentais esclarecem abusos a direitos humanos, ele tem o dever de preservá-los também.

8. Documentos que tenham sido tornados públicos oficialmente antes de sua transferência para os arquivos permanecem públicos

Esse princípio refere-se a arquivos que foram abertos por meio de processos oficiais e não a documentos que tenham vazado e tornados disponíveis para o público. Por exemplo, o Alto Comissariado para Refugiados da ONU (UNHCR) libera seus documentos para pesquisa quando eles completam vinte anos, porém sujeitos a algumas restrições. Os documentos do UNHCR sobre a crise de refugiados durante as guerras nos Bálcãs, da década de 1990, ainda não foram abertos; no entanto, os *press-releases* e dossiês de *clippings* do serviço de informação ao público para o período das guerras foram abertos desde sua transferência para a custódia arquivística, doze anos atrás, e são regularmente utilizados pelos pesquisadores que o consideram uma excelente cronologia do conflito.

Recentemente, surgiu uma polêmica na África do Sul envolvendo arquivos que, em um primeiro momento, foram tornados públicos e depois fechados. Em 1996, o antigo presidente Thabo Mbeki doou documentos do African National Congress (ANC) (Congresso Nacional Africano) para a Universidade de Fort Hare. Os documentos foram “declarados abertos a todos” e usados por pesquisadores. Depois que o jornal *Sunday Times* da África do Sul publicou, em abril de 2010, histórias sobre corrupção, alegando terem sido

baseadas nos documentos da ANC, os arquivos foram fechados, primeiro para realocação e depois, então, “fechados no aguardo de decisão sobre como o material podia ser acessado”. Seguindo a trilha do *Times*, várias outras organizações solicitaram acesso, mas tiveram-no negado e escreveram a respeito dessa denegação, causando um “alvorço na mídia”. Em julho do mesmo ano, os documentos foram declarados abertos “mediante processo de solicitação”.¹⁵

9. Arquivos entregam, quando possível, documentos parciais (redigidos) aos usuários, de modo a fornecer informação contida em documentos que não podem ser disponibilizados em sua integralidade

Muitas vezes um item documental pode ser disponibilizado sem a inclusão de um anexo ou com um parágrafo removido ou apagado. Fechar um documento de sessenta páginas em razão de uma frase numa página é simplesmente inaceitável. Certamente, editar dá mais trabalho para os arquivistas, mas isso proporciona muito mais informação para o usuário do que fechar o documento integralmente. Existem dois tipos de verificação para se decidir separar ou reter parcelas de documentos: a “prova do mosaico ou quebra-cabeça” e a “prova do queijo suíço”.

A “prova do quebra-cabeça” requer que o arquivista decida se a divulgação da informação, ainda que inocente por si só, poderia estar relacionada a outra infor-

mação, o que permitiria ao pesquisador descobrir o que o arquivo está tentando proteger (no governo dos Estados Unidos isso é chamado de “prova do mosaico”). O problema aqui é que o arquivista pode não ser capaz de aplicar mais que o conhecimento comum às implicações que poderiam advir dos documentos.

Tendo em vista que muitos dos documentos num arquivo governamental são de órgãos de segurança, os arquivistas podem também editar itens documentais para proteger a privacidade pessoal, cumprir um termo de doação ou obedecer às políticas de acesso institucionais. No Arquivo Nacional dos Estados Unidos, certa vez, editei um documento e o enviei ao solicitante. O solicitante, um especialista no assunto, preencheu as lacunas na cópia e a enviou de volta solicitando que “confirmássemos” seus palpites. Nós não confirmamos, mas ele estava muito próximo da verdade.

A “prova do queijo suíço” requer que o arquivista analise cada um dos itens e decida se, caso toda a informação restrita seja deletada, ainda restará alguma informação que faça sentido. Tem mais buracos do que queijo? Ou pior, o que restou é enganador? Se for, é melhor reter o documento inteiro do que fornecer informação enganosa.

O National Security Archive tem um bom exemplo de edição enganosa; de fato, uma edição que nas palavras do Archive “inverte o sentido”. Um memorando da CIA dos Estados Unidos sobre esquadrões da morte em El Salvador, datado de 1984, foi

liberado ao *New York Times* em 1987 em uma forma muito editada, mas deixando a informação de que os líderes militares haviam se comprometido a “punir os violadores dos direitos humanos”. Quando a versão integral foi liberada em 1993, atendendo a uma solicitação da Comissão da Verdade de El Salvador, foi demonstrado que as autoridades salvadorenhas tinham realizado apenas ações simbólicas para apuração dos fatos, pois temiam “confrontar extremistas de direita” e que a CIA pensasse que o governo de El Salvador era “incapaz de tomar qualquer medida efetiva de repressão contra os esquadrões da morte”.¹⁴

10. Os usuários têm o direito de recorrer de uma negação de acesso a uma entidade independente

Em muitos países, a legislação governamental sobre liberdade de informação garante que o solicitante terá uma oportunidade de recurso, caso sua primeira solicitação de acesso seja negada. Lentamente, essa prática está se espalhando para outras instituições; o Banco Mundial recentemente reviu sua política de acesso para incluir um recurso de apelação. Uma apelação garante que uma decisão arbitrária em primeira instância possa ser questionada e potencialmente revertida. Além disso, um funcionário de mais alto escalão pode ser mais favorável aos benefícios públicos da divulgação da informação que o examinador inicial, que, na maioria das vezes, acredita não haver flexibilidade no cumprimento das diretrizes de restrição.

O Reino Unido tem uma lei de liberdade de informação bem recente. A estatística de 2009 demonstra que houve 61 apelações referentes a “órgãos do Estado” ao comissário de informação. Dessas, 42 negações de acesso foram mantidas em sua integralidade, 12 foram revertidas integralmente e 7 revertidas parcialmente.¹⁵ Em outras palavras, em 31% dos casos, uma apelação resultou na divulgação de mais informação. Ou seja, vale a pena apelar.

11. Os arquivistas têm acesso a documentos restritos e realizam neles o trabalho arquivístico normal

Os arquivos das Nações Unidas guardam os arquivos das comissões da verdade de El Salvador e da Guatemala. Segundo as condições dos depósitos, os documentos são fechados ao acesso público. No entanto, a ONU entende que esses termos são um impedimento para a realização de qualquer tipo de trabalho nesses arquivos, seja de preservação, arranjo ou descrição. Consequentemente, esses arquivos, que incluem frágeis documentos eletrônicos e audiovisuais, estão se deteriorando.

Eu também tive esse problema. Fui contratada para descrever um conjunto de documentos e pedi alguns deles para revisão. Foi-me negado o acesso a vários dossiês; foram necessárias várias rodadas de negociação até que eu obtivesse o acesso.

Em vários países, os arquivos nacionais são, em teoria, responsáveis pelos documentos do governo, mas eles não têm acesso, nem mesmo por razões de pre-

servação, para inspecionar as condições de armazenamento ou mesmo verificar o volume e as condições dos documentos dos chefes de Estado anteriores.

Essas são situações impossíveis: deve-se confiar nos arquivistas para garantir que os documentos, restritos ou não ao acesso público, sejam preservados e descritos.

12. Arquivistas participam dos processos decisórios sobre acesso

Esse princípio aborda diversos problemas.

Alguns arquivos custodiam documentos fechados, mas não têm permissão para julgar em que momento eles poderão ser abertos. Em alguns casos, a decisão sobre acesso deve ser reportada caso a caso à entidade de origem. Isso permite um acesso desigual, pois um órgão tomará uma decisão sem saber o que outro órgão está fazendo em casos semelhantes. Os órgãos, na maioria dos casos, não gostam de ser importunados por solicitações de acesso e, assim, ou demoram indefinidamente para emitir a decisão ou simplesmente concedem o acesso sem analisar os documentos (como, aparentemente, fez o funcionário da Universidade de Pittsburgh com os documentos sobre sífilis). Além disso, a maioria dos arquivistas tem um melhor senso da história de suas instituições que os próprios setores executivos. Os arquivistas também podem ter um maior conhecimento da informação que já é disponível para o público. Isto faz deles as pessoas mais capazes para decidir se uma informação mais antiga pode ser divulgada sem dano.

Em outros casos, os advogados do governo tomam todas as decisões. A maioria dos advogados entende que somente alguém com conhecimento jurídico poderia lidar com questões de acesso. Apesar do fato de que os arquivistas envolvidos nas decisões de acesso sobre documentos complexos necessitem sim de assistência jurídica, não é verdade que um advogado seja quem tenha que decidir todas as solicitações. Embora os advogados da instituição tenham amplo conhecimento sobre a instituição e sejam muito cuidadosos com seus interesses e prerrogativas, frequentemente, por exemplo, não estão tão preocupados com informações pessoais de outros que não os funcionários da instituição, enquanto os arquivistas são treinados para analisar todas as informações de um documento. Ignorar a perspectiva dos arquivistas é um risco de superproteção

dos interesses da instituição e subproteção dos interesses públicos.

Esses são os doze princípios conforme se encontram atualmente esboçados. Eles provavelmente sofrerão alterações, talvez em sua ordem, talvez em número, até que o rascunho seja divulgado para consulta pública em meados de 2011.

Os problemas de acesso a documentos são uma realidade. Equilibrar as necessidades dos usuários e as necessidades do produtor do arquivo nunca é fácil. Mas, diferentemente do custodiador de documentos de Kafka, os arquivistas de hoje devem e encontram o dossiê, o disponibilizam de forma responsável e o guardam novamente para que possa ser encontrado e utilizado no futuro. O acesso é, para sempre, uma tarefa inacabada.

N O T A S

1. KAFKA, Franz. *The castle*. Trad. Mark Harman. Nova Iorque: Schocken Books, 1998, p. 60-62.
2. CÓDIGO de ética (dos arquivistas). 1996. Disponível em: www.ica.org/download.php?id=561. Acesso em: 21 fev. 2011. (N. ed.: os editores optaram pela inserção da versão em português produzida na época pela Associação dos Arquivistas Brasileiros, ao invés da tradução do texto original em inglês citado pela autora).
3. N. ed.: Do original em inglês, *The access initiative*. Traduzido para o português por revista *Acervo*.
4. Além disso, exames de sangue foram realizados em crianças no Orfanato Nacional para verificar se elas tinham sífilis; as crianças não participaram do experimento que tentava induzir a doença. Cf. REVERBY, Susan. *Normal exposure and inoculation syphilis: a PHS 'Tuskegee' Doctor in Guatemala, 1946-1948*. Disponível em: <http://www.wellesley.edu/WomenSt/Reverby%20Normal%20Exposure.pdf>. Acesso em: 4 nov. 2010; e DEPARTMENT OF HEALTH AND HUMAN SERVICES (United States).

Report on findings from the U. S. Public Health Service Sexually transmitted disease inoculation study of 1946-1948, based on Review of Archived Papers of John Cutler, MD, at the University of Pittsburgh. Disponível em: http://www.hhs.gov/1946inoculationstudy/cdc_rept_inoc_study.html. Acesso em: 20 nov. 2010.

5. WALSH, David. The Guatemala Syphilis Experiment: an interview with Susan Reverby. *History News Network*, 4 out. 2010. Disponível em: <http://hnn.us/articles/132082.html>. Acesso em: 4 nov. 2010.
6. De fato, 661 dos 750 documentos usados como evidência no caso vieram dos arquivos da polícia, de acordo com um ativista pelos direitos da vítima, citada pela Reuters: OLD archive leads to Guatemala civil war conviction, 29 out. 2010. Disponível em: <http://www.alertnet.org/thenews/newsdesk/N29288012.htm>. Acesso em: 5 nov. 2010.
7. BOCHOLIER, François; BOTTONI, Stefano; DELETANT, Dennis. *Dear colleagues and friends*. 25 nov. 2005. (Cópia na posse do autor)
8. TURKEY. General Directorate of State Archives. Disponível em: <http://www.turkishculture.org/pages.php?ChildID=190&ParentID=17&ID=77&ChildID1=632&miMore=1&&PagingIndex=3>
9. CHILSON, Peter. Romancing the archivist. *The Smart Set*, 22 ago. 2008. Disponível em: <http://www.thesmartset.com/article/article08220801.aspx> Acesso em: 5 nov. 2010.
10. UNITED NATIONS COMMISSION ON HUMAN RIGHTS. Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities. *The Administration of Justice and the Human Rights of Detainees: question of the impunity of perpetrators of human rights violations (civil and political)*. Revised final report prepared by Mr. Joinet pursuant to Sub-Commission decision 1996/119. E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1, 2 out. 1997. Rev. por Diane Orentlicher. E/CN.4/2005/102 e E/CN.4/2005/102/Add.1, 8 fev. 2005.
11. AN ARCHIVE of murders past. *The Economist*, 29 set. 2007, p. 49-50. Os alemães orientais enviaram agentes da Stasi para a Etiópia como consultores durante o regime de Mengistu e o arquivamento que se mostrou tão útil ao tribunal pode se originar dos métodos alemães.
12. KINZER, Stephen. East Germans Face Their Accusers. *New York Times Magazine*, 12 abr. 1992, p. 24. Disponível em: <http://www.nytimes.com/1992/04/12/magazine/east-germans-face-their-accusers.html>. Acesso em: 4 nov. 2010.
13. Muitos relatos da mídia referem-se a essa polêmica. Para as histórias que a originaram veja: CORRUPTION in ANC goes back at least 20 years. *Sunday Times*, 25 abr. 2010. Disponível em: <http://www.timeslive.co.za/sundaytimes/article418960.ece/Corruption-in-ANC-goes-back-at-least-20-years>; e MANDELA'S forgotten letters. *Sunday Times*, 25 abr. 2010. Disponível em: <http://www.timeslive.co.za/sundaytimes/article418892.ece/Mandela-forgotten-letters>. Para um exemplo de outro comentário veja: ANC archives open at Fort Hare – for some. *MSN South African News*, 16 jul. 2010. Disponível em: <http://news.za.msn.com/article.aspx?cp-documentid=154140646>. Todos os acessos em: 5 nov. 2010.
14. RICHELSON, Jeffrey; BURR, William; BLANTON, Thomas (ed.). Dubious secrets. *National Security Archive Electronic Briefing Book*, n. 90, 21 maio 2003, documentos 17A e 17B. Disponível em: <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB90/index.htm>. Acesso em: 5 nov. 2010.
15. FREEDOM of information: statistics on implementation in central government. Disponível em: <http://www.justice.gov.uk/publications/docs/foi-statistics-data-2009.xls>. Acesso em: nov. 2010.

R E S U M O

Princípios propostos pelo Grupo de Trabalho sobre Acesso aos Arquivos do Comitê de Boas Práticas e Normas do Conselho Internacional de Arquivos. O estabelecimento, em âmbito internacional, de parâmetros comuns de acesso a documentos públicos e privados.

Palavras-chave: acesso a arquivos; Declaração Universal sobre Arquivos; Código de Ética dos Arquivistas; Conselho Internacional de Arquivos; Comitê de Boas Práticas e Normas do Conselho Internacional de Arquivos.

A B S T R A C T

Principles proposed by the Working Group on Access to the Archives of the Committee on Best Practices and Standards of the International Council on Archives. The establishment, in the international context, of common parameters on access to public and private documents.

Keywords: access to archives files; Universal Declaration on Archives; Code of Ethics of Archivists; International Council on Archives; Committee of Best Practices and the Standards of International Council on Archives.

R E S U M É N

Los principios propuestos por el Grupo de Trabajo sobre Acceso a los Archivos del Comité de Buenas Prácticas y Normas del Consejo Internacional de Archivos. El establecimiento, en el contexto internacional, de parámetros comunes acerca del acceso a los documentos públicos y privados.

Palabras clave: acceso a los archivos; Declaración Universal de Archivos; Código de Ética de los Archiveros; Consejo Internacional de Archivos; Comité de Buenas Prácticas y Normas del Consejo Internacional de Archivos.

Acesso à Informação

Um direito fundamental e instrumental

O direito de acesso à informação é um direito humano fundamental para a vida em sociedades democráticas. A base deste direito é o princípio de que a autoridade pública é delegada pelo eleitor e sustentada pelo contribuinte, portanto o público deve ter o direito de saber como o poder está sendo usado e como o dinheiro está sendo gasto. Mais do que isso, o cidadão tem o direito de influenciar e participar nos processos decisórios sobre matérias de interesse público.

Em um sentido amplo, podemos entender o acesso à informação pública

como o direito que tem toda pessoa de receber informações em poder do Estado sobre qualquer assunto. O conceito é parte essencial das diretrizes de um governo aberto, que propõem processos e procedimentos governamentais mais transparentes.

Diferentes termos são usados para descrever o mesmo direito: liberdade de informação, direito à informação, direito de saber e acesso à informação. Todos esses termos se referem a um direito-chave e estratégico para a realização de muitos outros direitos humanos.

CONTEÚDO DO DIREITO DE ACESSO

O direito de acesso à informação impõe duas obrigações sobre os governos. Primeiro, existe a obrigação de publicar e disseminar informações essenciais sobre o que os diferentes órgãos públicos estão fazendo. Segundo, os governos têm a obrigação de receber do público pedidos de informação e respondê-los, disponibilizando os dados solicitados e permitindo que o público tenha acesso aos documentos originais indicados ou receba cópias dos mesmos.

Todos os dados e registros mantidos por um organismo público são considerados informação pública, não importando o suporte (documento, fita, gravação eletrônica etc.), a fonte (o próprio organismo público ou qualquer outro órgão) ou a data de criação.

Para aprofundar esse conceito, é importante ampliar a compreensão do que é um organismo público, levando menos em conta as designações formais e prestando mais atenção ao tipo de serviço prestado pelo órgão. Desse modo, mesmo as empresas privadas que exercem funções públicas – como a manutenção de estradas ou o fornecimento de energia elétrica – estão inclusas nessa definição, assim como corporações privadas que guardem informações que colocam em risco questões de interesse público crucial, como o meio-ambiente e a saúde pública. Organizações intergovernamentais também devem cultivar regimes de liberdade de informação.

Além disso, o conceito abrange, naturalmente, todas as áreas e níveis governamentais, incluindo governos locais, órgãos eleitos, organismos que operam sob mandato estatutário, indústrias nacionalizadas e empresas públicas, órgãos mistos e organismos judiciais.

A IMPORTÂNCIA DO DIREITO DE ACESSO

As eleições podem ser um requisito incondicional para que haja democracia, mas a liberdade de informação é um dos princípios que a norteia. Além disso, a democracia, mais do que um sistema de regras, é uma construção cotidiana para a qual o acesso à informação é um direito instrumental indispensável. Sem a oportunidade de conhecer a fundo seus representantes, de tomar nota de suas decisões, de seus atos administrativos, a população estabelece laços frágeis com o sistema democrático. A crença nas instituições públicas depende de sua transparência. Regimes fechados, em que seus líderes se sentem donos da informação, tendem a excluir a sociedade do cenário político, criando um clima de ceticismo, descrédito e indiferença à estrutura do Estado. A transparência na gestão, aliada a outros instrumentos que reforcem o direito e a possibilidade real de fiscalização da máquina pública, é o antídoto para esse cenário.

O direito de acesso tem papel central no combate à corrupção. A corrupção é um mal que atinge todas as sociedades, mas que tem um efeito particularmente perverso

so em países como o Brasil, pois desencoraja os investimentos estrangeiros, desfalca verbas destinadas a programas sociais e de infraestrutura, além de corroborar para um clima de impunidade geral. Essas mazelas podem ser bastante minimizadas por meio de uma administração pública transparente, que preste contas detalhadas regularmente aos seus cidadãos. Além disso, um Estado aberto tende a conseguir maior apoio popular, apresenta ganhos em eficiência e contribui para uma sociedade menos alienada.

O acesso à informação também é essencial para o desenvolvimento social. A pobreza é um problema que ultrapassa a esfera econômica. Os programas de promoção social devem ser conhecidos por todos, desde o modo como foram concebidos até a sua execução. Se as comunidades carentes não entram no mapa político e ficam imersas na ignorância, tornam-se presas fáceis daqueles que se apropriam ou controlam a informação, desequilibrando ainda mais o cenário de desigualdade social. Ademais, direitos como o direito à moradia adequada, à educação e à saúde só podem ser exercidos com informação.

PROTEÇÃO INTERNACIONAL

 Brasil ratificou vários tratados internacionais que têm como um dos pontos centrais o direito de acesso público à informação. Entre eles estão o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e a Convenção Americana de Direitos Humanos (ou Pacto de San José da Costa Rica).

A Organização das Nações Unidas (ONU) foi uma das primeiras organizações internacionais a reconhecer a liberdade de informação como um direito fundamental – desde sua primeira sessão geral, em 1946. Dois anos mais tarde, quando a Declaração dos Direitos Humanos foi adotada pelos países membros, a liberdade de expressão e informação se consolidou como direito a ser construído e efetivado, dando uma dimensão ainda mais ampla ao reconhecimento anterior.

A Organização dos Estados Americanos (OEA), desde a sua fundação, em 1948, também adota como uma das suas garantias fundamentais a liberdade de pesquisa, opinião e expressão. No entanto, apenas recentemente órgãos da OEA passaram a trabalhar abertamente com o direito de acesso à informação como uma liberdade fundamental autônoma, tema também abordado pela Convenção Europeia sobre Direitos Humanos.

Todos esses tratados promulgam garantias de liberdade de expressão e pensamento aos cidadãos que impõem barreiras à atuação do Estado, impedindo-o de cercear ou indevidamente restringir essas liberdades. Esses documentos internacionais também impõem ao Estado a obrigação positiva de assegurar aos cidadãos o acesso à informação. Nesse sentido, o Estado deveria não somente fornecer informações quando solicitado, mas também ter a iniciativa de produzir e divulgar as informações de interesse público que estão em seu poder. Ou seja, o Estado deve ser responsivo às

demandas de acesso e também pró-ativo no desenvolvimento de estruturas, sistemas e políticas de acesso à informação.

Além dos tratados internacionais de direitos humanos, hoje mais de oitenta países ao redor do mundo adotaram legislações específicas para regular o exercício do direito de acesso a informações públicas. A primeira lei de acesso do mundo foi a da Suécia, adotada em 1766. No entanto, apenas nos últimos vinte e cinco anos é que observamos uma tendência global à adoção de leis de acesso, e essa tendência tem ganhado velocidade. Vários países, em especial aqueles com Constituições mais recentes e os que passaram por transições para a democracia, como Bulgária, Estônia, Polônia, Romênia e África do Sul, possuem dispositivos específicos que asseguram o direito de acesso a informações públicas em suas Constituições. Na América Latina, Chile, Colômbia, Equador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Peru, República Dominicana e Uruguai possuem leis de acesso.

Esta tendência pró-liberdade de informação nos âmbitos nacionais tem encontrado paralelo na adoção de políticas de liberação de informação em um número crescente de organizações intergovernamentais. Um marco nesse processo é a adoção em 1992 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que colocou enorme pressão sobre instituições internacionais para implementar políticas de participação pública e acesso à informação.

Desde a Declaração do Rio, o Banco Mundial e quatro bancos regionais de desenvolvimento – Banco Interamericano de Desenvolvimento, Grupo do Banco Africano de Desenvolvimento, Banco Asiático de Desenvolvimento e o Banco Europeu para Reconstrução e Desenvolvimento – adotaram políticas para liberação de informações.

Em 1997, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) também adotou a Política para Liberação de Informação Pública, com fundamento no fato de que a informação é a chave para o desenvolvimento humano sustentável e também da *accountability* do PNUD.

Em maio de 2001, o Parlamento Europeu e o Conselho da União Europeia adotaram uma norma sobre acesso a documentos do Parlamento, do Conselho e da Comissão Europeia. Seu artigo 2(1) afirma que “Qualquer cidadão da União e qualquer pessoa natural ou jurídica residindo ou tendo sua sede registrada em um Estado membro tem o direito de acessar documentos das instituições, sujeito aos princípios, condições e limites definidos nesta norma”.

PRINCÍPIOS PARA UMA LEGISLAÇÃO SOBRE ACESSO À INFORMAÇÃO

A importância da adoção de uma lei específica sobre acesso à informação foi reconhecida e recomendada por organizações internacionais como a ONU, OEA e Organização para Segurança e Cooperação na Europa (OSCE).

Os relatores para a liberdade de expressão destas organizações afirmaram que

o direito de acessar informações detidas pelas autoridades públicas é um direito humano fundamental que deve ser efetivado no nível nacional através de legislação abrangente (por exemplo, leis específicas sobre liberdade de informação), baseada na premissa da máxima abertura, estabelecendo a presunção de que toda informação é acessível, sujeita apenas a um restrito sistema de exceções.

Os princípios listados a seguir foram elaborados pelo ARTIGO 19¹ no intuito de colaborar para os debates sobre o conteúdo e extensão do direito de acesso a informações públicas e a forma de sua regulação. Eles foram redigidos com base em normas internacionais e legislação comparada, assim como em extensivas consultas a especialistas no tema, e o objetivo é servir como parâmetro para a elaboração de leis nacionais sobre o acesso à informação.

Princípio 1. Máxima divulgação (a legislação sobre liberdade de informação deve ser orientada pelo princípio de máxima divulgação)

O princípio de máxima divulgação estabelece a premissa de que toda informação mantida por organismos públicos deve estar sujeita à divulgação e que essa premissa só pode ser superada em circunstâncias muito limitadas. Esse princípio fundamenta o próprio conceito de liberdade de informação que – numa

forma ideal – deveria ser salvaguardada na Constituição, a fim de estabelecer claramente que o acesso à informação oficial é um direito fundamental. O objetivo primordial da legislação seria então o de aplicar a máxima divulgação na prática, estabelecendo procedimentos, prazos e responsabilidades. Os órgãos públicos têm obrigação de divulgar informação e todo cidadão tem o direito correspondente de receber informação. O exercício desse direito não deve estar sujeito à demonstração de interesse específico na informação.

Princípio 2. Obrigação de publicar (os órgãos públicos devem ser obrigados a pró-ativamente publicar informação considerada essencial)

A liberdade de informação implica não só que os organismos públicos forneçam informações que lhes sejam demandadas, mas também que publiquem e divulguem, de forma voluntária e pró-ativa, documentos e informações de essencial e significativo interesse público. Essa obrigação é sujeita apenas a limites razoáveis baseados em recursos e capacidades. Quais informações deverão ser publicadas dependerá do organismo público em questão. A legislação deve estabelecer tanto a obrigação geral de publicar como as categorias essenciais de informação que devem ser publicadas.

Órgãos públicos deveriam, no mínimo, ter a obrigação de publicar as seguintes categorias de informação: informação sobre como o órgão opera, inclusive or-

çamentos, objetivos, contas auditadas, normas internas, projetos realizados etc., particularmente nas áreas nas quais o órgão presta serviços diretos ao cidadão; informações sobre quaisquer solicitações, queixas ou outras ações diretas que o cidadão possa levar a cabo contra o órgão público; orientações sobre processos através dos quais o cidadão possa prestar a sua contribuição, participando com sugestões para propostas políticas ou legislativas; o tipo de informação gerada e mantida pelo órgão e como é arquivada/documentada essa informação; e o conteúdo de qualquer decisão ou política que afete o público, juntamente com as razões que motivaram a decisão, bem como o material relevante de análise que serviu de fundamento para a decisão.

Princípio 3. Promoção de um governo aberto (os órgãos públicos devem promover ativamente um governo aberto)

Informar os cidadãos sobre os seus direitos e promover uma cultura de abertura no seio do governo são aspectos essenciais para que os fins de uma legislação de acesso à informação sejam alcançados. A experiência em vários países demonstra que um serviço público descomprometido com práticas de transparência pode seriamente prejudicar a mais progressiva das legislações. As atividades de promoção são, por isso, um componente essencial em um regime de liberdade de informação. A legislação deve exigir que recursos e atenção adequados sejam destinados à promoção dos objetivos e finalidades da lei.

Princípio 4. Âmbito limitado das exceções (exceções ao princípio da máxima abertura devem ser clara e rigorosamente definidas e sujeitas a rígidas análises de “dano” e “interesse público”)

Quando uma autoridade pública pretende negar o acesso a uma informação, deve ter o ônus de justificar a recusa em cada fase do processo. Em outras palavras, a autoridade pública deve demonstrar que a informação, cuja divulgação pretende impedir, encontra-se abrangida pelo âmbito de um limitado grupo de exceções.

A recusa na divulgação da informação só poderá ser justificada se a autoridade pública puder demonstrar que, naquele caso concreto, tal limitação atende ao chamado “teste de três fases”, elaborado pela jurisprudência internacional. O teste de três fases tem por objetivo avaliar, em cada caso concreto, a relação custo (dano) e benefício (interesse público) na divulgação de uma dada informação.

Segundo o teste de três fases, a determinação da confidencialidade em um dado caso concreto só pode ser considerada legítima se presentes os seguintes requisitos: a informação solicitada relaciona-se a um dos objetivos legítimos para restrição do acesso à informação listados em lei; a divulgação daquela informação específica poderá efetivamente causar graves danos a tal objetivo; e o prejuízo ao objetivo em questão deve ser maior do que o interesse público na liberação da informação específica.

Nenhum órgão público deve ser totalmente excluído do âmbito da lei, ainda que a maioria das suas funções se encontre na zona de exceções. Isto se aplica a todas as áreas de governo (ou seja, executiva, legislativa e judicial) bem como funções de governo (incluindo, por exemplo, funções de segurança e organismos de defesa). A legislação deve estabelecer que quaisquer recusas devam ser justificadas substantivamente e por escrito.

Restrições que visem proteger os governos de situações de embaraço ou da divulgação de ilegalidades ou irregularidades não deverão ser consideradas legítimas ou justificáveis.

Princípio 5. Procedimentos para facilitar o acesso (as solicitações de informação devem ser processadas rapidamente e com imparcialidade e uma revisão independente de quaisquer recusas deve estar à disposição das partes)

O processo decisório sobre qualquer pedido de informação deve dar-se em três níveis diferentes: no seio do próprio órgão público ao qual a informação foi solicitada; em recurso a um órgão administrativo independente; e em recurso aos tribunais. Sempre que necessário, devem ser também tomadas providências para garantir a certos grupos específicos a efetiva acessibilidade às informações, como por exemplo, as pessoas que não sabem ler ou escrever, as que não falam a língua usada nos documentos ou as que portam alguma restrição física, como aquelas com deficiência visual. Deve

ser estipulado que todos os organismos públicos utilizem sistemas internos de informação abertos e acessíveis para garantir o direito do cidadão aos seus dados.

De forma geral, os órgãos públicos devem designar funcionários para processar solicitações de informação e garantir que os termos da lei sejam cumpridos; estes funcionários devem também ser incumbidos de ajudar os requerentes cujas solicitações se referem a informações já publicadas, inclusive caso necessitem de reformulação.

Por outro lado, os organismos públicos não devem ser obrigados a prestar informações já contidas em publicações acessíveis, indicando, nesses casos, em qual publicação a informação solicitada está contida. Os organismos públicos também têm a possibilidade de recusar solicitações consideradas fúteis ou vexatórias.

A lei deve estipular prazos curtos para o processamento das solicitações.

Princípio 6. Custos (custos excessivos não devem impedir o cidadão de solicitar informações)

O custo de ter acesso à informação mantida por órgãos públicos não deve ser elevado ao ponto de desestimular potenciais requerentes, uma vez que a ideia base, que fundamenta a liberdade de informação, é exatamente a de promover o acesso aberto à informação. Sistemas diferentes têm sido empregados em todo o mundo para garantir que os custos não sirvam de empecilho aos pedidos de informação. Em algumas jurisdições, taxas mais elevadas

são cobradas às solicitações comerciais como forma de subsidiar as solicitações de interesse público.

Princípio 7. Reuniões abertas (reuniões de organismos públicos devem ser abertas ao público)

A liberdade de informação inclui o direito de o cidadão saber o que faz o governo em nome do povo e de poder participar de seus processos de decisão. A legislação sobre a liberdade de informação deve, por isso, estabelecer como ponto assente que todas as reuniões de órgãos de governança sejam abertas ao público.

O aviso prévio para a realização de reuniões é necessário para que o público possa ter a oportunidade real de tomar parte nelas e a lei deve estipular que o aviso adequado para as reuniões seja dado com a antecipação necessária para assim permitir a presença do público. As reuniões podem ser realizadas a portas fechadas, em casos bastante específicos, mas apenas de acordo com princípios estipulados para as exceções, e quando existirem razões relevantes para fazê-lo. Qualquer decisão de restringir a audiência à reunião deve ser, em si, sujeita a escrutínio público.

Princípio 8. Divulgação tem primazia (as leis que são inconsistentes com o princípio de máxima divulgação devem ser alteradas ou revogadas)

A legislação sobre a liberdade de informação deve exigir que outras leis sejam interpretadas, tanto quanto possível, de

forma consistente com as suas disposições. Quando tal não for possível, a legislação que trate de informação restrita ao público deve estar sujeita aos princípios básicos da lei sobre acesso à informação. O regime de exceções estipulado na lei de liberdade de informação deve ser abrangente e deve ficar proibido que outras leis criem exceções adicionais.

Além disso, os funcionários públicos devem ser protegidos contra sanções quando, de forma razoável e em boa fé, divulguem informação em resposta a uma solicitação relacionada com a liberdade de informação, mesmo que posteriormente se conclua que tal informação não deveria ter sido divulgada. Se assim não for, a cultura de segredo que envolve muitos organismos governamentais será continuamente sustentada por funcionários excessivamente cautelosos sobre as solicitações de informação, numa tentativa de evitar riscos pessoais.

Princípio 9. Proteção de denunciadores (indivíduos que denunciem irregularidades devem ser protegidos)

O cidadão deve ser protegido de qualquer sanção legal, administrativa ou empregatícia por divulgar informação sobre ações impróprias e irregularidades. “Ações impróprias e irregularidades”, no contexto deste princípio, incluem ações criminosas, não cumprimento de obrigações legais, erro judicial, corrupção ou desonestidade ou graves prevaricações relacionadas a um órgão público. Incluem, ainda, ameaças

graves contra a saúde e segurança públicas ou ao meio ambiente, estejam ou não estas ameaças ligadas a ações individuais ilegais.

Os denunciantes devem se beneficiar de proteção desde que tenham atuado em boa fé e na crença de que a informação era substancialmente verdadeira e de que divulgava provas de irregularidades. Tal proteção deve ser aplicada mesmo quando a divulgação constitua transgressão de exigências legais ou laborais.

NORMATIVA BRASILEIRA

No Brasil, o direito à informação é garantido pelos artigos 5º e 37 da Constituição Federal de 1988, assim como pelos tratados internacionais ratificados pelo Estado brasileiro. Todas as pessoas têm o direito de receber de qualquer órgão público informações de seu interesse, desde que esses dados não comprometam a segurança da sociedade e do Estado. Além disso, o princípio da publicidade rege a atuação governamental e diz respeito à obrigação de levar ao conhecimento público todos os atos, contratos ou instrumentos jurídicos realizados pela administração pública.

Ainda hoje permanece pendente, porém, o detalhamento do direito constitucional e o estabelecimento de um regime de acesso aplicável a todo e qualquer órgão público em qualquer nível de governo. Mais de vinte anos depois de promulgada a Constituição em vigor, ainda aguardamos a necessária regulação de

seu artigo 5º, inciso XXXIII, conforme determinado pelo próprio texto constitucional.

Apesar desta limitação, é importante lembrar que existe hoje no país um elevado número de normas esparsas que trazem dispositivos legais relativos ao direito de acesso. Algumas garantindo de forma clara e expressa seu exercício, outras, infelizmente, restringindo sua interpretação e utilização. A lei que trata da improbidade administrativa, por exemplo, em seu artigo 11, enumera como irregularidade (dentre outras) a ação do funcionário público que “negar publicidade aos atos oficiais”. Já a lei n. 10.180, que regula os sistemas de planejamento e de orçamento federal, estipula que o governo deverá estabelecer a forma pela qual qualquer cidadão poderá ser informado sobre os dados oficiais do governo federal relativos à execução dos orçamentos da União (artigo 27). Exemplos negativos também podem ser mencionados. A norma que constitui o sistema de classificação dos documentos públicos, a lei n. 11.111, estabelece a possibilidade do chamado “sigilo eterno” para alguns documentos oficiais, e está hoje sendo questionada quanto à sua constitucionalidade junto ao Supremo Tribunal Federal.

Uma nova legislação de acesso, especializada e elaborada especificamente com a finalidade de proteger o acesso a informações públicas como um direito fundamental, seria um enorme avanço para o país e um marco para demons-

trar o efetivo compromisso do Estado brasileiro com a transparência e com a participação, coroando uma série de outras iniciativas neste sentido realizadas pelos últimos governos, como os projetos de e-gov, orçamentos participativos e a criação de conselhos setoriais com a participação de representantes da sociedade civil.

PROPOSTAS EM ANDAMENTO

Há cerca de uma década diversos setores da sociedade brasileira têm demandado ao Executivo e ao Legislativo iniciativas no sentido de regular o direito constitucional de acessar informações no âmbito da administração pública. A partir de 2009, as discussões em torno de um projeto de lei que regesse a matéria em esfera nacional avançaram bastante. A mobilização em torno do tema ganhou força em maio daquele ano, quando a Casa Civil enviou uma proposta para a Câmara dos Deputados, o projeto de lei n. 5.228. Ele foi apensado ao projeto de lei n. 219, sobre a mesma matéria, de autoria do deputado Reginaldo Lopes (PT-MG), que há seis anos estava parado na Casa. Para analisar conjuntamente os projetos de lei de acesso e facilitar sua tramitação, decidiu-se pela criação de uma Comissão Especial, que começou seus trabalhos em setembro daquele ano. A comissão promoveu uma série de audiências públicas, quando sociedade e representantes do governo puderam fazer contribuições valiosas para o aprimoramento do projeto. Muitas dessas contribuições foram inclu-

ídas no substitutivo do relator, deputado Mendes Ribeiro Filho (PMDB-RS), que, enfim, foi aprovado por consenso em fevereiro de 2010. Encerrando a tramitação na Câmara, o Plenário aprovou o substitutivo em 13 de abril.

Em uma análise elaborada tomando por base padrões internacionais e a analogia com as melhores práticas normativas de outros países, concluímos que o projeto é positivo, comprometendo os três poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário – da União, dos estados e dos municípios a adotar uma política de abertura em relação a seus documentos. A proposta estabelece que pedidos de informação devam receber respostas em até vinte dias. Autarquias, fundações, estatais e qualquer organização que receba recursos públicos (como ONGs, estatais, empresas) estarão sujeitas ao regime de publicidade da futura lei.

No que tange à classificação de documentos, a proposta explicita que o sigilo é a exceção. O projeto estabelece que o interesse público deve ser levado em conta na decisão de tornar uma informação sigilosa, classificação que a cada quatro anos, no máximo, será reavaliada por uma Comissão de Reavaliação de Informações – com integrantes do Executivo, Legislativo e Judiciário. Além disso, todos os órgãos serão obrigados a publicar uma lista de quais documentos mantêm sob sigilo, o que permitirá que qualquer um conteste a pertinência de alguma classificação.

A principal dissonância do projeto em relação às melhores práticas internacionais se refere à ausência de um órgão especializado e independente que uniformize as políticas de acesso e a análise de recursos/apelações relativas a pedidos denegados. A existência de tal órgão permitiria que o país harmonizasse as decisões a respeito da abertura de seus documentos. Na atual redação do projeto, no entanto, decisões e políticas de acesso ficam pulverizadas, a cargo de diferentes instâncias administrativas de natureza e composição diversas.

Ao chegar ao Senado Federal, a identificação do projeto passou a ser PLC n. 41/2010. A redação integral adotada pela Câmara recebeu um parecer positivo do relator na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), senador Demóstenes Torres (DEM-GO), e o projeto foi aprovado em junho de 2010, seguindo para a Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT).

Em outubro de 2010, o senador José Bezerra (DEM-RN) foi definido relator do projeto de lei de acesso à informação pública na CCT. O senador é suplente de

José Agripino (DEM-RN), que se afastou dos trabalhos no Senado para engajar-se em campanha eleitoral. Segundo a assessoria da Presidência da CCT, a designação da relatoria do projeto foi aleatória e provavelmente não haverá tempo hábil para a entrega e votação do parecer pelo senador Bezerra antes da volta de Agripino, obrigando uma futura redistribuição e, provavelmente, paralisação no andamento do projeto até o primeiro trimestre de 2011.

Inicialmente, a Presidência do Senado havia estabelecido que o projeto passaria pela CCJ, pela CCT e pela Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH). Porém, em agosto, a Presidência do Senado determinou que o projeto de lei de acesso à informação pública também seria apreciado na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE), em decisão sobre requerimentos separados apresentados pelos senadores Eduardo Suplicy (PT-SP) e Eduardo Azeredo (PSDB-MG). Passar por mais uma comissão significa um trâmite mais lento e maior risco de alterações no projeto, o que obrigaria um retorno à Câmara dos Deputados.

N O T A S

1. Esta seção apresenta de forma resumida as propostas constantes do documento *O direito do público a estar informado*: princípios sobre a legislação de liberdade de informação, que pode ser encontrado em www.artigo19.org.

R E S U M O

A propósito do envio pela Casa Civil da Presidência da República, em maio de 2009, de projeto de lei de acesso a informações públicas à Câmara dos Deputados, o PL n. 5.228, discutimos quais as características de uma lei adequada de acesso a informações públicas, sua utilidade para viabilizar maior participação social nas políticas públicas e o monitoramento das ações governamentais para evitar a corrupção e a ineficiência, e também debatemos o futuro deste projeto de lei no âmbito do Congresso Nacional.

Palavras-chave: acesso a informações públicas; projeto de lei n. 5.228/2009; direito de acesso a informações.

A B S T R A C T

In view of the submission, by the Presidential Staff Office in May 2009, of a bill on access to public information to the Chamber of Deputies, the PL n. 5.228, it is discussed the characteristics of an adequate law on access to public information, their usefulness for achieving greater social participation in public policy and monitoring of government actions to prevent corruption and inefficiency, and the future of that bill within Congress.

Keywords: access to public information; bill n. 5.228/2009; right of access to information.

R E S U M É N

Teniendo en cuenta el envío por la Casa Civil de la Presidencia en mayo de 2009 de un proyecto de ley sobre el acceso a la información pública a la Cámara de Diputados, el PL n. 5.228, se examina las características de una adecuada legislación sobre el acceso a la información pública, su utilidad para lograr una mayor participación social en las políticas públicas y el seguimiento de las acciones del gobierno para prevenir la corrupción y la ineficiencia, así como se debate acerca del futuro de ese proyecto de ley en el Congreso.

Palabras clave: acceso a la información pública; proyecto de ley n. 5.228/2009; derecho de acceso a la información.

Liberdade de Informação

Influência sobre a prática profissional em gestão de arquivos

O Reino Unido é um país de dimensões médias na Europa ocidental. Na sua história recente não sofreu ditaduras brutais, mas tem uma tradição de sigilo e de promoção de operações militares arriscadas. Ao selecioná-lo como um estudo de caso, não é intenção afirmar que o Reino Unido não adicionou qualquer característica nova à experiência da liberdade de informação (Fol) de outros países com uma experiência mais antiga neste movimento. Um estudo de caso de sua experiência como um retardatário é interessante para a nossa compreensão da evolução dos serviços e práticas em arquivos.¹

A legislação Fol existe agora, explicitamente, em mais de 85 países. Novas leis deste tipo estão a caminho em muitos mais. As disposições gerais das leis de liberdade de informação já existem também em muitas constituições nacionais e em declarações internacionais, como a Declaração Universal de Direitos Humanos das Nações Unidas (1948), a Convenção Aarhus de 1998 e os regulamentos da União Europeia de 2001 e 2003. Os primeiros movimentos na direção de uma legislação específica sobre Fol ocorreram nos Estados Unidos e remontam a 1966 (não esquecendo que a Suécia foi a primeira nisso, em 1766). A França seguiu em 1978, mas a maioria

dos países tomou esse rumo apenas nos anos de 1990 ou no século atual. Muitos ainda estão na estrada, mas estão indo na mesma direção. É possível dizer que as leis FoI são ou serão a característica distintiva do século 21.

A introdução da legislação FoI é geralmente considerada um apoio à transparência do governo e à sua responsabilização. Supõe-se que estas sejam qualidades desejáveis no governo e é difícil argumentar contra essa visão. Gestores de arquivos são fundamentais na aplicação da FoI e de determinações similares, e agora uma questão que deve ser respondida é se a responsabilização e transparência foram realmente alcançadas ou melhoradas por estes meios? Tenta-se aqui sugerir uma resposta a essa questão básica do estudo de caso.

Tony Blair, que se tornou primeiro-ministro do Reino Unido depois de uma eleição esmagadora em 1997, não tinha dúvida, na época, que a FoI provaria ser um meio eficaz de aumentar a transparência e a responsabilização. Em sua campanha eleitoral, ele apoiou fortemente o grupo de pressão *Campaign for Freedom of Information*. Em um discurso para esse grupo, em 1996, ele disse:

Nosso compromisso com uma Lei de Liberdade de Informação é claro, e o reafirmo aqui esta noite. Queremos acabar com o sigilo obsessivo e desnecessário que envolve a atividade do governo e tornar as informações do governo disponíveis ao público, a menos

que haja boas razões para não fazê-lo. Assim, a presunção é que a informação deve ser, ao invés de não ser, liberada. Na verdade, queremos abrir o *Estado quango*² e os organismos designados, que, naturalmente, existem em qualquer governo, mas que devem funcionar de uma forma que exponha suas ações ao escrutínio público adequado.³

Nesse altura, não havia dúvida em sua mente que FoI era a culminação adequada de medidas parciais anteriores para promover a transparência do governo, principalmente no que diz respeito à abertura dos dados relativos às pessoas.

O governo de Blair promulgou devidamente a lei britânica FoI, mas é claro que assim que eles estavam no poder, o círculo Blair começou a lamentar seu compromisso. Em seu livro de memórias recentemente publicado, ele fez a seguinte declaração extraordinária: "Liberdade de Informação. Três palavras inofensivas. Eu olho para essas palavras que escrevo e sinto como balançando a cabeça até que caíam dos meus ombros. Seu idiota. Seu ingênuo, bobo, tolo irresponsável. Não há realmente como descrever tal estupidez, nada que seja tão vívido, que seja adequada. Eu estremeço com essa imbecilidade".⁴

Tony Blair, aparentemente, não abandonou sua crença na necessidade de um governo aberto; ele colocou a si mesmo, portanto, a questão central: FoI funciona, ou funciona no contexto do governo do Reino Unido? Existe uma diferença importante entre o interesse do governo atual e o

interesse dos cidadãos a longo prazo, ou de gestores de documentos?

Antes de tudo, deveríamos dizer que a legislação FoI foi precedida por um número de outras medidas, ou práticas, no Reino Unido, direcionadas à transparência. Há cinco delas:

- O Code of Practice on Access to Government Information (Código de Prática sobre Acesso à Informação do Governo): um predecessor não estatutário da legislação FoI, introduzido em 1994.⁵
- Revisão judicial: esse procedimento é limitado no Reino Unido porque não há Constituição escrita contra a qual qualquer ação oficial possa ser avaliada, e não há um princípio subjacente da soberania do Parlamento. No entanto, o processo tem sido cada vez mais utilizado para investigar a Justiça e a regularidade de muitas ações de autoridade, incluindo o dimensionamento de ações oficiais contra os princípios da justiça natural.
- Inquéritos públicos: no final do século XX houve um número crescente de investigações fartamente divulgadas. Provavelmente, a mais famosa é o Inquérito Saville, iniciado em 1998, sobre os acontecimentos do Domingo Sangrento (quando unidades do Exército britânico mataram pessoas durante uma manifestação pública na Irlanda do Norte). Esse inquérito, que custou à nação muitos milhões de libras, não foi concluído até 2010, e resultou em um pedido público de desculpas do governo.⁶ O inquérito

recentemente estabelecido sobre as causas da guerra no Iraque⁷ teve por base os precedentes estabelecidos pelo Inquérito Hutton anterior.⁸ Neste inquérito, foram exigidos documentos atuais (ou praticamente atuais) do gabinete do governo e, posteriormente, publicados *online*. Alguns deles, incluindo documentos extremamente sensíveis anotados pelo primeiro-ministro, foram publicados na imprensa internacional.

- Em algum momento durante a década de 1990, os principais serviços secretos, conhecidos como MI5 (segurança interna) e MI6 (externa e militar), começaram a desenvolver uma face pública, permitindo o acesso às informações sobre suas atividades passadas e aos seus arquivos. Este acesso foi facilitado por uma estreita ligação com o Arquivo Nacional do Reino Unido.⁹

Todas essas práticas podem ser consideradas como precursoras, alternativas ou paralelas à eventual criação de leis de liberdade de informação. Elas foram impulsionadas pelo sentimento geral do público à época, pelas pressões da mídia e pela influência crescente dos motores de busca da Internet. Podem ter tido o efeito de reduzir a força dos regulamentos sob os quais os documentos, ainda na posse de órgãos do governo e não transferidos para o Arquivo Nacional, são excluídos do acesso público. Em todas elas, faltava o ingrediente mágico suprido pela FoI quando foi baixada: ela concedeu ao público o direito definido legalmente de ver

informações presentes em documentos restritos, correntes e intermediários, além de estender esse direito aos documentos de todos os ramos do serviço público, não apenas do governo central. Esta lei, quando promulgada em qualquer país, é tão radical e poderosa como base para a gestão de documentos do que qualquer um dos dois paralelos históricos óbvios: a lei de 1790, que estabeleceu o Arquivo Nacional da França, e os decretos de 1917, emitidos por Lênin, nos primórdios da Revolução Russa.

Na prática, FoI e seus desdobramentos são importantes em todos os níveis. Na alta esfera política, a sua importância geral é ilustrada pelas notícias que revelou no início de junho de 2010. Finalmente, o mundo teve prova escrita definitiva de que o Estado de Israel possui armas nucleares. Conseguimos esta evidência com a implementação das leis de liberdade de informação na África do Sul, comprovando-se que Israel ofereceu àquele país, em 1975, a venda de materiais nucleares para armamento, durante o *Apartheid*.¹⁰ Assim, o mundo começou a aceitar as leis de liberdade de informação, que, adequadamente implementadas, tiveram e terão uma importância considerável no nível macropolítico.

Mas, de certo modo, sempre soubemos que: o propósito deste artigo é indicar alguns dos significados mais concretos da FoI sobre a prática de arquivos e gestores de arquivos correntes, e em sua relação com os usuários locais e habituais. Este

artigo também fornece algumas reflexões sobre como isso pode ser ilustrado pelo que vem acontecendo no Reino Unido, na esperança de que estes exemplos possam ser úteis em países onde as mesmas forças estão em ação.

A legislação FoI foi introduzida no Reino Unido em 2000, na esteira das leis de proteção de dados de 1984 e 1998, e suplementada pelo Regulamento da Informação Ambiental de 2004 (o qual dá ao público o direito de acesso à informação sobre meio ambiente). Tomada no seu conjunto, a legislação já introduziu mudanças profundas na prática da gestão de documentos (dos quais apenas alguns estavam previstos), e nós já podemos ver que no curso normal de evolução administrativa, algumas mudanças mais profundas são possíveis de ocorrer nas próximas décadas. Esses atos cobrem todos os aspectos do serviço público, não apenas os departamentos do governo central. A legislação FoI, então, dissemina os efeitos e as práticas de abertura dos arquivos correntes do governo central para todas as áreas da administração pública: a todas as operações sociais que não podem ser chamadas estritamente de secretas ou estritamente privadas.

Mudanças profundas na forma como avaliamos os documentos e gerenciamos o acesso a eles também foram prefiguradas na legislação de proteção de dados que antecedeu a FoI. Essas leis produziram várias mudanças profundas. Conjuntos de documentos contendo informações pessoais tiveram daí em diante que ser registrados

junto a uma repartição do governo, então havia controle central com poderes legais; elas deram direitos de acesso aos documentos (mais que a informações nos documentos) a pessoas que eram os próprios assuntos dos dados desses documentos. Elas deram direitos a essas pessoas de, em certos casos, solicitarem a destruição de determinados documentos, e, ainda, em algumas circunstâncias, exigirem que o conteúdo dos documentos seja alterado. Havia ainda, contudo, uma expectativa de que o acesso aos documentos físicos fosse dado na sala de consulta, e que as regras gerais de fechamento continuassem a ser aplicadas.

Do mesmo modo, as mudanças feitas por essas leis foram profundas. Serviços de arquivo que cuidam de documentos pessoais, como dossiês de serviço social, ou os dossiês de crianças sob os cuidados de autoridades públicas ou transferidas para o exterior, descobriram que as pessoas que obtiveram acesso podiam precisar de algum aconselhamento pessoal e apoio.¹¹ Usuários como estes não poderiam ser tratado como pesquisadores tradicionais. Questões de privacidade começaram a ter maior significado. O aconselhamento precisa ocorrer em um ambiente muito particular, e deve ser prestado por pessoas que receberam treinamento específico. Ele deveria incluir cuidadosa explicação do contexto em que os documentos foram produzidos e usados. Aqui está um aspecto dos serviços de arquivo em que o bom

funcionamento da sala de leitura continua a ser essencial. Outro aspecto pode ser a crescente necessidade de resguardar a identidade da pessoa que efetua a pesquisa confidencial.

Foi exige práticas viáveis de gestão de documentos. Claramente, não faz sentido dar às pessoas o direito de acesso a documentos ou a informações, quando os documentos não podem ser encontrados (temos uma ilustração disso, no caso de Serra Leoa).¹² Hoje também temos o padrão internacional para gestão de documentos ISO 15489, que fornece uma boa base para a introdução de boas práticas onde elas estavam faltando. No Reino Unido, a lei de liberdade de informação exige explicitamente gestão de documentos e estabelece alguns de seus componentes vitais. Dois requisitos em particular se destacam: o esquema de publicação e o código de prática. No primeiro, as organizações devem elaborar e publicar uma lista daquelas partes do seu acervo de documentos que estão ou deveriam estar disponíveis para referência pública. Obviamente, nenhuma organização pode fazer isso a menos que tenham seus documentos bem controlados. Uma vez que este esquema de publicação é concluído, os pedidos de informação do público podem ser submetidos, onde isso for possível.

Para dar assessoramento confiável na implementação das determinações de governo aberto, o Código de Práticas foi emitido pela primeira vez em 2002, e uma segunda versão, escrita à luz da experiência e após

um bom período de consulta, foi publicada em 2009.¹³ Certamente haverá revisões futuras, e é igualmente certo, à luz da experiência adquirida, que as versões revistas terão em conta a disseminação de boas práticas sobre diferentes áreas da administração. O código em si não tem força legislativa, mas é um conjunto detalhado de diretrizes para qualquer organização que pretenda estabelecer um sistema prático de gestão de documentos de acordo com a FoI.

Esses desenvolvimentos enormemente significativos na gestão de documentos (que há algumas décadas atrás era uma área muito negligenciada da administração pública) não são necessariamente óbvios para algumas pessoas, ou para aqueles com um interesse direto no uso das liberdades oferecidas pela FoI. O que é óbvio para estas, no entanto, são as determinações feitas para produzir documentos, ou informações de documentos, disponíveis para elas em resposta a uma solicitação.

A lei de liberdade de informação prevê que qualquer pessoa pode submeter um pedido por escrito para informação de documentos e que a organização destinatária é obrigada a fornecer essa informação ou uma cópia dos documentos relevantes, dentro de um determinado período de tempo (normalmente vinte dias úteis). Há uma lista de desculpas que podem ser oferecidas, e que obviamente incluem a defesa ou os segredos de segurança, privacidade pessoal e confidencialidade comercial e “franqueza da discussão interna do gover-

no”.¹⁴ Se um pedido não entra em conflito com qualquer uma dessas restrições, a informação do documento deve ser concedida. A nova e importante situação aqui tem vários aspectos: a) a informação (que, muitas vezes, mas não necessariamente, seria uma cópia do documento relevante) é enviada ao solicitante, que, portanto, não tem que comparecer a uma sala de consultas do arquivo; b) a informação não é restrita devido à sua data, assim ela pode ser estabelecida a partir de um documento que tenha sido arquivado, uma ação realizada pelo Arquivo Nacional, ou de um documento corrente ou semicorrente em seu departamento de origem; c) em certos casos, uma cópia do documento pode ser editada, ou seja, informações sensíveis nele existentes podem ser tarjadas; d) o departamento de origem pode cobrar pela produção da informação ou da cópia, mas o montante é estritamente regulado.

Talvez leve algum tempo para que as consequências dessas determinações sejam absorvidas. Documentos podem ser levados a ter um uso arquivístico sem passar pelo tradicional processo de passagem de tempo e transferência. Documentos podem ser consultados muito antes de serem avaliados e transferidos pelo departamento de origem para o serviço de arquivos. O acesso livre ainda pode ser oferecido aos usuários se eles forem às salas de leitura, mas pode também (e talvez de uma maneira mais comum) ser fornecido por meio do envio de cópias pelo correio, após o pagamento de uma

taxa. A lei tornou-se popular e, em alguns casos, o volume de trabalho decorrente das respostas às solicitações relativas à liberdade informação está se tornando uma dificuldade cara. É provável que esse problema venha a aumentar e isso talvez leve a modificações na lei.

Uma questão crítica é aquela da aplicação. Muitos países têm algum tipo de determinação para a liberdade de acesso à informação, frequentemente estabelecida em suas Constituições, mas não têm qualquer tipo de procedimento para fazer cumpri-la em casos específicos. No Reino Unido, o cumprimento é atribuição do *information commissioner*, um funcionário independente da Justiça de alta hierarquia.¹⁵ O *commissioner* recebe recursos de membros da sociedade e delibera. Uma lista de casos e decisões é publicada periodicamente. A existência do departamento do *information commissioner*, que tem status, recursos e visibilidade pública é um importante benefício proporcionado pelo governo. É possível apelar da decisão do *commissioner* junto ao *Information Tribunal*.¹⁶ Ambos os níveis desse processo incluem questões provenientes tanto da DPA (Lei de Proteção de Dados) quanto da legislação FoI, o que pode tornar-se em alguns casos uma causa de confusão.

Algumas questões de importância para a área de gestão de arquivos já vieram à tona. Talvez a mais impressionante seja a relativa à avaliação e eliminação programada de documentos. Provavelmente,

o aspecto mais perturbador da questão da avaliação seja aquele que trata de documentos que mostram pareceres confidenciais e discussões que precedem ações governamentais. Os arquivistas sempre foram claros ao declarar que esses documentos são uma parte essencial de seus acervos; se, devido à FoI, esses documentos forem retidos ou destruídos, então isso definitivamente representaria um grande revés à nova legislação. Como parte de seus procedimentos normais de trabalho, agora é solicitado aos órgãos que avaliem seus documentos e levem a cabo uma eliminação periódica. Se uma solicitação oriunda da FoI que lida com um documento que tenha sido eliminado for recebida, é essencial que o órgão de origem possa provar que a eliminação estava de acordo com a tabela de temporalidade aprovada. Se isso não for feito, ou se o documento simplesmente não puder ser encontrado, então será considerado que o órgão de origem foi pego numa infração da lei. O mesmo se aplica caso o órgão de origem perca um documento contendo informações pessoais; houve vários casos de perdas de *memory sticks* (cartões de memória).

A legislação FoI também considera transgressão – no caso de haver uma solicitação de informação – por parte de uma autoridade ou de seus subordinados (empregados, oficiais ou outros) as atividades de “alterar, rasurar, bloquear, apagar, destruir ou esconder qualquer documento em poder da autoridade pública, com intenção de

impedir a divulgação por parte daquela autoridade de toda ou qualquer parte da informação do comunicado a que o solicitante teria direito”.¹⁷ Da mesma forma, a eliminação não programada de documentos seria provavelmente classificada como atividade criminosa se ela viesse a público como sendo resultado de uma solicitação decorrente da legislação FoI.

Os limites da aplicação da lei são questionados constantemente. Nos primeiros meses de 2010, imediatamente antes da (e provavelmente levando em alguma medida a) eleição geral, pudemos observar um grande debate em torno da questão de os assuntos pessoais dos membros do Parlamento estarem sujeitos à legislação. Ficou decidido que sim, e como consequência direta disso alguns membros do Poder Legislativo foram forçados a pedir demissão, e outros a pagar multas ou devolver dinheiro aos cofres públicos. Na eleição geral que se seguiu, constatou-se um número recorde de candidatos novos para os cargos políticos. O governo recém-eleito emitiu, então, novas regulamentações quanto à publicação dos salários de funcionários públicos e declarações políticas que incluíam novo alcance de divulgação da renda de pessoas em indústrias privadas. É dessa maneira que a área de ação do *information commissioner* continuará expandindo seu escopo de atuação.

No Reino Unido, todas essas novas atividades legais trouxeram o The National Archives (TNA) para o centro da arena pública.

O surgimento das leis FoI sobrepôs-se às regras para transferência de documentos aos arquivos, sob as quais eles tornavam-se abertos à consulta pública. No Reino Unido, essas regras remontam ao ano de 1958, e obviamente se assemelham a regras parecidas em vigor em muitos outros países. O procedimento para restringir documentos correntes, avaliá-los e repassá-los aos arquivos foi estabelecido há muito tempo. Assim, também as regras sob quais documentos, uma vez transferidos aos arquivos, tornavam-se disponíveis aos usuários. Tudo isso mudou agora. As informações contidas em documentos correntes, sujeitas a solicitações da legislação FoI, devem ser tornadas disponíveis não importa a sua idade e onde sejam mantidas. Há também uma mudança maior nos meios de acesso. Qualquer um solicitando informação sob a legislação FoI é suprido com a informação enviada pelo correio: as pessoas não precisam comparecer ao TNA, mas têm que pagar um taxa. O valor da taxa é regulamentado; portanto, pedidos de informação sob o escopo da lei não podem ser constrangidos por um aumento deliberado na taxa cobrada; esse elemento poderia, por vezes, desanimar requerentes pobres. Pedidos que incidem nas leis relativas à FoI e DPA podem, por outro lado, representar uma grave perda de recursos para os órgãos que detêm os documentos. Isso também pode levar a uma importante mudança na prática arquivística e na verdade a questão das taxas pode realmente ser uma dificuldade pessoal para muitos gestores de arquivos

que em toda sua vida profissional lutaram para manter o acesso aos documentos livre de encargos.

Documentos que não foram solicitados sob o escopo da legislação FoI permanecem sujeitos à lei arquivística comum, mas é interessante notar que a regra padrão de trinta anos vem cada vez mais perdendo força. Há sugestões para que os trinta anos sejam reduzidos para vinte, e há muitos casos em que séries de documentos estão sendo divulgadas com antecedência para despertar o interesse público.¹⁸

Um estudo recente sobre essas mudanças oferece um exemplo.¹⁹ Se um membro da sociedade civil solicita informação contida num dossiê sobre um assassinato que ainda não foi solucionado pela polícia, o TNA faz uma primeira leitura para determinar se o material pode ser divulgado ou não. O acesso à informação pode ser negado se (a) ele se enquadra no fechamento geral, caso, por exemplo, o dossiê forneça informações pessoais ou alegações infundadas contra indivíduos; ou (b) houver uma razão específica para aquele caso, por exemplo, se a polícia estiver considerando dar continuidade às acusações. Se nenhuma dessas razões para negar a divulgação for aplicável, então será aceito o argumento do interesse público para permiti-lo.

Podemos assim imaginar um futuro em que as salas de consulta de arquivos serão mantidas em uso, sobretudo para pesquisadores acadêmicos que precisem pesquisar sistematicamente fundos documentais. Pesquisadores de biografias ou

histórias de famílias logo terão acesso à informação usando mecanismos de busca *online*. Como vimos, usuários atendidos pela legislação FoI obtêm suas informações à distância. Essas são mudanças significativas em nossa profissão. Devemos admitir que alguns de nossos colegas têm reclamado que esses novos princípios (proteção de dados e direitos pessoais; legislação FoI e o princípio do interesse público) não fizeram, e talvez não farão, qualquer diferença substancial em nossa prática geral. Veremos.

A solução dada pelo Reino Unido para os problemas levantados por essas leis foi fazer do TNA o principal agente de abertura junto ao público. Isso deu ao TNA um valioso lugar na imagem pública do governo, e está reforçando sua relação com o público. Não há necessidade mais de esperar até que documentos transferidos atinjam a idade de trinta anos; em vez disso, um programa contínuo de abertura e acesso aos documentos com apelo público pode ser estabelecido, permitindo periodicamente novas revelações no decorrer do ano. O perfil público do TNA tem sido enormemente fortalecido.²⁰

É óbvio que todas essas mudanças legais também afetam a gestão e o uso de documentos eletrônicos em suas várias formas. Arquivistas conhecem bem o argumento segundo o qual eles devem agarrar as oportunidades oferecidas pelo aparecimento de novos suportes. É dito que se não conseguirmos trabalhar com esses documentos, outras pessoas sur-

girão para fazê-lo em nosso lugar. Esse aviso também se aplica às mudanças relacionadas à FoI. No Reino Unido, o TNA tem sido muito ativo em tornar-se a principal agência para acesso público às informações de documentos correntes. O TNA tem programas para promover a gestão de documentos nos vários órgãos de governo, associou-se ativamente a programas de acesso e compilação de dados e tem encorajado as entidades públicas a gerir o acesso às informações nos documentos que detêm conforme a legislação FoI. O efeito geral da legislação relativa à FoI, ao abolir antigos procedimentos de abertura de documentos após trinta anos, tem se concretizado pela ação do TNA. O departamento e o trabalho realizado pelo *information commissioner* é um benefício significativo. Esses são marcos de grande importância no desenvolvimento da prática arquivística, que muitos países

certamente descobrirão por si mesmos nos próximos anos.

Neste artigo foi argumentado que o surgimento da legislação FoI e de leis a ela associadas mudaram radicalmente todas as práticas profissionais dos gestores de arquivos. Talvez a mais importante dessas mudanças tenha sido a alteração na prática da avaliação – a seleção de documentos para preservação ou eliminação. Uma recente apreciação dessa prática definiu avaliação “como a primeira responsabilidade do arquivista, da qual todas as outras atividades derivam (...) os arquivistas precisam estar sensíveis ao grande número de dinâmicas culturais, filosóficas e sociopolíticas de avaliação (...) a avaliação constitui um ato político”.²¹

Do original em inglês *Freedom of Information: influence upon professional practice in recordkeeping*. Traduzido por revista Acervo.

N O T A S

1. Este artigo foi desenvolvido a partir do seguinte estudo preliminar: COOK, Michael. Freedom of Information: legislation that has radically changed archival practice. *Atlanti*, v. 20, 2010, p. 117-122.
2. Organização não governamental quase autônoma (em inglês, *Quasi-autonomous non-government organisation*). Esse termo é usado no Reino Unido para designar organismos oficialmente constituídos para desempenhar funções que, de outro modo, seriam trabalho de departamentos governamentais. A prática de estabelecer *quangos* começou por volta de 1967 e há agora mais de um milhar delas.
3. Disponível em: www.cfoi.org.uk. Para um comentário sobre o funcionamento da lei, ver www.foia.blogspot.com. Acesso em: out. 2010.
4. BLAIR, Tony. *A Journey: my political life*. London: Hutchinson (The Random House Group), set. 2010. Disponível em: www.opendemocracy.net. Acesso em: out. 2010.
5. Disponível em: www.dfid.gov.uk/foi/foi_code_of_practice.htm. Acesso em: out. 2010.
6. Disponível em: www.bloody-sunday-inquiry.org. Acesso em: out. 2010.
7. O Inquérito Iraque, estabelecido em 15 de junho de 2009. Disponível em: www.iraqinquiry.org.uk. Acesso em: out. 2010.
8. O Inquérito Hutton, estabelecido em agosto de 2003, sobre as circunstâncias em torno do suicídio do especialista em armas de destruição em massa David Kelly. Disponível em: www.the-hutton-inquiry.org.uk. Acesso em: out. 2010.
9. Disponível em: www.mi5.gov.uk. Acesso em: out. 2010.
10. POLAKOV-SURANSKY, Sasha. *The unspoken alliance: Israel's secret relationship with apartheid South Africa*. (New York): Pantheon, 2010.
11. Uma das primeiras notícias sobre esse desenvolvimento (1998) foi dada por Deborah Jenkins, em *The courage of one's subjectivities: twenty-five years' archive practice*. Disponível em: www.ucd.ie/archives/html/conferences/cyber3.htm. Acessado em: out. 2010.
12. KARGBO, J. A. The connection between good governance and record keeping: the Sierra Leone experience. *Journal of the Society of Archivists*, v. 30, n. 2, oct. 2009, p. 249-260.
13. Emitida pelo Ministério da Justiça e pelo National Archives. *Lord Chancellor's Code of Practice on the management of records issued under section 46 of the Freedom of Information Act 2000*. Disponível em: <http://www.justice.gov.uk/guidance/docs/FoI-section46-code-of-practice.pdf>. Este código deveria ser lido junto com o *Records Management: Data Protection Act 1998: a guide for records managers and archivists*. Disponível em: www.nationalarchives.gov.uk/documents/dpguide.pdf. Ambos acessados em: jun. 2010.
14. Disponível em: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk>. Acesso em: out. 2010.
15. Conselhos gerais ao público sobre como usar os serviços estão disponíveis em: www.ico.gov.uk. Acesso em: jun. 2010.
16. Disponível em: www.informationtribunal.gov.uk/index.htm. Acesso em: out. 2010.
17. CROCKETT, Margaret. A practitioner's guide to the Freedom of Information Act 2000. *Journal of the Society of Archivists*, v. 30, n. 2, oct. 2009, p. 193.
18. Memorando de entendimento entre o *keeper of public records* e o *information commissioner*. Disponível em: www.nationalarchives.gov.uk/documents/mou.pdf. Acesso em: out. 2010.
19. ÖZDEMİR, Lâle. The National Archives and the Lord Chancellor's Advisory Council on National Records and Archives in the Freedom of Information era. *Journal of the Society of Archivists*, 30 out. 2009, p. 137-45.
20. Disponível em: www.nationalarchives.gov.uk. Acesso em: jun. 2010.
21. FOSS, Rachel. We are what we keep: challenging tradition in appraisal and acquisition (a commentary on Terry Cook, Missing piece or first responsibility: archival appraisal past present and future, given at the ARA Conference 2010). *ARC magazine*, Archives and Records Association UK and Ireland, n. 255, nov. 2010, p. 6.

R E S U M O

A legislação referente à liberdade de informação existe atualmente em muitos países, seguindo precedentes e diretrizes de organismos internacionais. É provável que leis similares continuem a ser adotadas em mais países e organizações. Este artigo analisa os seus efeitos reais e potenciais sobre a prática de profissionais de arquivo no Reino Unido e faz observações sobre o significado internacional disso. A referida legislação inclui a Lei de Liberdade de Informação (*Freedom of Information*) (*FoI Act*) do Reino Unido, de 2000, as leis de proteção de dados (*Data Protection Acts*) de 1984 e 1998, e o Regulamento de Informação Ambiental (*Environmental Information Regulation*) de 2004, assim como outros procedimentos legais.

Palavras-chave: liberdade de informação (FoI); Reino Unido; proteção de dados.

A B S T R A C

Freedom of Information (FoI) legislation now exists in many countries, following precedents and guidelines by international bodies. It is likely that similar laws will continue to be adopted in yet more countries and organisations. This paper examines the actual and potential effects upon professional recordkeeping practice in the United Kingdom, and makes observations on the international significance of these. The legislation referred to includes the (UK) FoI Act 2000, the Data Protection Acts 1984 and 1998, and the Environmental Information Regulation 2004 and other legal procedures.

Keywords: freedom of information (FoI); United Kingdom; data protection acts.

R E S U M É N

La legislación sobre libertad de información ya existe en muchos países, siguiendo las pautas anteriores y directrices de organizaciones internacionales. Es probable que más países y organizaciones seguirán adoptándose también leyes similares. Este artículo analiza los efectos reales o potenciales de eso en la práctica de los profesionales en archivos del Reino Unido y observaciones acerca de la importancia internacional de las leyes. La legislación incluye el Freedom of Information (FoI) Act de Reino Unido, de 2000, las leyes de protección de datos (Data Protection Acts) de 1984 y 1998, y el Reglamento de Información Ambiental (Environmental Information Regulation) de 2004, así como otros procedimientos legales.

Palabras clave: libertad de información (FoI); Reino Unido; protección de datos.

Recebido em 30/11/2010

Aprovado em 21/12/2010

Georgete Medleg Rodrigues

Doutora em história, professora da Faculdade de Ciência da Informação da Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, e do Curso de Arquivologia da UnB.

Legislação de Acesso aos Arquivos no Brasil

Um terreno de disputas políticas pela memória e pela história

INTRODUÇÃO

Os arquivos devem ser entendidos no seu duplo, paradoxal e conflituoso papel. Arquivos como memória, por conseguinte, testemunhas de acontecimentos ou de ações passadas, mas também como dispositivos no presente, portanto, muitas vezes, incômodos. No caso de arquivos públicos, pelo fato de refletirem as ações do aparelho de Estado, o acesso a seus documentos é de fundamental importância, não apenas pelo seu aspecto probatório ou, nas palavras de Arlete Farge, pelo seu potencial poder de culpabilizar e responsabilizar,¹ mas, igualmente, pelo seu caráter testemunhal. A questão do acesso aos arquivos é emblemática da maneira pela qual governos supostamente democráticos, engajados

em programas de inserção na denominada “sociedade da informação”, tratam as informações de natureza pública, particularmente quando se trata da legislação de acesso.² A ênfase no sigilo repercute sobre os prazos estabelecidos nas legislações para o acesso às informações, geralmente muito longos ou arbitrários, e nas definições, quase sempre muito genéricas, do que deve ser mantido em segredo. Isso quando não se adota o “sigilo eterno” a determinados conjuntos documentais, reforçando práticas seculares de ação estatal, quando o “uso do segredo foi considerado essencial para a arte de governo”, como nos lembra Bobbio. Nos estados autocráticos, afirma Bobbio, “o lugar das decisões últimas é o gabinete secreto, a sala secreta, o conselho secreto”.³

Feitas essas considerações iniciais, este artigo pretende historicizar e contextualizar, de forma diacrônica, as diferentes legislações brasileiras relacionadas ao acesso aos arquivos, desde a ditadura militar de 1964 até o projeto de lei de acesso enviado ao Congresso Nacional, pelo presidente da República, em maio de 2009. Duas hipóteses centrais norteiam a argumentação e os dados empíricos aqui apresentados: a) quando se trata de legislar sobre o acesso aos arquivos no Brasil, a ênfase recai no sigilo; b) as recentes mudanças introduzidas na legislação de acesso aos arquivos no país, culminando com o envio do projeto de lei sobre acesso, em 2009, vão ao encontro da tese defendida por Baruch e Peschanski, para o caso francês, segundo a qual, em casos recentes, o poder político tem adotado uma postura preferencialmente “reativa” quando confrontado às demandas de acesso aos arquivos, em vez de formular, de fato, uma política arquivística.⁴ Nesse sentido, tomaremos como marcos para análise, inicialmente, dois decretos promulgados ainda nos governos militares, em 1967 e 1977; o projeto de lei – que viria a ser a lei dos arquivos, a de n. 8.159, de janeiro de 1991 – enviado no ocaso desse mesmo governo, em 1984; as diversas alterações na legislação introduzidas a partir de 1997; e o projeto de lei enviado ao Congresso Nacional em 2009.

Antes de abordar os aspectos destacados acima, faremos uma rápida incursão sobre o que entendemos acerca de informa-

ção, segredo e memória, três conceitos estreitamente vinculados aos arquivos. Inicialmente, as reflexões de José Honório Rodrigues, historiador e ex-diretor do Arquivo Nacional do Brasil, nos ajudarão a entender a concepção sedimentada na cultura administrativa estatal brasileira sobre o acesso aos arquivos.

As ideias apresentadas neste artigo são resultado de um programa de pesquisa sobre memória e segredo nas sociedades contemporâneas, desenvolvido por nós na Universidade de Brasília (Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação e no Curso de Arquivologia), no âmbito do nosso grupo de pesquisa “Políticas de informação do Estado e a gestão dos patrimônios documentais”, e num pós-doutorado realizado na França em que, dentre outros aspectos, comparamos a experiência brasileira e francesa no que diz respeito ao acesso aos arquivos e à formação dos arquivistas. Dividida em várias etapas, algumas já foram concluídas e outras encontram-se em andamento.

INFORMAÇÃO *VERSUS* SEGREDO

Abordar os problemas relacionados ao acesso aos arquivos implica um exercício de compreensão da noção de informação a qual, de um ponto de vista histórico, está ligada ao saber nas suas diversas formas: teológico, mítico, filosófico, técnico, científico etc. No contexto deste artigo, utilizamos o conceito de informação expresso por Ilharco, segundo o qual a informação “é

um fundamento da ação, da comunicação e da decisão”.⁵ Os arquivos, na condição de “registro de uma ação”,⁶ que pode ou não ter efeito jurídico-legal, impuseram a esse tipo de informação, desde sempre, a marca do sigilo e do segredo. Nesse sentido, Hervé Bastien destaca que alguns autores clássicos franceses, especialistas em direito do Antigo Regime, chegavam mesmo a afirmar que a simples presença de um documento nos arquivos públicos era “uma garantia *ipso facto* da sua autenticidade”, logo de seu caráter probatório.⁷

Derrida, ao expor o seu projeto de pesquisa no livro *Mal de arquivo*, explica que os arquivos supõem, também, “censura”. O filósofo observa, ainda, que o estudo dos arquivos não pode prescindir da compreensão da teoria da sua institucionalização, conseqüentemente, da compreensão da lei e do direito, gênese dessa institucionalização. O segredo como um “limite instituído, intransponível” aos arquivos – uma tensão, na verdade – é assim entendido por Derrida: “instituição de limites declarados intransponíveis, seja o direito das famílias ou do Estado, sejam as relações entre o secreto e o não secreto, ou, o que é outra coisa, entre o privado e o público, sejam os direitos de propriedade ou de acesso, de publicação ou de reprodução, sejam a classificação e a ordenação”.⁸

Nessa passagem, Derrida toca em três aspectos cruciais que envolvem o documento de arquivo: a) sua gênese no direito e na política; b) o acesso aos arquivos; c) as funções arquivísticas que incidem,

necessariamente, na acessibilidade dos acervos. Segundo Duchein, até o século XVIII o acesso aos arquivos era considerado um privilégio, permitido somente para alguns. A grande virada nessa prática vem do direito, isto é, quando se anuncia (1764) que “todo acusado deve ter direito a ter acesso aos testemunhos de seus acusadores”. Para Duchein, isso significou a “primeira brecha” no princípio herdado do direito romano, isto é, do segredo absoluto dos arquivos judiciais.⁹ Por outro lado, é interessante lembrar que, desde 1795, o filósofo alemão Immanuel Kant, em seu projeto “Para a paz perpétua”,¹⁰ formularia o que ele chamou de noções de “direito público” e “direito das gentes”, que supunham uma “fórmula transcendental”, isto é, segundo Kant:

Todas as ações referentes ao direito de outros homens cujas máximas não são compatíveis com a publicidade, são injustas (...). A condição de possibilidade de um direito das gentes em geral é que em primeiro lugar exista um estado de direito. Pois, sem este, não há direito público, mas todo direito que se possa pensar fora daquele (no estado de natureza) é apenas direito privado.¹¹

A Revolução Francesa de 1789 radicalizaria o princípio de direito de acesso aos documentos de arquivo: “os documentos dos arquivos nacionais são comunicados livremente e sem custos a todo cidadão que os solicitar”.¹² Contudo, tal abertura duraria pouco. Naquele país, em 1856, o regulamento dos Arquivos Nacionais

atribuiria ao diretor da instituição a prerrogativa de autorizar ou recusar o acesso aos acervos sob sua custódia. Na verdade, ao falarmos, hoje, de acesso aos arquivos, estamos falando também de transparência, sobretudo dos atos governamentais, como destaca Cepik ao afirmar que “o tema da transparência dos atos governamentais é cada vez mais recorrente na discussão atual sobre a democracia”.¹³ É ainda Cepik que nos ajuda na definição de segredo, na concepção contemporânea de alguns estudiosos. “É uma retenção compulsória de conhecimento, reforçada pela perspectiva de punição em caso de revelação”;¹⁴ é “qualquer coisa mantida intencionalmente escondida”.¹⁵ Ao mesmo tempo em que define “segredo” no âmbito dos governos – de certa forma na direção de Kant –, Cepik o sintetiza assim: “Os segredos governamentais são compatíveis com o princípio de transparência dos atos governamentais *somente quando a justificação de sua necessidade pode ser feita, ela própria, em público*”.¹⁶

O mesmo estudo de Cepik nos auxilia no entendimento do tema em exame neste artigo. O autor observa o quanto os documentos produzidos pelos chamados “órgãos de inteligência” dos governos pesam na hora de se decidir pela classificação¹⁷ dos documentos governamentais. Citando o relatório produzido por uma comissão do Congresso norte-americano sobre a “Proteção e redução do segredo governamental”, Cepik sublinha que apenas os documentos com mais de 25 anos somavam, em 1997,

mais de 1,5 bilhão de páginas.¹⁸ Outra estimativa, ainda para os Estados Unidos, dá conta de que somente em 1992 o governo norte-americano tenha produzido “6,2 milhões de páginas de documentos classificados como sigilosos” e, ainda segundo Cepik, “cerca de 99% das classificações originais são feitas em cinco órgãos do governo federal”.¹⁹ Em vista desses dados, o autor conclui que: “é muito claro o peso dos órgãos de inteligência na formação do sistema de segredo governamental dos Estados Unidos, o que pode ser extrapolado para os demais Estados contemporâneos como hipótese de trabalho”.²⁰

Por que o “segredo” continua imperando na condução da administração pública, sobretudo quando a livre circulação/disseminação/comunicação da informação é a base mesma da denominada “sociedade da informação”? O que pode soar como um paradoxo é, na verdade, a essência mesma do poder sobre o qual se assentam os governos, naquilo que Weber denominou o “poder burocrático”. Esse poder burocrático, na perspectiva apontada por Bourdieu, traduz-se, também, pela concentração do “capital de informação”.²¹ Segundo Bourdieu, “é o Estado que concentra, analisa e distribui a informação”, logo determina também quem pode e deve saber o quê. O *Dictionnaire encyclopédique des sciences de l’information et de la communication* apresenta um verbete de duas páginas sobre a definição de “segredo” em que este, de uma maneira geral, é definido como “a ausência de difusão

de uma informação”, “uma operação pela qual a difusão de uma informação é impedida.²² A estreita ligação entre segredo, informação e comunicação se impõe:

(...) a partir do momento em que existe um segredo, uma *divisão opera-se entre aqueles que o detém e os outros*, essa divisão instaurando, de fato, uma *dinâmica de poder que congela a comunicação*, pondo fim ao princípio da indistinção (...) o *segredo é um obstáculo à comunicação*, pois produz uma zona opaca, um conjunto de objetos pretensamente passíveis de escapar à comunicação, à difusão, às trocas simbólicas. O *segredo não facilita a comunicação*, pois ele define um conjunto de objetos de informação que escapam à comunicação.²³

ARQUIVOS *VERSUS* MEMÓRIA

Uma definição interessante – que não descarta a conceituação clássica encontrada, por exemplo, no *Dicionário brasileiro de terminologia arquivística*,²⁴ mas, ao contrário, a amplia – situa os arquivos no campo da política e encontra-se em Maingueneau, para quem:

(...) a introdução da noção de arquivo, substituindo a noção de formação discursiva, visa a um duplo objetivo: delimitar os tipos de corpus pelos quais se interessa a escola francesa (de Análise do Discurso), na circunstância dos enunciados que partilham um mesmo posicionamento sociohistórico; sublinhar (através da polissemia do étimo de

arquivo, o grego “*archéion*”) que esses corpus são inseparáveis de uma *memória* e de instituições que lhes conferem sua *autoridade* ao mesmo tempo em que se legitimam através deles.²⁵

O filósofo Bérson²⁶ associa as tomadas de decisão do indivíduo à sua capacidade mnemônica, isto é, à memória, que “tem por função primeira evocar todas as percepções passadas análogas a uma percepção presente, recordar-nos o que precedeu e o que se seguiu, sugerindo-nos assim a decisão mais útil”.²⁷ Ou, como sintetizado por Abagnano,²⁸ no verbete sobre memória referindo-se à concepção de memória de Bergson, o ser que tem memória “conserva seu passado e o atualiza no presente” e tem, “por conseguinte, história e tradição”. Pesquisadores do tema “memória” concordam que ela é um processo dinâmico e conflituoso, fortemente ligado a cenários sociais e comunicativos. A ação mnemônica compreende, assim, um processo comunicacional. É no quadro das relações que se constroem as memórias e é nele, por meio da linguagem, que as lembranças são evocadas. As memórias são tributárias umas das outras – simultâneas e precedentes –, assim como da história e da cultura de uma sociedade.²⁹ Esse autor, retomando Halbwachs, nos lembra ainda que “não existe memória sem vida social, tampouco existe vida social sem memória”. Assim, uma condição para a existência da memória é a comunicação e a possibilidade de dar sentido às coisas, aos acontecimentos. Uma parte essencial

desse *dar sentido* reside, portanto, na memória, como assinalado por Arendt:

(...) o 'acabamento' que de fato todo acontecimento vivido precisa ter nas mentes dos que deverão depois contar a história e transmitir seu significado deles se esquivou, e sem este acabamento pensado após o ato *e sem a articulação realizada pela memória*, simplesmente não sobrou nenhuma história que pudesse ser contada.³⁰

Paul Ricoeur, por sua vez, observa que há uma polaridade entre o que ele classifica de "duas grandes figuras do esquecimento profundo", isto é, o "esquecimento por apagamento dos rastros" e o "esquecimento de reserva".³¹ A finalidade dos arquivos é, justamente, de conjurar essa ameaça de "apagamento", pois eles instituem a marca material do vivido, do sofrido, do testemunhado. E o arquivo é linguagem, discurso, portanto sempre comunica algo para alguém: é portador e suporte de mensagens.

Antes de passarmos à seção seguinte, gostaríamos de concluir a relação entre memória e arquivo pela voz de uma psicanalista, Elisabeth Roudinesco.³² A autora dedica um capítulo de seu livro ao "poder do arquivo" onde aponta para o que seria, hoje, um paradoxo entre "a falta e o excesso" de arquivo. Contudo, destaca Roudinesco, "não há como não admitir que o arquivo (destruído, presente, excessivo ou apagado) é a condição da história".³³ A afirmação da autora, transcrita a seguir, sintetiza bem o que abordaremos logo em seguida:

(...) o difícil não é executar o ato criminoso, mas apagar seu vestígio: o genocídio dos judeus pelos nazistas é a prova disso. Tudo foi feito para que o vestígio desse ato fosse apagado, e, no entanto, ele retornou aonde não era esperado. Sob esse aspecto, *a ausência de arquivos é tanto um vestígio do poder do arquivo quanto o excesso de arquivo*.³⁴

O LUGAR DA "FALA" DOS ARQUIVOS NA SOCIEDADE

No seu pequeno, porém, instigante livro, Alberch i Fugueras e Cruz Mundet mostram como nos anos de 1990 os cidadãos espanhóis "observaram, entre incrédulos e assombrados, como eclodia nos meios de comunicação uma sucessão de escândalos de grande transcendência social e política que tinham como denominador comum outorgar uma extraordinária relevância à informação contida em documentos públicos e privados".³⁵ Assim, foi com base em "supostos documentos autênticos" que uma série de atividades consideradas ilegais envolvendo o partido socialista espanhol e o grupo separatista Basco, o ETA, foi divulgada pela imprensa. Observa-se que, geralmente, os documentos apresentados como prova têm sua origem no interior do próprio Estado (sobretudo no âmbito do Poder Executivo, incluindo-se as instituições executoras de políticas públicas). Os autores citados alertam ainda para o fato de que a ausência de um controle público dos documentos que são utilizados como prova "aumenta o perigo de seu desaparecimento".³⁶

No caso brasileiro, o escândalo que chamaríamos de triangular (a obra do TRT paulista à qual estão associados, além do juiz Nicolau dos Santos, o então senador Luiz Estevão e o, à época, secretário geral da Presidência, Eduardo Jorge) mostra o paradoxo do lugar ocupado pelos documentos de arquivo na sociedade brasileira. Num país em que os arquivos não são prioridade (nem mesmo constavam do Livro Verde da “Sociedade da Informação”), o que se viu nos últimos tempos em todas as investigações conduzidas pelas CPIs foi uma profusão de documentos, recolhidos nas mais diversas instituições públicas ou privadas pelo seu valor probatório. O poder da “fala” dos arquivos passou a ser determinante no rumo das investigações. E essa “fala” ultrapassa, de longe, apenas os interesses políticos imediatos (identificar culpados). Um olhar mais atento sobre essas peças isoladas, “sacralizadas” no seu poder de prova, aponta na direção evocada por Guilhaumou e Maldié: “o arquivo não é um reflexo passivo de uma realidade institucional, ele é, dentro de sua materialidade e diversidade, ordenado por sua abrangência social. O arquivo não é um simples documento no qual se encontram referências; ele permite uma leitura que traz à tona dispositivos e configurações significantes”.³⁷

Assim, quando a imprensa, apoiada nas informações obtidas com aqueles que estavam conduzindo as investigações (parlamentares, juizes, procuradores etc.), nos entrega apenas “simples documentos” de

arquivos, ela, involuntariamente, também nos aponta indícios de uma teia social, e, porque não, política e econômica, cujos limites entre o público e o privado há muito foram ultrapassados. E é aí que, uma vez mais, se revela o paradoxo dos arquivos: produzidos e acumulados no contexto de uma atividade de uma pessoa física ou jurídica, pública ou privada, os documentos de arquivo, ao mesmo tempo em que se pretende ser uma garantia da existência, de fato e de direito, de uma transação, são também evocados para, no sentido inverso, testemunhar *contra* os seus produtores.

No entanto, para que esses mesmos documentos mantenham seu status de “documentos de arquivo” é preciso que respondam a algumas exigências reiteradas pelos historiadores: quem constituiu essas fontes, isto é, quem (instituição, pessoa etc.) as produziu? Com que objetivos? O que elas expressam? O que dizem? As respostas a essas questões balizam, a nosso ver, todas as legislações regulamentando o acesso aos arquivos.

O (NÃO) ACESSO AOS ARQUIVOS NO BRASIL OU A CULTURA DO SEGREDO

As reflexões sobre o acesso aos arquivos feitas pelo historiador e ex-diretor do Arquivo Nacional do Brasil, José Honório Rodrigues, publicadas originalmente em 1969 no livro *A pesquisa histórica no Brasil*,³⁸ fornecem elementos interessantes para a compreensão do nosso tema. Intitulado *Acessibilidade do público aos documentos: sigilo*

e reserva, o texto continua incrivelmente atual e pertinente. Nele, Rodrigues, depois de um balanço do acesso aos arquivos em diversos países, emite um primeiro alerta, de caráter geral. Segundo ele “a política de sigilo não é uma política esclarecida. Ela revela o temor de ver censurada uma má administração”.³⁹ Mais adiante, destacando a “liberalidade” dos Estados Unidos em matéria de acesso, à época,⁴⁰ sublinha:

A política arquivística deve ser liberal, ampla e generosa em matéria de abertura de seus depósitos e da consulta de seus documentos. Esta lição deve ser tanto mais seguida quanto a política nacional não teve e não tem responsabilidades de liderança mundial. É sobretudo a necessidade imperiosa de fornecer aos estudiosos brasileiros o acesso aos documentos mais recentes que deve determinar a abertura dos arquivos contemporâneos.⁴¹

Depois dos comentários introdutórios, Rodrigues aproxima-se, então, da realidade brasileira sobre o assunto. Na contramão dos países avançados, para retomar a expressão utilizada pelo autor, no Brasil, a tônica sempre foi a “política do sigilo”, arraigada na tradição portuguesa, e que ia ao encontro da “minoridade dominante, sempre receosa do exame livre e crítico de sua conduta pública, muitas vezes nociva aos interesses nacionais”.⁴² Destacando a ausência de uma política de acesso unificada do ponto de vista de uma legislação nacional, Rodrigues lembra que, no Brasil, o que sempre ocorreu foi a obediência de

cada arquivo apenas ao “critério pessoal” do seu diretor. Amparado na legislação pertinente, ele observa que no Ministério das Relações Exteriores do Brasil (MRE), por exemplo, sempre imperou o segredo, devido a este ministério ter constante apego ao sigilo, ao “caráter sagrado, secreto e interdito” dos seus arquivos. Essa tradição de sigilo foi seguida até pela Biblioteca Nacional que, segundo Honório Rodrigues, adotou restrições ao acesso a certos manuscritos sob custódia da instituição.⁴³

Do ponto de vista de uma política de acesso aos documentos públicos a tradição brasileira é, portanto, preferencialmente de restrição. Rodrigues ressalta as tentativas que fez para reverter a situação, particularmente aquela concernente à legislação do MRE e evoca suas próprias decisões quando assumiu a direção do Arquivo Nacional (AN), no sentido de ampliar a liberdade de acesso ao acervo arquivístico daquela instituição. À época, 1959, diz ele, escreveu um relatório intitulado *A situação do Arquivo Nacional* em que apontava, dentre outras questões, o fato de o AN nunca ter possuído “autoridade em matéria arquivística”.⁴⁴

O “ENQUADRAMENTO” DOS ARQUIVOS NO BRASIL: DO CONTEXTO DA GUERRA FRIA À DITADURA MILITAR

Como dito anteriormente, o texto de Honório Rodrigues foi publicado em 1969. Nessa data, qual era a situação legal sobre o acesso aos arquivos no Brasil? Como ele bem afir-

mou, não existia uma política arquivística nacional o que não significa omissão do Estado brasileiro quanto à “proteção” de suas informações, muito pelo contrário. É nesse sentido que adotamos como um dos marcos principais na trajetória da legislação arquivística o decreto n. 27.583, de 14 de dezembro de 1949. Ele nasce, evidentemente, no contexto da Guerra Fria e é considerado, pela pesquisadora Priscila Antunes, como “o primeiro instrumento legal a ter como objetivo principal proteger e classificar as informações julgadas pelo Estado brasileiro como sensíveis para sua segurança”.⁴⁵ O alcance desse decreto, porém, vai além da esfera militar e bélica, buscando disciplinar e definir o que é de interesse para a segurança nacional implicando, de fato, toda a administração. Isso fica claro logo no capítulo I, Generalidades, quando da definição de “informações que interessam à segurança nacional”:

Informações que interessam à segurança nacional são as iniciadas sob o controle (sic) e jurisdição quer do *Conselho de Segurança Nacional*, através de sua Secretaria Geral, quer do *Estado-Maior das Forças* (sic) *Armadas*, ou as que *apresentem o mais alto interesse* (sic) *para estes órgãos*. Refere-se esta definição mais à *ideia de controle*, (sic) *jurisdição*, origem, ou grau de interesse, do que à substância da informação.⁴⁶

Assim, como se pode constatar, o controle das informações não se restringia àquelas produzidas no âmbito militar. Esse decreto é bastante extenso e detalhado, incluindo

definições de categorias de sigilo, tipologias documentais submetidas ao sigilo, formas de classificação, atribuição de responsabilidades, trâmites e até orientação sobre a destruição dos documentos, num total de quase cinquenta páginas. O foco do decreto é, sem dúvida, a restrição do acesso. De toda maneira, esse decreto reflete o clima de “espionagem”, introduzindo a categorização do sigilo em quatro categorias ou graus de sigilo: ultrassecreto, secreto, confidencial e reservado. Estranhamente, ao contrário da legislação internacional, os projetos contemporâneos de acesso no Brasil insistem em manter esses graus de sigilo, como veremos mais adiante no PL de 2009.

Do ponto de vista internacional, a partir dos meados dos anos de 1950, as reivindicações para que os governos prestassem contas de seus atos adquirem maior força.⁴⁷ Em 1959, quase uma década depois da fundação do Conselho Internacional de Arquivos (ICA, da sigla em inglês para International Council of Archives), em uma das Conférences Internationales de la Table Ronde des Archives (CITRA), em Lisboa, aquela organização trataria do tema, ainda que secundariamente. A aprovação do Freedom of Information Act (FOIA), nos Estados Unidos, em julho de 1966, parece ter ampliado as preocupações do ICA sobre o tema. Para muitos estudiosos o FOIA tem particular importância na evolução da teoria da acessibilidade aos documentos públicos.⁴⁸ De fato, em 1966, nas recomendações finais do seu congresso

extraordinário, ocorrido em Washington, o ICA defenderia a “liberalização” do acesso aos arquivos.⁴⁹ O mesmo tema seria retomado na X CITRA, sediada em Copenhague, em 1967, quando foram discutidos os “problemas concretos colocados para a direção dos arquivos pelos projetos de liberalização em matéria de comunicação dos documentos”.⁵⁰ De todo modo, é interessante notar que, até aquele momento, o termo empregado seja “liberalização”, e não “democratização” do acesso. Num paralelo entre países do mesmo continente, enquanto os Estados Unidos tinham o FOIA, no Brasil, depois do golpe militar de 1964, “ganhamos” um novo decreto, o de n. 60.417, de 11 de março de 1967, na esteira da nova Constituição Federal (CF), promulgada em janeiro daquele ano.

Na CF de 1967, a preocupação era muito mais com o cerceamento das liberdades civis, dado o contexto de endurecimento do regime, por conseguinte longe de uma concepção de direito de acesso à informação. Um ano antes, o Congresso Nacional havia sido fechado durante dez dias e surgem denúncias de torturas de opositores ao regime. O Serviço Nacional de Informações (SNI) fora criado em junho de 1964 e, segundo apreciação de Alfred Stepan, detinha o monopólio de informações e segurança no Brasil de forma “completamente inusitada em qualquer país democrático”.⁵¹ Assim, no capítulo IV, Dos direitos e garantias individuais, art. 150, § 34 da CF de 1967, temos a única referência ao que poderia ser um direito

e uma obrigação do Estado de fornecer informações: “A lei assegurará a expedição de certidões requeridas às repartições administrativas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações”.

Na “ditadura escancarada”, para retomar a expressão de Elio Gaspari,⁵² o decreto n. 60.417, editado para regulamentar a “salvaguarda de assuntos sigilosos”, diferentemente do decreto de 1949, não usa o artifício da segurança nacional, ampliando claramente o seu escopo, como se pode ler nos capítulos I, art. 1 e capítulo II, art. 2:

Art. 1º As normas estabelecidas no presente Regulamento têm por finalidade regular o trato de assuntos sigilosos tendo em vista sua adequada proteção, particularmente no que diz respeito ao recebimento, manuseio, segurança e difusão de documentos considerados sigilosos. (...)

Art. 2º São assuntos sigilosos aqueles (sic) que, por sua natureza, devam ser de conhecimento restrito e, portanto, requeiram medidas especiais de salvaguarda para sua custódia e divulgação.⁵³

Quase dez anos depois, em 1976, acontece o IX Congresso Internacional do ICA, com o tema “A revolução no acesso e uso dos arquivos”. No Brasil, no mesmo ano, ocorre o III Congresso Brasileiro de Arquivologia, organizado pela Associação dos Arquivistas Brasileiros (AAB). Quanto à temática, este congresso não faz eco às preocupações do IX Congresso do ICA, embora, em sua

exposição no evento, José Pedro Esposel refira-se à necessidade urgente de uma “legislação arquivística” para pôr ordem no caos.⁵⁴ Nessa mesma década, em 1977, o Brasil ganha um novo decreto, ainda sobre a salvaguarda de assuntos sigilosos: o de n. 79.099, de 6 de janeiro. Estávamos no governo do general Geisel e vivendo, em tese, o que seria conhecido como “abertura” – ou “distensão gradual” – do regime, e distantes dois anos da Lei de Anistia, que seria aprovada pelo Congresso Nacional em 1979. Como podemos vislumbrar essa “abertura política” no referido decreto? Começamos pela divisão de responsabilidades, agora entre os militares e os ministérios civis, como explicitado no seu artigo 3º:

Art. 3º *Os Ministérios Militares e Cíveis e os órgãos da Presidência da República deverão elaborar ou atualizar suas próprias instruções ou ordens, com base nas prescrições do Regulamento para Salvaguarda de Assuntos Sigilosos, e distribuí-las aos respectivos órgãos subordinados, com a finalidade de determinar a execução de pormenores relativos ao assunto, peculiares a cada Ministério ou órgão.*⁵⁵

Dois anos antes da Lei de Anistia, ao contrário dos seus antecessores, esse decreto introduz, no artigo 2º, um conceito muito particular de acesso, nos seguintes termos: acesso é a “possibilidade e ou oportunidade de obter conhecimento de assunto sigiloso”. Ou seja, circunscreve o acesso a uma determinada categoria de documentos, os sigilosos, ao mesmo tempo em que instaura um privilégio para os que têm a “possibi-

lidade e ou oportunidade” de aceder aos documentos. Esse duplo movimento vai ao encontro daquilo que Couetoux define como a função primeira do segredo: “A função primeira do segredo é de contribuir para traçar os limites de um grupo social, de uma coletividade, definindo uma *inclusão* e uma *exclusão*: aqueles que estão a par do segredo e os que não estão”.⁵⁶

A definição de acesso, no contexto do decreto n. 79.099, é compreensível, se considerarmos a época: o segredo como regra e não como exceção. O grau de envolvimento dos militares no aparato estatal, ocupando cargos de direção, além da percepção da proximidade de um poder civil, parece justificar a inclusão de ministros de Estado, além dos militares, com poderes para classificar documentos no mais alto grau de sigilo, ou seja, ultrassecreto, como indicado no art. 6º desse decreto. De toda forma, a hipótese que avançamos aqui é no sentido de que, considerando-se o poder da comunidade de informações no período, esses decretos, dado o alto grau de elaboração, foram concebidos no interior da “comunidade de segurança/informações”, tendo à frente o SNI.

A LEI DE ARQUIVOS DE 1991: ECOS DA TRANSIÇÃO POLÍTICA⁵⁷

A década de 1980 presenciou, no plano internacional, a retomada dos debates sobre a questão do acesso pelo Conselho Internacional de Arquivos. De fato, em 1981, a CITRA realizada em Oslo, Noruega, elegeu como

temática um dos aspectos do acesso, isto é, os instrumentos de pesquisa e a educação dos usuários de arquivos para a pesquisa, cujo dossiê foi publicado sob o título “A informação e os usuários dos arquivos”.⁵⁸ Contudo, os participantes da mesa-redonda insistiram na questão do direito de acesso à informação, como se pode constatar na introdução dos anais daquela CITRA: “O tema dos debates desta XX Conferência internacional da mesa-redonda dos arquivos representa então um elemento essencial no esforço contínuo *pela liberalização do acesso aos arquivos*, a saber, o *direito à informação*, bastante afirmado em numerosos países.”⁵⁹

Nessa mesma década, no Brasil, no apagar das luzes do regime militar, em meio ao movimento pelas *Diretas já*, o então ministro da Justiça Ibrahim Abi-Akel envia ao presidente da República, em 30 de novembro de 1984, um anteprojeto de lei instituindo a política nacional de arquivos públicos e privados. Naquela data, muitos países já contavam com leis de acesso às informações, como, por exemplo: Suécia, Finlândia, Estados Unidos, Noruega, França, Países Baixos, Austrália, Canadá (Quebec) e Nova Zelândia.⁶⁰

Na verdade, desde 1981, o anteprojeto de lei que dispõe sobre os arquivos públicos e privados fora publicado no Diário Oficial da União.⁶¹ Nos documentos do Arquivo Nacional pesquisados por Marques, é destacado que esse anteprojeto teria sido o resultado de “estudos realizados durante oito meses, sobre as legislações de diver-

sos países e de moções, recomendações e observações apresentadas em seminários e reuniões sobre problemas arquivísticos, entre os quais participaram mestres de renome internacional, como Charles Kecskémeti e Salvatore Carbone”.⁶²

Inspirado na legislação francesa, esse anteprojeto buscava garantir a preservação dos documentos públicos, inclusive aqueles privados, porém de interesse público. De toda maneira, ao apresentar esse projeto o Brasil buscava acompanhar a tendência internacional. De fato, como visto anteriormente, em 1981, a CITRA realizada em Oslo, Noruega, elegeu como temática um dos aspectos do acesso, isto é, os instrumentos de pesquisa e a educação dos usuários de arquivos para a pesquisa, destacando o “direito à informação”.

Três anos depois de o anteprojeto de lei dos arquivos ser publicado no *Diário Oficial da União*, no ocaso do regime militar, em meio ao movimento pelas *Diretas já*, o Executivo federal envia o projeto ao Congresso Nacional. O projeto iria tramitar nas duas casas legislativas (Câmara dos Deputados e Senado Federal) durante seis anos. O exame do projeto foi interrompido por causa da instalação da Assembleia Nacional Constituinte, em 1987, e os seus trabalhos durante todo o ano de 1988. Assim, somente em 7 de dezembro de 1989 a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) da Câmara dos Deputados apresenta um substitutivo⁶³ ao projeto original, alegando que este, agora, não estava à altura da nova Constituição, pois o “advento do

novo texto constitucional demonstrou a necessidade de reestudar a matéria sob o ponto de vista arquivístico e jurídico”.

Como ainda não nos foi possível obter documentos mais completos sobre os bastidores⁶⁴ que orientaram a formulação do projeto enviado ao Congresso Nacional pelo governo militar, iremos, num primeiro momento, destacar alguns pontos da mensagem presidencial. Estes são, a nosso ver, reveladores da concepção, à época, do alcance de uma legislação arquivística. A mensagem enfatiza a necessidade de uma lei de arquivos para: a) “proteção dos documentos do poder público”; b) atender às exigências de modernização do tratamento arquivístico, esta última voltada “cada vez mais para o pleno controle da informação documental”. Apenas um parágrafo da mensagem se refere ao direito de acesso, nos seguintes termos: “É assegurado o direito de livre acesso e pesquisa quanto a documentos de *arquivos permanentes*, estimulando especialmente o desenvolvimento da pesquisa, observadas as normas internacionais”.⁶⁵

Observemos, de início, que o acesso é previsto apenas aos “arquivos permanentes”, fato revelador dos limites desejados pelo Executivo e, contrariamente à lei francesa, supostamente fonte de inspiração da nossa, que não fazia esse tipo de restrição.⁶⁶ “Proteção” e “controle” dos documentos são as palavras-chave do projeto brasileiro. Chegando ao Congresso Nacional, o projeto é apreciado na CCJ da Câmara dos Deputados no dia 13 de março de 1985,

tendo parecer favorável do relator, deputado Arnaldo Maciel (PMDB-PE), sobre sua “constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa”. No mesmo ano, o projeto recebeu 14 emendas na Câmara dos Deputados.⁶⁷ Destas, quatro foram sugeridas por Celina do Amaral Peixoto Moreira Franco, então diretora do Arquivo Nacional, segundo informam os parlamentares autores das emendas. Outra emenda foi sugerida pela Associação dos Arquivistas Brasileiros e pelo Arquivo Nacional (nesta não se menciona expressamente o nome da então diretora do AN).

Quais aspectos do projeto foram objeto de emendas? Conforme o *Diário do Congresso Nacional* de junho de 1985:

- As emendas 1, 12, 13 e 14 focaram o papel e a representação no Conselho Nacional de Arquivos, com as seguintes argumentações principais: a) ser deliberativo; b) ser consultivo; c) ter ampliada a participação da sociedade civil organizada; d) definição do alcance e das competências do AN em relação aos arquivos privados, e aos arquivos estaduais e municipais; e) limitar o poder de atuação do AN aos arquivos da esfera federal, excluindo o Legislativo e o Judiciário.
- A emenda 2 substitui a palavra “arquivos” por “documentos”. O autor da emenda evoca a necessidade de precisão dos termos e adianta que essa substituição implica também uma concepção de acesso amplo aos documentos de arquivo público ou privado.

- A emenda de número 3 refere-se aos artigos 4º, 6º e 8º do projeto. As alterações propostas: a) substituir a palavra “arquivos” por “documentos” no artigo 4º; b) no artigo 6º, inclusão de um parágrafo único; c) pede para suprimir, no artigo 8º, os termos “ostensivo” e “permanentes” e no parágrafo único do mesmo artigo a expressão “sigilosos (...) ou (...) e a arquivos permanentes”;⁶⁸ d) modifica toda a redação do capítulo IV. Na justificativa aparece, também, a argumentação segundo a qual “o acesso do cidadão à documentação é fundamental para que se desenvolva a pesquisa científica em uma sociedade livre e crítica”. As emendas teriam sido sugeridas pela AAB e pelo Arquivo Nacional.
- A emenda 4 acrescenta dois parágrafos ao artigo 6º, definindo os procedimentos e responsabilidades do Arquivo Nacional quanto à “administração, avaliação e seleção” dos arquivos correntes, bem como à eliminação.
- A emenda 5 modifica a redação do artigo 8º que previa o direito de livre acesso e pesquisa a documentos “ostensivos” de arquivos permanentes, retirando as palavras “ostensivo” e “permanentes” e, no parágrafo único, retirando as palavras “sigilosos” e “arquivos permanentes”.
- As emendas 6, 7 e 10 dão nova redação ao artigo 10, atribuindo ao Conselho Nacional de Arquivos, no lugar do Arquivo Nacional, a responsabilidade de

classificar arquivos privados como de interesse público. Também se referem aos arquivos privados, explicitando que a classificação de arquivos privados como de interesse público não implica, necessariamente, o seu recolhimento a arquivos públicos.

- As emendas 8, 9 e 11 referem-se ao artigo 12 que trata dos arquivos eclesiais. As emendas, com proposta de redação diferente, buscam resguardar o direito de propriedade dos arquivos eclesiais. Uma possível interferência da Igreja?

A CCJ, em sua reunião do dia 18 de junho de 1986, decidiu, por unanimidade, rejeitar as emendas 3, 9, 10 e 11 e aprovar as outras, com subemendas nos termos do parecer do relator.⁶⁹ Entretanto, o fato é que o trâmite do projeto foi interrompido por causa da instalação da Assembleia Nacional Constituinte em 1987 e dos seus trabalhos no ano de 1988. Assim, somente em 7 de dezembro de 1989 a CCJ apresenta um substitutivo⁷⁰ ao projeto, alegando, como visto anteriormente, que este, agora, não estava à altura da nova Constituição. O substitutivo é retomado em fevereiro de 1990, tramitando no Legislativo até 21 de dezembro daquele ano, quando é aprovado no plenário da Câmara dos Deputados. Em 8 de janeiro de 1991, o presidente Fernando Collor de Mello envia mensagem ao Congresso sancionando a lei n. 8.159, que “dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras provi-

dências”. Entretanto, nem tudo acontecia apenas no âmbito do Legislativo, como veremos a seguir.

Enquanto no Congresso tramitava o projeto sobre a política nacional de arquivos, o presidente Fernando Collor e seu ministro da Justiça, Bernardo Cabral, ignorando o processo em curso, assinavam, em 26 de junho de 1990, o decreto n. 99.347. Este decreto modificava o artigo 6º do decreto n. 79.099, analisado anteriormente, que definia quais autoridades federais poderiam atribuir o grau de “ultrassegredo” aos documentos. Assim, enquanto o decreto n. 79.099 limitava as autoridades que poderiam classificar os documentos ultrassegredos (presidente da República; vice-presidente da República; ministros de Estado; chefe do Estado-Maior da Armada, do Exército e da Aeronáutica), o decreto de 1990 ampliava o número de responsáveis pela tarefa de classificação. Agora, além das autoridades nomeadas no decreto n. 79.099, tinham poderes para classificar os documentos como ultrassegredos: o secretário-geral da Presidência da República; o chefe do Gabinete Militar da Presidência da República e o secretário de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.⁷¹ A ampliação das autoridades que teriam competência para classificar os documentos indica uma mudança (arranjo?) na composição do poder e na percepção que este tem do segredo e da informação, indo ao encontro da afirmação segundo a qual o segredo “depende da sociedade e do momento”.⁷²

LEGISLAÇÃO DE ACESSO PÓS-DITADURA MILITAR NO BRASIL: O GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO, A ÊNFASE NO SIGILO E A DEMOCRACIA “REATIVA” DO GOVERNO LUÍS INÁCIO LULA DA SILVA

No apagar das luzes do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), foi assinada uma série de decretos relacionados aos arquivos sigilosos. Os bastidores desta história ainda não foram esclarecidos, mas o fato é que o investimento do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), relacionado aos arquivos, foi muito mais no sentido de restrição do acesso, aparentemente sob o argumento de disciplinar e conceituar documentos sigilosos. Entretanto, foi esse mesmo governo que iniciou e aprofundou estudos e legislação voltados para a implantação da “sociedade da informação”. Ver quadro 1.

A partir de 2002, a imprensa, sobretudo, começa a questionar o decreto n. 4.553, que aumentava os prazos de sigilo. Este decreto previa, em casos de documentos ultrassegredos, um “sigilo eterno”. Quando FHC concluiu o seu segundo mandato deixou, então, um legado, em termos de legislação arquivística, privilegiando o sigilo; seu sucessor, Luís Inácio Lula da Silva, não avançou em nada até a irrupção do passado na cena política nacional, isto é, os ecos da repressão política durante a ditadura militar.

No final dos anos de 1980 teve início o processo de recolhimento dos arquivos

Quadro 1: Legislação relacionada aos arquivos (1997-2002)

Presidente da República	Legislação	Particularidades
Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)	Decreto n. 2.134, de 24 de janeiro de 1997	Ênfase no sigilo. Introduz as <i>Comissões Permanentes de Acesso. Restrições ao pesquisador</i>
	Decreto n. 2.182, de 20 de março de 1997	Normatiza transferência e tratamento dos acervos. Estabelece prazo para a criação das <i>Comissões Permanentes de Avaliação de Documentos</i>
	Lei n. 9.507, de 12 de novembro de 1997	Regula o direito de acesso a informações e disciplina o rito processual do <i>habeas data</i>
	Decreto n. 2.910, de 29 de dezembro de 1998	Ênfase no sigilo. Mantém as <i>Comissões Permanentes de Avaliação de Documentos</i>
	Decreto n. 3.505, de 13 de junho de 2000	Institui a política de segurança da informação (dados informatizados)
	Decreto n. 4.073, de 3 de janeiro de 2002	Institui as <i>Comissões Permanentes de Avaliação de Documentos</i>
	Decreto n. 4.497, de 4 de dezembro de 2002	Ênfase no sigilo
	Decreto n. 4.553, de 27 de dezembro de 2002	Ênfase no sigilo. Institui as <i>Comissões Permanentes de Avaliação de Documentos Sigilosos</i> nos órgãos públicos. Sigilo eterno

Fonte: Elaboração própria, com base na legislação brasileira.

produzidos pelos órgãos responsáveis diretamente pela repressão e vigilância aos movimentos sociais, aos partidos políticos e às pessoas que faziam qualquer oposição, ainda que pacífica, ao regime. O papel das instituições arquivísticas e, conseqüentemente, dos arquivistas assume uma dimensão inédita na história recente do país.⁷³ Por sua vez, a lei n. 9.140, de 4 de dezembro de 1995, que definira as condições para a reparação moral das pessoas mortas por razões políticas e a indenização financeira a seus familiares, “lançou todo o ônus da prova nas costas dos familiares”.⁷⁴ Assim, para os levantamentos de informações sobre os desaparecidos políticos, a Comissão Nacional de Familiares “contou apenas com os arquivos dos DOPS do Rio de Janeiro e de São Paulo (...) e os dos estados de Pernambuco e Paraná, abertos ao público por ordem de

(respectivamente) Carlos Wilson e Maurício Requião”.⁷⁵ Os mesmos autores ressaltam que embora “esses arquivos tenham sido depenados antes da sua abertura, foi a partir deles que se chegou à verdade em dezenas de casos”.

Dos “fantasmas” que insistiram em incomodar o que aparentemente estava esquecido, aqueles referentes à Guerrilha do Araguaia foram os primeiros a provocar uma reação do governo Luís Inácio Lula da Silva (Lula), já no primeiro ano de seu mandato, o que nos autoriza a classificar a atitude governamental naquela tipologia referida anteriormente, isto é, *reativa* e, nesse caso, dando “uma resposta pontual, na ausência de uma política arquivística”.⁷⁶ Ainda no governo FHC, em 2001, sob demanda dos familiares de guerrilheiros mortos no Araguaia, três inquéritos foram abertos em São Paulo, Pará e Brasília para

buscar detalhes a respeito da localização dos corpos das vítimas. Somente em 2003, sob o governo Lula, uma decisão da juíza Solange Salgado, da 1ª Vara Federal de Justiça do Distrito Federal, ordenaria a quebra do sigilo das informações sobre a Guerrilha do Araguaia. O governo federal reagiu de duas maneiras: recorrendo da sentença, ao mesmo tempo em que o presidente Lula assinava o decreto n. 4.850, em 3 de outubro de 2003, “instituinto uma Comissão Interministerial com a finalidade de obter informações que levem à localização dos restos mortais de participantes da Guerrilha do Araguaia”.

Do ponto de vista do tema que nos ocupa aqui, retemos o art. 4º do decreto n. 4.850, pois ele autoriza os integrantes da Comissão a obterem “credencial de segurança que os habilite a ter acesso a dados, informações, documentos, materiais e áreas ou instalações, que sejam pertinentes à finalidade da Comissão, independentemente do grau de sigilo que lhes tenha sido atribuído” e que “os dados, informações, documentos e materiais obtidos e produzidos pela Comissão serão classificados, ao final de seus trabalhos, de acordo com o documento classificado com o mais alto grau de sigilo, dentre os coligidos pela Comissão, e ficarão sob a guarda do Ministério da Justiça.” Esse decreto abria, portanto, uma brecha que ampliava o debate sobre a questão dos arquivos do período da ditadura militar e o acesso, mas, insistimos, como paliativo a uma verdadeira política de acesso.

O outro episódio foi o caso Herzog o qual provocou alterações, ainda que pontuais, na legislação sobre acesso, e, para nós, um grande divisor de águas sobre o tema.⁷⁷ No dia 17 de outubro de 2004, o jornal diário do Distrito Federal *Correio Braziliense* divulgava, na primeira página, duas fotografias de um homem nu, uma foto de perfil e outra frontal. Nas fotos, o homem esconde parcial ou totalmente o rosto com as mãos, o que dificulta sua identificação, mas a manchete do jornal é categórica: “Exclusivo: Herzog, humilhação antes do assassinato”.⁷⁸ Praticamente toda a primeira página é dedicada ao assunto, seguida de mais seis páginas também sobre outros documentos localizados no mesmo lugar. De onde teriam saído essas fotos? Nos dias que se seguiriam, uma onda de notícias a respeito fará sair um pouco das sombras a questão dos arquivos da ditadura e de pistas seguras sobre a sua existência, ao contrário do que afirmavam autoridades do governo, incluindo-se a cúpula militar.

Desde a publicação das fotos, em 17 de outubro de 2004, até o dia 31 do mesmo mês, foram publicadas mais de cem matérias jornalísticas, compreendendo artigos assinados por intelectuais, colunas assinadas por jornalistas conceituados, editoriais, cartas de leitores, charges e reportagens especiais. Os termos “arquivos”, “ditadura”, “repressão” e “regime” aparecem inúmeras vezes nas matérias, seja isoladamente ou associadas. No dia 23 de outubro, os jornais anunciam

que o “Planalto estuda a divulgação de documentos da ditadura”.⁷⁹ De fato, no final daquele ano, em 9 de dezembro, o governo editaria uma medida provisória, a de n. 228, cujo objetivo era, sem dúvida, dar uma resposta imediata à sociedade diante das repercussões do caso Herzog. Essa medida provisória, uma espécie de remendo de última hora, retornava ao modelo da Lei de Arquivos de 1991, além de transferir a responsabilidade de decidir ou não o acesso a uma comissão (no interior do próprio governo), como podemos constatar no seu art. 5º:

Art. 5º O acesso aos documentos públicos classificados no mais alto grau de sigilo poderá ser restringido pelo prazo e prorrogação previstos no § 2º do art. 23 da lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991.

§ 1º Vencido o prazo ou sua prorrogação de que trata o *caput*, os documentos classificados no mais alto grau de sigilo tornar-se-ão de acesso público, podendo, todavia, a autoridade competente para dispor sobre a matéria provocar, de modo justificado, a manifestação da Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas para que avalie, antes de ser autorizado qualquer acesso ao documento, se ele, uma vez acessado, não afrontará a segurança da sociedade e do Estado, na forma da ressalva prevista na parte final do inciso XXXIII do art. 5º da Constituição.

§ 2º Qualquer pessoa que demonstre possuir efetivo interesse poderá provo-

car, no momento que lhe convier, a manifestação da Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas para que reveja a decisão de ressalva a acesso de documento público classificado no mais alto grau de sigilo, por aplicação do disposto na parte final do inciso XXXIII do art. 5º da Constituição.

§ 3º Nas hipóteses a que se referem os §§ 1º e 2º, a Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas decidirá pela:

I - autorização de acesso livre ou condicionado ao documento; ou

II - permanência da ressalva ao seu acesso, enquanto for imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

§ 4º Os documentos públicos que deixarem de ser classificados no mais alto grau de sigilo, mas que contenham informações relacionadas à intimidade, vida privada, honra e imagem de pessoas, terão, em face do disposto no inciso X do art. 5º da Constituição, o acesso a essas informações restrito, no prazo de que trata o § 3º do art. 23 da Lei n. 8.159, de 1991, à pessoa diretamente interessada ou, em se tratando de morto ou ausente, ao seu cônjuge, ascendentes ou descendentes.

No mesmo dia 9 de dezembro de 2004, o presidente Lula assinava o decreto n. 5.301, no qual definia a constituição da Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas e sua composição. Para surpresa geral, o decreto reforçava

a autoridade do Estado nas deliberações da comissão, pois não previa nenhum representante da sociedade civil organizada, como podemos constatar:

Art. 4º Fica instituída, no âmbito da Casa Civil da Presidência da República, a Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas, com a finalidade de decidir pela aplicação da ressalva prevista na parte final do inciso XXXIII do art. 5º da Constituição.

§ 1º A Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas é composta pelos seguintes membros:

I - Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República, que a coordenará;

II - Ministro de Estado Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República;

III - Ministro de Estado da Justiça;

IV - Ministro de Estado da Defesa;

V - Ministro de Estado das Relações Exteriores;

VI - Advogado-Geral da União; e

VII - Secretário Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República.

§ 2º Para o exercício de suas atribuições, a Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas poderá convocar técnicos e especialistas de áreas relacionadas com a informação contida em documento público classificado no mais alto grau de sigilo, para

sobre ele prestarem esclarecimentos, desde que assinem termo de manutenção de sigilo.

No ano seguinte, em maio, era assinada a lei n. 11.111. Desta vez, incluindo artigos que, em tese, significariam uma resposta mais concreta do governo às demandas sobre o acesso aos arquivos da ditadura militar, mas sempre mantendo o controle pelo governo. Os artigos 2º e 4º reforçavam a ideia de que o governo tinha intenção real de ampliar o acesso, inclusive criando a Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas, prevista no decreto n. 5.301, que zelaria para o bom cumprimento da lei, como podemos observar:

Art. 2º O acesso aos documentos públicos de interesse particular ou de interesse coletivo ou geral será ressalvado exclusivamente nas hipóteses em que o sigilo seja ou permaneça imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, nos termos do disposto na parte final do inciso XXXIII do caput do art. 5º da Constituição Federal. (inciso XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado); (...)

Art. 4º O Poder Executivo instituirá, no âmbito da Casa Civil da Presidência da República, Comissão de Averiguação e

Análise de Informações Sigilosas, com a finalidade de decidir sobre a aplicação da ressalva ao acesso de documentos, em conformidade com o disposto nos parágrafos do art. 6º desta lei.

Pesquisa que realizamos no site da Casa Civil/PR (http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/casa_civil/noticias/ultimas_noticias/caais/view?searchterm=caais) em outubro de 2007 mostrou, entretanto, que a última reunião da Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas foi realizada em 10 de outubro de 2005. Na mesma época, verificamos que a referida comissão nem constava no site da Casa Civil/PR referente a comissões no âmbito daquele órgão.⁸⁰

A reação da ANPOCS – Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Ciências Sociais, no dia 28 de outubro do mesmo ano, sintetizava o sentimento de indignação da comunidade científica diante da contemporização do governo frente à questão do acesso aos arquivos. A ANPOCS divulgou um manifesto pela abertura dos arquivos e pediu a revogação da lei n. 11.111, destacando que esta *“atribui à Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas o poder de administrar os documentos ultrassecretos e de manter a permanência da ressalva ao acesso pelo tempo que estipular”*.

Dando continuidade à emissão de leis “reativas”, em 18 de novembro de 2005 o presidente Lula assina o decreto n. 5.584, dispondo sobre “o recolhimento ao Arqui-

vo Nacional dos documentos arquivísticos públicos produzidos e recebidos pelos extintos Conselho de Segurança Nacional (CSN), Comissão Geral de Investigações (CGI) e Serviço Nacional de Informações (SNI), que estejam sob a custódia da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN)”. Uma grande cobertura da imprensa acompanhou a transferência física dos documentos para a sede do AN em Brasília, no dia 21 de dezembro daquele ano. Henriques lembra que a então ministra chefe da Casa Civil, Dilma Roussef, em artigo publicado na *Folha de São Paulo* do dia 22 de dezembro do mesmo ano, intitulado “A memória é nossa”, escreveria:

Mais do que o cumprimento de um compromisso público e de uma determinação legal, a abertura desses arquivos representa a possibilidade de a sociedade brasileira conhecer uma parte obscura de sua história recente. Para nós que lutamos pela redemocratização do país e fomos vítimas da repressão do período da ditadura, representa a conquista do direito de ter acesso aos documentos que dizem respeito às nossas próprias vidas e às nossas atividades políticas e que embasaram as acusações feitas a nós. É como se pudéssemos finalmente conhecer as informações que a repressão coletou a nosso respeito.⁸¹

A título de síntese, e num paralelo com o governo FHC, no governo Lula a legislação sobre acesso aos arquivos apresenta-se conforme o quadro 2:

Quadro 2: Legislação relacionada aos arquivos (2003-2009)

Presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003- 2010)	Decreto n. 4.850, de 2 de outubro de 2003	Institui comissão interministerial com a finalidade de obter informações e a localização dos mortos na Guerrilha do Araguaia
	Decreto n. 5.301, de 9 de dezembro de 2004	Regulamenta o acesso aos documentos públicos, ressalvadas os de sigilo para segurança da sociedade e do Estado. Institui a Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas na Casa Civil da Presidência da República
	Medida Provisória n. 228, de 9 de dezembro de 2004	Retoma os prazos de acesso da Lei de Arquivos n. 8.159, de janeiro de 1991. Reforça o papel da Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas
	Lei n. 11.111, de 5 de maio de 2005	Define a composição da Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas e a sua metodologia de trabalho
	Decreto n. 5.584, de 18 de novembro de 2005	Recolhimento ao Arquivo Nacional dos documentos arquivísticos públicos produzidos e recebidos pelos extintos Conselho de Segurança Nacional (CSN), Comissão Geral de Investigações (CGI) e Serviço Nacional de Informações (SNI), que estejam sob a custódia da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN)
	PL n. 5.228, de 13 de maio de 2009.	Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição, no âmbito da Administração Pública Federal, e dá outras providências

Fonte: elaboração própria, com base na legislação.

Como observamos anteriormente, o decreto do “sigilo eterno” foi assinado no final do governo FHC (27 de dezembro de 2002) e, apesar dos protestos, particularmente da imprensa, não houve nenhuma manifestação do governo Lula no sentido de rever o decreto n. 4.553. Somente no final de 2004, diante do caso Herzog, é que o governo reagiu, mas ainda com moderação, encampando a tese dos meios militares sobre a não existência de documentos produzidos pelo Exército, Marinha e Aeronáutica. Como se sabe, em meio a uma crise com os militares, o então ministro da Defesa José Viegas pediu demissão.

O PL N. 5.228/2009;⁸²

A PERSISTÊNCIA DO SIGILO

O projeto de lei (PL) encaminhado pelo presidente da República em maio de 2009 tem dois méritos. Primeiro, o de enfrentar a questão do acesso às informações, particularmente aquelas consideradas de caráter sigiloso, tema bastante discutido nos últimos anos em função dos arquivos da ditadura militar. A polêmica em torno desses arquivos revela os limites da transição política no Brasil, bem como a permanência de um “trauma histórico” na sociedade brasileira contemporânea. Em segundo lugar, o de

propor a redução dos prazos de acesso às informações classificadas como sigilosas, nos três níveis previstos (ultrassecreta, secreta e reservada), cujo prazo máximo proposto passou para 25 anos (ultrassecreta), 15 anos (secreta) e 5 anos (reservada). O envio do projeto pelo Executivo é o desfecho natural da conjuntura política nacional e, quem sabe, a candidatura da ministra-chefe da Casa Civil, Dilma Rousseff, à Presidência da República tenha contribuído bastante para a decisão. A história, ou melhor, os arquivos, nos dirão.

O PL enviado pelo Executivo ao Congresso Nacional, regulamentando o acesso às informações previsto na Constituição Federal de 1988, trata, evidentemente, dos arquivos, basicamente dos arquivos produzidos pelo poder público, independentemente de suporte. Não restam dúvidas de que os arquivos públicos são o alvo principal do PL, porque não teria sentido uma lei para regulamentar, por exemplo, o acesso aos livros os quais são, também, informação cujos objetivos somente são atingidos com a sua publicação. Em relação às bibliotecas, os avanços, quanto ao acesso, tornam a situação descrita por Umberto Eco em *O nome da rosa* apenas uma deliciosa ficção. Não se pode dizer o mesmo dos arquivos. Isso porque os arquivos são documentos probatórios, únicos, reflexo dos atos e transações dos governos, instituições, organizações, indivíduos.

Dito isso, inúmeras observações sobre o conjunto do texto se impõem, inclusive de

ordem conceitual, pois ele ainda mantém definições herdadas do setor militar, bem como da diplomacia brasileira. Referimo-nos, por exemplo, à categorização dos documentos conforme o grau de sigilo (ultrassecreto, secreto e reservado), algo que não é comum nas legislações modernas. Só para citar uma lei recente, a lei francesa de 2008, os legisladores simplesmente registraram que os arquivos públicos são de livre acesso, sob reserva de disposições indicadas em artigo específico, e, em seguida, especifica os prazos e detalha os assuntos que serão objeto de prazos particulares.⁸⁵

Assim, uma primeira leitura do referido PL suscita, de imediato, algumas perplexidades. A primeira, de ordem quantitativa, é o número de vezes em que aparece a palavra “sigilo”, “sigilosa” “sigiloso”, num texto que busca garantir, segundo seu artigo 4º, “uma gestão transparente da informação”. Sigilo e suas variantes aparecem 45 vezes no texto, contra quatro para “transparente”. “Segurança” aparece 15 vezes. Diante de uma possível objeção de que poderia se tratar, de forma genérica, de “segurança da informação” – tema tão caro ao mundo informatizado –, a associação do termo a outros que o acompanham demonstra o contrário: “segurança”, no documento em exame, só está associada uma única vez à integridade da informação em meio eletrônico. Nos outros casos, “segurança” vincula-se à “sociedade” e “Estado” (cinco vezes); às figuras do presidente, do vice-presidente e seus familiares (uma vez);

à saúde da população (uma vez); à segurança das instituições e altas autoridades internacionais (uma vez). Finalmente, no artigo 32, a ocorrência do termo “segurança” (quatro vezes) é, nesse contexto, reveladora das intenções do Executivo, atribuindo a si próprio o papel de vigia do acesso a determinadas informações. Dessa forma, o PL mantém o atual Gabinete de Segurança Institucional (cuja existência não é questionada; ao contrário, confirmada), além de criar, sob sua tutela, um “Núcleo de Segurança Institucional”, com objetivos de “promover e propor a regulamentação do credenciamento de segurança (...) para tratamento de informações sigilosas” e “garantir a segurança das informações sigilosas”.

O segundo aspecto diz respeito à vontade, expressa claramente no texto do projeto, de “proteger” (do quê? De quem?) o presidente da República, o vice-presidente e os seus familiares, como podemos constatar no § 2º do artigo 18 do projeto de lei: “as informações que *puderem colocar em risco* a segurança do presidente e vice-presidente da República e respectivos familiares serão *classificadas como reservadas* e ficarão sob sigilo até o término do mandato em exercício ou do último mandato, em caso de reeleição”. (grifo nosso)

As perguntas inevitáveis: a) que tipo de informação pode colocar em risco a segurança do presidente, do vice e de seus familiares? b) Quem decidirá, e com quais critérios, essa tipologia? Por outro lado, para essas informações “reservadas” – que

podem representar um risco “potencial” para a segurança do presidente, do vice e de seus familiares – prevê-se um prazo maior de sigilo em caso de reeleição, numa flagrante contradição com o prazo previsto no próprio artigo 18, § 1º, II, que é de cinco anos. A inserção desse parágrafo remete-nos aos fatos ocorridos em 2008, quando houve “vazamento” – retomando um jargão jornalístico – sobre os gastos com cartões corporativos do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso e de sua esposa. À época, até a Polícia Federal foi acionada para investigar se os dados sobre os gastos – dinheiro público, é bom lembrar – seriam sigilosos e, nessa condição, segundo a Polícia Federal, a Casa Civil da Presidência da República, na origem da divulgação das informações, não teria adotado “um padrão técnico para o levantamento das despesas tucanas e não respeitou previsões legais relacionadas aos trâmites dos documentos”.⁸⁴

O terceiro aspecto concerne à ausência, no PL, de uma autoridade recursal independente, com ampla representatividade do governo e da sociedade civil organizada. A Controladoria Geral da União (CGU), com as atribuições que tem hoje, não nos parece adequada para exercer esse papel. Dos nove princípios enumerados no livro *Liberdade de informação: um estudo de direito comparado*, de Toby Mendel, o quinto recomenda que as legislações adotem procedimentos que facilitem o acesso, pois os “pedidos de informação devem ser processados com rapidez e justiça, com a

possibilidade de um exame independente em caso de recusa". Segundo o autor, "na prática, as leis de direito à informação mais progressistas *preveem um direito de recurso a um órgão de supervisão independente*".⁸⁵

Finalmente, continua sendo estranha a manutenção, no projeto aprovado na Câmara dos Deputados, do § 3º do artigo 18, isto é, a possibilidade de uma forma vaga de alteração dos prazos de sigilo: "alternativamente aos prazos previstos no § 1º, poderá ser estabelecido como termo final de restrição de acesso a ocorrência de determinado evento, desde que este ocorra antes do transcurso do prazo máximo de classificação".

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A tradição brasileira em relação ao acesso aos arquivos assenta-se, preferencialmente, na "salvaguarda" das informações, o que se traduz, na verdade, pela ênfase no sigilo. Durante a ditadura militar de 1964, possivelmente confortado pelo aparato de segurança e ancorado na experiência de uma legislação que vinha do pós-guerra, o regime buscou se proteger do olhar da sociedade, normatizando o segredo governamental por meio de dois decretos. Um deles, o de 1977, serviria de argumento para os militares de hoje justificarem a destruição de documentos do período da ditadura. Na década de 1980, diante da nova conjuntura nacional e internacional, a necessidade de uma legislação

arquivística se impôs na agenda política brasileira. O projeto de lei enviado pelo Executivo, em 1984, não explicitava a questão do acesso como um dos direitos fundamentais e, embora tendo inspiração francesa, circunscrevia o acesso aos arquivos permanentes. O advento da nova Constituição Federal, em 1988, trouxe a afirmação daquele direito, levando a uma nova visão do que seria uma legislação arquivística. Entretanto, os limites da transição podem ser reconhecidos quando, no mesmo momento em que o Congresso Nacional votava o projeto, o ex-presidente da República Fernando Collor e seu ministro da Justiça remendavam decreto da ditadura.

O presidente Fernando Henrique Cardoso, que celebrizou a famosa frase "varrer o entulho autoritário", não apenas não o varreu em se tratando dos arquivos, como prosseguiu a ênfase na "salvaguarda" de informações sigilosas. Pior: provocou um retrocesso na Lei de Arquivos, assinando o decreto n. 4.553, o do "sigilo eterno". Confirmando a tese de reação pontual do poder político às demandas de acesso aos arquivos, o governo Lula foi exemplar. Pressionado pelos fatos, que insistiam em demonstrar a presença do passado na atualidade, e a mentira sobre a qual estava assentada a argumentação dos militares sobre a destruição de arquivos, o governo foi pressionado a tomar decisões nesse campo. Contudo, percebem-se, ainda aqui, os limites da transição, expressos particularmente na medida provisória n. 228,

no decreto n. 5.301 e na lei n. 11.111. Movimentos e manifestações da sociedade civil, especialmente da imprensa, CNBB, OAB, cientistas etc., e da comunidade internacional levaram ao projeto aprovado na Câmara dos Deputados, mas ainda tramitando no Congresso Nacional. Contudo, como analisamos na seção precedente, mesmo esse projeto ainda está pleno de vícios, sobretudo no que diz respeito

à concepção das razões de Estado para manter o sigilo e ao destaque à proteção dos governantes, estes mais interessados em proteger seus atos do controle social do que em lhes dar publicidade e transparência. Na contramão da célebre assertiva de Kant: “Todas as ações referentes ao direito de outros homens cujas máximas não são compatíveis com a publicidade são injustas”.

N O T A S

1. FARGE, Arlete. *Le goût de l'archive*. Seuil: Paris, 1989.
2. Nesse sentido, registramos aqui o interesse que todos teremos em acompanhar a metodologia lançada pela Artigo 19 para medir o *Índice Global de Direito de Acesso à Informação*, cujo objetivo é o de “ajudar na avaliação de leis de acesso à informação ao redor do mundo de forma a identificar e compreender melhor suas forças e fraquezas estruturais”. O documento de base da Artigo 19 encontra-se disponível em <http://www.article19.org/pdfs/press/rti-index.pdf>.
3. BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política: a filosofia política e a lição dos clássicos*. Trad. Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000, p. 403.
4. Cf. BARUCH, Marc Olivier; PESCHANSKI, Denis. Pouvoir politique et archives: question(s) d'actualité? In: CORNU, Marie; FROMAGEAU, Jérôme (dir.). *Archives et recherche: aspects juridiques et pratiques administratives*. Paris: l'Harmattan, 2003, p. 123-143. Pesquisa realizada durante o nosso pós-doutorado na França (Université de Paris – Paris X, Nanterre) em 2008-2009, em que levantamos material para uma análise comparativa entre as políticas de acesso na França e no Brasil e um dos aspectos estudados foi a maneira similar pela qual os dois países agem quando se trata do acesso aos arquivos ditos “sensíveis”.
5. ILHARCO, Fernando. *Filosofia da informação*. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2003, p. 9.
6. DURANTI, Luciana. Registros documentais contemporâneos como provas de ação. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, v. 7, n. 13, p. 49-64, 1994.
7. BASTIEN, Hervé. *Droit des archives*. Paris: Direction des Archives de France/La documentation française, 1996, p. 7. N. Ed.: Tradução da autora, assim como as demais citações de textos estrangeiros.
8. DERRIDA, Jacques. *Mal de arquivo: uma impressão freudiana*. Trad. Claudia de Moraes Rego. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2001, p. 14-15.
9. DUCHEIN, Michel. *Les obstacles à l'accès, à l'utilisation et au transfert de l'information contenue dans les archives: une étude RAMP*. Paris: Unesco, 1985.
10. A obra foi publicada originalmente em 1795. Aqui utilizaremos uma tradução de 2004.

11. KANT, Immanuel. Para a paz perpétua. In: GUINSBURG, J. (org.). *A paz perpétua: um projeto para hoje*. São Paulo: Perspectiva, 2004, p. 81-85.
12. DUCHEIN, Michel, op. cit.
13. CEPIK, Marco A. C. *Espionagem e democracia: agilidade e transparência como dilemas na institucionalização de serviços de inteligência*. Rio de Janeiro: FGV, 2003, p. 137.
14. SHILS, 1996, p. 26 apud CEPIK, Marco A. C., op. cit., p. 151.
15. BOK, 1989 apud CEPIK, Marco A. C., op. cit., p. 151.
16. CEPIK, Marco A. C., op. cit. p. 152. Grifo meu.
17. Classificação: “atribuição a documentos, ou às informações neles contidas, de grau de sigilo, conforme legislação específica”. Cf. ARQUIVO NACIONAL, *Dicionário brasileiro de terminologia arquivística*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2005, p. 49.
18. CEPIK, Marco A. C., op. cit., p. 157.
19. Desse total: 53% no Departamento de Defesa, 30% na CIA, 10% no Departamento de Justiça, 3% no Departamento de Estado e 3% no Departamento de Energia. Cf. US GOVERNMENT, 1997 apud CEPIK, Marco A. C., op. cit., p. 157.
20. CEPIK, Marco A. C., op. cit., p. 157. Grifo meu.
21. BOURDIEU, Pierre. *Razões práticas: sobre a teoria da ação*. Trad. Mariza Corrêa. Campinas: Papi-rus, 1996, p. 104.
22. LAMIZET, Bernard; SILEM, Ahmed (dir.). *Dictionnaire encyclopédique des sciences de l'information et de la communication*. Paris: Ellipses/Édition Marketing S. A., 1997, p. 503.
23. Idem, ibidem, p. 504. Grifo da autora.
24. ARQUIVO NACIONAL, op. cit.
25. MAINGUENEAU, Dominique. *Termos-chave da análise do discurso*. Trad. Marco Venício Barbosa; Maria Emília A. T. Lima. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000. Grifo do original.
26. A primeira edição da obra de Bergson – em francês *Matière et mémoire* – foi publicada em 1939 pela Presses Universitaires de France (PUF). As teses defendidas pelo autor nesse livro vinham sendo objeto de sua preocupação desde o século XIX e muitas delas, particularmente aquelas referentes à existência de vários tipos de memórias, são corroboradas pelos estudos atuais.
27. BERGSON, Henri. *Matéria e memória: ensaio sobre a relação do corpo com o espírito*. Trad. Paulo Neves. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p. 266.
28. ABAGNANO, Nicola. *Dicionário de filosofia*. Trad. Alfredo Bosi. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 658.
29. VÁZQUEZ, Félix. *La memoria como acción social: relaciones, significados y imaginario*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica; Buenos Aires: Editorial Paidós, 2001.
30. ARENDT, Hannah. A quebra entre o passado e o futuro. In: _____. *Entre o passado e o futuro*. Trad. Mauro W. Barbosa de Almeida. São Paulo: Perspectiva, 1972, p. 32. Grifo meu.
31. RICOEUR, Paul. *La mémoire, l'histoire, l'oubli*. Paris: Éditions du Seuil, 2000, p. 539.
32. Em obra que aborda outros aspectos interessantes como a questão do acesso aos arquivos de Freud, objeto de censura pelos responsáveis pelo acervo.
33. ROUDINESCO, Elisabeth. *A análise e o arquivo*. Trad. André Telles. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2006, p. 9.
34. Idem, ibidem, p. 10. Grifo meu.
35. ALBERCH i FUGERAS, R.; CRUZ MUNDET, José Ramon. *Archivese: los documentos del poder, el poder de los documentos*. Madrid: Alianza Editorial, 1999, p. 85. N. Ed.: citação no original: “han observado, entre incrédulos y asombrados, cómo estallaba em los médios de comunicación una sucesión de escándalos de gran transcendência social y política que tenían el común denominador de outorgar una extraordinária relevância a la información contenida en documentos públicos y privados”.
36. Quando das investigações levadas a cabo por uma CPI na Assembleia Legislativa de São Paulo, muitos documentos da Administração da Lapa (equivalente a uma subprefeitura do município de São Paulo) desapareceram num incêndio criminoso. Da mesma forma, os papéis da Construtora

Caenge, vinculada ao senador cassado Luiz Estevão, em Brasília, também foram queimados num incêndio que tudo leva a crer tenha sido também criminoso.

37. GUILHAUMOU, J.; MALDIDIER, D. Efeitos do arquivo: a análise do discurso no lado da história. In: ORLANDI, Eni Puccinelli (org.). *Gestos de leitura: da história no discurso*. Campinas: Editora da Unicamp, 1997, p. 164.
38. O texto utilizado neste artigo é o publicado pela revista *Acervo*, do Arquivo Nacional. Cf.: RODRIGUES, José Honório. Acessibilidade do público aos documentos: sigilo e reserva. *Acervo*, Rio de Janeiro, Arquivo Nacional, v. 4/5, n. 2/1, p. 7-18, 1989/1990.
39. Idem, ibidem, p. 12.
40. Quando os Estados Unidos já tinham o Freedom of Information Act (FOIA), a lei de acesso daquele país.
41. RODRIGUES, José Honório, op. cit., p. 13.
42. Idem.
43. A posição conservadora do Ministério das Relações Exteriores não tem se modificado muito. Um exemplo da permanência dessa atitude foi o fato de o MRE querer manter o sigilo "eterno" para algumas categorias de documentos no projeto de lei enviado pelo governo federal em maio de 2009.
44. Cf. RODRIGUES, José Honório. *A situação do Arquivo Nacional*. Rio de Janeiro: Ministério da Justiça e Negócios Interiores, Arquivo Nacional, 1959. (Publicações Técnicas, 7).
45. ANTUNES, Priscila. *SNI e ABIN: uma leitura dos serviços secretos brasileiros ao longo do século XX*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2002, p. 48.
46. BRASIL. Decreto n. 27.583, de 14 de dezembro de 1949. Aprova o regulamento para a salvaguarda das informações que interessam à segurança nacional. *Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil*, Rio de Janeiro, DF, 15 dez. 1949. Grifo meu.
47. Ainda não estavam incorporados os termos *accountability* e "transparência".
48. De fato, o princípio que a orienta é o de que "a democracia funciona melhor quando o povo tem todas as informações que permitem a segurança do país". A promulgação do FOIA levou a iniciativas, em outros países, no sentido da criação de leis semelhantes, pois, até então, nem mesmo a lei finlandesa, de 1951, tivera impacto similar. Cf. DUCHEIN, Michel, op. cit.; STRENTZ, 2004; e FREY, Klaus et al. O acesso à informação. In: SPECK, Bruno Wilhelm (org.). *Caminhos da transparência*. Campinas: Editora da Unicamp, 2002, p. 378-410.
49. Não se pode ignorar o contexto dessa decisão: como citado anteriormente, foi o ano em que os Estados Unidos aprovaram uma das legislações mais liberais de acesso à informação à época.
50. INTERNATIONAL COUNCIL ON ARCHIVES. *Actes de la dixième conférence internationale de la table ronde des archives*. 1967, Copenhague. I. Problèmes concrets posés aux directions d'archives par les projets de libéralisation en matière de communication de documents; II. Problèmes posés aux directions d'archives par les nouveaux développements du droit d'auteur; III. Problèmes administratifs et juridiques posés par le microfilmage. Paris: Direction des Archives de France; Imprimerie municipale, 1969. 96 p.
51. STEPAN, Alfred. *Os militares: da abertura à Nova República*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986, p. 101.
52. GASPARI, Elio. *A ditadura envergonhada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.
53. BRASIL. Decreto n. 60.417, de 11 de março de 1967. Aprova o regulamento para a salvaguarda de assuntos sigilosos. *Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil*, Rio de Janeiro, 17 mar. 1967.
54. CONGRESSO BRASILEIRO DE ARQUIVOLOGIA, III, 1976, Rio de Janeiro. *Anais*. Rio de Janeiro: Associação dos Arquivistas Brasileiros, 1979, p. 60.
55. BRASIL. Decreto n. 79. 099, de 6 de janeiro de 1977. Aprova o regulamento para salvaguarda de assuntos sigilosos. Grifo meu.
56. COUETOUX, Michel. La justice et les fonctions sociales du secret. In: _____ et al. *Figures du secret*. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble, 1981, p. 21. Grifo meu.
57. Os documentos primários coletados nos arquivos da Câmara dos Deputados relacionados aos trâmites do projeto de lei que originou a lei n. 8.159 ainda estão sendo analisados no âmbito de uma pesquisa maior sobre memória e segredo nas sociedades contemporâneas. Aqui apresentamos resultados ainda parciais.

58. CONSEIL INTERNATIONALE DES ARCHIVES. *Actes de la Vingtième Conférence Internationale de la Table Ronde des Archives: l'information et l'orientation des utilisateurs des archives*. Oslo, 1981, p. 20.
59. Idem, *ibidem*, p. 20. Como se pode observar na citação, nos anos de 1980 o ICA já associa "liberalização" do acesso a um "direito de informação" o que sugere uma mudança de perspectiva dos países-membros do ICA, inclusive a França, cuja lei de arquivos é de 1979 (uma nova lei foi aprovada naquele país em julho de 2008). Grifo meu.
60. GALEANA, Patricia. La ley de archivos y el acceso a la información. In: VILLANUEVA, Ernesto; PLA, Issa Luna. *Derecho de acceso a la información pública*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2004, p. 82-87; FREY, Klaus et al, op. cit.
61. *Diário Oficial da União*, 1 jul. 1981.
62. MARQUES, Angelica Alves da Cunha. Interlocações entre a arquivologia nacional e a internacional no delineamento da disciplina no Brasil. 2011. 441 p. Tese (Doutorado em Ciência da Informação), Universidade de Brasília, Brasília.
63. De autoria do deputado Horácio Ferraz. Ainda não identificamos os atores da sociedade civil e/ou do Arquivo Nacional que poderiam ter participado na elaboração do substitutivo.
64. Incluindo os atores nesse processo, dentre eles a Associação dos Arquivistas Brasileiros (AAB), a direção do Arquivo Nacional, os partidos políticos, OAB etc. Sabemos que o anteprojeto foi publicado no DO de 1º de julho de 1981, após ter recebido sugestões institucionais e da comunidade arquivística e que o AN teria promovido e participado de seminários e debates sobre o anteprojeto. Em 4 de outubro de 1982, foi encaminhado à Presidência da República que consultou outros (quais?) órgãos da administração, antes de enviar ao Congresso Nacional. Em um levantamento não exaustivo na imprensa da época não localizamos nenhuma matéria a respeito. O pesquisador canadense Greg Michener, em artigo no blog *Jornal das Américas* constata que a mídia brasileira não dá a atenção devida às questões relacionadas ao acesso às informações. Ver em <http://knightcenter.utexas.edu/pt-br/blog/por-que-imprensa-brasileira-nao-cobre-lei-de-acesso-informacao-analise>.
65. BRASIL. Mensagem presidencial n. 500, de 3 de dezembro de 1984. O projeto recebeu o número 4.895. Grifo meu.
66. Antes da lei de arquivos de 1979, a França já possuía uma outra lei, de 1978, que tinha como objetivo "melhorar as relações entre a Administração e o público, conhecida como lei de acesso aos documentos administrativos.
67. No momento da redação deste artigo, ainda não havíamos concluído a análise das emendas, relacionando-as ao vínculo partidário do parlamentar e às respectivas justificativas. As emendas do Senado serão analisadas futuramente.
68. A íntegra do artigo 8: "É assegurado o direito de livre acesso e pesquisa com referência a documentos *ostensivos* de arquivos *permanentes*. Parágrafo único: Legislação especial estabelecerá normas para acesso e pesquisa relativamente a documentos *sigilosos* ou que, por sua natureza e condições, imponham restrições de consulta a *arquivos permanentes*". O que está grifado são as alterações propostas na emenda. Destacamos aqui o uso do termo "ostensivo", uma expressão típica da linguagem diplomática, o que parece indicar uma interferência do Ministério das Relações Exteriores.
69. Ainda estamos analisando as mudanças introduzidas pelas subemendas.
70. De autoria do deputado Horácio Ferraz. Ainda não identificamos os atores da sociedade civil e/ou do Arquivo Nacional que poderiam ter participado na elaboração do substitutivo.
71. A Secretaria de Assuntos Estratégicos foi criada após a extinção do SNI no governo Collor. Alguns estudiosos defendem que, na prática, ela teria assumido parte das funções daquele órgão.
72. GLEIZAL, Jean-Jacques. Le secret dans l'Etat. In: COUETOUX, Michel, op. cit., p. 79.
73. Para destacar o desafio que se colocava para os arquivos e os arquivistas, em 1998 o Arquivo Público do Distrito Federal publicou o número 1 da revista *Quadrilátero*, com o dossiê temático "Arquivos da repressão: do recolhimento ao acesso", com artigos assinados por arquivistas e historiadores das instituições públicas que haviam recolhido documentação do período da ditadura militar.
74. MIRANDA, Nilmário; TIBÚRCIO, Carlos. *Dos filhos deste solo*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999, p. 15.
75. Idem, *ibidem*, p. 18.

76. BARUCH, Marc Olivier; PESCHANSKI, Denis. Pouvoir politique et archives: question(s) d'actualité? In: CORNU, Marie; FROMAGEAU, Jérôme (dir.). *Archives et recherche: aspects juridiques et pratiques administratives*. Paris: l'Harmattan, 2003, p. 133.
77. Para maiores detalhes e análise sobre esse caso, ver: RODRIGUES, Georgete Medleg. Memória e segredo na sociedade da informação: a simbologia do caso Herzog. In: ENANCIB, Salvador, Bahia. *Anais...* Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2007. 1 CD-ROM; RODRIGUES, Georgete Medleg. Os arquivos que choram: cronologia de um debate na imprensa sobre os documentos arquivísticos do regime militar brasileiro (1964-1985). In: CONGRESO DE ARCHIVOLOGIA DEL MERCOSUR, VII, 2007, Vina del Mar, Chile, 21-24 nov. 2007.
78. LAGO, Rudolf; ANDRADE, Erica. Herzog humilhado antes de ser assassinado. *Correio Braziliense*, Brasília, 17 out. 2004.
79. Planalto estuda a divulgação de documentos da ditadura. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 23 out. 2004.
80. Nova pesquisa realizada para este artigo, no dia 20 de outubro de 2010, mostrou-se igualmente infrutífera.
81. ROUSSEFF, Dilma. A memória é nossa. *Folha de São Paulo*, 22 dez. 2005 apud HENRIQUES, Ana Claudia. *Gestão política do passado: a construção da memória do regime militar nos arquivos públicos brasileiros*. 2007. Dissertação (Mestrado), Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, Universidade de Brasília, Brasília, p. 74.
82. O texto do projeto de lei consultado está disponível em <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/656530.pdf>.
83. Loi n. 2008-696 du 15 juillet 2008 relative aux archives. Disponível em: <http://textes.droit.org/JORF/2008/07/16/0164/0002/>. Entretanto, por razões da conjuntura política internacional, essa lei manteve uma espécie de sigilo eterno para documentos permitindo conceber, construir e utilizar armas biológicas, nucleares etc.
84. Apresentamos uma comunicação sobre isso no XV Congresso Brasileiro de Arquivologia, em Goiânia, em 2008: RODRIGUES, G. M.; HOTT, D. F. M. Sigilo e segredo na administração pública brasileira: a divulgação do dossiê sobre FHC ou o desvelamento do oportunismo dos governos em relação ao acesso aos documentos públicos. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ARQUIVOLOGIA, 15, 2008, Goiânia. *Anais*. Goiânia, 2008.
85. MENDEL, Toby. *Liberdade de informação: um estudo de direito comparado*. 2. ed. rev. atual. Brasília: Unesco, 2009, p. 38-40. Grifo meu.

R E S U M O

Considerações sobre as diferentes legislações brasileiras relacionadas ao acesso aos arquivos, desde a ditadura militar de 1964 até o projeto de lei de acesso enviado ao Congresso Nacional, pelo presidente da República, em maio de 2009. A cultura do segredo e a política de acesso aos documentos públicos e às informações na tradição brasileira.

Palavras-chave: acesso aos arquivos; acesso à informação; direito de acesso; legislação de acesso.

A B S T R A C T

Considerations on the different Brazilian laws related to access to files, since the military dictatorship from 1964 until the bill for access sent to Congress by the President in May 2009. The culture of secrecy and the politics of access to public documents and information in the Brazilian tradition.

Keywords: access to archives; access to information; right of access; access legislation.

R E S U M É N

Consideraciones sobre las diferentes leyes brasileñas relacionadas con el acceso a los archivos, desde la dictadura militar establecida en 1964 hasta el proyecto de ley para el acceso enviado al Congreso por el Presidente en mayo de 2009. La cultura del secreto y la política de acceso a los documentos públicos y a la información en la tradición brasileña.

Palabras clave: acceso a archivos; acceso a información; derecho de acceso; legislación sobre acceso.