



# VI Simpósio Nacional de HISTÓRIA CULTURAL

Escritas da História: Ver - Sentir - Narrar

## O DIREITO À MEMÓRIA E À INFORMAÇÃO NOS ARQUIVOS BRASILEIROS

Bianca Rihan Pinheiro Amorim\*

Situados na América Latina, observamos uma série de países em que democracias foram interrompidas por golpes de Estado, firmando no poder, por longos anos, regimes autoritários. Com as transições democráticas na região, não raro, a preocupação em como tratar os difíceis anos de exceção veio à tona: a melhor opção seria deixar de lado as velhas lembranças primando pela reconciliação nacional, ou ativar a memória dos anos traumáticos para que experiências como estas não voltassem a se repetir?<sup>1</sup> A memória que mobilizou e mobiliza lembranças e esquecimentos em relação às ditaduras latino-americanas, envolve questões de fundo ético, jurídico e, ainda, conflitos políticos que influenciam nas escolhas sobre o que cabe ser lembrado e o que, necessariamente, precisa ser esquecido.

Diferentemente de alguns outros países da América Latina, como a Argentina, onde há, inclusive, questionamentos sobre os “excessos de memória”<sup>2</sup> produzidos após o período de exceção, no Brasil, mesmo após décadas de luta, da vitória da democracia

---

\* Bianca Rihan P. Amorim é mestranda em história pela Universidade Federal Fluminense.

<sup>1</sup> FERENCZI, Thomas . Devoir de mémoire, droit à l’oubli?, Bruxelles: Editions Complexe, 2002.

<sup>2</sup> SARLO, Beatriz. Tempo Passado: cultura da memória e guinada subjetiva. São Paulo: Companhia das Letras; Belo Horizonte: UFMG, 2007.

sobre a ditadura civil-militar e a constitucionalização dos princípios fundamentais dos cidadãos, observamos a opção pela “desmemória” agravando o desrespeito a um direito fundamental: o direito à informação.

Num momento em que a política do silêncio é amplamente questionada em nosso país, com a regulamentação da vitoriosa lei de acesso à informação e a aprovação da tão esperada comissão da verdade, chamamos a atenção para a necessidade da memória, luz para o conhecimento passado e para as ações no presente e no futuro. Diante da luta pela memória, que se acirra após anos de ditadura civil-militar, e mais outras tantos de silêncios e esquecimentos, traçaremos um histórico da falta do direito à informação que imperou por aqui mesmo após a transição democrática, reiterando a importância do acesso à informação para a consolidação, o funcionamento e a preservação da democracia.

Ainda sob ditadura, o Congresso Nacional brasileiro aprovou a Lei de 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.” Sob a justificativa de anistiar crimes “conexos” aos crimes políticos, torturadores e agentes da repressão, que praticaram crimes recebendo salário como funcionários do Estado, também foram contemplados pela lei<sup>3</sup>. Deste modo, a Lei de Anistia funcionou como um mecanismo de consenso, marco da transição do regime ditatorial para uma democracia pautada pelas políticas do esquecimento. A instauração do consenso no Brasil - molde para a reconciliação nacional pós-ditadura - vem obedecendo a disposição de superar antagonismos e manter a estabilidade: a criação de uma narrativa própria da memória oficial para a transição nos explicita a tendência de se reprimir as contradições brasileiras através da redução da troca social revelando-se, então, um quadro político em que os governos administram conflitos para que nada atrapalhe o fluxo da unidade pátria, refundada sob uma “democracia de acordos”.

---

<sup>3</sup> No ano de 2010, este entendimento foi questionado pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil perante o Supremo Tribunal Federal, por meio da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 153. Porém a Corte, por maioria, decidiu que a referida Lei foi recepcionada pela Constituição atual e deve ser aplicada àqueles que cometeram crimes na qualidade de agentes do Estado durante a ditadura civil-militar.

A categoria “enquadramento de memória” proposta por Michel Pollack é bastante elucidativa para percebermos como diferentes processos e atores intervêm na formalização de uma memória oficial que se confunde, muitas vezes, com a história nacional. Contrariando análises que destacam apenas as funções positivas desempenhadas pela memória comum, em que diferentes pontos de referência como as paisagens, datas e personagens históricos, são tratados como “*indicadores empíricos da memória coletiva de um grupo, (...) que ao definir o que é comum a um grupo e o que o diferencia dos outros, fundamenta e reforça os sentimentos de pertencimento e as fronteiras socioculturais*”<sup>4</sup>, Pollack aponta para a carga de violência simbólica despendida nesses procedimentos de “enquadramento de memória”. A partir da análise dos excluídos, dos marginalizados e das minorias, Pollack ressalta a existência de tantas “memórias subterrâneas” opostas à “memória oficial”, no caso a memória nacional, discutindo “*o caráter destruidor, uniformizador e opressor da memória coletiva nacional*”<sup>5</sup>, muitas vezes estratégica para consolidação de projetos políticos. Podemos, então, recuperar David Lowenthal, que afirma que a primeira função da memória “*não é preservar o passado, mas adaptá-lo enriquecendo e manejando o presente*”<sup>6</sup>.

Segundo Elizabeth Jelin:

Em qualquer momento e lugar, é impossível encontrar uma memória, uma visão e uma interpretação únicas do passado, compartilhadas por toda uma sociedade. Podem encontrar-se momentos ou períodos históricos em que o consenso é maior, em que uma versão única da memória é mais aceita ou hegemônica, porém sempre haverá outras histórias, outras memórias e interpretações alternativas<sup>7</sup>.

Para pensarmos a construção e o debate da redemocratização no Brasil vale, então, acentuar os silêncios e esquecimentos levados a cabo para que o consenso e a coesão tivessem lugar.

---

<sup>4</sup> POLLAK, Michael. "Memória, esquecimento e silêncio". In: *Estudos Históricos*, nº 3, Rio de Janeiro, 1998. p.13.

<sup>5</sup> Ibid

<sup>6</sup> LOWENTHAL, David. “Como Conhecemos o Passado” In: Projeto História. São Paulo: PUC, 1998. p.11.

<sup>7</sup> JELIN, Elizabeth. “Memorias en Conflicto”. In Revista Puentes, Buenos Aires e Madrid, nº 1, 2000. p.3.

Ainda conforme Jelin, devemos entender, porém, que a significação dos acontecimentos do passado não se estabelece de uma vez para sempre; surgem momentos em que há espaço para que vozes dissonantes na sociedade -vazes fragmentadas e silenciadas- entrem em disputa sob os discursos e normas sociais estabelecidos. Defendemos as narrativas emergidas a público, a partir dos debates sobre a abertura de arquivos e a comissão da verdade, justamente, como um destes momentos: os diversos documentos, vozes e manifestações sociais -fragmentados e violentados durante tanto tempo- passam a interrogar o passado e o presente, traçando um caminho que vai de encontro à democracia em seu sentido lato.

O ritual institucional do consenso, que teve como carro chefe a Lei de Anistia, e mobilizou estrategicamente silêncios e esquecimentos para o “enquadramento de memórias”, estabeleceu uma prática que durante mais de vinte anos do pós-ditadura civil-militar continuam pautando os sucessivos governos - ditos democráticos - em nosso país. Nosso principal exemplo neste trabalho quanto às políticas de esquecimento se dará em torno da falta do direito à informação contida nos arquivos brasileiros, que agora, começa a ser superada, mas, de toda forma, reflete o histórico atropelamento de um direito fundamental para que, forçosamente, se construa a unidade de vozes e condutas: o encobrimento dos vestígios do passado é, então, a forma como os nossos governos e seus instrumentos da “desmemória” têm enfrentado o conflito social.

Segundo Norberto Bobbio em “A era dos Direitos” há questões, classificadas como “normas primárias”, que quando desrespeitadas, justificam o direito de resistência. Dentre estas, podemos citar o direito à informação que, conforme nos lembra Célia Maria Leite Costa, “(...) *integra a Declaração Universal dos Direitos Humanos da Assembléia Geral das Nações Unidas, assinada por diversos países em 1948, inclusive o Brasil*”<sup>8</sup>. A declaração afirma em seu texto os direitos de liberdade de expressão e opinião como fundamentais, garantindo para os cidadãos, tanto o recebimento como a transmissão de informações sem que haja quaisquer interferências.

---

<sup>8</sup> COSTA, Célia Maria. “O Direito à Informação nos arquivos Brasileiros” In: Ditadura e Democracia na América Latina, Ed FGV, 2008, p.17.

*“Nesse sentido ele é considerado fundamental ao exercício das liberdades públicas e ao desenvolvimento das democracias no mundo”<sup>9</sup>.*

Nossa constituição de 1988, batizada por Ulisses Guimarães de Constituição-Coragem é responsável pela reinauguração de um Estado de direito no Brasil, e apesar deste pressuposto, o estabelecimento dos direitos humanos continua representando um grande desafio para os governantes. Voltando à Constituição brasileira, muitos afirmam sua eficácia em revogar os entulhos autoritários que regeram por tanto tempo a vida no país, porém, esta opinião não parece procedente, visto que, o passar dos anos nos deu a conhecer inúmeras modalidades de retrocesso para a mesma. De conteúdo avançado, dentre outras prerrogativas, a Constituição Federal defende o direito à informação conforme cita no art. 5º do capítulo I, título II:

Todos têm o direito de 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, bem como à inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas.<sup>10</sup>

E ainda assegura, conforme o art. 216, o direito à informação em documentos de arquivos.

Apesar de algumas restrições, como o direito à intimidade e o Segredo de Estado defendido sob a noção de segurança nacional, o direito à informação está estabelecido na Constituição Federal e, portanto, é legítimo a todo cidadão brasileiro.

Sobre as restrições, inicialmente não podemos esquecer que o direito à informação representa um interesse público e por isso, via de regra, deverá sobrepor-se ao direito privado da intimidade. É claro que a divulgação de documentos privados que sejam de interesse público não devem ser utilizados de forma desrespeitosa à vida íntima das pessoas em questão – inclusive em alguns países, como os Estados Unidos, os documentos são divulgados com uma tarja negra sob o nome das pessoas que possam ter sua intimidade violada- porém, é importante a primazia do interesse e conhecimento coletivo. Já os segredos de Estado devem ser minimizados como vem acontecendo na

---

<sup>9</sup> Ibid, p.19

<sup>10</sup> BRASIL, Constituição Federal (1988), Art. 5º, XXXIII, da CR/88.

maioria dos países democráticos. Em contraposição, ao longo dos anos o Brasil utilizou o sigilo mais como regra do que como exceção; atrasado em formular uma legislação que garantisse o direito pleno à informação, nosso Estado, ao contrário, somou inúmeros decretos dispostos a regulamentar o segredo.

Assim como a Constituição Federal, que inicialmente visou à liberação dos arquivos, a Lei de Arquivos de 8 de janeiro de 1991 (Lei nº 8.159) também buscou garantir o direito à informação, reafirmando a resolução que estabelece o direito do público em consultar o próprio documento de arquivo, visto a importância do instrumento material para a transmissão da informação; segundo o texto: “*Cabem à Administração Pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem*”. E, ainda, a Lei de Arquivos dedicou um capítulo exclusivamente ao trato das questões sobre o acesso e sigilo dos documentos, esclarecendo a garantia do acesso e a necessidade do sigilo ser tratado como exceção. O limite ao direito à informação é previsto no art. 23 ao estabelecer prazos máximos para liberação dos documentos sendo, na questão da privacidade de 100 anos, e no caso de segredo de Estado de 30 anos, prorrogáveis por iguais períodos.

Em 1997 houve um avanço no que diz respeito à regulamentação do capítulo V da Lei de arquivos, que trata especificamente os temas sobre acesso e sigilo nos documentos. O resultado, somente possível pelo trabalho conjunto de especialistas -de juristas a arquivistas e historiadores- foi o decreto nº 2.134, conhecido também como decreto de acesso. O Decreto que previu quatro categorias de sigilo, sendo a mais alta a ultra-secreta, fixou o prazo máximo de 30 anos para a liberação dos documentos, criando as comissões de acesso, que ficariam responsáveis tanto pela liberação periódica dos documentos que já tivessem ultrapassado o prazo de sigilo, quanto pela prorrogação do prazo de sigilo quando se entendesse necessário.

Na contramão, três dias antes de deixar a presidência, Fernando Henrique Cardoso comprometeu bastante o quadro de avanços que se desenhava, com o Decreto nº 4.553/2002 afrontou a legislação vigente, estabelecendo um enorme retrocesso para o acesso à informação. A partir do Decreto, ficou previsto o alargamento dos prazos de liberação dos documentos para consulta do público e, no caso dos documentos ultra-

secretos, que tinham o prazo máximo de 30 anos com uma única possibilidade de renovação, passaram ao prazo de 50 anos com a possibilidade de serem renovados por tempo indeterminado, ou seja, eternamente. Segundo Célia Maria Leite Costa:

O resultado de tal Decreto foi o cerceamento da liberdade de informação, o prejuízo para a pesquisa histórica, e um grande entrave para o resgate da memória em nosso país. Na época, as denúncias sobre a inconstitucionalidade e as resoluções antidemocráticas do Decreto O Decreto nº 4.553/ 02 não só ampliou os prazos de liberação dos documentos à consulta pública, como multiplicou as possibilidades de sigilo, na medida em que aumentou o número de autoridades com competência para atribuí-lo. Além disso, restringiu a competência para aplicá-lo ao Executivo Federal, deixando os outros poderes (Legislativo e Judiciário), os estados e município sem instrumento legal sobre o assunto. Outro aspecto não contemplado no decreto diz respeito às questões relativas à privacidade do cidadão, objeto de um capítulo inteiro na legislação anterior. As comissões de acesso, instrumento que assegurava uma prática democrática da pesquisa nas instituições detentoras de acervo, foram desmobilizadas.<sup>11</sup>

FHC foram amplamente divulgadas, tanto na academia, como nas instituições jurídicas e em muitos grupos da sociedade civil, que apontavam para o fato de que a medida contrariava a lei de arquivos, que versava sobre a mesma matéria. Ou seja, quando o Decreto aumentou o prazo de sigilo dos documentos para 50 anos, com possibilidade de renovação eterna, gerou-se a inconstitucionalidade, uma vez que foi ultrapassado o limite da Lei de Arquivos, que estabelecia como prazo máximo de sigilo 30 anos e uma única renovação.

A opinião pública aumentou ainda mais as pressões quando, em meados de 2004, a imprensa publicou fotos que, teoricamente, seriam do jornalista Vladimir Herzog, morto pela ditadura em 1975. Deste modo, o Governo Lula procurou tomar providências que acalmasse as denúncias e, em dezembro de 2004, editou uma medida provisória (MP nº 228) que, ao mesmo tempo em que restaurou o prazo de 30 anos para os documentos ultra-secretos, criou uma Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas – controlada inteiramente pelo Executivo - com o poder de decidir sobre a divulgação dos documentos depois de expirado este prazo, ou a manutenção dos documentos sob o sigilo eterno. Na prática, o silêncio foi

---

<sup>11</sup> COSTA, Célia Maria. *op. cit.*, p.23

regulamentado, e o problema da inconstitucionalidade do decreto FHC foi resolvido sem que o mesmo precisasse ser revogado. Em maio de 2005, a votação e aprovação pelo congresso da MP nº 228 transformou-a na Lei 11.111, convalidando a situação.

Segundo Georgete Medleg Rodrigues: *“Os arquivos devem ser entendido no seu duplo, paradoxal e conflituoso papel. Arquivos como memória, por conseguinte, testemunhas de acontecimentos passados, mas também como dispositivos no presente, portanto, muitas vezes, incômodos”*<sup>12</sup>.

Tratando de arquivos públicos, que de certa forma refletem atos do aparelho do Estado, sublinha-se a importância do acesso justamente por seu caráter probatório, mas antes, pelo caráter testemunhal. A questão do acesso aos arquivos dá-se, então, como boa medida para observarmos a atuação de supostos governos democráticos que privatizam o direito público à informação. Conforme observamos ao longo do trabalho, a obsessão pelo sigilo no Brasil repercutiu no alargamento de prazos estabelecidos em legislações anteriores para o acesso à informação e, inclusive em definições muito genéricas<sup>13</sup> do que deve ser mantido em segredo, quando não raro, se adotou medidas para o “sigilo eterno”, reafirmando práticas obsoletas de ação estatal como nos momentos em que *“o uso do segredo foi considerado essencial para a arte de governo”*, (...) *“Nos estados autocráticos o lugar das decisões últimas é o gabinete secreto, a sala secreta, o conselho secreto”*.

Norberto Bobbio, em seu livro Teoria Geral da Política, considera que:

---

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> Como já discutimos anteriormente, a prorrogação indefinida dos prazos de manutenção de documentos sob sigilo, se dá na lei 11.111, em texto que condiciona a prorrogação indeterminada de tais prazos a situações específicas: apenas nos casos em que o acesso a determinado documento ameaçar a soberania, a integridade territorial nacional ou as relações internacionais do País, devendo a Comissão responsável pela prorrogação dos prazos, justificar sua decisão com base em tais imperativos. O problema é que “soberania”, “integridade territorial” e “relações internacionais do País” são conceitos que guardam alto grau de indeterminação, dando margem a diversas interpretações. De toda forma, entendemos que classificar um documento que verse sobre situações de tortura, assassinato e ocultação de cadáveres por agentes estatais durante o período ditatorial, como passível de ameaçar um daqueles imperativos é no mínimo má-fé, tendo em vista que o regime civil-militar se encerrou há mais de vinte anos. Assim, as decisões da Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas poderiam, naquele momento, ser questionadas perante o Poder Judiciário, que, julgando de modo isento, não entenderia de forma diversa. Infelizmente isso nem sempre aconteceu, não sendo raro a submissão do Poder Judiciário às pressões do Executivo, especialmente o Supremo Tribunal Federal, instância judicial máxima no Brasil.



O governo democrático desenvolve sua atividade em público, sob os olhos de todos. E deve desenvolver a sua própria atividade sob os olhos de todos porque todos os cidadãos devem formar uma opinião livre sobre as decisões tomadas em seu nome. De outro modo, qual a razão os levaria periodicamente às urnas e em quais bases poderiam expressar o seu voto de consentimento ou recusa? (...) o poder oculto não transforma a democracia, a perverte. Não a golpeia com maior ou menor gravidade em um de seus órgãos essenciais, mas a assassina<sup>14</sup>.

Ou ainda, citando Carl Schmitt:

Não há nenhuma representação que ocorra em segredo e a portas fechadas (...) Um parlamento só tem caráter representativo enquanto acreditar que sua verdadeira e própria atividade tem lugar em público. Sessões secretas, acordos e debates secretos de qualquer comitê podem ser muito importantes e significativos, mas jamais têm caráter representativo.<sup>15</sup>

Portanto, não devemos nos esquecer que, como reitera Schmitt um dos principais significados de “representar” trata-se de “tornar visível”.

Entendemos, ainda, que tratar a questão da memória significa desmascarar versões oficiais combatendo opressões e imposições de todo o tipo. As disputas na sociedade acolhem lados diferentes, e sem dúvida os que pretendem “conservar a ordem” trabalham para que com passividade, a opressão e a desigualdade percam o foco, sejam esquecidas. Conhecer as questões do nosso país como, por exemplo, o período nebuloso sustentado pela força bruta do regime ditatorial é uma batalha pela democracia e nesse sentido, todos aqueles que defendem os Direitos Humanos, as liberdades públicas e o Estado democrático, precisam estar atentos para a garantia destes fins. A luta pela informação é uma luta contra a amnésia e como já referimos está garantido na Constituição Federal, que consagrou o princípio republicano da verdade, de onde decorre o direito fundamental do acesso à informação e, respectivamente, o dever do Estado em fornecer estas informações àqueles que necessitarem.

Por tudo isso, consideramos a Lei de Acesso à informação nº 12.527/2011, regulamentada em 16 de maio de 2012 um marco para o avanço da democracia no Brasil, no sentido de que o acesso aos dados compostos por documentos e arquivos

---

<sup>14</sup> BOBBIO, Norberto. Teoria geral da política: a filosofia política e a lição dos clássicos. Trad. Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000, p. 409.

<sup>15</sup> Ibid

públicos fortalece a capacidade dos indivíduos de participarem de modo efetivo das tomadas de decisões, assim como permite o desvelar do silêncio através do conhecimento, propiciando a liberação do sujeito que se mantém ligado ao passado de forma traumática a partir da reelaboração de suas relações com o presente. Ao romper com alguns limites da transição política no Brasil, e entoar a necessidade de mudanças da “cultura política” na sociedade contemporânea o novo governo, sem dúvida, contribui em um primeiro passo para a mudança da “cultura do silêncio” pautada até aqui.

Todavia, faz-se a ressalva: não se pode cair na ilusão de que uma nova lei mudará, por si só, a cultura política do segredo com que a Administração Pública no Brasil sempre esteve acostumada. Para que este avanço legislativo torne-se efetivo far-se-á necessária uma intensa mobilização dos atores sociais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

10

BOBBIO, Norberto. “*A Era dos Direitos*”. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política: a filosofia política e a lição dos clássicos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

COSTA, Célia Maria Leite. “*O Direito à informação nos arquivos brasileiros*” In: Ditadura e Democracia na América Latina. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

FERENCZI, Thomas . *Devoir de mémoire, droit à l’oubli?*, Bruxelles: Editions Complexe, 2002.

JELIN, Elizabeth. “*Memorias en Conflicto*”. In Revista “Puentes”, nº 1, Buenos Aires e Madrid, 2000.

KUSHINIR, Beatriz. “*Legalidades Diferenciadas: As liberdades possíveis nos arquivos municipais, O arquivo Geral da cidade do Rio de Janeiro, trajetórias e acesso à informação*” In: Seminário Internacional Intolerância, Direitos Humanos e Arquivos Secretos. São Paulo, 2005.

LOWENTHAL, David. “*Como Conhecemos o passado*” In: projeto História Trabalhos da Memória, São Paulo, 1998.

POLLAK, Michael. “*Memória, esquecimento e silêncio*”. In: Estudos Históricos, nº 3, Rio de Janeiro, 1989.

VI Simpósio Nacional de História Cultural  
Escritas da História: Ver - Sentir - Narrar  
Universidade Federal do Piauí - UFPI  
Teresina-PI  
ISBN: 978-85-98711-10-2

SARLO, Beatriz. *Tempo Passado: cultura da memória e guinada subjetiva*. São Paulo: Companhia das Letras; Belo Horizonte: UFMG, 2007

SCAVONE, Arthur, “O Direito à Memória e a Verdade” In: Revista Direitos Humanos, nº 5, Brasília, 2010.