

LENTA, GRADUAL E SEGURA? A COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE E A LEI DE ACESSO A INFORMAÇÕES NA CONSTRUÇÃO DA JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO NO BRASIL

SLOW, GRADUAL AND SAFE? THE COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE AND THE LEI DE ACESSO A INFORMAÇÕES IN THE CONSTRUCTION OF TRANSITIONAL JUSTICE IN BRAZIL

VICENTE ARRUDA CÂMARA RODRIGUES | Assessor da direção-geral do Arquivo Nacional para o Centro de Referência das Lutas Políticas no Brasil (1964-1985) – Memórias Reveladas. Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Direito da FND/UFRJ e membro do grupo de pesquisa do CNPq Trabalhadores e Ditadura Civil-Militar no Brasil da PUC-Rio.

RESUMO

O artigo se insere no debate sobre a justiça de transição buscando investigar as peculiaridades que conformam a experiência brasileira. Para tanto, parte da contextualização histórica do regime militar estabelecido em 1964, identificando a justiça de transição como um novo campo de estudo que pretende o enfrentamento de um legado de violações dos direitos humanos. Traça um panorama do lento desenvolvimento da justiça de transição no país e realiza uma reflexão sobre o papel da Comissão Nacional da Verdade e da Lei de Acesso a Informações nesse processo.

Palavras-chave: justiça de transição; regime militar brasileiro; Comissão Nacional da Verdade; Lei de Acesso a Informações.

ABSTRACT

This article aims to contribute to the debate about the transitional justice in Brazil, investigating some peculiar aspects that shapes the Brazilian experience. To this end, it seeks to promote a historical analysis of the Brazilian military regime (1964-1985) identifying transitional justice as a new field of study that aims to deal with a legacy of human rights violations. It draws a panorama of the slow development of transitional justice in Brazil and focuses on the discussion about two recently created mechanisms: the Comissão Nacional da Verdade and the Lei de Acesso a Informações.

Keywords: transitional justice; Brazilian military regime; Comissão Nacional da Verdade; Lei de Acesso a Informações.

RESUMEN

Este artículo tiene por objetivo contribuir al debate sobre la justicia de transición en Brasil mirando, en esa dirección, investigar las peculiaridades que caracterizan la experiencia brasileña. Por tanto, parte de la contextualización histórica del régimen militar establecido en 1964, identificando la justicia de transición como un nuevo campo de estudio que tiene como objetivo hacer frente a un legado de violaciones de los derechos humanos. Diseña un panorama del lento desarrollo de la justicia de transición en Brasil y, hace una reflexión sobre el papel de la Comissão Nacional da Verdade y de la Lei de Acesso a Informações en este proceso.

Palabras clave: justicia de transición; régimen militar brasileño; Comissão Nacional da Verdade; Lei de Acesso a Informações.

O Brasil, como outros países da América do Sul, e em especial do Cone Sul, passou pela experiência de um regime ditatorial na segunda metade do século XX. No caso brasileiro, ela foi imposta ao país entre 1964 e 1985, tempo de violações sistemáticas e maciças dos direitos humanos,¹ de negação de valores democráticos e de arbítrio do Estado. Em 1961, assumiu a presidência da República o político conservador Jânio Quadros, cujo governo foi breve e errático, tanto do ponto de vista interno quanto de sua política externa (Markun; Hamilton, 2001). Em seu lugar, e após um conturbado processo político no qual sua posse chegou a ser impedida temporariamente por setores das Forças Armadas brasileiras, assumiu o então vice-presidente,² João Goulart (1961-1964), popularmente conhecido como Jango.

Com o objetivo de fortalecer o seu governo e promover uma agenda política reformista, Jango realizou um grande comício, em 13 de março de 1964, na Central do Brasil, na cidade do Rio de Janeiro, que ficaria conhecido como o Comício das Reformas de Base, quando anunciou a adoção de uma série de ações e projetos que levariam a mudanças radicais nas estruturas agrária, econômica e educacional do Brasil, sem, contudo, afastar o país do marco legal e democrático. Essas reformas jamais seriam realizadas, pois, em 31 de março de 1964, deu-se o golpe de Estado que selou o fim do governo Jango. Por outro lado, o golpe militar³ teve como resultado mais do que a derrubada do presidente, levando ao estabelecimento, em 1º de abril daquele ano, de um “governo revolucionário” comandado por uma junta militar, e à demolição do sistema constitucional democrático estabelecido após o fim do Estado Novo (1937-1945).

Mal havia se instalado no Palácio do Planalto, a junta militar decretou o ato institucional n. 1 (AI-1), primeiro de uma série de seis normativas que buscavam institucionalizar a “legalidade autoritária do regime”. Com apenas onze artigos, o AI-1 conferiu ao Executivo federal o poder de alterar a Constituição e cassar mandatos legislativos e direitos políticos, e de demitir, colocar em disponibilidade ou aposentar compulsoriamente adversários do regime “revolucionário”, sem “apreciação judicial desses casos”. Estabeleceu, ainda, eleições indiretas para a presidência da República. Portanto, embora a Constituição de 1946 tenha sido substituída oficialmente apenas em 1967, ela não possuía, de fato, eficácia, pois foi mutilada pelos atos institucionais do regime militar. Ao AI-1 sucederam-se outros cinco atos institucionais, entre eles o especialmente mal-afamado AI-5 (1968), que determinou o fechamento do Congresso Nacional e inaugurou o período mais brutal da repressão política no

1 A expressão “direitos humanos” é aqui compreendida como um conjunto de direitos historicamente construídos e aplicáveis a todos os seres humanos. Isto é, representa posições jurídicas ativas de direitos comuns a todas as pessoas, pelo simples fato de serem humanas (Comparato, 2010).

2 De acordo com o artigo 81 da Constituição brasileira, de 18 de setembro de 1946, o presidente e o vice-presidente da República deveriam ser eleitos simultaneamente, mas não precisavam pertencer ao mesmo partido ou coligação.

3 Referimo-nos ao golpe, e à própria ditadura, como “militar”, e não como “civil-militar”, por compreendermos que a caracterização “militar” não exclui outras análises e denota o predomínio das Forças Armadas na política nacional no período 1964-1985. Contudo, é preciso considerar, como esclarece Silva (2003, p. 271), as “íntimas e complementares relações entre empresários e militares na conspiração contra o regime constitucional no Brasil”.

Brasil, caracterizado pelos “desaparecimentos” forçados, assassinatos e tortura generalizada ocorridos nos aparelhos policiais, oficiais e extraoficiais, do Estado.

Por outro lado, o período da ditadura militar também demarcou, na lógica do sistema capitalista de produção, uma fase de grandes transformações na economia do Brasil, de modernização da indústria e dos serviços, de concentração de renda, de abertura ao capital estrangeiro e do endividamento externo. Nesse sentido, a ditadura militar brasileira deve ser compreendida no contexto dos regimes autoritários implantados na América do Sul na segunda metade do século XX. Os Estados Unidos, a pretexto de proteger os demais países americanos da “infiltração comunista” financiada pela União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), e de evitar, assim, o surgimento de “outras Cubas”,⁴ apoiou, direta ou indiretamente, golpes militares como os que aconteceram no Paraguai em 1954, no Brasil em 1964, no Chile em 1973 e na Argentina em 1976.

Os regimes repressivos sul-americanos chegaram ao fim, um após o outro, quando as condições políticas e econômicas que os sustentavam interna e externamente deixaram de existir. Nesse processo, desempenharam papel importante as alterações na geopolítica que levaram ao término da Guerra Fria (1991), bem como fatores nacionais peculiares, como, por exemplo, a derrota da Argentina na chamada “Guerra das Malvinas”⁵ ou o processo “negociado”⁶ de abertura política no Brasil, que levou a uma transição “lenta, gradual e segura”, como pretendia o então presidente general, Ernesto Geisel (1974-1979).

As transições políticas em direção a regimes democráticos, no Brasil e em outros países do Cone Sul, foram demarcadas, principalmente, pelas décadas de 1980 e 1990, com a passagem do poder para presidentes eleitos pelo voto popular, a adoção de novas leis e até de novas Constituições nacionais, fortemente influenciadas pela temática dos direitos humanos. Contudo, restava – e ainda resta – resolver determinadas questões fundamentais, um “mal-estar”, por assim dizer, das novas democracias, inclusive no Brasil, que poderia ser expresso por perguntas bastante diretas. Como conhecer e enfrentar o legado das graves violações dos direitos humanos praticadas nos períodos repressivos? Como fazer justiça às vítimas de tortura e aos familiares de desaparecidos políticos? Como e quando responsabilizar os perpetradores de violações dos direitos humanos? E, principalmente, como evitar que essas atrocidades voltem a ocorrer?

4 Em 1959, o Movimento 26 de Julho (M-26-7), liderado por Fidel Castro, derrubou o ditador cubano Fulgêncio Batista (1952-1959). Posteriormente, em 1960, o caráter socialista da revolução cubana tornou-se evidente. Os Estados Unidos reagiram decretando o bloqueio econômico contra Cuba (1960) e rompendo relações diplomáticas com o país (1961), situação que perdura até hoje.

5 Conflito armado que contrapôs a Argentina à Inglaterra, em 1982, pela soberania das Ilhas Malvinas. Iniciado pela Argentina, é visto hoje como uma tentativa de garantir a sobrevida do regime militar naquele país. Mas ocorreu precisamente o contrário: com a derrota, a ditadura caiu no ano seguinte.

6 Na verdade, a abertura política brasileira foi “controlada”, isto é, arquitetada de modo a evitar que perpetradores de violações de direitos humanos fossem responsabilizados. Da mesma forma, a “decisão pela ‘abertura lenta, gradual e segura’ no Brasil não impediu que parte da comunidade de informações persistisse na vigilância diária e sistemática de pessoas que faziam oposição ao regime civil-militar” (Resende, 2013).

A rigor, o campo da justiça de transição não possui respostas prontas para essas perguntas. Contudo, por intermédio de determinados mecanismos e estratégias, pretende-se que ele ofereça caminhos para que seja possível respondê-las. No Brasil, a justiça de transição encerra determinados desafios, tendo em vista a notória permanência da tortura como prática sistemática, bem como de execuções extrajudiciais operadas pelo aparelho repressivo do Estado brasileiro, elementos que apontam para uma transição inconclusa. É nesse contexto, portanto, que buscaremos discutir e caracterizar a experiência brasileira no campo da justiça de transição, destacando o papel da nova Lei de Acesso a Informações e da Comissão Nacional da Verdade.

JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO COMO NOVO CAMPO DOS DIREITOS HUMANOS

De acordo com Call (2004, p.101), uma das mais dramáticas transformações da política global nos últimos anos deu-se com o surgimento de um novo campo de estudos na área dos direitos humanos, denominado justiça de transição. Sua relevância pode ser explicada, a princípio, porque diversos países possuíram, em anos recentes, “sociedades de transição” – inclusive o Brasil, após 1985, com o fim do regime militar. Por outro lado, ao contrário do que ocorre atualmente no país, muitas dessas sociedades assistiram à responsabilização judicial de perpetradores de violações dos direitos humanos, implicando novas demandas ao campo do direito.

O conceito de justiça de transição emergiu, internacionalmente, a partir de análises sobre contextos nacionais de transição política em sociedades que experimentaram violações maciças dos direitos humanos na segunda metade do século XX. Podemos citar como exemplo a Argentina, que, em 1983, criou a Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (Conadep) com o objetivo de esclarecer os desaparecimentos forçados durante a ditadura militar de 1976-1983,⁷ e a África do Sul, no processo de transição deflagrado com a queda do regime de *apartheid*.⁸

De acordo com Van Zyl (2011, p. 48), desde a década de 1990, a justiça de transição tem se desenvolvido, na área dos direitos humanos, sob dois aspectos importantes. Em primeiro lugar, ela deixou de ser uma “aspiração do imaginário” para representar “a expressão de obrigações legais vinculantes”, a partir do seu progressivo reconhecimento por parte de tribunais nacionais e de sua positivação na ordem internacional. Em segundo lugar, tem-se destacado sua participação no processo democrático em diversos lugares, em especial na América Latina, África e Ásia. Nesse sentido, entendemos a justiça de transição como:

7 A ditadura argentina de 1976 se autodenominava Proceso de Reorganización Nacional e foi, comprovadamente, responsável pelo desaparecimento de dezenas de milhares de pessoas, conforme apontado no relatório final da Conadep (1984).

8 Em africâner, “separação”, referindo-se à política oficial de segregação racial adotada, entre 1948 e 1994, pelo governo de minoria branca da África do Sul.

Ampla espectro de processos e mecanismos utilizados pela sociedade para que esta chegue a um determinado acordo sobre violações de direitos humanos ocorridas no passado, de forma a garantir a responsabilização dos culpados, promover a justiça e alcançar a reconciliação. Isso pode incluir tanto mecanismos judiciais como extrajudiciais, com diferentes níveis de participação da comunidade internacional [...] (ONU, 2004, p. 4).

Com base nessa definição, Soares (2010) define justiça de transição como:

[...] conjunto de abordagens, mecanismos (judiciais e não judiciais) e estratégias utilizados para enfrentar o legado de violência em massa do passado, atribuir responsabilidades, exigir a efetividade do direito à memória e à verdade, fortalecer as instituições com valores democráticos e para garantir a não repetição das atrocidades.

Por seu turno, Teitel (2011, p. 135), ao propor uma “genealogia” da justiça de transição, defende que ela pode ser definida como “a concepção de justiça associada a períodos de mudança política, caracterizados por respostas no âmbito jurídico que têm por objetivo enfrentar os crimes cometidos por regimes opressores do passado”. Esta definição pouco difere da proposta por Van Zyl (2011, p. 47), segundo a qual a justiça de transição é “o esforço para a construção da paz sustentável após um período de conflito, violência em massa ou violação sistemática dos direitos humanos”.

A partir desses conceitos, pode-se concluir que a justiça de transição não é uma justiça especializada ou temática,⁹ com competência exclusiva para tratar de casos que envolvam violações maciças de direitos humanos. Antes trata-se de um conjunto de “processos e mecanismos” utilizados em períodos de mudança política para enfrentar um legado histórico de violações de direitos humanos. Nessa direção, Mezarobba (2009, p. 37) afirma que esses “mecanismos, abordagens e estratégias” consistem em iniciativas como:

[...] processar criminosos; estabelecer comissões de verdade e outras formas de investigação a respeito do passado; esforços de reconciliação em sociedades fraturadas; desenvolvimento de programas de reparação para aqueles que foram mais afetados pela violência ou abusos; iniciativas de memória e lembrança em torno das vítimas; e a reforma de um amplo espectro de instituições públicas abusivas (como os serviços de segurança, policial ou militar).

Por outro lado, a análise dos bens jurídicos tutelados por esses mecanismos permite identificar certas dimensões específicas da justiça de transição, relacionadas aos objetivos que se pretende alcançar. Como exemplo do que foi dito, as ações penais que visam à iden-

9 Nesse sentido, a justiça de transição não se assemelha, por exemplo, à Justiça Eleitoral ou à Justiça Militar, que são especializadas em determinados temas.

tificação e responsabilização de torturadores estão, normalmente, vinculadas à dimensão “punitiva”, no sentido mais comum de identificação e responsabilização criminal de culpados, ao passo que as iniciativas voltadas à reconciliação nacional estão ligadas à dimensão “restaurativa”, isto é, de restauração da paz social rompida.

Além disso, conforme Zallaquett (1989, p. 26), a experiência internacional vem demonstrando que as situações de transição política são uma nova área da prática dos direitos humanos, apresentando “algumas questões éticas, legais e práticas complexas – questões que ninguém está em posição de responder ainda”. Isto é, a justiça de transição suscita desafios substantivos quanto à demonstração do binômio validade/utilidade para sociedades recém-saídas de períodos de conflagração interna ou externa. Se, por um lado, ações voltadas à punição de perpetradores de violações de direitos humanos podem ser instrumentos de justiça, não é sempre que as condições políticas permitem que elas sejam aplicadas.

Nesta discussão, interessa-nos, sobretudo, ressaltar que as chamadas comissões da verdade, bem como as iniciativas para abertura de arquivos de polícia política, estão, também, diretamente vinculadas à dimensão “preventiva”, de promoção do direito à memória e à verdade, no sentido de garantir, em primeiro lugar, que a verdade sobre as violações sistemáticas dos direitos humanos venha à tona e, em segundo, que os acontecimentos relacionados a essas violações não sejam esquecidos nem repetidos, o que pressupõe a adoção de uma série de medidas destinadas à preservação dessa memória.

A LENTA CONSTRUÇÃO DA JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO NO BRASIL

No Brasil, os primeiros mecanismos de justiça de transição foram criados entre 1995 e 2005, e apresentavam caráter reparatório e investigativo. São exemplos desses mecanismos a Comissão de Mortos e Desaparecidos Políticos, prevista pela lei n. 9.140, de 4 de dezembro de 1995, e instituída pelo decreto sem número de 18 de dezembro de 1995, e a Comissão de Anistia, estabelecida pela lei n. 10.559, de 13 de novembro de 2002, que regulamentou o artigo 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), garantindo o direito de reparação àqueles que, no período de 18 de setembro de 1946 a 5 de outubro de 1988, sofreram violações de direitos por motivação política.

Contudo, somente entre 2009 e 2012 o Estado brasileiro estabeleceu mecanismos dedicados especificamente a promover o direito à memória e à verdade, com a criação do Centro de Referência das Lutas Políticas no Brasil (1964-1985) – Memórias Reveladas (portaria n. 204, de 13 de maio de 2009, da ministra chefe da Casa Civil) e a aprovação das leis n. 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso a Informações), e n. 12.528, da mesma data, que instituiu a Comissão Nacional da Verdade.

Portanto, se o debate público sobre a justiça de transição em geral é recente, a discussão sobre o direito à memória e à verdade é ainda mais contemporânea, e, como tal, suscetível a certo grau de imprecisão. Por outro lado, tendo em vista que, no Brasil, a responsabilização de perpetradores de violações dos direitos humanos durante o regime militar (1964-1985) ainda é uma impossibilidade, como veremos adiante, as ações voltadas especificamente

para a recuperação de fatos históricos relevantes e para a (re)construção da memória sobre a história recente do país devem ser ressaltadas neste momento.

Entre os antecedentes do processo que culminou na criação da Comissão Nacional da Verdade e na promulgação da Lei de Acesso a Informações, está a Lei da Anistia (lei n. 6.683, de 28 de agosto de 1979), que determina, no seu primeiro artigo, que será concedida anistia política “a todos quantos, no período compreendido entre 2 de setembro de 1961 e 15 de agosto de 1979, tivessem cometido crimes políticos ou conexos com este”, além de crimes eleitorais, e aos que tiveram seus direitos políticos suspensos, aos servidores públicos e aos dirigentes e representantes sindicais que foram punidos com fundamento em atos institucionais e complementares. Apesar de sua importância histórica, a lei não representou a consagração das teses defendidas pelo movimento popular pela anistia, que propugnava uma anistia “ampla, geral e irrestrita”. De fato, o seu artigo 2º excluiu da anistia aqueles que tivessem tomado a via da ação armada contra o regime ditatorial, retirando da possibilidade de anistia os “condenados pela prática de crimes de terrorismo, assalto, sequestro e atentado pessoal”. No entanto, como aponta Sales (2009, p. 27):

A aprovação da lei 6.683, no dia 28 de agosto de 1979, que oficializou a anistia brasileira para os crimes praticados durante o período ditatorial, não significou o final das lutas de setores da sociedade civil pela redemocratização. Aprovada sob forte crítica do principal movimento organizado em prol da anistia, os Comitês Brasileiros pela Anistia (CBAs), essa lei nunca conseguiu aplacar as divergências em torno da forma como deveria ser o acerto de contas da sociedade com o seu passado ditatorial. Ao anistiar, ao mesmo tempo, torturadores e torturados, a lei abriu fissuras na sociedade que até hoje não foram fechadas.

Em sentido oposto, a Constituição Federal de 1988 trouxe inegável avanço para o desenvolvimento da justiça de transição no Brasil. Ainda hoje, o artigo 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias tem sido utilizado como fundamento legal na maioria das ações de reparação pelo governo brasileiro.¹⁰ Esse dispositivo ampliou o leque de destinatários da anistia, principalmente ao deixar de fazer distinção entre aqueles que resistiram dentro da legalidade autoritária do período do regime militar e aqueles que, ao contrário, tomaram o caminho das armas, como os militantes de grupos clandestinos de oposição à ditadura.¹¹

10 De acordo com o artigo 8º do ADCT: “É concedida anistia aos que, no período de 18 de setembro de 1946 até a data da promulgação da Constituição, foram atingidos, em decorrência de motivação exclusivamente política, por atos de exceção, institucionais ou complementares, aos que foram abrangidos pelo decreto legislativo n. 18, de 15 de dezembro de 1961, e aos atingidos pelo decreto-lei n. 864, de 12 de setembro de 1969, asseguradas as promoções, na inatividade, ao cargo, emprego, posto ou graduação a que teriam direito se estivessem em serviço ativo, obedecidos os prazos de permanência em atividade previstos nas leis e regulamentos vigentes, respeitadas as características e peculiaridades das carreiras dos servidores públicos civis e militares e observados os respectivos regimes jurídicos.”

11 São exemplos desses grupos a Ação Libertadora Nacional (ALN), Ação Popular (AP), Comando de Libertação Nacional (Colina), Vanguarda Armada Revolucionária Palmares (VAR-Palmares) e Vanguarda Popular Revolucionária (VPR). Nenhum deles sobreviveu aos anos 1970, desarticulados pela intensa repressão do Estado ditatorial.

A promulgação da lei n. 9.140, de 4 de dezembro de 1995, pode ser considerada outro marco no processo de construção da justiça de transição “à brasileira”. Por intermédio dela, o Estado brasileiro reconheceu sua responsabilidade no desaparecimento forçado e no assassinato de opositores do regime entre 2 de setembro de 1961 e 15 de agosto de 1979. Desde então, o Estado passou a admitir que as pessoas que desapareceram sob a custódia das forças de segurança do regime militar foram, na verdade, assassinadas. Esse reconhecimento possui significativa importância moral para os familiares de desaparecidos políticos, no sentido de afirmá-los como vítimas da repressão, e não, conforme apontava o discurso oficial do regime, como “gente que simplesmente resolveu mudar de lado e fugir”.¹² É fundamental também para a sobrevivência financeira das famílias dos desaparecidos políticos, porque viabiliza a obtenção de pensões e indenizações por meio de processos administrativos ou judiciais.

No que se refere à reparação, o artigo 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias foi regulamentado pela lei n. 10.559, de 13 de novembro de 2002, estabelecendo-se o “Regime do anistiado político” (artigo 1º, caput), que implica no reconhecimento dos seguintes direitos: declaração da condição de anistiado político (artigo 1º, I); reparação econômica de caráter indenizatório, em virtude de punição ou ameaça de punição sofrida durante o período do regime militar brasileiro (II); contagem de tempo de serviço do profissional que foi compelido a se afastar de suas atividades (III); conclusão de curso para estudantes que foram obrigados a abandonar os estudos (IV); e reintegração dos servidores públicos civis e dos empregados públicos punidos por motivos políticos (V). Ainda sobre a dimensão reparatória, conforme ressaltam Abrão e Torelly (2010, p. 46):

É correta a percepção de que é a anistia brasileira – coerente com a luta histórica dos perseguidos políticos que a sustentaram – que levou a Comissão de Anistia a promover uma ‘virada hermenêutica’ nas leituras usualmente dadas à lei n. 10.559/2002: não se trata da simples reparação econômica, mas gesto de reconhecimento das perseguições aos atingidos pelos atos de exceção. Tanto é assim que, a partir de 2007, a Comissão passou a formalmente ‘pedir desculpas oficiais’ pelos erros cometidos pelo Estado substanciado no ato declaratório da anistia política.

Dessa forma, é possível avaliar que a primeira fase do desenvolvimento da justiça de transição no Brasil envolveu, principalmente, ações de reparação. Contudo, essa dimensão não se refere apenas ao aspecto financeiro, mas, também, à reparação moral ou simbólica, por meio do pedido de desculpas oficial do Estado brasileiro, além da recuperação de determinadas posições jurídicas, como a retomada de cursos acadêmicos por alunos

12 Esse discurso ainda é reproduzido, de forma agressiva, em sites e *mailing lists* de grupos virtuais de militares da reserva, como Terrorismo Nunca Mais (www.ternuma.com.br), A Verdade Sufocada (www.averdadesufocada.com) e Clube Virtual dos Militares da Reserva e Reformados da Aeronáutica (www.reservaer.com.br). Daí a importância de detalhar as violações dos direitos humanos ocorridas no período 1964-1985.

perseguidos pelo regime militar ou a reintegração de servidores públicos exonerados por motivos políticos.

UMA LEI PARA A INFORMAÇÃO

No que se refere diretamente à promoção do direito à memória e à verdade, foi preciso aguardar trinta anos após a sanção da Lei da Anistia (1979) até que fossem tomadas as primeiras ações específicas para a promoção dessa dimensão da justiça de transição, especialmente a busca por dados e fontes sobre o período da ditadura militar instalada em 1º de abril de 1964.

O Brasil, país de gigantescas proporções territoriais, possui uma ampla gama de instituições e entidades custodiadoras de acervos, de diversas naturezas e cronologias (Silva, 2008). Esses depositórios da cultura nacional (Coimbra, 2010) são fundamentais para que seja possível repensar a história contemporânea brasileira, incluindo a história do último período ditatorial. Conforme Silva (2008, p. 15):

Nas sociedades contemporâneas, o direito à memória tem sido compreendido como parte dos direitos do homem. O direito à informação, com a revolução ocorrida nos arquivos a partir da Segunda Guerra Mundial, transcendeu as fronteiras nacionais – não se trata mais de uma questão restrita à cidadania. Diante da magnitude da questão, o Estado tem o dever de zelar pela preservação e pelo compartilhamento, através da divulgação, dos conjuntos documentais que se encontram sob a sua guarda. E, ainda, procurar aquele patrimônio documental que, apesar de produzido por ele, encontra-se desconhecido da sociedade, perdido.

Nesse sentido, a justiça de transição “à brasileira”, em que pese o fato de ter se desenvolvido com excepcional atraso, conta com uma vantagem estratégica, na perspectiva dos direitos humanos, em relação a outras experiências sul-americanas, em especial as da Argentina, Chile e Uruguai.

De fato, durante os anos de 1980, intensificou-se o processo de desmantelamento de regimes políticos repressivos na América Latina, inclusive no Brasil. Com a transição democrática, os arquivos dos organismos de repressão se tornaram importantes fontes de pesquisa, como testemunhos da atuação de tais entes a serviço do Estado autoritário. As informações contidas nestes acervos demonstram as práticas que foram usadas no exercício das atividades repressivas e também servem, atualmente, como instrumento essencial para o fortalecimento de novas relações sociais e, conseqüentemente, para a consolidação do processo democrático, uma vez que “a divulgação dos arquivos da repressão tem uma inegável ressonância social e política, o que aumenta, sobremaneira, as responsabilidades das instituições arquivísticas de guarda” (Silva, 2008, p. 15). Dessa forma, o papel desses arquivos não se esgota no seu aspecto histórico. De forma mais imediata, sua importância é particularmente visível no uso de informações para subsidiar iniciativas que buscam a consecução de determinados direitos individuais ou coletivos, tais como o reconhecimento de que o

Estado brasileiro violou sistematicamente os direitos humanos de milhares de pessoas nos anos de 1964 a 1985.

O Brasil possui um volume expressivo¹³ de acervos documentais constituídos pelo Estado durante períodos autoritários. São os arquivos das polícias políticas que, desde os anos de 1910, acumularam um impressionante testemunho de como o Estado brasileiro desconstruiu seus adversários e imprimiu a marca do autoritarismo em nossa sociedade (Silva, 2008). Essa posição de destaque é evidenciada pelo volume de documentos públicos produzidos e acumulados pelos órgãos e entidades integrantes do extinto Sistema Nacional de Informações e Contrainformação (Sisni), que tinha por órgão central o também extinto Serviço Nacional de Informações (SNI). De acordo com dados do Arquivo Nacional, apenas o acervo desta instituição sobre o período do regime militar é composto por aproximadamente dezesseis milhões de páginas de documentos textuais, além de outros tipos documentais.¹⁴

O Chile, por exemplo, experimentou um regime ditatorial particularmente brutal até para os padrões sul-americanos, mas possui poucos registros identificados de fontes oficiais sobre o período de exceção (1973-1990), apesar de existirem acervos privados de organizações não governamentais e arquivos da Igreja Católica liberados para consulta, com restrições para os documentos que possam ferir a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas. O pequeno acervo de origem pública, atualmente disponível no Arquivo Nacional do Chile, foi acumulado, principalmente, a partir dos trabalhos da Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación daquele país, e o acesso a ele é regulado pelo Ministério do Interior, privilegiando tribunais, advogados e familiares de vítimas da repressão (Chile, 1991; Silva, 2012).

No Uruguai, da mesma forma, são poucos os acervos públicos sobre o período da repressão (1973-1985), ainda que exista um número significativo de documentos, como no caso chileno, provenientes de organizações não governamentais, que regulam o acesso e levam em consideração o resguardo da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas.

A Argentina, por sua vez, criou em 2003, no governo Néstor Kirchner (2003-2007), o Archivo Nacional de la Memoria, vinculado à Secretaria de Direitos Humanos e encarregada de reunir, em microfilmes e meios digitais, documentos localizados em diversas instituições do país, públicas e privadas, municipais e provinciais. Considerados em sua totalidade, esses acervos compreendem cerca de dois milhões de páginas digitalizadas, além de publicações e registros de imprensa, e estão abertos à consulta, da mesma forma que os arquivos chilenos e uruguaios, isto é, com restrição de acesso a informações que possam ferir a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas (Silva, 2012; Argentina, 2011).

13 O Brasil é detentor do maior conjunto documental de origem pública sobre a repressão política na região sul-americana (Silva, 2008).

14 De acordo com o “Relatório semestral 2013/2” do Centro de Referência das Lutas Políticas no Brasil (1964-1985) – Memórias Reveladas. Entre os outros tipos de documentos estão os microfilmados, audiovisuais e iconográficos (fotos, cartazes, gravuras etc.).

Como mostram essas experiências internacionais, o direito de acesso às informações é limitado pelo direito à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem das pessoas. No Brasil, tanto o direito à intimidade como o direito de acesso encontram-se, igualmente, reconhecidos como direitos fundamentais pelo artigo 5º da Constituição Federal de 1988.¹⁵ O inciso X estabelece que “são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação”, enquanto o inciso XXXIII determina que “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral”, ressalvadas “aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”.

Antes da aprovação da Lei de Acesso (lei n. 12.527/2011), a obtenção de informações públicas de proveniência federal, no Brasil, era regulada por dispositivos constantes na lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991 (derrogada), que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados para o país, e na lei n. 11.111, de 5 de maio de 2005 (ab-rogada), que regulamentava parte do inciso XXXIII do artigo 5º da Constituição, principalmente sobre a classificação de documentos públicos considerados ultrassecretos. Embora o decreto prevísse a prorrogação *ad aeternum* do prazo de sigilo no grau ultrassecreto, essa possibilidade foi utilizada residualmente, de modo que, para Silva (2012), o sigilo em razão da segurança da sociedade e do Estado praticamente não se afigurou, após 2005, como impeditivo para o acesso público à documentação do regime militar, até mesmo pelo decurso de prazo, isto é, muitos documentos deixaram de ser secretos ou reservados porque o prazo de classificação caducou e não foi renovado.

Contudo, quanto aos critérios para nortear o acesso aos documentos do período do regime militar que contivessem informações pessoais, a regulamentação mencionada não era de grande utilidade, pois as duas leis (n. 8.159/1991 e n. 11.111/2005) limitaram-se a reproduzir¹⁶ o texto constitucional, determinando que tanto o direito de acesso a informações, quanto o direito à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem, deveriam ser observados, sem estabelecer qualquer indicativo de como isso deveria ser feito na prática. O legislador, aliás, lembrou-se de estabelecer, na lei n. 8.159/1991, em até cem anos o prazo de sigilo para esses documentos, esquecendo-se, contudo, de definir os critérios para a fixação desse prazo e como se faria a gradação sugerida pela preposição “até”. Some-se a essa dificuldade que os conceitos de “intimidade”, “vida privada”, “honra” e “imagem”, apesar de razoavelmente bem

15 Da mesma forma, o acesso a informações e a obrigação do Estado brasileiro em proteger os registros históricos encontram-se ratificados em vários títulos da Constituição de 1988, por exemplo, nos títulos II – Dos direitos e garantias fundamentais (capítulo I – Dos direitos e deveres individuais e coletivos, art. 5º, incisos X, XIV, XXXIII, XXXIV, LX, LXXII, LXXIII); III – Da organização do Estado (capítulo II – Da União, art. 23, incisos III e IV; art. 24, inciso VII); VIII – Da ordem social (capítulo III – Da educação, da cultura e do desporto, Seção II, art. 215 e art. 216, inciso IV e parágrafos 1º e 2º).

16 O artigo 22 da lei n. 8.159/1991 assegurava “o direito de acesso pleno aos documentos públicos”, enquanto o parágrafo 1º do artigo 23 estabelecia que os documentos cuja divulgação pusesse em risco a segurança da sociedade e do Estado, bem como aqueles necessários ao resguardo da inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas eram originariamente sigilosos. A mesma dualidade pode ser encontrada nos artigos 2º e 7º da lei n. 11.111/2005.

delimitados pela doutrina jurídica, não estão descritos em lei ou regulamento, e que a lei n. 8.159/1991, por um lado, determinava que a administração pública franqueasse a consulta aos documentos públicos (art. 5º) e, por outro, ameaçava com responsabilização “penal, civil e administrativa” quem violasse o sigilo da informação (art. 6º), e não é preciso muito mais¹⁷ para caracterizar o quadro de confusão e insegurança que antecedeu a aprovação da Lei de Acesso a Informações (n. 12.527/2011).

Esse quadro de insegurança jurídica, naturalmente, não contribuiu para o estabelecimento, no Brasil, de critérios universais e homogêneos de acesso nos órgãos detentores de acervos de polícia política. No que se refere especialmente aos órgãos federais, foi somente com a nova Lei de Acesso a Informações que se instituiu, no âmbito do Poder Executivo federal, o acesso integral¹⁸ a documentos referentes aos órgãos de repressão política no período 1964-1985. Antes, ele era restrito aos próprios indivíduos retratados na documentação ou aos seus familiares, no caso de desaparecidos políticos ou pessoas mortas – e somente porque, nessas hipóteses, não se podia configurar qualquer risco de violação do direito à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem.

Não obstante essas dificuldades, a segunda metade dos anos 2000 representou também um período decisivo para o acesso aos documentos do regime militar brasileiro como mecanismo de efetivação do direito à memória e à verdade no Brasil. Um marco na história documental brasileira contemporânea foi o recolhimento ao Arquivo Nacional, em cumprimento ao disposto no decreto n. 5.584, de 18 de novembro de 2005, dos fundos documentais dos extintos Serviço Nacional de Informações (SNI); Comissão Geral de Investigações (CGI) e Conselho de Segurança Nacional (CSN), bem como de outros órgãos e entidades vinculados ao Serviço Nacional de Informações e Contrainformação (Sisni), até então custodiados pela Agência Brasileira de Inteligência (Abin). E, em 13 de maio de 2009, a portaria n. 204, da ministra de Estado chefe da Casa Civil, instituiu o Centro de Referência das Lutas Políticas no Brasil (1964-1985) – Memórias Reveladas, cuja gestão coube ao Arquivo Nacional. A exemplo do Archivo Nacional de la Memoria da Argentina, o objetivo geral do Centro de Referência é articular as diversas instituições que guardam acervos do período ditatorial.

A criação do Memórias Reveladas viabilizou a consolidação da Rede Nacional de Cooperação e Informações Arquivísticas, atualmente composta por 83 instituições e pessoas. Essa iniciativa possibilitou, pela primeira vez na área arquivística brasileira, o estabelecimento de parcerias duradouras entre instituições e entidades, públicas e privadas, assim como pessoas físicas, integradas em rede para o intercâmbio de dados, informações e representações digitais de conjuntos documentais de interesse para estudo das lutas políticas e dos movimentos sociais nos anos 1960 a 1980. De acordo com Abrão e Torelly (2010, p. 38):

17 Pode-se mencionar, ainda, que o artigo 10 do decreto n. 5.584, de 18 de novembro de 2005, determinava restrição de acesso aos documentos que se referissem “à intimidade da vida privada de pessoas”.

18 O artigo 7º da lei n. 11.111/2005 permitia acesso parcial às informações “por meio de certidão ou cópia do documento, que expurgue ou oculte a parte sobre a qual recai o disposto no inciso X do *caput* do art. 5º da Constituição Federal”.

O Centro é um polo catalisador de informações existentes nos acervos documentais dessas instituições e pessoas. Parte da ‘verdade da repressão’ – que permite uma parte do acesso à verdade – e que está registrada em documentos oficiais do regime militar já disponíveis no Memórias Reveladas, documentos estes eivados de uma linguagem ideológica e, por evidência, de registros que desconstroem os fatos e simulam versões justificadores dos atos de violações generalizadas aos direitos humanos.

Contudo, essa iniciativa do governo federal brasileiro foi criticada por parte dos historiadores e das associações de vítimas e de familiares de desaparecidos políticos, em virtude, principalmente, das referidas restrições legais impostas pela lei n. 8.159/91 e n. 11.111/2005. De acordo com a historiadora Jessie Jane Vieira de Souza (2010), ex-presidente da Comissão de Altos Estudos do Memórias Reveladas,¹⁹

A atual polêmica, gerada em torno do Projeto Memória Reveladas, centra-se nestas questões. De um lado, aqueles que entendem que o acesso às informações contidas na documentação produzida pela polícias políticas já foi desclassificada e, portanto, deve ser acessível à cidadania. Para estes, os acervos que se encontram no âmbito do Projeto Memórias Reveladas devem adotar um mesmo critério de acesso, isto é, que seja elaborado um termo de responsabilidade no qual todo cidadão que queira acessá-los se comprometa a não utilizar as informações ali contidas para denegrir a imagem de pessoas sob pena de responderem judicialmente por tal ato [...]. Todavia, os operadores dos arquivos, os burocratas tratados na dimensão webberiana, se sentem ameaçados na sua atividade porque entendem que esta documentação contém verdades que devem ser mantidas sob sigilo. Acreditam que estes fundos documentais trazem informações que podem macular a imagem de pessoas ou podem revelar segredos que, se expostos, podem gerar processos na justiça contra eles, os funcionários dos arquivos. Para estes profissionais enquanto o Congresso Nacional não votar uma ampla lei de acesso esta documentação só pode ser acessada por aqueles que comprovaram titularidade.

Contudo, o sigilo em decorrência da preservação da segurança da sociedade e do Estado não se confunde com a restrição de acesso em virtude de proteção à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem. Dessa forma, é possível que um documento desclassificado por não oferecer risco para a segurança sofra, porém, restrição de acesso em virtude da proteção à

¹⁹ De acordo com a portaria n. 17, de 12 de fevereiro de 2010, do diretor-geral do Arquivo Nacional, a estrutura administrativa do Memórias Reveladas compreende, além da coordenação-geral exercida pela instituição, dois órgãos de apoio: a Comissão de Altos Estudos, formada por especialistas e pesquisadores, e o Conselho Consultivo, composto de representantes de ministérios, como o da Justiça, de associações profissionais, como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), de associações de pesquisa, como a Associação Nacional de História (Anpuh), e da rede de parceiros do Memórias Reveladas, como o Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro e o Grupo Tortura Nunca Mais de São Paulo.

intimidade. Conforme aponta a melhor doutrina sobre o assunto, não são somente “verdades” que podem ferir a honra ou violar a intimidade, mas, principalmente, mentiras – construídas e propagadas por um Estado que buscava não só a desconstrução individual de seus adversários, como também, principalmente, a desconstrução social de sua imagem pública.

De qualquer forma, prevaleceu a posição dos arquivos públicos e a Lei de Acesso modificou amplamente o panorama legal da informação pública no Brasil, solucionando, de modo geral, a aparente contradição entre a proteção do direito à intimidade e o reconhecimento da importância do acesso a informações contidas em documentos públicos do período da ditadura militar. Atualmente, o direito à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem de pessoas será limitado nas seguintes hipóteses: a) ações voltadas à recuperação de fatos históricos da maior relevância;²⁰ e b) informações sobre condutas que impliquem violação dos direitos humanos praticada por agentes públicos ou a mando de autoridades públicas. Por outro lado, a Lei de Acesso modificou os prazos de classificação da informação sigilosa, não admitindo o “sigilo eterno das informações” por meio de sucessivas renovações da classificação de sigilo, como era possível no modelo anterior, e também reduziu os graus e prazos de classificação.²¹

Apesar dos grandes avanços obtidos com a Lei, permanecem desafios para o acesso à informação produzida ou acumulada pelo Estado brasileiro no período 1964-1985, que podem ser reunidos em dois aspectos principais: o “desaparecimento” de acervos do Sistema Nacional de Informações e Contrainformação (Sisni) e a ausência de tratamento arquivístico adequado de diversos acervos públicos e privados de interesse para a reconstrução da memória histórica, não permitindo a conservação dos documentos nem a difusão das informações neles contidas.

Conforme indicado por Ishaq e Franco (2008, p. 36), dos 249 órgãos identificados como componentes desse sistema, apenas 15% tiveram seus acervos recolhidos ao Arquivo Nacional. Ainda que outros recolhimentos tenham sido registrados após 2008, sobretudo entre 2011 e 2013, elevando esse percentual para aproximadamente 20%,²² a maioria dos conjuntos documentais do Sisni ainda não foi localizada, inclusive os acervos do CIE, Cenimar e a

20 A princípio, poderia haver grande dificuldade para delimitar esse conceito, mas, na prática, a caracterização dos acervos do regime militar como relacionados a “fatos históricos da maior relevância” não representou maiores desafios. Em 2010, a Unesco nominou como “patrimônio mundial da humanidade” os acervos do Sisni e dos Departamentos de Ordem Política e Social (Dops) já localizados no país.

21 No grau “ultrassegredo”, o prazo máximo passou de 30 para 25 anos, e no “segredo”, de 20 para 15 anos, enquanto que no grau “reservado” foi mantido em 5 anos. O grau “confidencial”, que tinha prazo máximo de 10 anos, deixou de existir.

22 Grande parte dos novos recolhimentos decorrem da iniciativa do Ministério da Justiça, por intermédio do Arquivo Nacional, que solicitou a todos os órgãos do governo federal que realizassem buscas por documentos do período de 1964-1985, sobretudo de órgãos do extinto Sisni. Entre os acervos recolhidos, destaca-se o da Divisão de Informações da Petrobras, tanto pelo volume (131.277 microfichas, 426 rolos de microfilmes e 132 cm de documentos textuais), como por representar um testemunho da repressão praticada contra a categoria dos trabalhadores petroleiros.

maior parte do acervo²³ do Cisa, que, em tese, poderiam conter informações importantes sobre desaparecimentos forçados e outras violações de direitos humanos. Se considerarmos os conjuntos documentais que, apesar de identificados, ainda não tiveram tratamento arquivístico que permitisse a ampla difusão de informações, concluiremos que existe um rico patrimônio documental sobre o período da ditadura militar a ser prospectado no Brasil.

Nesse sentido, o estabelecimento da Comissão Nacional da Verdade representou, e talvez ainda represente, uma oportunidade ímpar para localizar importantes registros da repressão política no Brasil e favorecer a alocação de recursos necessários ao tratamento arquivístico de acervos já identificados, mas que permanecem inacessíveis.²⁴ Será lamentável se nenhuma pista sobre o destino da documentação dos centros de inteligência das Forças Armadas for encontrada até o término das atividades da Comissão.

A COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE

As denominadas comissões da verdade são órgãos oficiais e temporários estabelecidos por um Estado para investigar violações dos direitos humanos que ocorreram em determinado período histórico. Normalmente, são criadas em situações de pós-conflito, interno ou externo, embora a doutrina internacional admita a possibilidade de serem instituídas até durante os conflitos. Conforme Hayner (2006, p. 295):

De forma típica, esses órgãos são montados por um período curto de tempo – de um a três anos em média – e podem empregar até centenas de pessoas dedicadas a tomar depoimentos, organizar audiências públicas, realizar investigações sobre determinados casos e realizar pesquisas temáticas. Algumas dessas comissões recebem poderes para intimar pessoas ou o direito de acessar documentos públicos sem aviso prévio, ao passo que outras têm que contar com a cooperação voluntária, não somente das autoridades, mas também de perpetradores de violações dos direitos humanos, sob a promessa de confidencialidade (tradução livre).

De acordo com essa definição, é possível caracterizar as comissões da verdade como uma modalidade de inquérito não judicial (extrajudicial) utilizada para revelar, retificar e sugerir encaminhamentos relacionados a informações sobre um passado de violações aos direitos humanos. Essas comissões não têm, necessariamente, o poder de intimar testemunhas

23 Em 2010, em meio a um lote de documentos de natureza administrativa da Aeronáutica, foram localizadas 189 caixas do Cisa contendo, aproximadamente, cinquenta mil documentos referentes ao período de 1964 a 1985, incluindo informações sobre Ernesto Che Guevara, Fidel Castro e Carlos Lamarca. Os documentos foram recolhidos ao Arquivo Nacional e encontram-se acessíveis, mas trata-se de uma parcela da documentação do Cisa, na qual é possível perceber que foi feita uma seleção (Silva, 2012).

24 Como iniciativas interessantes nesse sentido podemos citar o projeto subsidiado Pronac 07-6040-Memórias Reveladas (Lei Rouanet), que promoveu atividades de preservação e difusão de informações contidas em acervos dos Dops em 13 estados do Brasil, em 2009-2011, e a digitalização no Arquivo Nacional de cerca de dez milhões de páginas de documentos públicos do período, inclusive o acervo do SNI, entre 2011 e 2013.

ou apreender bens (inclusive documentos privados), mas, em alguns casos, elas trabalharam próximas a autoridades que possuíam esse poder, como, por exemplo, membros do *parquet*, compartilhando descobertas e documentos.

Nesse sentido, as comissões da verdade buscam alcançar a verdade histórica, e não exatamente a verdade judicial,²⁵ afinal, se não fosse assim, surgiriam problemas de difícil solução como a necessidade de se obedecer os curtos prazos de atuação das comissões e, ao mesmo tempo, observar os princípios do devido processo legal e do contraditório, o que exigiria reconhecer uma série de recursos e instâncias de defesa. No que se refere ao papel a ser desempenhado pelas comissões da verdade, a ONU (1997, p. 18) se posiciona da seguinte maneira:

As comissões extrajudiciais de inquérito têm a tarefa de estabelecer os fatos de tal forma que a verdade possa ser descoberta, bem como prevenir a destruição das evidências e registros sobre as violações dos direitos humanos. De forma a restaurar a dignidade de vítimas e de suas famílias, as investigações realizadas pela comissão devem ser conduzidas com o objetivo de assegurar que a verdade das vítimas seja conhecida, uma vez que anteriormente isso lhes foi negado.

Portanto, as comissões coletam testemunhos, analisam documentos e, por vezes, identificam perpetradores de violações dos direitos humanos, concluindo seus trabalhos com a produção de relatório escrito que busque apresentar as principais descobertas e identificar as causas que levaram às violações dos direitos humanos. Por outro lado, devem constar, necessariamente, recomendações para que essas violações jamais voltem a ocorrer, uma vez que o objetivo primeiro da justiça de transição é evitar a repetição das violações maciças dos direitos humanos. O relatório pode dar origem a outros produtos que favoreçam sua divulgação, como documentários para a televisão e livros.

Até a primeira década do século XXI, foram constituídas cerca de trinta comissões da verdade, sendo uma das pioneiras²⁶ a Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (Conadep), estabelecida em 1983 na Argentina pelo presidente Raúl Alfonsín (1983-1989). Essa comissão, contudo, restringiu-se aos militantes políticos desaparecidos, não investigando, por exemplo, assassinatos, torturas e detenções ilegais. Na América do Sul, além da Argentina, houve comissões da verdade no Peru, Uruguai e Chile. As experiências argentina e chilena representaram sucessos parciais e, por isso, são casos interessantes para o estudo dos limites e possibilidades das comissões da verdade como mecanismos de justiça de transição.

Na Argentina, uma democracia estável estabeleceu a Conadep, em 1983, para investigar a fundo a questão dos desaparecidos políticos, e o seu relatório final contribuiu como ele-

²⁵ Dizemos “verdade judicial” como aquela reconhecida e emanada dos órgãos do Poder Judiciário.

²⁶ A primeira experiência documentada de comissão da verdade foi a de Uganda, estabelecida, em 1979, pelo então presidente do país, Idi Amin (1971-1979), que acabou sendo derrubado do poder naquele ano.

mento informativo e probatório para procedimentos judiciais que levaram, posteriormente, à prisão de alguns dos líderes do regime militar. Sua limitação aos desaparecidos, contudo, foi duramente criticada, e o problema da justiça transicional persiste no país. A Conadep teve o prazo de oito meses para desenvolver suas atividades.

No Chile, a comissão da verdade foi estabelecida tão logo um governo democraticamente eleito assumiu o país (1990). No entanto, comissão e governo foram constantemente pressionados e ameaçados pelo ex-presidente do período ditatorial, o general Augusto Pinochet (1973-1990), àquela altura ainda comandante do Exército. O relatório da comissão permaneceu secreto por bastante tempo e seu mandato não incluía a investigação de casos de tortura que não tivessem resultado na morte das vítimas. De qualquer forma, após os trabalhos da comissão, o então presidente Patricio Aylwin (1990-1994) desculpou-se publicamente pelas violações dos direitos humanos perpetradas durante a ditadura. A comissão da verdade chilena investigou o período do governo Pinochet, tendo, para isso, o prazo de um ano.

As comissões da verdade apresentaram dinâmicas semelhantes e tinham como objetivo final a reconciliação nacional por intermédio da revelação, registro e compreensão sobre a verdade de um passado de violações e abusos aos direitos humanos. Por outro lado, em razão de especificidades nacionais e dos diferentes contextos históricos, sociais e políticos, foram também registradas diferenças marcantes nos resultados obtidos, sendo bem aceito que cada país deve configurar sua comissão a partir de suas próprias necessidades e possibilidades.

De acordo com Priscilla Hayner (2002), se bem estabelecida e administrada, uma comissão da verdade pode desempenhar um papel importante na superação de um passado de violações dos direitos humanos. Em grande parte, essa possibilidade decorre do seu caráter de iniciativa oficial, sancionada por um governo, possibilitando acesso à documentação pertinente, segurança para os membros da comissão e maior interesse da imprensa e da comunidade internacional, e facilitando, assim, a difusão de suas descobertas e recomendações. Tudo dependerá, por um lado, da vontade política e do interesse governamental em que as recomendações da comissão sejam adotadas de forma apropriada e, por outro, do próprio comprometimento da sociedade em revisitar aquele período histórico. Conforme Mezarobba (2003), embora políticas oficiais não assegurem o fortalecimento democrático de um país, a democratização depende de um amplo processo voltado para a construção de uma cidadania efetiva.

Assim, ainda que também não seja garantia de existência ou consolidação de uma democracia, exercitar a memória política, depois de um período de sistemáticas violações de direitos humanos por parte do Estado, representa os essenciais primeiros passos em direção à democracia (Mezarobba, 2003, p. 163).

De acordo com o que dissemos até aqui, pode-se afirmar que o conceito de comissão da verdade engloba seis componentes principais, a partir dos quais é possível extrair sua finalidade: (a) é um órgão de inquérito não judicial (b) estabelecido por um Estado, (c) por

um período limitado de tempo, (d) para determinar a verdade sobre violações dos direitos humanos (e) que ocorreram em determinado período histórico (f) com o objetivo de apresentar sugestões de reforma, estabelecer responsabilidades, promover a assistência às vítimas e recomendar reformas visando à não repetição das atrocidades.

Cada país cria sua comissão da verdade de acordo com suas próprias necessidades e possibilidades. Ainda assim, a posição mais comum entre os especialistas no tema²⁷ é a de defesa do direito à memória e à verdade, repudiando as reconciliações baseadas no esquecimento de horrores passados. Nesse sentido, uma comissão da verdade pode ser tão mais reveladora – e maiores serão suas chances de estabelecer a verdade possível – quanto mais estável e democrático for o ambiente político em que estiver inserida. Como ressalta Hayner (1997, p. 174):

Por sua própria natureza, as comissões da verdade são bastante adaptáveis, e podem ser criadas em, praticamente, qualquer formato ou tamanho, e adequadas a um grande número de objetivos diferentes, a depender das circunstâncias e de quem possui mais influência sobre o seu desenho e operação. Embora existam boas razões para que cada comissão da verdade tenha formato e poderes diferentes, devem, igualmente, ser obedecidos determinados critérios ou padrões para que elas possam ser consideradas esforços sérios e de boa fé, garantindo o respeito daqueles que serão afetados por suas atividades.

Nesse sentido, ainda que se reconheçam as especificidades de cada situação, é razoável estabelecer determinadas diretrizes gerais para as comissões da verdade, que compreendem aspectos como estrutura adequada, participação da sociedade, cuidados com a composição da comissão e proteção aos meios de informação e apoio político.²⁸ Dentre essas recomendações, destacamos as duas primeiras pela reflexão que podem propiciar sobre o caso brasileiro.

É fundamental a participação da sociedade, ainda que, em sua maioria, as comissões da verdade não tenham sido criadas nem com a participação do parlamento.²⁹ Estabelecer um canal de debate com o público, por meio de consultas a grupos de vítimas e organizações da sociedade civil, possibilita que elas exponham suas posições e preocupações com a composição e desenho da comissão. No Brasil, o processo de criação da Comissão foi severamente

27 Por exemplo, Hayner (1997; 2002), Ciurlizza (2009) e Logan; Garrett (2010).

28 Essas linhas gerais são apresentadas, por exemplo, no artigo “International guidelines for the creation and operation of truth commissions: a preliminary proposal” (Orientações internacionais para a criação e operação de comissões da verdade: uma proposta preliminar), de Priscilla Hayner (1997), e nas recomendações da ONU expostas, em 1997, no relatório “Questions of impunity of perpetrators of human right violations: civil and political” (Questões sobre a impunidade de perpetradores de violações dos direitos humanos), versão atualizada do relatório da ONU “Set of principles for the protection and promotion of human rights through action to combat impunity”, de 1996 (Conjunto de princípios para a proteção e promoção dos direitos humanos através de ações de combate à impunidade).

29 As comissões da verdade da Argentina, Chile e Peru, por exemplo, foram estabelecidas por decreto, ao passo que as comissões do Uruguai e do Brasil foram criadas por lei.

criticado por organizações de defesa de direitos humanos exatamente por conta da pouca participação da sociedade na sua formulação.³⁰

Da mesma forma, não basta garantir o envolvimento popular se a comissão não possuir tempo, recursos e planejamento necessários para preparar e desenvolver suas funções. A experiência internacional demonstra que algumas comissões perderam muito tempo com aspectos administrativos e logísticos, diminuindo a disponibilidade para as investigações e minando os esforços empreendidos. Parece ser esse o caso da Comissão Nacional da Verdade, conforme alguns de seus membros,³¹ tendo sido bem-vinda a prorrogação de suas atividades até dezembro de 2014.

A comissão brasileira foi criada, em 18 de novembro de 2011, para “examinar e esclarecer as graves violações de direitos humanos praticadas no período fixado no art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a fim de efetivar o direito à memória e à verdade histórica e promover a reconciliação nacional” (art. 1º). Contudo, embora tenha sido estabelecida naquele ano, foi instalada somente em maio de 2012,³² quando iniciou suas atividades.³³

A ideia de se criar no país uma comissão da verdade não é nova, mas uma demanda histórica de grupos de vítimas da ditadura e de familiares de desaparecidos políticos. No entanto, somente com a aprovação do 3º Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH 3), instituído pelo decreto n. 7.037, de 21 de dezembro de 2009, o tema seria encaminhado oficialmente pelo Estado brasileiro. O objetivo geral da Comissão Nacional da Verdade corresponde, quase palavra por palavra, ao disposto no eixo orientador VI do PNDH 3. Essa correspondência também está presente em outros dispositivos,³⁴ de modo que é razoável identificar naquele Plano uma influência notável para a criação da Comissão e o delineamento de suas funções.

O primeiro artigo da lei que criou a Comissão Nacional da Verdade remete ao artigo 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que, como dissemos, serviu de base para as iniciativas de justiça de transição no Brasil, sobretudo daquelas relacionadas a ações de reparação. Nesse sentido, a Comissão, em consonância com o disposto no ADCT, tem como

30 Em nota oficial distribuída em 29 de novembro de 2011, a presidente do Grupo Tortura Nunca Mais do Rio de Janeiro, Cecília Coimbra, afirmou que a falta de debate para a criação da Comissão Nacional da Verdade permite qualificar essa experiência como “antidemocrática e sem autonomia”, verdadeira “encenação perante a comunidade internacional”. Disponível em: <torturanuncamais-rj.org.br>. Acesso em: 12 jun. 2013.

31 De acordo com Rosa Cardoso, os grupos de trabalho da Comissão estão atrasados por problemas administrativos e pela falta de integração com organizações de familiares de vítimas da ditadura e pesquisadores do período (Entrevista com Rosa Cardoso, 2013).

32 A diferença entre a data de promulgação da lei e o efetivo exercício das atividades da Comissão Nacional da Verdade teve como justificativa exatamente a necessidade de dotá-la de estrutura adequada, bem como de permitir a escolha cuidadosa de seus membros, isto é, a Comissão não deveria sofrer com atrasos operacionais.

33 As primeiras informações dão conta de que a Comissão vem atuando, preliminarmente, no sentido de desmontar as versões oficiais apresentadas pelo Estado brasileiro sobre o desaparecimento de adversários políticos, como o ex-deputado federal Rubens Paiva. Foram realizados, até novembro de 2013, 587 depoimentos, sendo que 351 deles foram tomados em sessões públicas, inclusive com a participação de militares implicados em tortura, como é o caso do coronel da reserva Carlos Brillhante Ustra (Arruda, 2013).

34 Como, por exemplo, a determinação de que a Comissão será composta de forma pluralista (art. 2º da lei n. 12.528/2011).

missão apurar e esclarecer violações dos direitos humanos de 18 de setembro de 1946, data da Constituição democrática anterior do país, a 5 de outubro de 1988, promulgação da Carta atual, estando encarregada, então, de analisar um período de 42 anos, recorde entre as comissões da verdade do mundo.³⁵ Isso apesar de a lei n. 12.528/2011 ter qualificado essas violações e restringido o horizonte de atuação da Comissão, isto é, determinando que somente sejam apuradas as violações dos direitos humanos praticadas no “contexto da repressão política”.

Além da singularidade de ter sido estabelecida quase trinta anos após o fim do regime militar, a Comissão Nacional da Verdade ainda tinha diante de si a tarefa de vasculhar, no prazo de dois anos,³⁶ quase meio século de violações decorrentes de diferentes contextos políticos. Por isso, especialistas em direitos humanos já afirmavam, desde o início dos trabalhos, que as atividades se concentrariam, basicamente, nos governos militares estabelecidos a partir do golpe de 1964 (Medina; Medina, 2012), e isso parece ser confirmado pelo “Relatório parcial de pesquisa” (Brasil, 2013), que aborda, principalmente, os casos de tortura, assassinato e desaparecimento forçado entre 1964 e 1985. Provavelmente, o período de 1946-1964 será analisado pela Comissão no sentido de demonstrar os antecedentes que levaram ao golpe e identificar determinados traços da cultura política brasileira, como a recorrência da tortura sistemática em diferentes períodos históricos.

A Comissão Nacional da Verdade é formada por sete membros “identificados com a defesa da democracia e da institucionalidade constitucional, bem como com o respeito aos direitos humanos” (artigo 2º da lei) e esse número reduzido é complementado por assessores (artigo 9º) e, atualmente, por “pesquisadores associados”,³⁷ totalizando, aproximadamente, noventa pessoas.³⁸ O apoio administrativo e técnico é feito pela Casa Civil da Presidência da República, que também é responsável pelo financiamento das atividades (artigo 9º). Sua composição recebeu críticas da Anpuh por não ter como membro nenhum historiador profissional,³⁹ con-

35 Em comparação com as comissões da verdade estudadas por Hayner (2006), a brasileira tem o mais longo mandato, seguida pela da Guatemala (1958-1994) e de Gana (1957-1993).

36 O artigo 11 da lei n. 12.528/2011 diz que: “A Comissão Nacional da Verdade terá prazo de 2 (dois) anos, contado da data de sua instalação, para a conclusão dos trabalhos, devendo apresentar, ao final, relatório circunstanciado contendo as atividades realizadas, os fatos examinados, as conclusões e recomendações”. Dessa forma, a princípio, não foi prevista a possibilidade de prorrogação do seu mandato, embora os trabalhos tenham sido prorrogados até 16 de dezembro de 2014 (medida provisória n. 632, de 2013).

37 Não foi prevista essa função na lei n. 12.528/2011.

38 Segundo dados publicados, em outubro de 2012, no portal da Comissão, até 1º de setembro daquele ano ela dispunha de uma equipe de cinquenta pessoas. Em novembro de 2013, esse número já tinha crescido para 87 integrantes, sendo 37 assessores, 7 consultores contratados via Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), 23 pesquisadores pela Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa (Fundep) da UFMG, além de 12 estagiários (Arruda, 2013).

39 A Comissão Nacional da Verdade foi composta, originalmente, pelo ex-procurador-geral da República Cláudio Fonteles, pelo vice-presidente do Superior Tribunal de Justiça Gilson Dipp, pelo advogado criminalista José Carlos Dias, pelo jurista José Paulo Cavalcanti Filho, pela psicanalista Maria Rita Kehl, pelo cientista político Paulo Sérgio Pinheiro e pela advogada e cientista política Rosa Maria Cardoso da Cunha. Dessa forma, de sete membros, cinco vieram do campo jurídico. Em junho de 2013, Cláudio Fonteles solicitou seu desligamento, alegando motivos pessoais, embora o gesto tenha sido interpretado como uma resposta a desentendimentos internos da Comissão. Fonteles foi substituído pelo advogado Pedro Dallari, mantendo a predominância do campo jurídico.

forme manifesto divulgado pela Associação (Anpuh, 2012). Contudo, o inciso VIII do artigo 4º da lei n. 12.528/2011 prevê a possibilidade de a Comissão “requisitar o auxílio de entidades e órgãos públicos”, isto é, coloca à sua disposição os aparatos administrativos, técnicos e científicos do Estado brasileiro, nas mais diferentes áreas, como história, antropologia forense e arquivologia. De qualquer forma, é certamente peculiar a ausência de historiadores em uma iniciativa que pretende a recuperação e esclarecimento de fatos históricos.

Quanto aos objetivos específicos da Comissão Nacional da Verdade, a lei n. 12.528/2011 determina que ela deve esclarecer os acontecimentos e circunstâncias dos casos de graves violações de direitos humanos mencionados, promover o esclarecimento circunstanciado de torturas, mortes, desaparecimentos forçados, ocultação de cadáveres e sua autoria – ainda que ocorridos no exterior – e identificar e tornar públicas “as estruturas, os locais, as instituições e as circunstâncias relacionadas à prática de violações de direitos humanos” (artigo 3º). Conclui-se, então, que a Comissão deve atuar no sentido de promover a dimensão da memória e da verdade, como meio para o estabelecimento da cultura do nunca mais, buscando evitar, assim, a repetição daquelas atrocidades. Contudo, registram-se atualmente dificuldades operacionais e de integração com setores-chave da sociedade no que se refere às violações de direitos humanos durante a ditadura militar, como, por exemplo, as organizações de familiares de desaparecidos políticos.⁴⁰

Por fim, é necessário dizer que a responsabilização criminal de perpetradores de violações de direitos humanos encontra-se, por hora, ausente do horizonte de atuação da Comissão Nacional da Verdade, sobretudo após o julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 153/2010⁴¹ ter avalizado uma interpretação da Lei da Anistia (lei n. 6.683, de 28 de agosto de 1979) que impede a atribuição de responsabilidade por essas violações no período de 1964-1985. Aliás, o próprio artigo 9º da lei que criou a Comissão determina a observância às disposições da Lei da Anistia, e, se a lei que estabeleceu a Comissão foi promulgada após o julgamento da ADPF n. 153/2010, essa definição não pode significar outra coisa que não um posicionamento contrário à responsabilização de perpetradores de violações dos direitos humanos na ditadura militar, embora isso não encerre o debate sobre o assunto.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo, buscamos demonstrar que a justiça de transição é um conjunto de mecanismos, abordagens e estratégias utilizados em períodos de mudança política para enfrentar legados históricos de violações de direitos humanos. Ou seja, falar em justiça de transição é falar em um determinado rol de ações que devem ser executadas em períodos de pós-conflito,

40 Ver matéria “Familiares de mortos e desaparecidos dão ultimato à Comissão da Verdade”, publicada, em 23 de junho de 2013, no portal da revista *Carta Capital*. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/>>. Acesso em: 12 out. 2013.

41 A ADPF n. 153/2010, foi proposta pela OAB.

visando a não repetição de atrocidades. Investigamos, principalmente, como a justiça de transição vem se desenvolvendo no Brasil desde o fim do regime militar (1964-1985) e que peculiaridades a conformam. Por isso, buscamos compreender as características que assumiu a construção da justiça de transição no Brasil pós-1985 por meio da discussão de dois mecanismos criados recentemente, a Comissão Nacional da Verdade e a nova Lei de Acesso a Informações, vinculadas diretamente à promoção do direito à memória e à verdade, compreendido como um direito transindividual de saber a verdade sobre violações de direitos humanos.

No Brasil, os primeiros mecanismos de justiça de transição foram criados entre a segunda metade dos anos 1990 e o início dos anos 2000, apresentando caráter reparatório e investigativo, embora estivessem relacionados também com a dimensão da memória e da verdade, uma vez que as ações de reparação guardam enorme simbolismo. São exemplos dessas iniciativas a Comissão de Mortos e Desaparecidos Políticos (1995) e a Comissão de Anistia (2002). Contudo, somente entre 2009 e 2011, mecanismos dedicados especificamente à promoção do direito à memória e à verdade foram estabelecidos pelo Estado brasileiro, com a criação do Centro de Referência das Lutas Políticas no Brasil – Memórias Reveladas (2009), voltado para a preservação e difusão de informações contidas em registros documentais do período do regime militar e, principalmente, com a aprovação da Lei de Acesso a Informações (2011) e o estabelecimento da Comissão Nacional da Verdade (2011).

Quanto ao acesso a informações públicas, apontamos que o Brasil é detentor do maior conjunto documental de origem governamental sobre a repressão política na região sul-americana. Daí a importância da Lei de Acesso a Informações, que veio disciplinar, adequadamente, o acesso a essa vasta documentação do período do regime militar. De fato, a Lei não só reduziu sensivelmente os prazos de classificação, como acabou com o sigilo eterno da informação, e veio resolver o dilema que contrapunha o direito de acesso ao direito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas. A Lei de Acesso determina que deve preponderar o direito de acesso às informações sempre que estiver configurado o interesse histórico ou a necessidade de esclarecer casos de violações dos direitos humanos praticadas por agentes públicos ou a seu mando. Permanece, no entanto, o enorme desafio de identificar acervos desaparecidos ou, pelo menos, descobrir quem os destruiu, bem como financiar ações para o tratamento e difusão das informações contidas nos acervos recolhidos aos arquivos públicos e privados.

Não menos importante que a Lei de Acesso a Informações, a criação da Comissão Nacional da Verdade inaugurou, no país, esse mecanismo de justiça de transição já utilizado, por exemplo, em países como Argentina, Chile e Uruguai, que, assim como o Brasil, tiveram a experiência de regimes ditatoriais na segunda metade do século XX. As comissões da verdade são, em síntese, órgãos de inquérito não judicial, estabelecidos pelo Estado e por um período limitado, para estabelecer a verdade sobre violações dos direitos humanos que ocorreram em determinado período histórico, com o objetivo de estabelecer responsabilidades, promover a assistência às vítimas e recomendar reformas visando a não repetição das atrocidades. Cada país cria sua comissão da verdade de acordo com suas necessidades

e possibilidades, mas, ainda assim, a doutrina internacional repudia reconciliações baseadas no esquecimento de horrores passados.

De forma peculiar, a Comissão Nacional da Verdade brasileira foi estabelecida quase três décadas após o regime militar e tem diante de si a tarefa de vasculhar, em prazo inferior a três anos, que se encerrará em dezembro de 2014, um período histórico correspondente a quase meio século de violações decorrentes de diferentes situações políticas. Trata-se de uma iniciativa em curso, cujos resultados parciais ainda não permitem avaliações conclusivas.

No Brasil, a responsabilização dos agentes públicos responsáveis por graves violações dos direitos humanos no período 1964-1985 permanece uma impossibilidade. Sobretudo após o Supremo Tribunal Federal, nos autos da ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 153/2010, proposta pela Ordem dos Advogados do Brasil, ter decidido que a vigência da lei n. 6.683, de 28 de agosto de 1979, denominada de Lei de Anistia, impede qualquer persecução judicial em relação a esses agentes, o que denota, mais uma vez, o sucesso da política de abertura “lenta, gradual e segura” estabelecida durante o governo de Ernesto Geisel.

Outro elemento a ser destacado é que a Comissão Nacional da Verdade iniciou suas atividades em maio de 2012, próximo à data em que passou a vigorar a Lei de Acesso a Informações. Isto é, ambas são iniciativas recentes e, com exceção de alguns dados e informações, os resultados desses mecanismos de justiça de transição ainda são largamente desconhecidos da sociedade brasileira. Contudo, já é possível indicar, com base nos elementos apresentados neste artigo, que está configurado o desafio de buscar novas fontes de informação, principalmente nos arquivos públicos e privados do país, que permitam jogar luz sobre o período de 1964-1985.

Por mais profundas que sejam as limitações do “lento, gradual e seguro” processo brasileiro de construção da justiça de transição, é necessário reconhecer os enormes avanços obtidos nos últimos anos. O estabelecimento de uma comissão da verdade e a promulgação de uma lei de acesso a informações representam oportunidades de relevo, ainda que tardias, para promover o reencontro do país com sua história recente. Cabe lutar, assim, para que o esclarecimento de casos de violações de direitos humanos por motivos políticos, bem como das estruturas que permitiram a ocorrência dessas violações, sirva para atestar o amadurecimento democrático do Brasil e para combater a recorrência de fatos semelhantes em dias atuais, de modo que nunca mais se projete sobre a sociedade brasileira a sombra de uma ditadura.

Referências bibliográficas

ABRÃO, P.; TORELLY, M. D. Justiça de transição no Brasil: a dimensão da reparação. In: SANTOS, B. de S. et al. (org.). *Repressão e memória política no contexto ibero-brasileiro: estudos sobre Brasil, Guatemala, Moçambique, Peru e Portugal*. Brasília: Comissão de Anistia, Ministério da Justiça; Portugal: Centro de Estudos Sociais; Universidade de Coimbra, 2010.

ANPUH (Associação Nacional de História). *Comissão da Verdade: entre a memória e a história*. 12 jan. 2012. Disponível em: <http://www.anpuh.org/informativo/view?id_informativo=2486>. Acesso em: 18 dez. 2012.

ARGENTINA. *Relatório anual do Archivo Nacional de la Memoria*. Buenos Aires: Secretaria de Los Derechos Humanos, 2011. Disponível em: <www.derhuman.jus.gov.ar/anm/index.html>. Acesso em: 11 out. 2012.

ARRUDA, R. Comissão já ouviu 236 depoimentos em sessões fechadas. *O Estado de São Paulo*, 9 nov. 2013. Disponível em <<http://blogs.estadao.com.br/roldao-arruda/categoria/comissao-nacional-da-verdade/>>. Acesso em: 22 jan. 2014.

BRASIL. Ato institucional n. 1, de 9 de abril de 1964.

_____. Ato institucional n. 5, de 13 dezembro de 1968.

_____. Lei n. 6.683, de 28 de agosto de 1979. Concede anistia e dá outras providências.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil (1988).

_____. Lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências.

_____. Lei n. 9.140, de 4 de dezembro de 1995. Reconhece como mortas pessoas desaparecidas em razão de participação, ou acusação de participação, em atividades políticas, no período de 2 de setembro de 1961 a 15 de agosto de 1979, e dá outras providências.

_____. Lei n. 10.536, de 14 de agosto de 2002. Altera dispositivos da lei n. 9.140, de 4 de dezembro de 1995, que reconhece como mortas pessoas desaparecidas em razão de participação, ou de acusação de participação, em atividades políticas, no período de 2 de setembro de 1961 a 15 de agosto de 1979, e dá outras providências.

_____. Lei n. 10.559, de 13 de novembro de 2002. Regulamenta o art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências.

_____. Decreto n. 4.553, de 27 de dezembro de 2002. Dispõe sobre a salvaguarda de dados, informações, documentos e materiais sigilosos de interesse da segurança da sociedade e do Estado, no âmbito da Administração Pública Federal, e dá outras providências.

_____. Lei n. 11.111, de 5 de maio de 2005. Regulamenta a parte final do disposto no inciso XXXIII do caput do art. 5º da Constituição Federal e dá outras providências.

_____. Decreto n. 5.584, de 18 de novembro de 2005. Dispõe sobre o 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).

_____. Portaria n. 204, de 13 de maio de 2009. Casa Civil da Presidência da República. Cria o Centro de Referência das Lutas Políticas no Brasil (1964-1985) – Memórias Reveladas, no âmbito do Arquivo Nacional da Casa Civil da Presidência da República.

_____. Decreto n. 7.037, de 21 de dezembro de 2009. Aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3) e dá outras providências.

_____. Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH 3). Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, 2009.

_____. Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. 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 Federal; altera a lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a lei n. 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.

_____. Decreto n. 7.724, de 18 de novembro de 2011. Regulamenta a lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição.

_____. Lei n. 12.528, de 18 de novembro de 2011. Cria a Comissão Nacional da Verdade no âmbito da Casa Civil da Presidência da República.

_____. *Relatório parcial de pesquisa*. Brasília: Comissão Nacional da Verdade, 2013. Disponível em <http://www.cnv.gov.br/images/pdf/cnv_parcial.pdf>. Acesso em: 1º set. 2013.

CALL, C. T. Is transitional justice really just? *Brown Journal of World Affairs*, Providence, EUA, summer-fall, volume XI, issue 1, p. 101-113, 2004.

CHILE. *Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación*. Santiago, 1991. Disponível em: <www.derechoschile.com/basicos/ddhhchile/rettig/english/rettigengindex1.html>. Acesso em: 11 out. 2012.

CIURLIZZA, J. *Garantías de non repetición y reformas institucionales*. Apresentação no Curso Essencial de Justiça de Transição. Rio de Janeiro; Brasília: Comissão de Anistia; Ministério da Justiça; ICTJ; PNUD/ONU, 2009.

COIMBRA, M. N. O dever de não esquecer como dever de preservar o legado histórico. In: SANTOS, B. de S. et al. (org.). *Repressão e memória política no contexto ibero-brasileiro: estudos sobre Brasil, Guatemala, Moçambique, Peru e Portugal*. Brasília: Ministério da Justiça/Comissão de Anistia; Portugal: Universidade de Coimbra/Centro de Estudos Sociais, 2010.

COMPARATO, F. K. *Afirmación histórica dos direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 2010.

CONADEP. *Report of Conadep (National Commission on the Disappearance of Persons) – 1984*. Disponível em: <http://www.desaparecidos.org/nuncamas/web/english/library/nevagain/nevagain_001.htm>. Acesso em: 19 set. 2012.

ENTREVISTA com Rosa Cardoso, coordenadora da Comissão Nacional da Verdade. *O Estado de São Paulo*, 25 jun. 2013. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,entrevista-com-rosa-cardoso-coordenadora-da-comissao-nacional-da-verdade,1046551,0.htm>>. Acesso em: 15 dez. 2013.

HAYNER, P. B. International Guidelines for the creation and operation of truth commissions. *Law and contemporary problems*, v. 59, n. 4, 1996. Disponível em <<http://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1023&context=lcpr>>. Acesso em: 22 nov. 2012.

_____. *Unspeakable Truths: facing the challenge of Truth Commissions*. Nova York: Routledge, 2002.

_____. Truth commissions: a schematic overview. *International Review of the Red Cross*, New York, v. 88, n. 862, jun. 2006.

ISHAQ, V. e FRANCO, P. E. Os acervos dos órgãos federais de segurança e informações do regime militar no Arquivo Nacional. *Acervo – Revista do Arquivo Nacional*, dossiê Arquivos do regime militar, v. 21, n. 2, jul./dez. 2008.

LOGAN, S.; GARRETT, S. A. *Truth commissions in Latin America: An analysis of truth commissions in Argentina, Brazil and Chile*. EUA: Monterey Institute of International Studies, 2010. Mimeo.

MARKUN, P.; HAMILTON, D. *1961: que as armas não falem*. São Paulo: Editora Senac, 2001.

MEDINA, S.; MEDINA, C. Investigar destino de desaparecidos políticos deve ser prioridade da Comissão da Verdade, defendem intelectuais. Entrevista a Renata Giraldo, da *Agência Brasil*, em 18 de maio de 2012. Disponível em: <agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2012-05-18/investigar-destino-de-desaparecidos-politicos-deve-ser-prioridade-da-comissao-da-verdade-defendem-int>. Acesso em: 7 fev. 2013.

MEMÓRIAS REVELADAS. *Relatório semestral 2013/2 do Centro de Referência das Lutas Políticas no Brasil (1964-1985) – Memórias Reveladas*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2013. Mimeo.

MEZAROBBA, G. O que é justiça de transição? Uma análise do conceito a partir do caso brasileiro. In: SOARES, I. V. P e SANDRA, A. S. (coord.). *Memória e verdade: a justiça de transição no Estado democrático brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

_____. *Um acerto de contas com o futuro: a anistia e suas consequências – um estudo do caso brasileiro*. 2003. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

ONU (Organização das Nações Unidas). *The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies*. Report of the Secretary-General to the Security Council. Nova York, 2004. Disponível em: <<http://www.un.org/en/ruleoflaw/index.shtml>>. Acesso em: 5 set. 2012.

_____. *Questions of Impunity of Perpetrators of Human Rights Violations*. 1997. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b00f1a124.html>>. Acesso em: 14 jan. 2012.

RESENDE, P. de A. Abertura “lenta, gradual e segura” teve repressão “ampla e irrestrita”. *Jornal da Unicamp*, Campinas, 9-15 jun. Entrevista. Disponível em <<http://www.unicamp.br/unicamp/ju/564/abertura-lenta-gradual-e-segurateve-repressao-ampla-e-irrestrita>>. Acesso em: 22 jan. 2014.

SALES, J. R. Ditadura militar, anistia e a construção da memória social. In: SILVA, H. R. K. da. *A luta pela anistia*. São Paulo: Imprensa Oficial, 2009.

SILVA, J. A. O Centro de Referência das Lutas Políticas no Brasil (1964-1985): Memórias Reveladas. *Acervo – Revista do Arquivo Nacional*, dossiê Arquivos do regime militar, v. 21, n. 2, jul./dez. 2008.

SILVA, F. C. T. da. Crise da ditadura militar e o processo de abertura política. In: FERREIRA, J.; DELGADO, L. de A. N. (org.). *O Brasil republicano*. v. 4: O tempo da ditadura. Regime militar e movimentos sociais em fins do século XX. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SOARES, I. V. Justiça de transição. In: ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO. *Dicionário de direitos humanos*. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.esmpu.gov.br/dicionario/tiki-index.php>>. Acesso em: 18 nov. 2012.

SOUZA, J. J. V. de. *Direitos humanos e o acesso às informações arquivísticas: uma polêmica em torno do Projeto Memórias Reveladas*. 2010. Disponível em <http://www.torturanuncamais-rj.org.br/jornal/gtnm_76/artigo.html>. Acesso em: 15 out. 2012.

TEITEL, R. Genealogia da justiça transicional. In: REÁTEGUI, F. (org.). *Justiça de transição: manual para a América Latina*. Brasília: Ministério da Justiça; Nova Iorque: ICTJ, 2011.

VAN ZYL, P. Promovendo a justiça transicional em sociedades pós-conflito. In: REÁTEGUI, F. (org.). *Justiça de transição: manual para a América Latina*. Brasília: Ministério da Justiça; Nova Iorque: ICTJ, 2011.

ZALLAQUETT, J. Confronting human right violations committed by former governments. In: ASPEN INSTITUTE. Justice and Society Program. *State Crimes: punishment or pardon*. Washington, 1989.

Recebido em 10/3/2014

Aprovado em 26/3/2014