

Documentos privados de interesse público

o acesso em questão



Alfredo Caldeira

Alicia Casas de Barrán

Ana Maria de A. Camargo

Aurélio Wander Bastos

Boris Fausto

Celso Lafer

Danielle Ardaillon

Ernesto Villanueva

Fernando Henrique Cardoso

Perrine Canavaggio

Richard J. Cox

Roberto DaMatta

Documentos privados de interesse público

o acesso em questão



Presidente

Fernando Henrique Cardoso

Curadoria do Acervo

Danielle Ardaillon

Coordenadoria de Projetos e Eventos

Sérgio Fausto

Assessoria Internacional

José Estanislau do Amaral Neto

Miguel Darcy de Oliveira

Diretores

José de Oliveira Costa

José Expedito Prata

www.ifhc.org.br

Documentos privados de interesse público

o acesso em questão

Alfredo Caldeira

Alicia Casas de Barrán

Ana Maria de Almeida Camargo

Aurélio Wander Bastos

Boris Fausto

Celso Lafer

Danielle Ardaillon

Ernesto Villanueva

Fernando Henrique Cardoso

Perrine Canavaggio

Richard J. Cox

Roberto DaMatta

Documentos Privados de Interesse Público
O acesso em questão

© Instituto Fernando Henrique Cardoso

Coordenação editorial
Claudia Cavalcanti

Revisão
Newton Sodré

Capa e projeto gráfico
Kiko Farkas / Máquina Estúdio

Designer assistente
Elisa Cardoso / Máquina Estúdio

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Seminário Documentos Privados de Titulares de Cargos
Públicos (2004 : São Paulo)

Documentos privados de interesse público: o acesso
em questão / palavras de abertura Fernando Henrique
Cardoso; apresentação Danielle Ardaillon. - São Paulo:
Instituto Fernando Henrique Cardoso, 2005.
192 p.

ISBN 85-99588-01-X

1. Arquivos privados - Aspectos jurídicos. 2. Arquivos de
presidentes da república I. Cardoso, Fernando Henrique III.
Ardaillon, Danielle IV. Instituto Fernando Henrique Cardoso
II. Título

CDU: 930.25

CDD: 027.109351

Biblioteca do IFHC - 18.10.2005

Sumário

7 APRESENTAÇÃO

Danielle Ardaillon

23 PALAVRAS DE ABERTURA

Fernando Henrique Cardoso

DA CONFIGURAÇÃO QUE ASSUME, NO DIREITO CONTEMPORÂNEO,
A DIFERENÇA ENTRE A ESFERA DO PÚBLICO E A DO PRIVADO

33 O público e o privado: suas configurações contemporâneas para a temática dos arquivos

Celso Lafer

COMENTÁRIOS

51 *Boris Fausto*

57 *Roberto DaMatta*

DO ESTATUTO JURÍDICO CONFERIDO AOS DOCUMENTOS PRIVADOS
DE TITULARES DE CARGOS PÚBLICOS EM DIFERENTES PAÍSES

69 Relações perigosas: o governo norte-americano e seus arquivos

Richard J. Cox

COMENTÁRIOS

91 *Ernesto Villanueva*

97 *Aurélio Wander Bastos*

DAS SOLUÇÕES DE ORDEM PRÁTICA ENCONTRADAS POR INSTITUIÇÕES ENCARRE-
GADAS DA GESTÃO OU DA CUSTÓDIA DE ARQUIVOS EM VÁRIOS PAÍSES

129 Preservar e divulgar a memória: notas sobre a experiência do Arquivo & Biblioteca da Fundação Mário Soares

Alfredo Caldeira

COMENTÁRIOS

151 *Perrine Canavaggio*

167 *Alicia Casas de Barrán*

EM BUSCA DE CONSENSO

181 *Ana Maria de Almeida Camargo*

Apresentação

Danielle Ardaillon

Os textos aqui publicados foram apresentados no seminário Documentos Privados de Titulares de Cargos Públicos: um Debate sobre Jurisdição Arquivística, evento que ratificou o interesse do Instituto Fernando Henrique Cardoso (iFHC) em contribuir para o debate sobre as diretrizes teóricas e metodológicas da prática arquivística, especialmente no que diz respeito aos arquivos privados de pessoas que ocupam cargos públicos, para assim aprimorar os conceitos que as orientam.

Por que o iFHC foi criado

Inaugurado em 22 de maio de 2004, o iFHC é uma organização sem fins lucrativos e sem vinculação com partidos políticos, e tem um duplo propósito: em primeiro lugar, organizar, preservar

e disponibilizar os documentos relativos aos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso na Presidência da República, além do material referente à sua vida profissional e política anterior, como sociólogo, senador e ministro das Relações Exteriores e da Fazenda. Tal conjunto de documentos constitui um dos chamados “acervos documentais privados de presidentes da República”, sobre os quais dispõe a Lei nº 8.394, de 30 de dezembro de 1991. E, em segundo lugar, tornar-se um centro gerador de idéias e propostas que tenham relevância para a formação da opinião pública e para as decisões governamentais.

Dirigido por Fernando Henrique Cardoso, por um Conselho Consultivo e por uma Diretoria, com regras de funcionamento previstas em estatuto, o iFHC tem sua sede ao lado do Theatro Municipal e do Vale do Anhangabaú, no coração da cidade.

O Seminário foi concebido como uma das atividades do projeto “Acervo do Presidente Fernando Henrique Cardoso: Preservação, Catalogação, Digitalização e Acesso”, que visa a organizar, manter e, futuramente, tornar disponível para os pesquisadores o conjunto de documentos relativos à trajetória de seu titular. Além dos documentos dos períodos pré-presidencial e presidencial, um terceiro conjunto, correspondente ao período pós-presidencial, começou a ser formado a partir de 2003. Juntos, os três bancos de dados que compõem o Fundo Fernando Henrique Cardoso somam mais de 550.000 peças, entre documentos textuais publicados e não-publicados, audiovisuais, sonoros, fotográficos, iconográficos e tridimensionais. Os livros acumulados durante os dois mandatos presidenciais

foram anexados à biblioteca do casal Cardoso. Assim, a Biblioteca abrigada no Instituto reflete os interesses intelectuais e políticos de Fernando Henrique Cardoso e de Ruth Corrêa Leite Cardoso, antropóloga e professora da Universidade de São Paulo, que manteve intensas atividades na chefia do Conselho da Comunidade Solidária, entre 1995 e 2003.

A importância do material depositado no iFHC deve-se a sua integridade, já que são raras a existência e a preservação de um conjunto tão completo num arquivo pessoal, cuja organização inicial possibilita refazer os laços entre a documentação e sua proveniência, condição indispensável para a construção de um arquivo orgânico e, por isso mesmo, com vocação para a guarda permanente.

Os trabalhos na área arquivística do iFHC são realizados pela Grifo Projetos Históricos e Editoriais S/C Ltda., empresa especializada que iniciou, em 1996, a organização do período pré-presidencial, sob a coordenação de Silvana Goulart e consultoria de Ana Maria de Almeida Camargo, ambas historiadoras.

Por que promover o Seminário

A teoria arquivística consagrou a noção de que têm caráter público os documentos produzidos e acumulados pelos titulares de cargos públicos no exercício de seus respectivos mandatos. No plano prático, entretanto, a tutela e o controle de tais documentos pelo Estado têm esbarrado, nos diferentes países que procuraram legislar sobre o assunto nos últimos anos, numa série de dificuldades.

A primeira dificuldade diz respeito à própria definição do que é público e do que é privado, obrigando a distinguir ainda, dentro do universo dos documentos privados, aqueles que são de interesse público. Cumpre, além disso, precisar com maior rigor a natureza jurídica dos arquivos desses indivíduos, cujas ações políticas transparecem nos registros informais de sua correspondência pessoal e familiar.

É possível reconhecer, em meio aos documentos resultantes das atividades desenvolvidas em cargos e ofícios públicos, conjuntos a que se pode atribuir um caráter pessoal e, portanto, privado. Seria necessário regulamentar não apenas as formas de sua custódia ou incorporação ao patrimônio arquivístico público, mas também os prazos de confidencialidade a que ficariam sujeitos, seja por razões de Estado, seja para proteger direitos relacionados à intimidade e à imagem do titular.

O Seminário contemplou três mesas-redondas cujos participantes receberam previamente os termos de referência, expostos a seguir. A apresentação principal foi seguida de comentários.

Na primeira mesa-redonda, “Entre o público e o privado”, propomos compreender, de uma perspectiva histórica, a configuração que assume, no direito contemporâneo, a diferença entre a esfera do público e a do privado. O aparecimento do moderno Estado de Direito, o Estado liberal do século XIX, deverá ser examinado como fruto de um determinado padrão de relacionamento entre o sistema político e a sociedade civil, que separava de maneira nítida as esferas pública e privada. A interpenetração progressiva de ambas, dis-

solvendo sua relação originária, repercute hoje no campo dos arquivos: não só os interesses privados passaram a ter importância pública, determinando uma série de intervenções do Estado em relação ao próprio direito de dispor livremente da propriedade, como houve transferência de competências públicas para entidades privadas.

Ao longo de nossa história republicana, assistimos à gradativa crise do conceito clássico de propriedade como direito absoluto e unitário. Não é à toa que o Código Civil Brasileiro de 1916, apesar de prever algumas limitações ao direito de propriedade, tenha ficado conhecido como “estatuto privado do patrimônio”. O direito constitucional, no entanto, modificou a tradicional forma de tutela do proprietário – usar e abusar do bem de sua propriedade –, subordinando-a à chamada “função social”. A idéia de que a propriedade cria obrigações e de que seu exercício deve servir ao bem-estar da comunidade vem expressa, na Constituição de 1988, no inciso XXIII do art. 5º: “a propriedade atenderá a sua função social”.

O novo Código Civil Brasileiro, promulgado em 2002, estabelece que o “direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais”, de modo a preservar, dentre outros elementos, o “patrimônio histórico e artístico” (art. 1.228, § 1º). Ao consagrar a prevalência do proveito coletivo sobre o individual, ou a supremacia do interesse público sobre o privado, o Código rompe com padrões anteriores, fazendo com que seus aspectos inovadores passem pelos crivos da doutrina e da jurisprudência.

O fenômeno da “funcionalização” do direito de propriedade, que caracteriza o atual ordenamento jurídico de muitos países, coloca importantes desafios que dizem respeito diretamente ao tema do Seminário: até que ponto interesses públicos e privados não são excludentes e contraditórios? Quais os limites para a imposição dos interesses públicos sobre os privados? Em que medida é possível harmonizá-los?

A segunda mesa-redonda, “Configurações legais”, propõe o exame do estatuto jurídico dos documentos privados de titulares de cargos públicos em vários países. De acordo com diferentes tradições, o estatuto jurídico conferido aos documentos privados de titulares de cargos públicos varia na legislação dos países que desenvolvem políticas arquivísticas conseqüentes. Convém analisar os dispositivos legais que tratam do assunto em termos de sua eficácia, sopesando o alcance de medidas coercitivas (que impõem o depósito dos arquivos de governantes assim que deixam seus cargos, por exemplo), de concessões de longos períodos de confidencialidade, de estratégias que estimulam doações e de propostas de construção de memoriais.

No Brasil, os arquivos privados de interesse público são definidos pela Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que “dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados”. Ela distingue os arquivos privados dos arquivos públicos e documentos permanentes “de valor histórico, probatório e informativo”, a serem definitivamente preservados. Em função do interesse público e social que possam apresentar, os arquivos

privados “considerados como conjuntos de fontes relevantes para a história e o desenvolvimento científico nacional” têm sua alienação proibida.

Paralelamente aos trâmites dessa lei no Congresso Nacional, o então presidente José Sarney nomeou uma Comissão Especial para estudar a questão dos acervos dos presidentes da República. Os trabalhos da Comissão levaram à promulgação da Lei nº 8.394, de 30 de dezembro de 1991, que dispõe “sobre a preservação, organização e proteção dos acervos documentais privados dos presidentes da República”. Ela declara “de interesse público os acervos documentais privados, embora de propriedade do presidente da República”, e requer deste a preservação do seu conteúdo. Além disso, a lei determina a organização desses acervos em sistema específico, integrado ao Sistema Nacional de Arquivos e coordenado por uma comissão permanente de Memória dos Presidentes da República. Cria, finalmente, a Secretaria (hoje Departamento) de Documentação Histórica, cujo titular é também secretário-executivo da Comissão. A lei determina que o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) apóie “os projetos ou programas específicos de interesse do sistema, fornecendo os meios técnicos, financeiros e administrativos a instituições de documentação ou a detentores de acervos presidenciais privados” (art. 9, inciso I); mais adiante (cap. IV, art. 14), determina que o IPHAN autorize “entidades públicas ou privadas, ou pessoas físicas mantenedoras de acervos documentais presidenciais privados, a solicitar

dos órgãos públicos orientação ou assistência para a sua organização, manutenção e preservação, e pleitear apoio técnico e financeiro do poder público para projetos de fins educativos, científicos ou culturais”.

A Lei nº 8.394, entretanto, não permite maior clareza conceitual sobre a composição do “acervo documental privado de presidentes” a que se refere. O conceito do que sejam documentos pessoais e privados de um presidente da República Federativa do Brasil permanece legalmente mal enquadrado. O que é exclusivamente pessoal e privado deve ser, portanto, mais bem definido. Aliás, a exposição de motivos que acompanhou o texto da Lei nº 8.394, assinada pelo jurista Saulo Ramos em 20 de fevereiro de 1990, já salientava: “É forçoso reconhecer algumas dificuldades na concretização do texto do anteprojeto, destacando-se a tênue fronteira entre o ‘oficial’ e o ‘particular’, o ‘público’ e o ‘privado’, quando se trata do cidadão investido na Presidência da República, circunstância que se reflete na sua documentação passada, presente e futura, e se estende, até mesmo, às de seus colaboradores e familiares”. O Decreto nº 4.344, de 26 de agosto de 2002, que regulamentou a Lei nº 8.394, apresentou um primeiro avanço na distinção entre documentos privados e públicos, desenhando uma tipologia das circunstâncias em que os presentes oferecidos ao presidente podem ser, ou não, de propriedade da nação.

O que vêm a ser documentos privados de um presidente da República em exercício? Não são, com certeza, os documentos

administrativos oficiais, como os textos de leis, os decretos, as exposições de motivos e os relatórios, cujo destino é o Arquivo Nacional, como todos os demais documentos da administração federal. São aqueles que provêm essencialmente do Gabinete Pessoal, o qual, na gestão de Fernando Henrique Cardoso, reunia a Chefia do Gabinete, a Secretaria Particular, a Assessoria Especial e Diplomática, a Ajudância de Ordens, o Cerimonial, a Subsecretaria de Imprensa e Divulgação e o próprio Departamento de Documentação Histórica. São relatórios, agendas, roteiros de cerimônias e eventos diversos, registros sonoros, televisivos e fotográficos de audiências, discursos e viagens, notas preparatórias das viagens ao exterior, condecorações, presentes etc., além de toda a correspondência: cartas individuais de cidadãos brasileiros e estrangeiros, “campanhas” das mais diversas reivindicações e cumprimentos de autoridades, dentre outras manifestações, ou seja, milhares de missivas muito semelhantes umas às outras.

Consideremos, como exemplo, a carta que um cidadão comum envia ao presidente da República. Deve ser ela encarada como documento pessoal apenas porque foi endereçada à pessoa do presidente ou porque foi enviada à pessoa do presidente em caráter particular? Qual é o destino do bilhete de um amigo do presidente que faz recomendações sobre o Governo? É particular e privado? Ou pessoal, porém público? Como considerar a carta de um político famoso endereçada ao “amigo e presidente”? De que maneira determinar que documentos endereçados ao presidente ou por ele emitidos, fora do estrito

desempenho de suas funções constitucionais, sejam considerados documentos pessoais e privados? Da mesma forma, como determinar que documentos endereçados ao presidente ou por ele emitidos, no desempenho de suas funções constitucionais, sejam forçosamente considerados públicos?

A terceira mesa-redonda, “Da norma à prática”, aborda soluções práticas encontradas por profissionais no tratamento dessa documentação. No plano das ações levadas a efeito pelas instituições que detêm documentos de titulares de cargos públicos, é preciso verificar os instrumentos gerenciais criados para o exercício da custódia (de um ou mais arquivos, se for o caso), os critérios de seleção, os procedimentos metodológicos adotados para organizar e descrever os diferentes conjuntos documentais sob sua responsabilidade e as condições de acesso ao acervo. São particularmente interessantes, nesse aspecto, as discussões em torno da aplicação de princípios arquivísticos a documentos que, por tradição, prescindem de abordagem contextual, como ocorre nas bibliotecas, nos museus e nos centros de documentação. Importa conhecer também as implicações do estatuto jurídico dos documentos (se públicos ou privados) quanto ao seu gerenciamento e ao tratamento técnico que lhes é dispensado.

No Brasil, a Comissão Especial criada em 1988, que posteriormente passou a se chamar Memória dos Presidentes da República, fez pela primeira vez um diagnóstico parcial da situação dos acervos presidenciais. O cadastro e o diagnóstico do estado de conservação de todo o conjunto documental pri-

vado dos presidentes da República foram confiados ao Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC), da Fundação Getúlio Vargas. O resultado da pesquisa foi publicado como “Guia dos acervos privados dos presidentes da República” e integrado ao Centro de Referência de Acervos Privados Presidenciais, então funcionando no Arquivo Nacional, onde foram centralizadas as informações sobre os arquivos presidenciais até 1990, ano em que os trabalhos foram interrompidos.

Em 2000, quando a Comissão voltou a se reunir, um novo cadastro foi realizado pelo Arquivo Nacional, revelando situação semelhante. Assim mesmo, algumas atitudes recorrentes entre pessoas que possuem acervos presidenciais, como o receio de quebra de confidencialidade, a esperança de ver o material depositado em edifício mais suntuoso, como um memorial, a indiferença ou ainda o forte apego sentimental, tendem a desaparecer em prol do reconhecimento de que tais documentos pertencem ao patrimônio cultural da nação. Sinal dessa mudança são os recentes e crescentes depósitos de acervos presidenciais feitos no CPDOC.

A legislação sobre tais acervos inspirou-se diretamente no sistema das bibliotecas presidenciais norte-americanas, de difícil adaptação entre nós, já que o Brasil tem tradições jurídicas e fiscais totalmente diferentes. O entrosamento das esferas pública e privada é o que há de mais interessante nessas bibliotecas, cujo formato institucional, genuinamente americano, admite isenção fiscal para as doações e implica forte adesão da comunidade.

O confronto de experiências levadas a efeito em diversos países deveria avaliar em que medida as diferentes condições jurídicas afetam as políticas desenvolvidas em torno dos documentos privados de titulares de cargos públicos. Do compartilhamento de experiências espera-se verificar se as soluções praticadas correspondem aos postulados da teoria arquivística.

Este Seminário foi o primeiro de uma série de encontros que o Instituto pretende promover em parceria com instituições afins, com o objetivo de produzir conhecimento e linhas de atuação, numa época de grandes transformações sociais e tecnológicas.

DANIELLE ARDAILLON é curadora do
Acervo Presidente Fernando Henrique Cardoso.

Palavras de abertura

Fernando Henrique Cardoso

Desde que deixei a Presidência da República, tenho me dedicado à construção do Instituto Fernando Henrique Cardoso, cujos objetivos são: organizar e conservar os documentos relativos aos dois mandatos que exerci, além do material referente à minha vida profissional e política anterior; e promover, através de seminários e publicações, o debate e a reflexão sobre os desafios políticos, econômicos e sociais do Brasil, e sua inserção no mundo.

Essa documentação tem valor histórico e pode interessar não apenas a pesquisadores universitários, mas também a um amplo público de alunos e professores de todos os níveis de ensino. Parte do acervo poderá ser consultada, no futuro, por meio da internet. Será um acervo vivo, que irá incorporando material referente às minhas novas atividades e, assim espero,

outros arquivos, de pessoas que exerceram funções públicas e desejem depositá-los no Instituto.

Meu acervo é volumoso: a mudança de Brasília – depois de oito anos acumulando papéis, livros e objetos – trouxe 16 contêineres com uma enorme quantidade de documentos!

Com exceção do presidente Sarney, que teve o cuidado de preservar a memória de sua Presidência, criando uma fundação em São Luís, no Maranhão, outros presidentes não deram a devida importância aos seus papéis. Quando não os perderam, depositaram-nos no Arquivo Nacional ou no Centro de Pesquisa e Documentação da Fundação Getulio Vargas (CPDOC), no Rio de Janeiro.

Na Presidência preocupei-me com a preservação desses documentos e pedi a Danielle Ardaillon, hoje curadora do meu Acervo, que fizesse uma pesquisa sobre o que pode ser feito com esse tipo de material. Me incomodaria pensar em algo como as bibliotecas presidenciais americanas. Tenho horror a mausoléus, monumentos, tumbas e similares, porque se trata então de documentos, e não mais de mim. O que está depositado no iFHC não tem a ver diretamente com a minha pessoa do ponto de vista sentimental; sua natureza é outra. É preciso organizar essa documentação com vistas à sua utilidade para o país, sempre questionando o que se deve fazer para tornar possível a sua preservação e permitir seu acesso aos interessados. E por que digo “possível”? Porque isso tudo custa caro.

Onde procurar os recursos? Ano passado, nos Estados Unidos, conversei a respeito com o presidente Clinton. Ele estava prestes a inaugurar sua Presidential Library em Little Rock, no

Arkansas. Na ocasião, disse-me: “Aqui é muito simples, porque a gente pede doações pela internet. Eu mesmo recebi não sei quantos milhões de dólares...”; ao que respondi: “Bom, se eu pedir dinheiro pela internet vou receber milhões de insultos!”. Mas essa tradição americana tem um aspecto monumental, que não condiz com a nossa história.

Por outro lado, nossa pesquisa revelou que em Portugal, país com recursos financeiros mais modestos do que o Brasil, o presidente Mário Soares fez algo que nos pareceu mais adequado às nossas condições. A Fundação Mário Soares deu um tratamento, na medida do possível, eletrônico à documentação, digitalizou-a, abriu espaço para que outros arquivos se juntassem ao seu acervo. Na última vez que estive em Lisboa, Mário Soares me disse que a sua Fundação acolheu mais setenta arquivos de terceiros, o que é quase um arquivo nacional! O governo português deu um certo apoio, através do seu Ministério de Ciência e Tecnologia. No nosso caso o governo não dá apoio; não faz parte da tradição. Mas, além dessa instituição arquivística relativamente pequena e muito moderna tecnologicamente, ele criou um centro de debates. A Fundação, portanto, não cuida simplesmente de papéis, mas também dos objetos apresentados ao presidente, cujo valor é discutível dos pontos de vista histórico, cultural ou até mesmo econômico.

O que procuramos fazer no Instituto é algo inspirado no que Mário Soares implantou em Portugal, que não é um monumento, não é algo majestoso, mas funciona. E funciona para quê, para quem? Como se dá a sua organização?

A razão do Seminário que ora se inicia é justamente reunir especialistas em documentação, arquivistas, historiadores, pesquisadores, que possam nos ajudar a definir um rumo mais adequado para esta instituição que, reitero, é bastante modesta e certamente continuará sendo. O seu financiamento é todo privado – ou quase, pois, como ex-presidente, tenho direito a uma pequena equipe de assessores que ajudam na organização do Acervo e em outras atividades do Instituto. Estamos levantando recursos para formar um *endowment* e também começando a procurar o apoio da Lei Rouanet para a catalogação, a preservação e várias atividades relativas à documentação do Acervo.

Abriremos este Seminário com algumas pessoas de ampla experiência intelectual, que dispensariam esta minha breve apresentação: Celso Lafer que, além de ter sido ministro das Relações Exteriores, é professor da Universidade de São Paulo, ilustre cientista político, que tem nos ajudado muito no Instituto na condição de conselheiro; o professor Roberto DaMatta, talvez o mais significativo dos intelectuais que tratam das questões brasileiras, da cultura brasileira em geral, antropólogo de formação, historiador por deformação. Atualmente leciona na PUC do Rio de Janeiro. Boris Fausto, também historiador, ex-professor da USP e atualmente aposentado como eu.

Temos a satisfação de receber especialistas estrangeiros: Richard Cox é professor na Universidade de Pittsburgh e autoridade em gestão de arquivos; Ernesto Villanueva, especialista em Direito da Informação, traz-nos informações sobre o México.

Alfredo Caldeira é presença imprescindível, como administrador do arquivo e da biblioteca da Fundação Mário Soares, cujo modelo de funcionamento, como já disse, inspirou o nosso Instituto. Caldeira é comentado por Perrine Canavaggio e Alicia Casas de Barrán que atuam, respectivamente, no Conselho Internacional de Arquivos na França e no Arquivo Nacional da República do Uruguai. Considero igualmente imprescindíveis as contribuições de Ana Maria de Almeida Camargo, historiadora que leciona na USP e nos assiste na organização do Acervo, e de Aurélio Wander Bastos, especialista e formulador da legislação brasileira sobre arquivos.

Não poderia deixar de mencionar, como moderadoras dos três painéis do Seminário, Danielle Ardaillon, Esther Bertoletti e Alzira Alves de Abreu. Seja a curadora do meu acervo e minha assessora desde os tempos do Senado, sejam a diretora do Centro de Referência e Difusão da Fundação Biblioteca Nacional, no Rio, ou a pesquisadora do já citado CPDOC, respectivamente, as três são presenças fortes para o enriquecimento do tema a que nos propomos discutir no evento.

Tenho certeza de que estamos muito bem acompanhados. Boas vindas ao Instituto e um ótimo debate a todos.

**Da configuração que assume,
no direito contemporâneo,
a diferença entre a esfera
do público e a do privado**

Celso Lafer

Boris Fausto

Roberto DaMatta

O público e o privado: suas configurações contemporâneas para a temática dos arquivos

Celso Lafer

1.

As dicotomias são úteis no processo do conhecimento, sobretudo quando partem de um *distinguo* baseado na capacidade de observar diferenças e dissimilaridades. No campo jurídico, uma dicotomia clássica é a que diferencia o Direito Público do Direito Privado, tal como se lê numa conhecida passagem no Digesto: O Direito Público é o que diz respeito ao estado da república; o Direito Privado o que diz respeito à utilidade dos particulares (I, I, 1).

Neste contexto vale a pena lembrar que foi Cícero quem definiu a *res publica* como *res populi*, organizada e permeada pelo consenso do Direito e voltada para a utilidade comum¹.

1 CÍCERO. *De Republica* 1, XXV.

Diferenciou-a, assim, da *res privata, domestica, familiaris*, na qual prevalece a *singulorum utilitas*, estabelecendo, deste modo, uma distinção entre o público, concebido como o **comum**, e o privado, que não é comum a todos mas particular a alguns. Cabe igualmente registrar, como explica Bobbio², que o conceito de Estado, de uso corrente na terminologia política a partir de Maquiavel, resulta, semanticamente, da transformação de uma situação – o *status* (de onde provém a palavra estado) das *rei publicae* – em condição de uma comunidade política, assinalada pelos requisitos de um povo, de um governo e de um território. Daí a idéia de que o Direito Público é o direito estatal, que tem como fonte a lei geral, e o Direito Privado, o que resulta dos contratos *lato sensu*, entendidos como a multiplicidade de negócios jurídicos oriundos do interesse dos particulares.

2.

A idéia de que público é não só aquilo que é comum a todos – por afetar a todos –, mas igualmente o que é acessível ao conhecimento de todos, em contraposição ao privado, encarado como aquilo que é reservado e pessoal, é, no plano político, uma idéia ligada à democracia. Como também aponta Bobbio, uma das importantes acepções da democracia é a do exercício em público do poder comum, como tal concebida a

2 cf. BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo, Sociedade*, trad. de Marco Aurélio Nogueira, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987, pp. 17-19; 65-67.

obrigação dos governantes de tomarem decisões às claras, permitindo, assim, aos governados verem como, onde e por que tais e quais decisões foram tomadas em função do interesse de todos. Neste sentido, a dicotomia relevante passa a ser a oposição secreto/público.

A razão de ser do público como sendo simultaneamente o comum e o visível tem a sua base na consolidação da perspectiva *ex parte populi* nas “regras do jogo” da governança democrática. Estas pressupõem a existência de cidadãos – e não de súditos – aptos a tomarem decisões, avaliarem e controlarem o *status rei publicae* com base numa informação exata e honesta, ao alcance de todos³. Daí o conceito da transparência de poder, positivado, por exemplo, na Constituição de 1988, que estabelece a publicidade como um dos princípios que regem a administração pública⁴. Daí igualmente o direito da cidadania ao acesso a informações⁵.

Registro que o inciso XXXIII do art. 5 estabelece que: “Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações do seu interesse particular, ou do 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”. Proclama assim, claramente, a Constituição de 1988: numa democracia a transparência da publicidade do poder é a regra; o segredo, a exceção.

3 cf. BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia*, trad. de Marco Aurélio Nogueira, São Paulo, Paz e Terra, 2000, pp. 97-120.

4 Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, art. 37, caput.

5 Constituição da República Federativa do Brasil, art. 5-XIV e XXXIII.

3.

A publicidade é uma categoria da Ilustração, como indica a própria metáfora das luzes, que ao assinalar o contraste entre o poder visível e o invisível aponta para uma das facetas da polêmica iluminista contra o Estado Absolutista. Não é assim, por acaso, que a sustentação teórica da transparência do poder encontra, na reflexão de Kant, o seu grande fundamento.

Em primeiro lugar, pela importância atribuída por Kant ao *sapere aude* da razão, que os processos de democratização estenderam a todos e que se traduziu numa exigência: o cidadão deve saber ou pelo menos deve ser colocado em condição de saber, com base no direito à informação, a fim de participar direta ou indiretamente do processo da tomada de decisões coletivas. Em segundo lugar, pela identificação que faz Kant, no Projeto de Paz Perpétua⁶, entre moralidade e publicidade, ao afirmar que são injustas todas as ações relativas ao direito de outros homens que não são suscetíveis de se tornarem públicas. E, finalmente, por conta da crítica de Kant a Benjamin Constant ao asseverar que não existe o direito de mentir em prol da humanidade. Para Kant, a veracidade é um dever que deve ser considerado a base de todos os direitos, e a verdade não é uma propriedade à qual um indivíduo tivesse direito e que pudesse ser recusada a outro.

6 Cf. KANT, Immanuel. *Textos Seletos*, trad. de Raymundo Vieira e Floriano de Souza Fernandes, 2ª ed., Petrópolis, Vozes, 1985, pp. 100-153.

4.

A transparência do poder sustentada por Kant e pelas luzes da Ilustração esbarra não só na prática política como também na teoria política tradicional. O segredo sempre foi um dos elementos do poder – público e privado – como aponta de maneira sugestiva e incisiva Elias Canetti⁷, e o direito de mentir do governante em benefício da comunidade é um *topos* que remonta a Platão. Tanto o direito ao segredo quanto o direito à mentira dos governantes tinham como justificativa as clássicas metáforas da arte política – o piloto, o pastor, o médico que, pelo seu conhecimento e no exercício do *jus dominationis*, podiam se colocar acima dos governados, tidos como súditos e não cidadãos, no interesse do bem público, entendido como o coletivo mas não como o transparente. Daí a teoria dos *arcana imperii* (os guardados nas arcas do império), baseada no realismo da “razão de Estado”. É neste âmbito que surgem, como observa Bobbio⁸, tanto o ocultamento dos segredos quanto a simulação da mentira.

5.

A mentira e o segredo que se contrapõem à publicidade transparente do poder se interligam. As mentiras são parte do arsenal utilizado para resguardar o segredo, e o segredo permite o ocultamento da mentira. No entanto, como observa

7 Cf. CANETTI, Elias. *Masa y Poder*, trad. Horst Vogel, Madrid, Alianza Editorial, 2003, pp. 342-250.

8 Cf. BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia*, cit., pp. 97-20; *Teoria Geral da Política*, org. de Michelangelo Bovero, trad. de Daniela Beccacia Versiani, Rio de Janeiro, Campus, 2000, pp. 386-415; LAFER, Celso. *Desafios: Ética e Política*, São Paulo, Siciliano, 1995, pp. 13-29.

Sissela Bok⁹, que escreveu dois importantes livros sobre o tema, diferem num aspecto importante. Em relação ao segredo não há, necessariamente, uma presunção negativa. Já a mentira é vista, *prima facie*, como negativa, requerendo sempre uma justificação. Com efeito, o segredo pode ter a dimensão aceitável do segredo profissional, como é o caso do segredo do advogado, do médico, da fonte na atividade jornalística, do segredo em matéria fiscal¹⁰. De maneira análoga, o direito à intimidade, como parte integrante dos direitos da personalidade e desdobramento da inviolabilidade do domicílio, do sigilo da correspondência, do direito à honra e à reputação, postula um limite ao direito à informação. Este limite resulta da possibilidade jurídica, que deve ter toda pessoa, de excluir do conhecimento de terceiros aquilo que só a ela se refere e diz respeito ao seu modo de ser na vida privada¹¹. É distinta a postura em relação à mentira, cuja condenação é um princípio ético tradicional. “Não dirás falso testemunho contra o teu próximo” é um dos dez mandamentos (Êxodo, 20, 16; Deuteronômio, 5, 20). Por isso “Iahweh abomina os lábios mentirosos e ama os que praticam a verdade” (Provérbios, 12, 22). Como diz o Pe. Antonio Vieira no Sermão da Quinta Dominga da Quaresma de 1654, uma grande reflexão sobre a mentira: “A verdade é filha legítima da justiça, porque a justiça

9 Cf. BOK, Sissela. *Secrets*, N. York, Vintage Books, 1989, p. XV; *Lying*, N. York, Vintage Books, 1978.

10 Cf. CENEVIVA, Walter. *Segredos Profissionais*, São Paulo, Malheiros, 1996.

11 Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, art. 5, X, XI, XII; cf. DOTTI, René Ariel. *Proteção da Vida Privada e Liberdade de Informação*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1980; LAFER, Celso. *A Reconstrução dos Direitos Humanos - um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*, São Paulo, Companhia das Letras, 1988, cap. VIII.

dá a cada um o que é seu. É isto o que faz e o que diz a verdade, ao contrário da mentira. A mentira ou vos tira o que tendes, ou vos dá o que não tendes; ou vos rouba ou vos condena. A verdade não: a cada um dá o seu, como a justiça”¹². É por este motivo que a mentira, por ser *prima facie* injusta, moralmente sempre requer uma justificação. Daí o tema das mentiras inocentes, como expressão de polidez; da mentira médica, como mentira humanitária; da mentira exigida por uma situação de crise; da mentira em relação aos inimigos; da mentira para proteger amigos e colegas¹³.

No campo da política a mentira é um problema complexo, pois como ensina Hannah Arendt, a verdade da política é a verdade factual, que precisa ser protegida porque não é evidente ou necessária. Toda seqüência de fatos poderia ter sido diferente porque o campo do possível é sempre maior do que o real. O que confere à verdade factual a natureza de uma verdade efetiva é que os fatos ocorreram de uma determinada maneira e não de outra. O seu oposto, portanto, não é apenas o erro, que pode ser revisto, mas a mentira, voltada para a manipulação da opinião pública. Esta manipulação coloca em questão a democracia, ao gerar no espaço público os “fossos de credibilidade” dos “governos invisíveis” que degradam toda a verdade a uma trivialidade sem sentido¹⁴.

12 VIEIRA, Antonio. *Sermões*, org. de Alcir Pécora, tomo 1, São Paulo, Hedro, 2001, p. 521.

13 Cf. BOK, Sissela. *Lying*, cit.

14 Cf. ARENDT, Hannah. *Entre o Passado e o Futuro*, trad. de Mauro W. Barbosa, São Paulo, Perspectiva, 1972, pp. 282-325; *Crises da República*, trad. de José Volkmann, São Paulo, Perspectiva, 1973, pp. 13-48; *Homens em Tempos Sombrios*, trad. de Denise Bottmann, São Paulo, Companhia das Letras, 1987, p. 8.

6.

Faço estas considerações de ordem geral sobre transparência, veracidade, segredo e mentira para realçar que a temática dos arquivos públicos e do acesso aos documentos neles contidos – inclusive os mais sensíveis – é uma temática dos regimes democráticos. Os *ar-cana imperii*, disponíveis apenas para o príncipe, não cabem numa democracia. É neste contexto que se deve ler o art. 216, § 2º da Constituição de 1988: “Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quem dela necessitar”.

A Lei nº 8.159, de 8/1/91, que, seguindo as determinações constitucionais, cuidou da política nacional de arquivos públicos e privados, definiu com amplitude o que são arquivos públicos (cap. II), diferenciou-os dos privados (cap. III), mas estabeleceu que “arquivos privados podem ser identificados pelo Poder Público como de interesse público e social, desde que sejam considerados como conjunto de fontes relevantes para a história e desenvolvimento científico nacional” (art. 12). Existe, assim, a possibilidade de conferir à *res privata* uma dimensão pública, em função do seu significado e utilidade para o interesse comum do país¹⁵. Neste caso se inserem os acervos documentais privados dos presidentes da República (Lei nº 8.394, de 25/12/91; Decreto nº 4.344, de 26/2/2002), cabendo lembrar que o novo Código Civil, ao tratar do direito de propriedade, estabelece que deve ser exercido em

15 Cf. O Resgate da Memória da Era Vargas. Entrevista de Celina Vargas do Amaral Peixoto a Clóvis Molinari Jr. e Raul Mendes Silva in *Getúlio Vargas e seu tempo*, org. de Raul Mendes Silva, Paulo Brandi Cachapuz, Sérgio Lamarão, Rio de Janeiro, BNDES, 2004, pp. 19-28.

consonância com as suas finalidades econômicas e sociais, nela incluída a preservação do patrimônio histórico (art. 1228, § 1).

A política nacional de arquivos públicos e privados contemplada pela Lei nº 8.159, de 8/1/91, cuida, assim, da preservação dos documentos com o objetivo de transformá-los em fontes de informação para o uso da cidadania, posto que relevantes para a qualidade da convivência coletiva, para o entendimento da sociedade e para o conhecimento da memória nacional¹⁶. O tema técnico da gestão dos arquivos, associado ao tema político da informação *ex parte populi*, é conseqüentemente o que faz da consulta e do acesso a documentos públicos e privados de interesse geral uma dimensão importante da prática democrática na concepção da Lei nº 8.159.

Desta matéria, como estudioso das relações internacionais, tratei em artigo sobre o arquivo do Itamaraty. Nele examinei as Portarias, anteriores à Constituição de 1988, através das quais o Itamaraty, de forma mais aberta e democrática, regulamentou, depois do término do regime militar, o acesso ao seu arquivo¹⁷. Subseqüentemente, na vigência da Constituição de 1988 e depois da Lei nº 8.159, de 8/1/91, e seguindo os seus parâmetros como Chanceler, fui responsável por novas Portarias. Estas tinham como objetivo facilitar o acesso e promover de maneira mais expedita a desclassificação de documentos (Portaria de 27/8/1992; Portaria de 30/9/1992). A minha visão era a importância, para a

16 Cf. BASTOS, Aurélio Wander Chaves e ARAÚJO, Rosalina Corrêa de. A Legislação e a Política de Arquivos no Brasil, *Acervo - Revista do Arquivo Nacional*, vol. 4, nº 2, jul.-dez. 1989, vol. 5, nº 1, jan.-jun. 1990, pp. 19-33; Celina do Amaral Peixoto Moreira Franco, Por um Sistema Nacional de Informações Arquivísticas, *Ciência Hoje*, vol. 2, nº 61, set. 1990, pp. 54-56.

17 Cf. LAFER, Celso. Diplomacia e Transparência: o arquivo do Itamaraty, *Acervo - Revista do Arquivo Nacional*, vol. 4, nº 2, jul.-dez. 1989, vol. 5, nº 1, jan.-jun. 1990, pp. 35-43.

vida democrática, da transparente prestação de contas perante a opinião pública da condução da política externa como uma política pública voltada para traduzir necessidades internas em possibilidades externas¹⁸.

7.

A Lei nº 8.159, de 8/1/91, estabelece o princípio do acesso pleno aos documentos (art. 22) mas, como também acontece em outros países democráticos, estipula certas derrogações que tornam o acesso pleno só possível depois do transcurso de um certo período de tempo. Cria, assim, uma *lex specialis*, qualificando como documentos originariamente sigilosos tanto os que põem em risco a segurança da sociedade e do Estado, quanto aqueles necessários ao resguardo da inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas (art. 22, § 1º).

Os documentos sigilosos, em função do risco que podem trazer para a segurança da sociedade e do Estado, estabelecem um limite do exercício da liberdade de participação da cidadania na esfera pública. Esta limitação da liberdade positiva – daquilo que usualmente se denomina a liberdade dos antigos, porque está relacionada à experiência da democracia ateniense – obedece a critérios de razoabilidade e prudência ligados ao interesse comum. Disso são exemplos a divulgação intempestiva de planos, operações militares e instalações estratégicas; de projetos de pesquisa e desenvolvimento científico e tecnológico do interesse da defesa

18 Cf. LAFER, Celso. *A Inserção Internacional do Brasil* (A gestão do Ministro Celso Lafer no Itamaraty), Brasília, MRE/FUNAG, 1993, pp. 25-27.

nacional; de programas econômicos; de assuntos diplomáticos e de relações internacionais cuja revelação, se autorizada, pode, ao frustrar objetivos previstos, acarretar danos à segurança da sociedade e do Estado e, destarte, ao interesse comum.

Os documentos qualificados como originariamente sigilosos, posto que relacionados à inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem da pessoa, têm como objetivo tutelar o que usualmente, por inspiração de Benjamin Constant, se denomina liberdade moderna ou liberdade negativa, ou seja, uma esfera privada de ação não controlada pelo poder que garante a cada ser humano uma porção da existência independente do controle social.

Assim, as derrogações da transparência plena dos documentos nos arquivos brasileiros, no primeiro caso, representam uma limitação à liberdade da participação democrática no espaço público e, no segundo, uma defesa de liberdade como uma esfera de preservação do espaço privado¹⁹. É por esse motivo, derivado de distintos objetivos, que o prazo máximo de sigilo é diferenciado pela Lei nº 8.159. A restrição em relação a documentos sigilosos em função do seu potencial impacto na segurança da sociedade e do Estado é de 30 anos, a contar da data de sua produção, prorrogável por uma única vez por igual período (art. 23, § 2º). O prazo máximo para restrição de acesso aos documentos sigilosos referentes à honra e à imagem das pessoas é de 100 anos a contar da sua data de produção (art. 23, § 3º).

19 Sobre as duas liberdades, cf. LAFER, Celso. *Ensaio sobre a Liberdade*, São Paulo, Perspectiva, 1980, pp. 11-48; BOBBIO, Norberto. *Teoria Geral da Política*, cit. pp. 269-297; BERLIN, Isaiah. *Four Essays on Liberty*, Oxford, Oxford University Press, 1969, pp. 118-172.

Entendo que, à luz da Constituição de 1988 e da Lei nº 8.159 e em função da regra geral de publicidade, não deve haver na *lex specialis* do sigilo documentos sem prazo-limite para sua liberação à cidadania.

8.

Os documentos que obedecem à regra geral de publicidade são aqueles qualificados como ostensivos. Os documentos sigilosos têm distintas graduações segundo uma avaliação de sua sensibilidade. Esta avaliação é denominada classificação. O Decreto nº 2.134, de 24/2/1997, ao regulamentar a Lei nº 8.159, estabeleceu quatro categorias de sigilo com os respectivos prazos de retenção: reservado – cinco anos; confidencial – dez anos; secreto – 20 anos; e ultra-secretos – 30 anos (art. 20). Os documentos assim classificados podiam ser reclassificados (art. 23, § único) e, diz o decreto, com base na lei, o prazo máximo para os ultra-secretos relacionados à segurança da sociedade e do Estado é de 30 anos, renovável uma só vez por igual período (art. 23). O prazo máximo para o sigilo dos documentos relacionados à vida privada, à intimidade, à honra e à imagem da pessoa é de 100 anos, consoante o Decreto nº 2.134, com base na Lei nº 8.159 (art. 28 e 29).

O Decreto nº 2.134, de 24/12/97, assim como o Decreto nº 2.910, de 29/12/98, que também tratava do sigilo em áreas e matérias de segurança e criptografia, foram revogados pelo Decreto nº 4.553, de 27/12/2002. Este decreto tem sido objeto de críticas generalizadas, de inspiração democrática. Dentre elas, a de aumentar,

em discrepância com a Lei nº 8.159, o prazo dos documentos ultra-secretos para 50 anos, renovável indefinidamente (art. 7, I, e § 1º). Além dessa ilegalidade, o Decreto nº 4.553 aumentou os prazos máximos do sigilo dos demais – os secretos para 30 anos; os confidenciais para 20 anos; os reservados para dez anos, admitida a renovação, uma única vez, por período não superior aos prescritos para cada uma das categorias acima mencionadas (art. 7º, II, III, IV e § 2º). O Decreto nº 4.533 tem inconsistências jurídicas, por isso deve ser revogado. Corporifica, sobretudo, um retrocesso do processo democrático de afirmação da visibilidade e da transparência do poder. Cabe assim, em conclusão, uma discussão sobre o tema à luz das linhas gerais do que vem sendo exposto neste texto, voltado para as configurações contemporâneas do público e do privado, em função da temática dos arquivos.

9.

Numa democracia o sigilo como exceção à regra geral de publicidade requer justificação. Esta, no que diz respeito à vida privada, à intimidade, à honra e à imagem das pessoas, tem como objetivos, como foi apontado, a tutela da liberdade moderna e a preservação dos direitos da personalidade. Exprime o reconhecimento da dignidade ontológica da pessoa humana, que não se confunde com o todo. A justificação para o sigilo em função do tema da segurança da sociedade e do Estado, que limita, como mencionado, a liberdade de participação na esfera pública, tem como base um juízo de valor sobre oportunidade ou não oportunidade da divulgação

de documentos, à luz da conformidade ou não conformidade em relação a um fim visado. Neste contexto o sigilo é uma atualização das diversas vertentes da teoria da razão de Estado.

Há teorias da razão de Estado que distinguem *arcana imperii*, necessários para manter o Estado, de *arcana dominationis*, utilizados para manter no poder os governantes²⁰. Valho-me desta distinção de Clapmar, do início do século XVII, para apontar que o sigilo argüido por conta da segurança do Estado e da sociedade pode ser abusivamente utilizado e converter-se apenas num método voltado para a dominação. Daí o risco, como aponta Bobbio, do “criptogoverno”, que atua na sombra, por meio dos serviços secretos, cujo objetivo é ver sem ser visto, para mandar e controlar²¹. As escutas telefônicas executadas por ordem do presidente Mitterrand nos anos 80, por motivos extra-administrativos e pessoais, ora em exame pelo judiciário francês²², são um exemplo deste tipo de abuso numa democracia.

É um truísmo registrar que a esfera da política se caracteriza pela existência de conflitos, e o sigilo é parte da arte da política no trato dos conflitos. A derrogação, em circunstâncias especiais da transparência do poder, em função da segurança do Estado e da sociedade, baseia-se no argumento da necessidade, fruto da especificidade de certos tipos de conflito político, em especial os que permeiam a vida internacional. Na prática do sigilo isto leva freqüentemente à interconexão entre o segredo e a mentira,

20 Cf. MEINECKE, Friedrich. *Macchiavellism - The Doctrine of Reason d'État and its Place in Modern History*, trad. de Douglas Scott, London, Routledge and Kegan Paul, 1962, p. 132; BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia*, cit. p. 107.

21 Cf. BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia*, cit., p. 111, 118-119.

22 Cf. International Herald Tribune de 16 de novembro de 2004, p. 3.

como explica Bobbio: “Ficar preso ao segredo significa ter o dever de não revelá-lo; o dever de não revelá-lo implica o dever de mentir”²³. Assim, para dar um exemplo do que ocorreu no período mais negativo do regime militar, apresentar *ex parte principis* a morte de Vladimir Herzog como um suicídio foi uma mentira; e ocultar, pelo segredo, o que efetivamente tinha acontecido, ou seja, a morte como consequência de tortura, representou o encobrimento de uma mentira.

Bobbio também lembra que a contrapartida de *arcana dominationis* dos governantes é *arcana seditionis* dos governados sob a forma de ação terrorista que, além da violência, envolve a clandestinidade, o disfarce e a falsidade²⁴.

É evidente que tanto *arcana dominationis* quanto *arcana seditionis* comprometem a democracia, que, para viver e fortalecer, precisa adensar a confiança recíproca entre cidadãos. Este adensamento requer a redução, tão grande quanto possível, do espaço do segredo e da dissimulação mentirosa²⁵. Debelar a opacidade do poder é um dos desafios da prática democrática. No que diz respeito ao tema do acesso aos arquivos, este desafio é real porque a classificação do sigilo dos documentos pode se traduzir em abuso do direito de governantes, ou seja, no exercício exorbitante de funções, à medida que prevaleça a *singulorum utilitas* e não a republicana *utilitas comunione*, para voltar a Cícero.

Uma das causas do abuso do Direito nesta matéria é o receio do

23 BOBBIO, Norberto. *Elogio da Serenidade e Outros Escritos Morais*, trad. de Marco Aurélio Nogueira, São Paulo, UNESP, 2002, p. 90.

24 Cf. BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia*, cit. p. 119.

25 Cf. BOBBIO, Norberto. *O Elogio da Serenidade e Outros Escritos Morais*, cit. pp. 98-99.

escândalo. A palavra escândalo nos veio do grego através do latim. Na sua origem tinha a acepção de armadilha, obstáculo imprevisto que fazia tropeçar. A evolução do uso da palavra nas várias línguas aponta para a percepção de que o escândalo resulta de ações ou eventos que implicam transgressão de valores, normas e códigos morais. É um tropeço/queda que afeta a reputação de integridade dos que nele estão envolvidos. Esconder este tropeço/queda pelo sigilo, para se proteger ou proteger amigos, colegas, ou por fidelidade a uma corporação, atendendo a *singulorum utilitas*, é um desvio da função na aplicação das exceções à regra da publicidade.

O encobrimento através do sigilo para evitar o escândalo resulta do fato de que o escândalo político surge no momento em que se torna do conhecimento de todos, pelo poder de divulgação dos meios de comunicação – um dado da democracia contemporânea. Atos previamente mantidos em segredo, depois tornados públicos não passam, como diria Kant, pelo teste da moralidade.

O escândalo é um redutor da reputação, como observa John B. Thompson num livro importante. Ele consome o capital social da confiança quando os pressupostos da integridade não correspondem à realidade. Thompson observa também que a reputação não é apenas do indivíduo, mas de instituições e corporações²⁶. Na esfera da política, um tipo de escândalo apontado por Thompson são os financeiros, nos quais aflora a interconexão ilícita entre o dinheiro e o poder (por exemplo, suborno ou corrupção). Outro tipo são os escândalo-

26 Cf. THOMPSON, John B. *O Escândalo Político - poder e visibilidade na era da mídia*, trad. de P. A. Guareschi, Petrópolis, Vozes, 2002, cap. 8.

los do poder que provêm de procedimentos questionáveis utilizados para a aquisição e o exercício do mesmo²⁷.

A preocupação com o escândalo vem aumentando por conta do declínio da política ideológica. Este declínio também ajuda a explicar o desvio de função em matéria de sigilo. Com efeito, a diluição do contraste nítido entre direita e esquerda e o término da polaridade Leste/Oeste com o fim da Guerra Fria, que antes justificavam meios discutíveis em função de fins tidos como superiores, deixaram de ter uma função protetora de governantes²⁸. Daí, nas democracias, uma mudança na cultura política que realça a importância da credibilidade e veracidade dos governantes. Isto é o que causa preocupação e pode levar à extensão do sigilo. É este contexto político mais amplo, penso eu, que inspira os que elaboraram a minuta que se converteu no Decreto nº 4.553, de 27/12/02.

CELSO LAFER é professor-titular da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

27 Cf. THOMPSON, John B. op. cit. cap. 6, 7.

28 Cf. THOMPSON, John B. op. cit. cap. 4.

Comentário

Boris Fausto

Não percorrerei as várias passagens do texto de Celso Lafer, porque ele é tão bem articulado, tão bem armado, que não teria muito a dizer além daquilo que ele afirmou com mais propriedade do que eu.

Talvez possa explorar algo a respeito das relações entre o historiador e os arquivos. A partir desse tema, e tentando ser bastante fiel ao tempo, diria que os arquivos, ao contrário do que pressupõe o senso comum, são para o historiador peças vivas, não são peças mortas. A associação do arquivo com a morte é muito freqüente, e há até nas empresas um setor chamado de ‘arquivo morto’, local onde ninguém penetra e cuja utilidade parece ser um mistério.

A distinção entre arquivos públicos e privados, entre o que deve ser guardado ou não, o que deve ser coberto pelo sigilo, a

questão dos prazos de abertura da documentação etc., coloca-se de maneira muito peculiar, com relação ao historiador. Não se trata de negar a necessidade de se estabelecerem prazos, de se conferir um caráter confidencial a certos documentos. Mas o historiador, como é compreensível, gostaria de que valesse o acesso imediato, sem restrições, pois os limites são inimigos do *métier* do historiador. Para não falar do jornalista, que, além do gosto pela reconstrução histórica, tem, em certos casos, outra atração, já citada por Celso Lafer, a do escândalo. A partir daí, lido com alguns tópicos em torno do tema das relações entre o historiador e os arquivos. Para começar, uma pergunta: o que deve ser preservado como documento histórico? É uma pergunta que surge sobretudo numa documentação de tipo burocrático ou oficial.

Existe uma máxima latina que diz: *inutilia truncat*, ou seja, as coisas inúteis devem se banidas, as coisas inúteis devem ser jogadas fora. Mas o que é na realidade *inutilia*?

Toda gente que lida com arquivos sabe que essa pergunta não é de forma alguma inútil. Dou um pequeno exemplo, talvez da minha experiência mais gratificante em matéria de arquivos, que foi trabalhar com os arquivos do Tribunal de Justiça de São Paulo, depositados em meio à poeira e às enchentes, na Vila Leopoldina, pelo menos no tempo que por lá andava, há vários anos. Essa experiência foi fascinante não só pelo volume da documentação, que superava em muito a minha possibilidade individual, como também pelo fato – com licença dos especialistas em arquivos – de que ela era inteiramente

caótica. Então, percorrer os documentos significava estar diante de contínuas surpresas. Eu mesmo ia tentando encontrar uma forma, um sentido naquela documentação. A partir dessa experiência reforcei o ponto de vista de que nada deve ser jogado fora, mesmo sabendo que muitos processos, provavelmente, jamais seriam examinados. Hoje, diga-se de passagem, diante das técnicas modernas de digitalização, está resolvido o problema da avalanche de supostas inutilidades.

É curioso lembrar duas coisas, em torno das minhas visitas ao arquivo da Vila Leopoldina: primeiro, a atitude dos funcionários que não tinham nenhuma formação em História e estavam ali simplesmente para fornecer certidões a advogados que queriam provar sua atividade para a contagem de tempo de serviço. Eles me diziam mais ou menos o seguinte: “O senhor está perdendo tempo com um monte de papel velho, uma porção de ladrões pé-de-chinelo, quando nós temos aqui algumas coisas ‘quentes’ para lhe mostrar”. E me traziam os processos interessantíssimos, por certo, do homem do picadinho, do homem da machadinha, das proezas de Meneghetti, que era um santo homem, e não entendiam definitivamente o que eu fazia com aquela montanha de processos que só lhes atrapalhava o trabalho e os pulmões, cujo destino deveria ser a condenação à morte.

Curiosamente, tempos depois, li nos jornais uma discussão, no Tribunal de Justiça, a respeito da incineração de papéis, da triagem de papéis, ou seja, dessa coisa que horroriza o historiador – a seleção para que ficassem no arquivo apenas aqueles documentos exemplares ou relevantes para o conhecimento histórico, cujos

pressupostos seriam definidos *a priori*. No que os egrégios membros do Tribunal se aproximavam dos humildes e simpáticos funcionários do empoeirado arquivo da Vila Leopoldina.

Outro aspecto muito rico dos arquivos, do ponto de vista do historiador, aponta para o fato de que eles estão vivos, e bem vivos. Os arquivos permitem que a História seja reinterpretada, que não se fossilize. Nós, historiadores, temos uma tendência a nos repetir ao longo do tempo, até por uma questão de comodismo. Então, se algum historiador ilustre, no passado, assentou uma interpretação, ela passa a ser repetida, muitas vezes, como verdade sabida, não suscetível de discussão. A ida aos arquivos, sob esse aspecto, é uma das formas mais eficazes de se renovar a maneira de ver fatos ou processos históricos, modismos e sensacionalismos à parte.

Celso Lafer insistiu na relação entre democracia, direito à informação e transparência na ação dos governantes. Tomando suas observações, diria que os arquivos têm um papel extremamente relevante no sentido de dar transparência a um passado opaco ou falseado.

Aqui, dois exemplos: um diz respeito ao papel que os arquivos têm tido, na medida do que sobrou, para desmentir aqueles que Pierre Vidal-Naquet, historiador francês, chamou de assassinos da memória, ou seja, aqueles que tratam de demonstrar a inexistência do holocausto, ou de reduzi-lo a proporções insignificantes. A memória histórica reconstruída a partir dos arquivos tem desempenhado um papel vital no sentido de desmentir “os assassinos da memória”. Outro caso muito expressivo, em que fi-

ca realçado o papel dos arquivos para enfrentar deformações históricas, é o da União Soviética. Curiosamente, a documentação do regime foi cuidadosa e, em geral, muito preservada, contrastando com toda a sorte de fantasias e mentiras propagadas pelo regime de Stálin e seus sucessores. Isso vem permitindo a reconstrução do passado soviético, o conhecimento do universo concentracionário do Gulag, a reavaliação de figuras históricas – caso típico de Lênin – e a reemergência de figuras também históricas, simplesmente banidas dos livros de História, na União Soviética, e até apagadas de filmes e fotografias.

São estas descosidas considerações que me ocorreu fazer, acerca das relações entre o historiador e os arquivos, e acerca do *paper* tão bem elaborado por Celso Lafer.

BORIS FAUSTO preside o Conselho Acadêmico do Grupo de Conjuntura Internacional da Universidade de São Paulo e é professor do Instituto Universitário Ortega y Gasset, de Madri.

Comentário

Roberto DaMatta

Como antropólogo estruturalista, cuja primeira vida foi marcada pelo estudo de sociedades tribais, devo invocar Lévi-Strauss para afirmar que meus comentários à contribuição de Celso Lafer não serão simplesmente descosidos, mas crus mesmo.

Estou convencido de que um antropólogo tem alguma coisa a dizer sobre o assunto, porque quando falamos de documentos, falamos de fato – e este é o primeiro ponto que eu gostaria de ressaltar – da questão da **alterilidade**.

De como nós, do alto da nossa chamada modernidade, necessariamente criamos paradoxos e “outros” produzidos por nossas práticas sociais, esses “outros” que – tal como ocorre com os documentos – podem eventualmente se voltar contra nós. Pois tudo o que fazemos tem a ver com a escrita e, ademais, é fixado numa escritura.

Eu tive a fortuna, o privilégio e a honra de trabalhar com sociedades muito humildes, que não tinham escrita, hoje evidentemente reagindo à aculturação, ao processo de difusão decorrente das modernidades e pós-modernidades que fazem parte deste nosso mundo.

Quando, num artigo de 1950, Lévi-Strauss fazia um paralelo e uma correspondência entre o historiador e o antropólogo, a questão da alterilidade era básica. O antropólogo trabalhava com alterilidades geográficas e culturais; o historiador, com alterilidades temporais.

No campo, colhendo dados com meus professores indígenas, eu produzi documentos, quer dizer, inventei e criei documentos. Entrevistei pessoas numa sociedade que não tinha escrita, mas tinha uma memória. Uma memória de uma natureza menos persecutória do que a moderna. Ora, é essa possibilidade acusatória do documento escrito que engendra os problemas que Celso Lafer situou magnificamente. Quero sublinhar essa perseguição porque ela fala de alguma coisa importante: ao mesmo tempo que englobamos a religião com seus dogmas no campo da política, este criou outros dogmas, e um deles é, evidentemente, a separação entre o público e o privado, esse dogma da modernidade.

De maneira direta ou indireta, todos os teóricos da modernidade falam dessa separação essencial para que se possa ter uma esfera pública justa e, no limite, igualitária. Ora, os documentos engendrados pelos poderosos ou, na sociedade democrática, pelas pessoas que ocupam cargos importantes e cruciais,

cargos que restabelecem a hierarquia e a subordinação social, tendem a ameaçar e até mesmo a apagar essa distinção. Daí, o problema: que direito temos nós de separar o público e o privado? Como vamos traçar esses limites?

Celso Lafer colocou muito bem a questão, do ponto de vista jurídico. A gente concorda com as separações – e quem é que vai discordar de um filósofo como Kant? Um pobre antropólogo? Jamais. Mas a distinção epistemológica, jurídica, teórica é uma coisa; já outra é o modo, o estilo e os critérios que podem ser utilizados para sustentar a distinção entre o público e o privado e os seus desmembramentos e representações sociais e simbólicas em diversas sociedades que fazem parte da modernidade ou que estão reagindo à modernidade, como é o caso do Brasil. Pois esses modos apontam para um problema fundamental quando a pessoa é um arquivista, guardião da memória nacional ou analista e historiador crítico do passado de um país. É isso que permite a discussão do cargo de arquivista como necessariamente político. Podemos até dizer que não se trata de um cargo político.

Passei por esses dilemas, rememorando rapidamente a minha experiência de etnólogo. Na minha primeira experiência de campo, tive contato e realizei inúmeras entrevistas com membros de uma tribo indígena do Pará que tinha uma história de conflito com a sociedade brasileira. Escutei muitas narrativas de armadilhas para castanheiros que foram mortos. Registrando esses casos num diário, produzi um documento. Na hora de escrever o relatório para ser publicado, a questão

era a seguinte: o que faço com esse documento? Digo que realmente esses índios planejavam essas mortes e se vangloriavam delas? Eram uma façanha e tinham uma representatividade simbólica importante naquela sociedade? Algo semelhante ocorreu com os Pacaás-novos quando se descobriu que eles praticavam um endocanibalismo ritual, ou seja, comiam ritualmente os seus mortos. O *Cruzeiro* quis publicar essas fotos. Um grupo de antropólogos (meu mentor, Roberto Cardoso de Oliveira, e outros colegas) foi a uma reunião na editoria da revista. Dissemos não aos jornalistas. Fomos acusados de ser contra a liberdade de imprensa. Mas o fato concreto era que a publicação das fotos documentava uma prática social lida como primitiva e, aos nossos olhos, anti-humana, o que por certo contribuiria para aumentar as agressões a esse grupo. Na impossibilidade de uma discussão ampla sobre o canibalismo, optamos pela não-publicação dos documentos, pela sua classificação como coisa secreta ou reservada.

Mas a discussão é muito densa e toca numa questão que confronta todo arquivista: o fato de que toda documentação implica sempre um ordenamento e todo ordenamento implica uma hierarquia, e esta implica situar uma coisa em relação à outra. Em suma, pôr em ordem determina graus de importância.

Daí o sigiloso, o secreto ser o *for your eyes, only*, como se dizia no tempo de James Bond. Eu recebi uma vez um documento de um colega americano com esse *for your eyes, only* estampado na capa. Foi uma prova de que essa classificação existe culturalmente. Só eu podia ler, era só para os meus olhos. A questão do

sigilo em função de qualquer finalidade tem a ver com esta classificação. Esse me parece um problema básico na questão dos arquivos e dos documentos.

Outro ponto é a questão de um certo hibridismo, existente sobretudo na sociedade brasileira. Como ter e qual o lugar de instituições que são privadas, mas que preservam arquivos e memórias de documentos de pessoas que ocuparam cargos públicos importantes na sociedade e no governo, como a Presidência da República. Tais instituições sofreriam do mulatismo cultural que caracteriza o mundo social brasileiro, enquanto na sociedade americana se tem uma divisão muito mais rígida, aparentemente – aparentemente, repito, e saliento e enfatizo! –, entre o público e o privado. É algo que hoje começa também a fazer muita água na própria sociedade americana, à medida que fica mais difícil, de um lado, separar papéis públicos e íntimos. Porque, parece-me, há hoje nos Estados Unidos um combate, parecido com o combate entre o carnaval e a quaresma, essa luta típica entre o mundo antigo e o moderno, entre os partidários do segredo em nome de um estado de guerra contra uma rede de terroristas internacionais, que obviamente são terríveis e legitimaram um monte de coisas horríveis que fazem parte desta nossa modernidade; e das pessoas que cada vez mais lutam dentro dos Estados Unidos para acabar de vez com a diferença entre o público e o privado, fazendo com que cada vez mais a rua seja mais próxima da casa – a ponto de um escritor como Milan Kundera escrever um artigo-libelo no *New York Review of Books*, em 1995, intitulado “*You’re not on in your own house here, my dear fellow*”, no qual ele rejeita como

absurda a proposta de André Breton de construir casas de vidro. Porque, para Kundera, não há subjetividade e igualdade democrática sem a possibilidade de ter gavetas e locais não-transparentes.

E, de fato, em todas as sociedades estudadas pelos antropólogos, encontramos a distinção de Cícero (citado por Celso Lafer) entre a casa e o pátio, a casa e a rua. Eu mesmo estudei uma sociedade em que isso era visível e cotidiano: os homens faziam discursos e rituais no pátio, e as mulheres, ao redor desse pátio, nas casas. Então, diz Kundera, existe uma coisa chamada vergonha, que vai além dos elementos políticos...

Algo básico na discussão dessas instituições e documentos: de que modo se revestem essas composições entre o público e o íntimo. Porque me parece – e este é o meu terceiro e último ponto – que se trata, de fato, de realizar uma sociologia que permeia tanto os arquivos quanto a nossa modernidade. Pois, quando ordenamos papéis sociais, descobrimos que alguns desses papéis (mesmo que o nosso pensamento e que a nossa auto-representação sejam igualitários), como, por exemplo, o de presidente da República, reintroduzem a hierarquia, reintroduzem uma classificação hierárquica. No caso da Presidência, porque o presidente é o “número 1” num país onde, pela ideologia igualitária, todos contam. Esse ponto paradoxal é flagrante no meio americano. Lá, se esse presidente não se deixa englobar por inteiro pelo seu papel, ele é punido simbolicamente pela imprensa se comete algum delito. A mesma coisa acontece com um senador, um governador ou um secretário de Estado. No caso do Brasil, talvez a imagem não seja de punição, mas seja diferente. Aqui talvez seja

mais importante mostrar que todo mundo tem os pés de barro, que todo mundo no fundo é igual, feito da mesma massa. Todo mundo fala muito, mas quando se chega ao poder, este acaba corrompendo, porque nós temos uma visão um tanto mais catastrófica e flagelatória de nós mesmos.

Acredito que com tais questões possa dar essa pequena contribuição, cujo objetivo é chamar a atenção para a ordenação dos documentos – o que, na realidade, dramatiza a ordenação de papéis sociais. Quando o arquivista está ordenando o que é sigiloso e o que não é, no fundo o que ele está fazendo é pensando como vai situar o papel de ministro de Estado, a Presidência da República etc. num universo vincado pelos valores da liberdade e da igualdade. Porque essas pessoas, evidentemente, têm relações umas com as outras, e todos nós existimos dentro de redes sociais impositivas e, às vezes, imperativas, mas de todo modo impositivas.

E um comentário final: a última parte da contribuição de Celso Lafer foi extremamente sugestiva, porque ele afirma que a questão do escândalo, do sigilo, do segredo teria uma correlação política. Ele delineia uma hipótese extremamente provocativa, muito rica, sobre o final das divisões ideológicas entre esquerda e direita. Daí a reintrodução, ou melhor, a emergência – se eu estou interpretando bem – de uma outra problemática. Diria que, hoje, o eixo ideológico moderno não gira mais em torno da polaridade entre direita e esquerda. Mas, sim, em torno da exigência de transparência entre governantes e governados, que provavelmente vai aumentar, mesmo em países como o Brasil, onde há uma massa da população que lamentavelmente

reflete sobre o mundo público somente através da televisão. Penso, pois, que essa exigência é o grande tema do mundo contemporâneo: até que ponto o Estado vai continuar a ter a mesma representação desse Estado que vem da cidade antiga. À medida que ele hoje enfrenta o poder de corporações multinacionais e, também, o poder dos cidadãos em rede, fazendo pressão sobre ele, desvendando e criticando os seus espaços mais recônditos, de dentro de sua casa.

Existe uma demanda de igualdade muito grande, e com ela o paradoxo de que infelizmente, para a perspectiva individualista, somos seres sociais, toda a sociedade é uma ordem, e nessa ordem existem pessoas mais ou menos importantes. Ou seja: a ordem contém uma hierarquia. No mundo moderno conformado com a democracia, os papéis mais fascinantes não são os dos empresários ricos e com dinheiro de família, mas as celebridades, dentre as quais se inclui o papel do presidente da República. Não é à toa, pois, que a gente assiste a tanta coisa dramática e ao mesmo tempo interessante ao observar o cenário político brasileiro tendo isso em mente.

ROBERTO DAMATTA é professor de Antropologia na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

**Do estatuto jurídico
conferido aos documentos
privados de titulares
de cargos públicos
em diferentes países**

Richard J. Cox

Ernesto Villanueva

Aurélio Wander Bastos

Relações perigosas: o governo norte-americano e seus arquivos

Richard J. Cox

Introdução: um pequeno incidente

Enquanto os Estados Unidos travam uma guerra contra o terrorismo internacional e em defesa dos ideais democráticos, muitos americanos observam tendências contrárias à retórica de políticos e diplomatas. Alguns dos acontecimentos mais sinistros estão diretamente relacionados a questões caras aos arquivistas, particularmente o acesso aos documentos públicos e a preservação do patrimônio documental.

Podemos ver isso até nos eventos mais inócuos. Apenas dois meses atrás surgiu uma polêmica envolvendo a aparente falsificação de documentos relativos ao serviço militar do presidente George W. Bush na Guarda Nacional, levantada por Dan Rather no programa de reportagens “60 Minutos”, da televisão

americana. Exibidos no programa de 8 de setembro de 2004, os documentos foram quase imediatamente desacreditados, por *sites* de discussão na *web*, como sendo produto de um computador que não existia na época da guerra do Vietnã. Enquanto no início a CBS e Rather defenderam tenazmente a veracidade dos documentos, depois vacilaram e em seguida recuaram, a cobertura na mídia passou do serviço militar de Bush para Rather, para a mídia liberal e várias recriminações políticas¹.

Em meio às críticas sobre a atuação de Rather e a aparente arrogância de “60 Minutos”, alguns tentaram concentrar a atenção na questão principal – o serviço militar do presidente –, muitos pedindo que Bush fizesse uma declaração franca sobre o assunto. Apelos e lamentos semelhantes soaram por todo o país, mas infelizmente Rather e a mídia eram alvos facilmente visados por quem se dispusesse a isso.

No entanto, há lições importantes a se tirar daí. Como os arquivistas bem sabem, a falsificação é uma arte antiga. Mil anos atrás, enquanto a sociedade passava da comunicação oral para a escrita, falsificaram-se documentos para reforçar reivindicações legítimas a propriedade, linhagens e benefícios. Em várias outras épocas fizeram-se falsificações como forma de adulação,

1 Meu relato da polémica que cerca os documentos do presidente Bush na Guarda Nacional baseia-se nos seguintes: Nicholas D. Kristof, “Mr. Bush’s Glass House”, *New York Times*, 15 de setembro de 2004; Jim Rutenberg e Kate Zernike, “CBS Says It Will Check Questions on Bush Files”, *New York Times*, 16 de setembro de 2004; Howard Kurtz, “Rather Concedes Papers are Suspect”, *Washington Post*, 16 de setembro de 2004; Howard Kurtz, “CBS Backs Off Bush Documents”, *Washington Post*, 21 de setembro de 2004; David Bauder, “CBS Producer Swept Up in Storm Over Guard Memo Story”, Associated Press, 22 de setembro de 2004; “CBS’ mistake / Sloppy reporting does journalism a disservice”, *Pittsburgh Post-Gazette*, 22 de setembro de 2004; William Safire, “First, Find the Forger”, *New York Times*, 22 de setembro de 2004; Rob Owen, “Analysis: Guard memo blunder raises questions about future of ‘60 Minutes’ Dan Rather and journalism”, *Pittsburgh Post-Gazette*, 22 de setembro de 2004; e Sally Kalson, “Would You Rather Dan, or Rather Not?”, *Pittsburgh Post-Gazette*, 23 de setembro de 2004.

imitação, brincadeira e, é claro, para fraudar, com vistas ao lucro pessoal e pecuniário. No final do Renascimento haviam-se desenvolvido técnicas para diferenciar documentos genuínos de falsos, e essas técnicas ressurgiram na era digital dadas as maiores oportunidades de se fabricar documentos. Essas técnicas continuam sendo uma parte central do que é ensinado aos modernos arquivistas e mantenedores de documentos, pelo menos teoricamente.

Em todas as falsificações há circunstâncias que propiciam a criação de fraudes. Existe sempre, é claro, o persistente desejo humano de pregar peças, o que os calvinistas chamam de pecado, e que outros poderiam atribuir a uma educação deficiente, uma juventude mal vivida e deturpações de um comportamento tido como aceitável. Com o desenrolar da história dos documentos da Guarda Nacional, a atenção voltou-se, dos possíveis erros do presidente, para os jornalistas e para o falsificador não-identificado. Em algum momento o forjador será descoberto e haverá uma explicação, mas isso deverá ser uma atração secundária nos assuntos de Estado americanos.

Existe, porém, outra maneira igualmente necessária de se considerar esses fatos recentes. Com a inquietante sombra do crescente sigilo governamental, ficaremos provavelmente mais expostos a fraudes, assim como a insinuações, especulações e falsificações. O sigilo é um terreno fértil para esses males, e nossa atenção deveria se concentrar mais nessa questão, e não apenas no erro de avaliação jornalística ou mesmo no infame falsificador.

Perto do fim de sua carreira, o falecido senador Daniel Patrick Moynihan liderou um movimento para reformar a abertura de documentos secretos do governo². O senador Moynihan acreditava firmemente que o governo americano tinha pouco a esconder e que a crescente pilha de documentos sigilosos só o fazia parecer pior do que realmente era. Aceitemos ou não esse argumento, os esforços de Moynihan não tiveram êxito, e hoje os americanos são cada vez mais governados por um governo secreto – tudo para que tenhamos uma sensação maior de segurança.

Não me sinto mais seguro do que antes. Na verdade, sinto-me como se os terroristas já tivessem vencido, ao erodir nossas liberdades civis, alicerces que constituem uma sociedade democrática. Um relatório recente (de agosto de 2004) de um grupo de observadores do governo, o *OpentheGovernment.org*, afirma: “Chefes de órgãos oficiais estão desviando os dólares do contribuinte de iniciativas para levantar o sigilo de documentos para outras que garantam seu segredo”. E: “No ano passado, para cada dólar gasto na abertura de documentos, os órgãos do Executivo gastaram 120 dólares para torná-los e mantê-los secretos”. Um relatório federal preparado pela Comissão de Reforma Governamental da Câmara dos Deputados dos Estados Unidos, divulgado um mês depois, concluiu que existe “um padrão constante nos atos do governo: leis que são criadas para promover o acesso público à informação foram minadas, enquanto leis que autorizam o governo a reter informação ou a operar em sigilo foram repetidamente ampliadas. O resultado cumulativo

2 MOYNIHAN, Daniel Patrick. *Secrecy: the American Experience*, New Haven, Yale University Press, 1998.

é um assalto inédito ao princípio do governo aberto”³. Poderíamos nos perguntar, então, em nome de quê estamos combatendo em outras partes do mundo.

O problema é o sigilo. Ele cria uma atmosfera de suspeita e desconfiança, em que esperamos ser vítimas de enganos ou de mentiras. O sigilo cria uma situação deplorável. Um documento falso, mesmo aquele com problemas evidentes, dizendo-nos o pior, será provavelmente considerado crível – pelo menos por algum tempo, porque não temos informação confiável sobre o que realmente está acontecendo. O rumor entra numa espiral descontrolada, e a mídia noticiará 24 horas por dia uma história mais ou menos plausível. O sigilo só faz os cidadãos suspeitarem o pior. Sigilo tem a ver com controle, é claro, e controle envolve propriedade – real e imaginária.

Por que minar, em nome do patriotismo ou de valores americanos, os princípios enunciados em documentos como a Declaração de Independência? Uma das críticas ao rei George III era a de que “ele convocava os corpos legislativos para lugares incomuns, desconfortáveis e distantes do depósito de seus documentos públicos, com o único objetivo de fatigá-los para que acatassem suas medidas”. Parece que hoje podemos fazer essa queixa contra o outro George.

No entanto, os arquivistas também precisam aceitar a culpa quando esta lhes é cabida.

3 Esses relatórios são: *Secrecy Report Card: Quantitative Indicators of Secrecy in the Federal Government*, Washington, D.C., OpenTheGovernment.org, 26 de agosto de 2004; e *Secrecy in the Bush Administration, Prepared for Rep. Henry A. Waxman*, Washington, D.C., Comissão de Reforma Governamental da Câmara dos Deputados dos Estados Unidos, Equipe da Minoria, Divisão de Investigações Especiais, 14 de setembro de 2004.

Erguendo os andaimes da prática arquivística

A recente polémica sobre o processo de nomeação e indicação de alguém para ser o arquivista dos Estados Unidos precisa ser vista como mais do que um episódio na política contenciosa de Washington. Longe de estar resolvida, pois o processo ainda está em curso, a controvérsia, mesmo incompleta, fala sobre a missão do Arquivo Nacional, a política de documentos públicos, o acompanhamento das questões de documentos profissionais e a percepção do público sobre a administração dos arquivos. Aqui há muito pouca coisa que seja boa notícia.

O debate em torno do processo de nomeação e indicação também deve ser visto como mais do que apenas uma das muitas crises semelhantes que afligem uma administração presidencial que preza um amplo sigilo numa cultura democrática. Precisamos ler esse caso como uma extensão de parte do legado histórico do Arquivo Nacional. A polémica dos documentos forjados da Guarda Nacional não passa de uma extensão desse legado.

Setenta anos atrás foi criado o Arquivo Nacional, culminando um movimento de meio século de historiadores, arquivistas, patriotas e genealogistas para que os Estados Unidos possuíssem um repositório de documentos históricos sobre os assuntos do governo federal. Assim como os códigos de ética para as associações profissionais ou as declarações de missão para a maioria das organizações, ter um arquivo nacional era – e é – um atributo importante de um governo democrático. Nenhum indivíduo ou organização envolvido na fundação do Arquivo

Nacional realmente tinha certeza do que isso significava ou do amplo leque de responsabilidades que precisava desempenhar, embora houvesse muitas opiniões destoantes. No início, essas questões e desafios eram problemas interessantes a resolver e oportunidades para a emergente profissão arquivística moderna.

As preocupações iniciais que sustentaram o longo movimento (pelo menos meio século) para a fundação do Arquivo Nacional se concentraram na manutenção adequada dos documentos, na destruição dos mais antigos e na segurança dos documentos oficiais antigos e atuais. Essas preocupações foram reforçadas tanto pelo interesse na manutenção rotineira dos documentos federais como pelo interesse arquivístico ou histórico que gradualmente mudou a visão dos arquivos de um depósito de documentos, com ênfase no armazenamento, para um órgão que exerce um papel cultural no governo nacional. Quando o Arquivo Nacional passou a ser visto como um órgão cultural que cuida de documentos antigos, esses temores se dissiparam. Em retrospectiva, a mudança da razão de ser mais administrativa do Arquivo Nacional para a da função histórico-cultural lançou as bases para problemas posteriores do órgão federal e suas realizações. No final do mandato do primeiro arquivista (1941), a maior parte das energias do Arquivo Nacional voltava-se para os acadêmicos, como os historiadores; pouco depois da Segunda Guerra Mundial, as dificuldades do Arquivo Nacional com outros assuntos, como a organização dos documentos da época, afastaram-no do enfoque nos historiadores.

O Arquivo Nacional é uma instituição do governo frequentemente em guerra consigo mesma no que diz respeito a sua identidade e missão. Houve os defensores de um enfoque maior nos serviços histórico-culturais, assim como aqueles que pressionaram para que o Arquivo Nacional se tornasse responsável pelos documentos correntes e serviços de informação no âmbito do governo federal. Foram abundantes os conceitos teóricos e as abordagens práticas ligando a administração de arquivos ao gerenciamento de documentos, mas as tensões perseveraram durante as primeiras quatro décadas de existência do Arquivo Nacional.

O Arquivo Nacional é uma instituição com fraquezas inerentes, apesar dos sucessos que tem alcançado no campo da administração de documentos. Ao descrever as negociações do Arquivo Nacional com os órgãos do governo sobre os documentos de acesso restrito, Donald McCoy mostra que a questão do sigilo governamental ameaçou seriamente a missão da instituição, que se tornou um problema no final da Segunda Guerra Mundial. McCoy escreve: “Uma das questões mais importantes em que o Arquivo Nacional se envolveu durante a guerra atraiu pouca atenção na época. Era a tendência de muitas autoridades de impor a classificação de segurança aos documentos (...). Ficou cada vez mais claro, no entanto, que com o tempo isso se tornaria um problema de destaque. Não obstante, o arquivista relutava em interceder em benefício de pesquisadores individuais em seus esforços para ter acesso a documentos restritos. Isso se devia em grande parte ao medo de

ofender autoridades de outros órgãos, que poderiam decidir ser menos cordatas à transferência de documentos para o Arquivo Nacional”⁴. Essas palavras poderiam ter sido escritas ontem.

Tais avaliações são particularmente relevantes hoje. McCoy descreve como a origem de parte dessas dificuldades foi uma consequência direta da falta de autoridade do arquivista, graças à legislação ineficiente que, muitas vezes, o obrigava a ter que suplicar aos órgãos federais o acesso aos documentos e sua aquisição. Além disso, houve temores constantes sobre a politização dos arquivos durante as primeiras décadas da instituição, com abundantes rumores sobre indicações e interferências políticas. Tudo isso foi complicado pelos debates internos entre arquivistas e administradores de documentos sobre a missão do Arquivo Nacional, desviando atenção e recursos de tarefas mais importantes.

Esses problemas apenas se agravaram. Em sua avaliação histórica do Arquivo Nacional, McCoy é muito crítico sobre como a instituição trata o assunto. Ele deduz, por exemplo, que o Arquivo Nacional relutou em usar agressividade no trato dessas questões, “em parte porque, como membro do clube burocrático, o órgão era simpático a um certo grau de restrição”. McCoy conclui que o Arquivo Nacional deveria ter resolvido esses desafios, e “poderia ter-se preparado melhor, assim como o país, para enfrentar essa doença [o sigilo] mais tarde”⁵.

Houve outras distrações e agendas que não permitiram que o Arquivo Nacional enfrentasse esses problemas. A perda de

⁴ MCCOY, Donald R. *The National Archives: America's Ministry of Documents 1934-1968*, Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1978, pp. 132-133.

⁵ MCCOY, Donald R. *The National Archives*, op. cit., p. 134.

independência do órgão em 1949, com sua colocação na Administração de Serviços Gerais, e a recuperação dessa independência em 1984 ocuparam uma geração de nossa liderança arquivística. Robert Warner, muito envolvido nesse movimento quando arquivista, resistiu a qualquer alegação de que houvesse uma dimensão política na posição do arquivista. Em meio aos esforços pela independência, Warner registra com irritação sua resistência à pressão da liderança da Sociedade Americana de Arquivistas para que fizesse declarações públicas, salientando que os líderes da sociedade são “politicamente ingênuos e acham que basta fazer uma dança pública aqui e ali, emitir uma proclamação hipócrita que resolverão a questão (...)”⁶. Mais tarde, Warner explica que evitou um posicionamento público mais forte devido a “um importante princípio que não deve ser violado. A função do arquivista nunca foi política, e seria errado abolir uma tradição benéfica ao público e uma boa política pública (...)”⁷.

Na história recente do Arquivo Nacional, essas posições e convicções teriam uma influência maior, particularmente no que se refere ao fato de não haver geralmente atribuição de responsabilidades em polêmicas, como aquela que cerca as fraudes de documentos da Guarda Nacional. H. G. Jones avistava perspectivas semelhantes. Ao escrever o principal apelo pela independência do Arquivo Nacional, Jones chama este de “instituição

6 WARNER, Robert M. *Diary of a Dream: A History of the National Archives Independence Movement, 1980-1985*, Metuchen, Nova Jersey, Scarecrow Press, Inc., 1995, p. 38.

7 WARNER, Robert M. *Diary of a Dream*, op. cit., p. 71.

bifuncional”, destinada a “servir à eficiência governamental e às necessidades culturais da população”⁸. Jones viu uma tragédia nacional daí resultante: “Uma das conseqüências mais infelizes da perda de independência do Arquivo Nacional, em 1949, foi a redução de sua imagem como uma das grandes organizações culturais do governo americano”⁹. Jones diz isso enquanto elogia os esforços do Arquivo Nacional para administrar os documentos atuais e seu papel na constituição da administração de documentos como disciplina. Esse arguto observador afirma isto por um motivo essencial: Jones identifica como responsabilidade maior do arquivista o acesso dos cidadãos aos documentos, notando que nos Estados Unidos, à diferença de muitos outros países, os documentos pertencem à população e não ao governo.

A polêmica nomeação do arquivista nos Estados Unidos

Em 8 de abril de 2004, depois de nove anos no cargo, o arquivista dos Estados Unidos, John W. Carlin, anunciou sua demissão do cargo. Carlin havia-se tornado arquivista em junho de 1995. Em sua carta de renúncia, ele salienta que se tornou arquivista nacional para “ver a transição de um órgão basicamente dedicado a documentos em papel para outro preparado para enfrentar os desafios representados pelos documentos eletrônicos

8 JONES, H. G. Jones. *The Records of a Nation: Their Management, Preservation, and Use*, Nova York, Atheneum, 1964, p. 238.

9 JONES, H. G. *The Records of a Nation*, op. cit., p. 259.

que estão sendo criados por nosso governo”. Na sua carta, deixou transparecer que estava na hora de se afastar, enfatizando que “naquela época eu calculei que essa transformação levaria de oito a dez anos”. O que parecia estar acontecendo então era uma transição organizada e oportuna para um novo arquivista. Carlin havia feito o que pretendia, e estava na hora de seguir em frente. Ele afirmou que o presidente Bush havia nomeado o historiador Allen Weinstein como novo arquivista, e que ele serviria até que o processo de nomeação se concluísse e Weinstein fosse empossado¹⁰.

Pelo menos inicialmente, não parecia polêmica a nomeação do historiador Allen Weinstein – com carreira acadêmica como usuário de documentos arquivísticos, com doutorado em História, experiência de ensino em diversas universidades e autor de vários livros. Weinstein também parecia possuir consideráveis conexões em ambos os partidos políticos – o que não deixa de ser um bônus.

Mas havia sinais perturbadores nessa nomeação. Quais seriam os interesses do governo Bush em operar uma rápida transição para um novo arquivista, considerando o histórico da administração Bush na restrição do acesso aos documentos federais, a ponto de ser taxada por alguns críticos como a administração presidencial mais sigilosa da história do país? Tudo somado, poder-se-ia perguntar ainda se a Casa Branca havia encontrado alguém que compartilhasse sua opinião de que o

10 O anúncio de Carlin data de 8 de abril de 2004, foi feito para funcionários do NARA, como Aviso 2004-131, e foi publicado em diversas listas naquele dia, incluindo a lista de arquivos e arquivistas.

governo deve ser feito em segredo. Muitos, tanto na comunidade arquivística profissional quanto fora dela, lembraram o velho fantasma do sigilo governamental, com a Casa Branca tentando, sem sucesso, escapar das audiências abertas que acompanharam a indicação do arquivista, e outras preocupações semelhantes. De fora da profissão arquivística, mas certamente um *insider* do governo, John Dean sugeriu que a nomeação do arquivista fazia parte do interesse do presidente por um “sigilo excessivo”, que também o levaria a “bloquear qualquer acesso posterior a seus documentos governamentais”. Como afirma Dean, “esse sigilo não é uma questão partidária. É sobretudo uma questão de boa governança contra má governança – e sigilo cheira a má governança”. E Dean apontou para o importante fato de que a lei afirma que o arquivista não deve ser uma indicação política ou partidária: “Clinton não seguiu esse dispositivo: Carlin era um ex-governador democrata do Kansas sem experiência em arquivos. Bush tampouco. Allen Weinstein dificilmente é neutro politicamente. Embora seja um democrata de carteirinha, tem estreitas ligações com republicanos conservadores e tornou-se ardoroso defensor de suas opiniões na Guerra Fria”. E Dean continua: “Ambos os presidentes deveriam ser penalizados por politizar os documentos arquivísticos de nosso país e nossa história. E o erro de Clinton não cria um precedente para que Bush o siga”¹¹.

11 DEAN, John W. “A Controversial Choice for the Position of Archivist of the United States: Part of the Bush Administration’s Secrecy Strategy?” *Writ: FindLaw’s Legal Commentary*, 23 de abril de 2004, disponível em <http://writ.news.findlaw.com/dean/20040423.html>. O livro de Dean é *Worse Than Watergate: the Secret Presidency of George W. Bush*, Nova York, Little, Brown and Co., 2004.

O sigilo é uma praga desta administração presidencial. O cabo-de-guerra entre a Comissão sobre o II de Setembro e a Casa Branca a respeito do acesso a certos documentos relevantes é mais um exemplo dos esforços do governo Bush para controlar o acesso a todos os textos, mesmo sobre as atividades mais mundanas¹². Enquanto prosseguia o debate sobre a nomeação do arquivista, a Suprema Corte ouviu argumentos sobre os esforços do vice-presidente Dick Cheney para manter em segredo os nomes das pessoas que se reuniram com ele para traçar a política energética em 2001.

Muitos observadores se perguntaram se Weinstein havia sido escolhido porque seria um defensor do sigilo no governo Bush. O historiador Roger Sandilands considerava-o demasiado discreto, a julgar por seu desinteresse em permitir que qualquer outro pesquisador verificasse suas anotações tiradas de arquivos da KGB posteriormente classificados¹³. Um ensaio de Victor Navasky, editor de *The Nation*, já havia questionado a utilização por Weinstein de fontes arquivísticas e suas notas de entrevistas, mas perguntava principalmente por que Weinstein havia descumprido a promessa de colocar na Biblioteca Truman as notas de pesquisa para seus livros sobre Alger Hiss e os arquivos da KGB¹⁴.

12 EGGEN, Dan. "9/11 Panel: Bush White House Withheld Papers Commission Is Demanding Terrorism-Related Documents from Clinton Era", *Washington Post*, 8 de abril de 2004; p. A04. O artigo afirmava: "A descoberta dos documentos ocorreu em consequência de uma revisão pelo pessoal nesta semana de cerca de 10.800 páginas de material dos arquivos de Clinton, incluindo cerca de 9 mil páginas que a Casa Branca não havia dado à comissão, apesar da conclusão dos arquivistas federais de que elas podem ser relevantes. O governo não havia modificado o painel sobre os documentos (...)"

13 SANDILANDS, Roger. "Is Allen Weinstein too Secretive to Become the Chief Archivist of the United States?", *History News Network*, 28 de abril de 2004, disponível em <http://hnn.us/articles/4604.html>.

14 NAVASKY, Victor. "Allen Weinstein's Docudrama", *The Nation*, 16 de outubro de 1997, disponível em <http://www.thenation.com/doc>.

Para muitos, porém, essa controvérsia envolvia questões menores. O *New York Times* publicou um ensaio sobre a nomeação, concentrando-se nas críticas sobre Carlin e o sigilo. Mas talvez seja o começo desse ensaio que melhor assinala todos os problemas que estavam ocorrendo no Arquivo Nacional e na comunidade arquivística: “O arquivista dos Estados Unidos nomeado pelo presidente Bush – normalmente um cargo de perfil discreto, que inclui supervisionar a divulgação de documentos do governo, inclusive documentos presidenciais – está gerando uma intensa polêmica entre os historiadores, alguns dos quais acusam a Casa Branca de tentar impor um candidato com apreço pelo sigilo”. Falar em “cargo de perfil discreto” e caracterizar o debate como sendo apenas entre os historiadores indica o que havia de errado no Arquivo Nacional¹⁵. Outro historiador, escrevendo no *Los Angeles Times*, começou seu ensaio da seguinte maneira: “Vá em frente, tente. Nomeie o arquivista dos Estados Unidos. Pode-se apostar que você errou. O arquivista, ex-governador do Kansas, John Carlin, supervisiona os documentos mais importantes do país: a Declaração de Independência, a Constituição, a Carta de Direitos. O cargo é tradicionalmente um dos mais discretos na hierarquia federal (...)”¹⁶. Na comunidade arquivística americana, o cargo de arquivista dos Estados Unidos é geralmente visto como a maior distinção profissional; o fato de ter sido considerado conse-

15 STOLBERG, Sheryl Gay e LEE, Felicia R. “Bush Nominee for Archivist Is Criticized for His Secrecy”, *New York Times*, 20 de abril de 2004, Late Edition - Final, Seção A, página 14, Coluna 5.

16 WIENER, Jon. “Historian with a History: the nominee for U.S. archivist has a penchant for dubious methods”, *Los Angeles Times*, 2 de maio de 2004. O ensaio era mais sobre os problemas com Weinstein do que sobre o Arquivo Nacional.

qüente por outros talvez indique mais do que queríamos saber, mas, também, essas perspectivas podem confirmar o legado do próprio Arquivo Nacional depois de 70 anos de trabalho.

Circularam rumores, ainda, de que Carlin estava sendo substituído devido à irritação do governo Bush com a abertura pelo Arquivo Nacional das fitas gravadas pelo presidente Nixon alguns anos antes, como também à polêmica sobre a escolha do diretor da Biblioteca Presidencial Clinton e outras questões semelhantes. Alguns sugeriram que o presidente temia perder a eleição e desejava ter um arquivista que pudesse controlar os documentos e seguir à frente de sua biblioteca presidencial. Fossem todos esses rumores verdadeiros ou não – isto importa menos do que o fato de todos atestarem a fraqueza do Arquivo Nacional na sua relação com o Executivo.

No mês seguinte à demissão de Carlin, os rumores de que ele fora forçado a sair pareciam mais plausíveis, mas somente porque tudo o que se associava ao governo Bush parecia envolto em sigilo ou feito de maneira a evitar o escrutínio público. Embora grande parte disto seja especulação, persiste uma sensação de que o presidente e seus assessores têm uma concepção do passado que certamente atua contra qualquer respeito pelo repositório arquivístico do governo federal, exceto para descobrir como mantê-lo sob controle. Também está claro que Bush tem visão histórica suficiente para saber que quer manter os atos de seu governo tão secretos quanto possível, e enquanto for possível. Que tudo isso tem mais a ver com a futura biblioteca Bush é tão plausível quanto qualquer interpretação do que ocorreu com a indicação e a substituição do arquivista.

Enquanto avançava a polêmica inicial sobre a nomeação, a liderança da Sociedade Americana de Arquivistas emitiu uma declaração sobre o processo mal articulado e começou a formular perguntas. A declaração mencionava o “súbito anúncio” da nomeação de Weinstein, a falta de “consulta a organizações profissionais de arquivistas ou historiadores” e a suposta ausência de “discussão e contribuição pública”. A declaração citava a Lei de Administração do Arquivo Nacional e Documentos de 1984 (Lei nº 98-497) e o Relatório 98-373 do Senado, afirmando que se o arquivista fosse nomeado “arbitrariamente, ou por motivo de considerações políticas, os documentos históricos poderiam ser empobrecidos [ou] mesmo distorcidos”. A sociedade de arquivistas pediu audiências abertas, querendo obter respostas para diversas questões referentes ao conhecimento de Weinstein sobre arquivos, “especialmente os desafios impostos pela tecnologia da informação, pelas demandas públicas de acesso a documentos governamentais, pela garantia de privacidade, da segurança nacional e de autenticidade e integridade de todos os documentos”, e seus “planos para proteger a integridade profissional e o apartidarismo político do NARA (National Archives and Records Administration = Arquivo Nacional) como órgão governamental”¹⁷. Houve reuniões entre arquivistas e autoridades do governo. Na audiência pública Weinstein respondeu a uma série de perguntas; e passaram-se meses enquanto a temporada política de eleições deixava todas as questões de lado. Temos um arquivista provisório, outro arquivista nos bastidores, e nosso Arquivo Nacional está no limbo.

17 A declaração foi feita em 4 de abril de 2004 e está em <http://www.archivists.org/statements/weinstein.asp>.

Em 22 de julho de 2004 a Comissão de Assuntos Governamentais do Senado questionou Allen Weinstein sobre sua nomeação como arquivista dos Estados Unidos. De uma maneira partidária infeliz, Weinstein foi indagado sobre seu “compromisso com o acesso a documentos públicos”, se “manteria uma ordem executiva de 2001 que desse ao governo um poder maior sobre se e quando os documentos presidenciais devem ser divulgados”, e “se [sua] nomeação teve orientação política, notando que o atual arquivista, John W. Carlin, não estava programado para se aposentar antes de janeiro de 2005, depois das eleições de novembro”, confirmando todos os rumores de que era esse o caso¹⁸. O debate gira em torno do processo de nomeação e dos motivos do atual governo Bush, e muito menos das qualificações do indicado (embora haja motivos legítimos para essas preocupações).

O que precisamos fazer é nos concentrar no que o arquivista Weinstein promete em sua declaração na Comissão de Assuntos Governamentais do Senado: que trabalhará para a população americana e não para programas políticos partidários, que abrirá canais de comunicação com todos os grupos envolvidos com a missão e as responsabilidades do Arquivo Nacional e que respeitará as leis que regem o acesso aos documentos federais e sua administração¹⁹. Somente o tempo dirá se o novo arquivista é uma boa indicação ou não, mas é provável

18 “Na audiência, o senador Carl Levin, um democrata de Michigan, disse que havia escrito ao senhor Carlin e tinha recebido confirmação de que o arquivista foi convidado a sair.” Isto se baseia no relatório da audiência publicado de Kelly Field, “Nominee for National Archivist Defends His Record on Access”, *Chronicle of Higher Education*, 23 de abril de 2004, disponível em <http://chronicle.com/prm/daily/2004/07/2004072303n.htm>.

19 WEINSTEIN, Allen. “Opening Statement”, Comissão de Assuntos Governamentais do Senado dos Estados Unidos, 22 de abril de 2004, disponível em http://govtaff.senate.gov/_files/072204weinstein.pdf.

que a força do Arquivo Nacional permaneça em baixa – talvez, porém, devido à evolução histórica da instituição e à falta de entendimento público deste órgão federal como um bastião dos direitos democráticos e da responsabilidade pública.

Conclusão: quem possui os documentos públicos?

Posso avançar mais um passo na avaliação do que significou essa recente controvérsia. O Arquivo Nacional nunca possuiu autoridade ou vontade (ou a necessária combinação das duas) para administrar os documentos do governo do povo em nome do povo. A liderança da instituição há muito tempo endossou principalmente uma missão cultural e histórica, e nunca foi uma defensora declarada do livre acesso aos documentos oficiais. A história conturbada da administração dos documentos presidenciais, vacilando entre noções de propriedade do governo e as prerrogativas privadas de ex-presidentes e suas famílias, atesta um legado misto²⁰. Pela minha estimativa, temo que a idéia de que os documentos públicos devam ou possam ser propriedade privada e controlados – se por lei ou na prática, talvez não importe – facilita a erosão da governança democrática e promove o sigilo.

Entra em cena um presidente que não aceita críticas públicas, que não deseja ser responsabilizado por suas decisões e que profere frases feitas e defende valores democráticos, enquanto age em segredo, e de nossa parte podemos ver as conseqüências

20 Ver meu “America’s Pyramids: Presidents and Their Libraries”, *Government Information Quarterly* 19, n°. 1, 2002, p. 45-75.

infelizes de um Arquivo Nacional fraco. A atual polêmica sobre a nomeação do arquivista dos Estados Unidos não é um debate sobre padrões profissionais ou processos políticos; é na verdade um debate sobre quem detém os documentos de um governo democrático: a população ou alguns políticos? A população ou grupos de interesses especiais? A população ou o presidente?

Uma década atrás, justamente quando John Carlin foi nomeado arquivista, Tom Blanton, diretor do Arquivo de Segurança Nacional, em seu livro *White House E-Mail* (1995) [E-mail da Casa Branca], escreveu sobre o Arquivo Nacional e seu envolvimento no caso sobre a propriedade e o acesso à correspondência eletrônica do Executivo: “Precisamos de um Arquivo Nacional reinventado, um vigoroso cão de guarda da informação. De outro modo, o NARA será relegado ao papel de sótão do país; e lá, entre teias de aranha, vagará o fantasma da responsabilidade governamental”²¹. Espero que não seja tarde demais para revigorar o Arquivo Nacional, mas os sinais não são bons.

RICHARD J. COX é professor da Escola de Ciências da Informação da Universidade de Pittsburgh, nos Estados Unidos.

Tradução: Luiz Roberto Mendes Gonçalves

21 BLANTON, Tom (org.). *White House E-Mail: The Top Secret Computer Messages the Reagan/Bush White House Tried to Destroy*, Nova York, The New Press, 1995.

Comentário

Ernesto Villanueva

Nos Estados Unidos, de acordo com o professor Richard J. Cox em sua apresentação fundamental para este Seminário, a tendência que tem sido observada é a de supressão de informações devido à guerra contra o terrorismo internacional e à defesa do que são considerados valores democráticos.

No México, por outro lado, está em evidência uma tendência diferente, o que só enfatiza o fato de que, apesar de sua proximidade geográfica, o México e os Estados Unidos têm profundas diferenças políticas e culturais. A questão do acesso às informações não poderia ser a exceção da regra. Por mais de 70 anos, o México construiu um sistema político oculto e fechado, que permitiu que altos funcionários eleitos tivessem acesso facilitado sobre tomada de decisões. Todos sabem que a corrupção floresce no segredo e, no México de 1929 a 2000, o segredo tornou-se política de Estado e norma legal.

A partir de 2001, a preocupação de um número crescente de pessoas em abrir o governo, em construir um governo para o público e em público, nas palavras do jurista italiano Norberto Bobbio, traduziu-se na elaboração de uma proposta de lei federal sobre o acesso à informação pública. O governo do presidente Vicente Fox também preparou uma proposta legislativa sobre a questão. Depois de muitas discussões e intercâmbio de opiniões e, naturalmente, com base no estudo das duas propostas, a atual Lei Federal sobre Transparência e Acesso de Informações Públicas Governamentais foi aprovada em abril de 2002. A nova lei criou as bases para um novo relacionamento, no qual tudo o que é público deve ser público, com algumas poucas exceções previstas nessa legislação.

O desafio é grande para os mexicanos porque a lei, em si mesma e por si mesma, não consegue modificar a ausência de uma cultura de abertura. O importante é alcançar um equilíbrio razoável entre o que é contemplado na lei e sua aceitação.

A este respeito, a existência de um órgão regulador independente, responsável pela garantia da aplicação da lei, tem sido um dos instrumentos que impedem que esta norma legal permaneça apenas no patamar das boas intenções. De abril de 2003, quando a lei entrou em vigor¹, até o presente, foram encaminhados mais de 70 mil pedidos ou solicitações de acesso às informações, dos quais mais de 95% receberam resposta afirmativa, dentro do período estabelecido pela lei (20 dias úteis). Da mesma forma, é necessário enfatizar que, durante

¹ A lei, em seus artigos transitórios, estabeleceu um ano *vacatio legis*, ou período de espera, para preparar, com as informações necessárias, os funcionários governamentais encarregados de sua aplicação, para que houvesse condições de atender ao espírito da lei.

esse período, dos 31 estados mexicanos e o Distrito Federal, 19 deles e a Cidade do México aprovaram legislação sobre o acesso às informações. Quatorze das leis aprovadas criaram um órgão regulador independente, com a responsabilidade de garantir a obediência à lei e divulgar o conhecimento da norma na sociedade para promover a cultura de abertura.

Foi neste contexto, portanto, que se tratou no México a questão dos arquivos privados de funcionários governamentais. Basta dizer que, até agora, o México não tem uma lei federal sobre documentos públicos ou arquivos, mas apenas disposições reguladoras menores, que governam o funcionamento do Arquivo Nacional Geral. Com efeito, por muitos anos a política em relação ao assunto foi tratar os arquivos de funcionários governamentais como privados, independentemente do fato de o seu conteúdo estar relacionado ao seu mandato público.

Houve duas razões para que praticamente todos os arquivos pessoais de funcionários do governo e, especificamente, dos presidentes do país, recebessem a mesma consideração dada aos arquivos de ocupantes de cargos públicos: (1) a prática de uma cultura de exercício patrimonial do poder, de acordo com a qual o que é público é convertido em propriedade privada do indivíduo que ocupa a posição pública; e (2) os acertos entre grupos que exerceram o poder político no México. Se a informação não é aberta, impede-se, por um lado, o olhar cívico sobre atividades públicas e, por outro, limita-se a possibilidade de os arquivos serem usados correta ou incorretamente para servir de base a ações legais. Assim, os direitos dos presidentes a seus

arquivos pessoais, depois que deixaram o cargo, também serviram como um mecanismo protetor contra qualquer eventual acusação, com ou sem elementos legais contra eles.

Uma investigação realizada pelo Instituto Federal sobre Acesso à Informação Pública – órgão regulador mexicano independente para o Poder Executivo – revelou que, antes que a Lei sobre Acesso às Informações entrasse em vigor, os presidentes mexicanos tendiam a deixar apenas mensagens de aniversário, propaganda política em forma de livros e panfletos, assim como documentos que não se prestam à pesquisa sobre suas atividades no cargo. Uma das principais questões que não se tornou objeto da agenda de discussão no México – pelo menos até agora – foi como definir, de um lado, o que é um arquivo estritamente pessoal de um ocupante de cargo público e, de outro, a que material o público poderia ter acesso.

Neste sentido, creio que não é possível designar um único mecanismo, mas que a questão deveria ser considerada caso a caso. Dentre os mais importantes critérios para decidir se um arquivo (que se sabe conter informações pessoais delicadas sobre um servidor público) pode ser desclassificado está aquele do interesse público. Entretanto, temos outro problema: o que é o interesse público? Não há uma resposta única. Para um jornalista, por exemplo, o interesse público seria o fato que se torna informação ou notícia. De um ponto de vista legal, creio que o interesse público compreende uma série de informações que permite que um indivíduo exerça direitos ou cumpra obrigações para fortalecer o império democrático da lei. Uma vez que isto esteja determinado, há um interesse público em jogo, e o princí-

pio de proporcionalidade deveria ser considerado. Em outras palavras, se o interesse público é preponderante, deveria, portanto, ter prioridade sobre o direito do funcionário à privacidade. De fato, este é um dos limites do direito do povo à informação.

É claro que todos temos direito à vida privada, mas numa democracia parte-se do princípio de que o direito à vida privada de uma pessoa pública está sujeito ao interesse público. É o caso, à medida que o funcionário governamental resolve, por decisão própria, abrir mão do anonimato coletivo e se sujeitar a ver sua vida exposta a um exame maior do que seria o caso com cidadãos comuns.

Este exercício de análise do interesse público e de seu alcance pode se tornar um instrumento útil para lidar com a questão da prioridade ou supremacia entre dois direitos geralmente em tensão ou conflito: o direito à informação e o direito a uma vida privada. Creio que o ideal é ter a maior abertura possível com as restrições mínimas necessárias nos Estados democráticos.

ERNESTO VILLANUEVA é pesquisador do Instituto de Investigações Jurídicas da Universidade Nacional Autônoma do México, onde coordena a área de Direito da Informação.

Tradução: Celina Romeu

Comentário

Aurélio Wander Bastos

O *paper* estuda as condições históricas e legislativas do desenvolvimento da política de arquivos no Brasil e lida, muito especialmente, com a evolução da questão dos acervos documentais dos presidentes da República e a questão do acesso a documentos ditos sigilosos, que envolvem a segurança da sociedade e do Estado, no contexto da Lei nº 8.159 (Lei de Arquivos), promulgada em 1991.

Na etapa seguinte deste texto, buscou-se comparar a abrangência da Lei de Arquivos com a lei que regulou o acervo documental dos presidentes da República, bem como dos documentos legislativos que tratam do sigilo na definição das políticas de acesso a documentos públicos. Neste sentido, procuramos demonstrar a necessidade de se discutir – num quadro muito específico

em relação às práticas tradicionais de arquivamento de documentos – a importância dos documentos públicos para o exercício da administração pública, para a elaboração de diagnósticos históricos e para a operação de estratégias políticas, assim como, para a defesa de direitos e para a segurança do Estado.

Preliminares históricos

A legislação sobre arquivos reduzia-se, até recentemente, a uns poucos dispositivos constitucionais e a algumas portarias e eventuais decretos. Exceto no que se refere à produção constitucional, esses documentos se restringiam exclusivamente a atos do Poder Executivo, que, direta ou indiretamente, tratavam da matéria¹. A própria questão do sigilo esteve, tradicionalmente, restrita a dispositivos constitucionais sobre a inviolabilidade da correspondência, uma vez que os textos legais mais significativos para a compreensão histórica das práticas arquivísticas ficavam circunscritos à classificação de documentos essencialmente militares² que, pela própria natureza, afetavam muitas vezes os procedimentos arquivísticos dos órgãos vinculados à administração das relações exteriores.

Neste contexto, as práticas arquivísticas no Brasil estiveram sempre sob domínio de duas vertentes administrativas, entre si

1 Ver de BASTOS, A. W. "A Ordem Jurídica e os Documentos de Pesquisa no Brasil". In: *Arquivos e Administração*. Rio de Janeiro, 8, 1:3-18, jan./abr. de 1980.

2 Vale destacar, dentre as primeiras tipificações de documentos de sigilo militar, o Decreto nº 79.099, de 6/1/1977, que aprova o Regulamento para Salvaguarda de Assuntos Sigilosos – que posteriormente sofreu modificações.

absolutamente independentes: as práticas classificatórias de documentos militares e as práticas de arquivamento de documentos da administração civil. Em relação às primeiras, muitos foram os decretos e portarias que abordaram a matéria, embora não se possa referir a estudos ou análises sobre a conveniência dos modelos classificatórios, uma vez que estudos dessa natureza – se foram feitos – ficaram reservados. As práticas de arquivamento de documentos da administração civil, por sua vez, não traduziam propriamente uma orientação para as seqüências da produção documental. O destino dos documentos que sobreviviam às flutuações administrativas era, geralmente, o Arquivo Nacional (originariamente Arquivo Público), como arquivo de documentos históricos.

As orientações do Arquivo Nacional (AN), cuja estrutura de funcionamento organizou-se com base em portarias produzidas pelo Ministério da Justiça, nem sempre tiveram força administrativa suficiente para delimitar uma política mais sólida com relação à produção, ao recolhimento e ao acesso a documentos públicos. Neste sentido, o Arquivo Nacional manteve-se como um arquivo de documentos históricos, recolhidos muito mais de forma aleatória, do que de forma sistemática³. Isto não significa que o AN não tenha cumprido o seu papel na

3 A Constituição de 1824 é o primeiro documento brasileiro a se referir à guarda dos originais de documentos públicos, em seu artigo 70. Numa lei posterior datada de 28 de agosto de 1830, foi feita referência ao Arquivo Público como depósito da exata e fiel exposição dos meios e processos de invenção de patentes, desenhos ou modelos. O Regulamento nº 2 de 2/1/1838 é o primeiro documento a tratar da organização do Arquivo Público, mais tarde denominado Arquivo Nacional. Outros tantos dispositivos trataram da matéria na Constituição Republicana de 1891 e em decretos e normas regulamentares, sendo que, a partir de 1934, houve uma intensificação de normas sobre a questão, sem que, na verdade, tivesse havido propriamente uma política de arquivos. Sobre essa matéria, ver BASTOS, A. W. *Op. cit.*, pág. 3-18.

preservação da memória documental, mas é bem provável que, sem uma orientação sistemática, acervos documentais importantes podem ter sido preservados sem a coesão e a ordenação necessárias à pesquisa histórica.

Por outro lado, o arquivamento documental no Brasil não se voltava, propriamente, para uma ordenação dos documentos produzidos pela administração pública que tornasse possível a administração futura. Os documentos eram organizados a fim de dar apoio às atividades culturais e históricas, mais do que à própria administração pública. Não se pode falar que houvesse uma política de gestão documental, apesar da criação de setores ou depósitos de arquivamento intermediário na administração, e de acervos históricos remanescentes, administrativos, cartoriais e eclesiásticos, utilizados em pesquisas históricas ou de interesse particular.

No que se refere aos âmbitos federativos – e como resultado dos efeitos do Estado Imperial unitário, altamente centralizado –, os arquivos estaduais (antigamente provinciais) e municipais não se desenvolveram como centros sistemáticos de estudo e referência da história administrativa. Não houve uma estrutura arquivística federal no Brasil, muito embora os processos de organização documental tenham reconhecido o papel administrativo da União e a força construtiva – para a nossa história – dos documentos gerados, com destaque para o papel do Arquivo Nacional e dos arquivos militares, sempre envoltos em resistentes práticas de sigilo e controle de acesso.

Os arquivos do Poder Legislativo Federal – no que se refere à organização (precária, dadas as dificuldades físicas das bibliotecas)

dos pronunciamentos parlamentares (sejam nos períodos constituintes, seja durante as legislaturas) – sobreviveram com especial qualidade⁴, muito embora, com relação aos arquivos administrativos do Legislativo, ainda não tenham sido produzidos diagnósticos que permitam uma conclusão definitiva. Bastante frágeis, também, os arquivos judiciais de *autos-findos* dos tribunais abrigam processos da maior relevância histórica. A elaboração de diagnósticos e estratégias de organização dos arquivos judiciais é uma das demandas de maior dificuldade técnica a se realizar no Brasil, muito embora, no que se refere à produção e ao desentranhamento de documentos, os tribunais venham respondendo com significativa eficiência⁵.

A gênese da política brasileira de arquivos

No Brasil, a necessidade de se definir uma política para os arquivos da administração pública só tomou vulto após a Constituição Brasileira de 1967/1969⁶, especialmente devido à subordinação de questões políticas e civis às orientações e injunções tipificadas em documentos militares, e à aplicação dos códigos militares (Penal e Processo Penal) na investigação de ações

4 A Fundação Casa de Rui Barbosa realizou diversos trabalhos de sistematização e organização deste material. Em 1977/78, participei da consolidação dos pronunciamentos parlamentares sobre a criação dos cursos jurídicos no Brasil e sobre a organização do Supremo Tribunal de Justiça no Império. O Centro de Documentação da Câmara dos Deputados realizou trabalhos de consolidação e recuperação de pronunciamentos de deputados e senadores, e, em 1981, realizei, no âmbito deste projeto, e em convênio com a Universidade Cândido Mendes, a consolidação dos pronunciamentos parlamentares do senador Cândido Mendes.

5 Ver BASTOS, A. W. "Arquivos Judiciais – A Memória Esquecida dos Conflitos". In: *Acervos* n. 3. Arquivo Nacional, 1989.

6 O Arquivo Nacional, no período em que esteve sob a direção do historiador José Honório Rodrigues (de 1958 a 1964), ficou marcado por intenso trabalho, inclusive pela atualização do seu Regimento Interno.

tipificadas tanto nestes próprios códigos quanto, muito especialmente, na(s) Lei(s) de Segurança Nacional. Esta prática ocorreu, também, durante a vigência da Constituição de 1937, embora àquela época tivesse sido criado um Tribunal de Segurança Nacional que submeteu “atos” praticados por civis e militantes políticos aos ordenamentos militares e aos tribunais militares.

De qualquer forma, e apesar da excentricidade da situação, os mecanismos judiciais averiguatórios remanesceram na sua estrutura formal, na qual a defesa dos direitos individuais de civis – se não ocorria nos exatos procedimentos do direito penal comum, no início das ações militares repressivas (1964/68) – obedeceu aos procedimentos processuais militares. Todavia, com a ampliação das restrições constitucionais impostas pelos atos de exceção, e a meados dos expedientes repressivos dos governos militares (1969/1979), muitas averiguações foram realizadas fora dos parâmetros judiciais militares e não foram levadas aos tribunais, mesmo militares, independentemente dos mecanismos judiciais protetivos do cidadão comum – apesar de serem inconvenientes para apurar delitos (mesmo que de exceção) definidos como “crimes de subversão ou de terrorismo”.

Neste período, muitos documentos resultantes de investigação criminal de cidadãos comuns, militantes ou políticos foram produzidos em dependências militares ou policiais, muitas vezes apoiados em sistemas oficiais (ou oficiosos) de informação. Os resultados apurados nem sempre foram levados aos tribunais militares, remanescendo os processos em arquivos diretos da administração militar, catalogados com reservas de documento si-

giloso ultra-secreto, por iniciativa da própria autoridade militar, muitas vezes de escalão inferior ou técnico, e não político ou corporativo. Por outro lado, muitos foram os documentos administrativos produzidos para a censura de peças teatrais, músicas, livros etc., que, vencida a rigidez do período militar, foram deslocados para o Arquivo Nacional, uma dependência da administração civil. Diferentemente do que ocorreu com os documentos que foram mantidos em sigilo – pelo menos em tese, a se desacreditar em seu desfiguramento –, os demais vieram a ser consultados após pedidos de abertura no Arquivo Nacional, onde estavam sob guarda⁷.

Por estas e tantas outras razões, que mais se explicam pela tenacidade, coragem pessoal e sentido do cumprimento do dever, como servidor público, evoluíram no Arquivo Nacional as principais discussões sobre a indispensabilidade não apenas de uma política (federal) de arquivos para a administração pública no Brasil⁸, como também de *desclassificação* (*disclosure*) de documentos públicos arquivados em órgãos públicos⁹. A questão da política legislativa estava, por conseguinte, marcada pela definição

7 Existem alguns estudos de época sobre o problema do sigilo imposto a certos documentos, mas é importante ressaltar o estudo de José Honório Rodrigues sobre o Decreto nº 56.820, de 1/9/1965, que trata fundamentalmente dos documentos que estão no Itamarati. No mesmo estudo, Honório Rodrigues refere-se ao Decreto nº 60.417, de 11/3/1976, que aprovou o Regulamento para Salvaguarda de Assuntos Sigilosos, também tratado no Decreto nº 79.099/77. Ver RODRIGUES, J. H. “A Liberdade de Informação e Pesquisa”. In: *Arquivo e Administração*. Rio de Janeiro, 6 (3): 6, dez. de 1978. Nestes decretos está a base referencial para tratamento dos assuntos de natureza sigilosa no Brasil, os quais, na verdade, se regiam por fundamentos legislativos que não eram exatamente aqueles dos atos do Arquivo Nacional.

8 Ver PEIXOTO, C. V. do A. *O Arquivo Nacional e a Política Nacional de Arquivos*. Conferência proferida no 6º Congresso Brasileiro de Arquivologia, Rio de Janeiro, 13 a 18/4/1986.

9 As primeiras iniciativas formais sobre a elaboração de um projeto de Lei de Arquivo no Brasil estiveram sob a responsabilidade de comissão designada pelo Ministério da Justiça, composta por Celina Vargas do Amaral Peixoto, Arthur Castilho, Humberto Mena Barreto, Maria Amélia Miguez e Aurélio Wander Bastos. Mais tarde, foram designados, para esta Comissão, Jaime Antunes e Rosalina Corrêa de Araújo, como relatora interna.

das práticas de arquivamento, ou seja, pelo recolhimento, depósito e acesso aos documentos públicos e privados de interesse público.

A definição desta política de arquivos para o Brasil apoiava-se em algumas variáveis importantes: (1º) na adoção de práticas internacionais que consagravam a política de abertura de arquivos (como, por exemplo, as adotadas nos Estados Unidos e na Alemanha); (2º) no desenvolvimento – na administração pública brasileira – de uma política que considerasse o documento administrativo em sua produção continuada, enquanto documentos *correntes*, *intermediários* e *permanentes*; (3º) na implementação de políticas de gestão documental, fugindo da determinância de que os arquivos são somente os arquivos históricos; (4º) no estabelecimento de prazos de sigilo e consulta para documentos públicos; (5º) na definição de políticas para os arquivos privados, principalmente os de interesse público; e, finalmente, embora outros aspectos sejam relevantes, (6º) na criação de instrumentos jurídicos que garantissem, através de medida judiciária, o acesso a documentos públicos (ou de caráter público, como veio também a conhecer a Constituição), de natureza administrativa ou judicial.

Estas iniciativas, no seu conjunto, tornaram-se possíveis porque a Constituição de 1988, no que se refere a essa matéria, entendeu que a proteção (administrativa e histórica) de documentos é de competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. O art. 23 da Constituição dispôs que a estes entes federativos compete: (a) *proteger*

os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos (III); (b) impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural (IV); e (c) proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência (V). De qualquer forma, embora não se fale explicitamente sobre o acesso a documentos administrativos, fica subjacente o caráter cultural da política de acesso. A questão do acesso a documentos públicos será tratada nos incisos do artigo 5º da Constituição, sobre Direitos e Garantias Fundamentais, que define as bases de uma política nacional de arquivos, voltados para a proteção dos direitos de cidadão e de seus direitos ante os direitos e deveres do Estado.

Os pressupostos constitucionais da política de arquivos no Brasil

Os significativos avanços da Constituição Brasileira de 1988 permitiram que a Lei de Arquivos (LA) (Lei nº 8.159, de 9/1/1991) viesse a consagrar providências nas áreas de recolhimento e acesso a documentos, as quais jamais teriam sido possíveis no quadro institucional histórico brasileiro, submetendo a um único texto legislativo as vertentes culturais e administrativas, tanto na sua feição civil quanto na sua feição militar, assim como regulando (em ângulos especiais) as políticas de acesso a informações pelos cidadãos e as políticas de sigilo de documentos relacionados à segurança do Estado. Na verdade,

foi esta Constituição que predefiniu, no contexto da abertura política brasileira, os parâmetros que presidiriam a política brasileira de arquivos. A Constituição de 1988, promulgada no contexto em que foi, não há como desconhecer, ultrapassou as expectativas daqueles que, direta ou indiretamente, se envolveram na discussão e na produção de uma lei de arquivos para o Brasil, permitindo, inclusive, que a questão, além do alcance legislativo, tivesse alcance constitucional na explícita dimensão de direitos e garantias fundamentais.

Neste sentido, podemos identificar na Constituição Brasileira, dentre aqueles destinados a garantir os direitos individuais, dispositivos não apenas voltados para a liberdade de pensamento (art. 5º, IV), a inviolabilidade da consciência (VI), a garantia de convicções filosóficas ou políticas (VIII) e a livre expressão da atividade intelectual (IX), mas também dispositivos que resguardam o direito de acesso à informações contidas em órgãos públicos e o direito à proteção de valores iminentes à dignidade da pessoa humana. No primeiro caso, a Constituição dispõe que: *todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado* (XXXIII). Neste dispositivo estavam postas as paradoxais contradições do futuro: direitos do cidadão em confronto com direitos (ou deveres) do Estado. No segundo caso, pode-se ressaltar que *são invioláveis a intimidade, a vida priva-*

da, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação (X). Conectando o primeiro e o segundo itens, verifica-se que é inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal (XII).

Para complementar este quadro de observações, a Constituição Federal dispôs que *são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas (XXXIV): o direito de petição aos poderes públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder (alínea a), assim como a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal (alínea b).* Da mesma forma, a Constituição criou, inovadoramente, o instituto do *habeas data* (LXXII), dispondo que ele será concedido: *para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público (a); e para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo (b).*

Por outro lado, depois de reconhecer que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios *proteger os documentos* (art. 23, III), sem esclarecimento efetivo sobre documentos administrativos, a Constituição fez uma profunda revolução em relação ao tratamento dado aos

arquivos pela Constituição antecedente (1967/69)¹⁰, que dispunha: *cabe à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem* (art. 216, § 2º). Com isso, o Arquivo Nacional foi bastante fortalecido, uma vez que se definiu a sua competência para *a gestão e o recolhimento dos documentos produzidos e recebidos pelo Poder Executivo Federal, bem como preservar e facultar o acesso aos documentos sob sua guarda, e acompanhar e implementar a política nacional de arquivos* (art. 18, LA).

A Constituição Brasileira de 1988 foi a primeira e a única que se dedicou a definir os parâmetros gerais que pudessem viabilizar uma política nacional para documentos produzidos e recebidos por órgãos da administração pública, com abertura, também, para tratar de documentos de instituições de caráter público, de entidades e pessoas jurídicas e pessoas físicas. A Constituição de 1988 – e daí, quem sabe, o seu aspecto mais significativo – permitiu a subordinação de todas as políticas de arquivo e gestão documental, em todo e qualquer âmbito da administração civil ou militar, às disposições gerais da Lei nº 8.159, de 8/1/1991, independentemente de o documento ter sido produzido ou arquivado no âmbito da administração civil ou da administração militar. Esta mesma Lei fez aberturas para a produção e o recebimento de arquivos em instituições de caráter público e entidades privadas. A Constitui-

10 Ver art. 180 da Constituição de 1967/1969: *Ficam sob a proteção especial do Poder Público os documentos, as obras e os locais de valor histórico ou artístico, os monumentos e as paisagens naturais notáveis, bem como as jazidas arqueológicas.*

ção não se manifesta sobre a questão dos arquivos privados, muito embora seja incisiva com relação aos direitos das personalidades.

A Lei de Arquivos – tradição e perspectivas

A Lei de Arquivos, a partir dos pressupostos constitucionais, foi significativamente abrangente e construiu novas e típicas situações. Genericamente, a Lei de Arquivos não apenas traçou uma dimensão conceitual, até então desconhecida no Brasil, mas, também, dispôs sobre o modelo de administração arquivística e definiu políticas de acesso a arquivos privados e a arquivos públicos, tanto na dimensão, exclusivamente administrativa, civil ou militar, inclusive quanto à crucial questão dos documentos de segurança nacional.

A Lei de Arquivos não deixou brechas para que decretos sobre a política nacional de arquivos – sejam em âmbito civil ou militar – fugissem da ação regulamentar do presidente da República (art. 84, IV, VI), independentemente dos limites da Lei de 1991 e, por conseguinte, da Constituição Federal. Este ato centralizador, próprio da estrutura federativa brasileira e das competências do presidente da República, limitado materialmente pelos dispositivos legais, se por um lado não eliminou a possibilidade de serem editados documentos legislativos sobre arquivos desconectados dos propósitos constitucionais e da Lei de Arquivos – como fundamentos regulamentares (seja sobre a composição dos arquivos públicos, seja sobre a organização e

administração das instituições arquivísticas públicas, seja sobre a definição do acesso e sigilo de documentos públicos)¹¹ –, por outro lado, impingiu definitivamente, a qualquer decreto que excedesse a legalidade e a discricionariedade, o caráter de ilegalidade ou inconstitucionalidade, suscetível, portanto, do controle direto de inconstitucionalidade.

Paralelamente às questões relacionadas aos fundamentos constitucionais dos arquivos e ao recolhimento e acesso aos documentos públicos, a Lei abriu quatro outros importantíssimos ângulos de efeitos jurídicos e administrativos: (a) a conceituação teórica e diferenciadora de arquivos: arquivos correntes, intermediários e permanentes; (b) a definição de arquivo privado e a sua importância para o poder público; (c) a responsabilização legal pelo descumprimento da legislação arquivística; e (d) as políticas de sigilo e acesso a documentos públicos. Estas variáveis, tratadas de modo coordenado com a política de organização federativa dos arquivos, irão permitir e viabilizar a gestão documental, até então desconhecida como propósito do trabalho arquivístico. A importância desta nova visão ficou consagrada no artigo 3º: *Considera-se a gestão de documentos o conjunto de procedimentos e operações técnicas referentes à sua produção, tramitação, uso, avaliação e arquivamento em fase*

11 A questão do acesso a documentos, no Brasil, sempre foi muito obscura, e a tradição de limitar o acesso sempre se restringiu a documentos militares, especialmente ultra-secretos, judiciais na forma do Código de Processo Civil e da Lei de Organização Judiciária, ou ainda no que se refere aos documentos do Itamarati. A questão mais delicada, todavia, sempre foi o acesso aos documentos militares – e o próprio conceito de acesso sempre foi muito vago. Anteriormente, em estudo específico, chegamos a definir 'acesso' como a garantia da possibilidade e da oportunidade de obter conhecimento de documentos que guardem informações de interesse público e científico. Ver BASTOS, A. W. "Direitos e Fontes Documentais no Brasil". In: *Arquivo e Administração*. Rio de Janeiro, 8/1:3-18, jan./abr. de 1980, pág. 5.

corrente e intermediária, visando a sua eliminação ou recolhimento para a guarda permanente. É interessante notar que, no conceito de gestão de documento, está a consulta ou o acesso como procedimento.

Há que ressaltar, ainda, a importância do artigo 25 da Lei nº 8.159/91, que, combinado com o artigo 6º, sujeita à responsabilidade civil, penal e administrativa aqueles que desfigurarem ou destruírem documentos de valor permanente ou considerado como de interesse público, assim como contra aqueles que violarem a obrigatoriedade do sigilo. Estas duas variantes – a proteção penal, civil e administrativa do sigilo, resguardando o direito de indenização, e a responsabilização daqueles que desfigurarem ou destruírem documentos de valor permanente ou considerado como de interesse público e social – introduzem os aspectos judiciais necessários à eficácia da lei¹².

De qualquer forma, as significativas aberturas dessa Lei provocaram reações legislativas e administrativas (lei e decretos) limitativas do alcance e propósitos da lei. Na verdade, estes documentos – salvo o Decreto nº 4.073, de 3/1/2002, que regulamentou o Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ) e o Sistema Nacional de Arquivos (SINAR) e determinou a criação de Comissões Permanentes de Avaliação de Documentos nos órgãos e entidades da administração pública federal, consolidando diversos outros decretos anteriores – encaminharam-se no sentido de restringir os âmbitos de alcance da Lei de Arquivos,

12 Ver de BASTOS, A. W. e ARAÚJO, R. C. de. “A Legislação e a Política de Arquivos no Brasil”. In: *Acervo*. Rio de Janeiro. Volume 4/5, nº 2/1, pág. 19-33, jul./dez. de 1989 e jan./jun. de 1990.

especialmente no que se refere a acesso a documentos, prazos de sigilo, emissão de certidões, rito processual do *habeas data*¹³ e outros procedimentos. Nem uma destas iniciativas, todavia, foi tão radical quanto os decretos que voltaram a tratar dos prazos de acesso a documentos públicos, divergente ou restritivamente à Lei.

A Lei sobre acervos documentais presidenciais

Paralelamente a todas essas observações sobre a Lei de Arquivos e às restrições técnicas que lhe foram impostas, é muito importante ressaltar que, politicamente, a esta Lei foi sobreposta – senão por razões de Estado, pela especificidade dos acervos constituídos – a Lei nº 8.394, de 30/12/1991, sobre a preservação, organização e proteção dos acervos documentais privados dos presidentes da República, isolando-os do contexto conceitual geral. Esta Lei – editada quase doze meses após a Lei de Arquivos –, de significativa importância para o ordenamento jurídico arquivístico brasileiro, procurou dar uma dimensão diferenciada para o acervo privado do presidente da República. É bem verdade que essa Lei, chamando de documentos privados o acervo dos presidentes da República, criou uma situação ímpar para o conceito de arquivos públicos enquanto *os conjuntos de documentos produzidos e recebidos, no exercício de suas atividades, por órgãos públicos (...) em decorrência de suas funções administrativas, legislativas e judiciárias* (art. 7º, LA).

13 Ver BASTOS A. W. “O Habeas Data e a Proteção da Privacidade Individual”. In: *Júris Poiesis*, nº 2, UNESA, RJ, 2000.

Essa situação, aparentemente contraditória, fica, no entanto, esvaziada à medida que a Lei de Arquivos entende que os *arquivos privados podem ser identificados pelo Poder Público como de interesse público e social, desde que sejam considerados como conjuntos de fontes relevantes para a história e desenvolvimento científico nacional* (art. 12º). O Decreto Presidencial nº 4.073, de 3 de janeiro 2002, nesta mesma linha, entende que *são automaticamente considerados documentos privados de interesse público e social* (art. 22º, § 2º) *os arquivos presidenciais, de acordo com o art. 3º da Lei nº 8.394, de 30/12/1991* (II).

É claro que, em relação a uma situação como esta, em que os documentos são produzidos pelo presidente da República no exercício do seu mandato, dificilmente poder-se-ia entender, do ponto de vista jurídico, que os documentos reunidos sejam acervos documentais privados. Todavia, reforçando a posição anterior, a Lei de Arquivos Presidenciais (LAP) entende que os acervos documentais privados dos presidentes da República integram o patrimônio cultural brasileiro e são declarados de interesse público para fins de aplicação do parágrafo 1º, do art. 216 da Constituição Federal – *constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial (...), nos quais se incluem: as formas de expressão* (I).

Uma posição ainda mais firme da LAP é a de que *os documentos que constituem o acervo presidencial privado são, na sua origem, de propriedade do Presidente da República, para fins de herança, doação ou venda* (art. 2º), *sendo que, no caso de venda, a União terá direito de preferência* (art. 3º, § 1º, I). No caso de

extinção da mantenedora, referencialmente o Código Civil (art. 22) e o Decreto nº 4.344, de 26/8/2002, (art. 10º), estabelecem que a venda deverá ser precedida de comunicação por escrito à Comissão de Memória dos Presidentes da República, que se manifestará, no prazo máximo de 60 dias, sobre o interesse da União na aquisição desses acervos, bem como não poderá ser o acervo alienado para o exterior sem uma manifestação expressa da União. A questão se coloca, principalmente, quando temos que tratar não do acervo de bens móveis (presentes ou objetos materiais de valor), mas de documentos produzidos no exercício da presidência, ou seja, de documentos públicos, tais como: originais de correspondências, correspondências assinadas e outros documentos assemelhados.

Ainda no que se refere a estas questões, (1) a proteção, a organização e a detenção desses acervos documentais privados poderão ser feitos por pessoas físicas ou jurídicas, (2) o sistema deverá funcionar em articulação com os organismos públicos encarregados da proteção patrimonial brasileira e (3) a anotação e transferência serão feitas através da Comissão de Memória dos Presidentes da República, que funciona em caráter permanente junto ao Gabinete Pessoal da Presidência da República. As entidades mantenedoras dos acervos poderão, por conseguinte, solicitar apoio técnico, científico e cultural aos órgãos públicos, de acordo com critério previamente estabelecido.

No que se refere ao acesso a documentos presidenciais, a Lei assegura a consulta ou pesquisa ao acervo para fins de estudo e trabalho, mas as regras de acesso, bem como a própria autorização

de consulta, é de exclusiva competência do presidente ou ex-presidente da República. O presidente da República, também, tem poder para fazer restrições adicionais de acesso, até 30 anos após a data de publicação do documento ou, no caso de revelação constrangedora à honra ou à intimidade, até 100 anos após a data de nascimento da pessoa mencionada (LAP, art. 15, III, § 4º).

Esta discussão final da Lei dos Acervos Privados dos Presidentes da República retoma uma das questões mais delicadas da nova política brasileira de arquivos, traduzida na Lei de Arquivos, segundo a qual são originariamente sigilosos os *documentos cuja divulgação ponha 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* (LA, art. 23, § 1º). Todavia, ao fixar os prazos de acesso, entende que o prazo máximo de sigilo para os documentos referentes à segurança da sociedade do Estado *será restrito por um prazo máximo de 30 (trinta) anos (...) podendo este prazo ser prorrogado, por uma única vez, por igual período, a contar da sua data de produção* (LA, art. 23, § 2º). Por outro lado, o acesso aos documentos sigilosos referentes à honra e à imagem das pessoas (este texto não fala em inviolabilidade da intimidade e da vida privada) *será restrito por um prazo máximo de 100 (cem) anos, a contar da sua data de produção* (LA, art. 23, § 3º). Na verdade, o que se verifica é que a Lei dos Acervos Privados dos Presidentes da República envolve situações próprias da Lei de Arquivos e não deixa de interferir nos seus propósitos iniciais.

A questão dos arquivos sigilosos

A Lei de Arquivos dispõe que serão fixadas por decreto as categorias de sigilo que deverão ser obedecidas pelos órgãos públicos (art. 23º). Após tratamento em vários decretos anteriores (Decreto nº 2.134, de 24/1/1997, Decreto nº 2.910, de 29/12/1998), o Decreto nº 4.553, de 27/12/2002 – sobre a salvaguarda de dados, informações, documentos e materiais sigilosos de interesse da segurança da sociedade e do Estado – não se restringiu aos espaços indicados pela Lei de Arquivos e, até mesmo, ultrapassou alguns limites constitucionais.

Em tese, pelo menos, ainda não temos abertura legislativa para estas últimas questões, que remanescem como lacunas, sendo que o decreto deveria adstringir-se à questão do sigilo de documentos. O Decreto, embora reconheça a importância do sigilo de outras fontes ou suportes, não o fez com base na legislação existente. De qualquer forma, essa matéria é bastante fluida no Brasil e as restrições impostas pelos organismos militares sempre foram muito incisivas e sujeitas ao ostensivo controle¹⁴. De qualquer forma, dispõe o Decreto, os documentos públicos, segundo o grau de sigilo, podem ser classificados como ultra-secretos, secretos, confidenciais e reservados, *em razão do seu teor ou elementos intrínsecos* (art. 5º).

¹⁴ Matéria publicada no *Jornal do Brasil*, em 5/10/1979, no Caderno A, página 8, demonstrava que o exército brasileiro poderia evoluir em linha bastante mais aberta e favorável à pesquisa histórica. Assim diz a nota: *O Ministro do Exército determinou ontem que, seja qual for o caso, não deverá ser exigida dos usuários de Biblioteca, Museus e Arquivos do Exército, a apresentação de suas anotações, trabalhos finais ou mesmo rascunhos, nem qualquer censura será exercida pelos responsáveis pelos documentos ostensivos ou sigilosos utilizados nas pesquisas e consultas*. Esta orientação, todavia, ao que parece, não tem prevalecido na definição de documentos correntes, principalmente ultra-secretos e sigilosos.

Ressalte-se, todavia, que as políticas de classificação de documentos são sempre estáticas, permitindo-nos observar que os documentos considerados *ultra-secretos* numa determinada ocasião ou circunstância podem não sê-lo no tempo histórico. Assim é que a referência classificatória pode e deve sofrer alterações no contexto da pesquisa ou da revalidação de direitos, sendo absolutamente injustificável que se estendam além dos limites possíveis de estudos científicos e salvaguarda de direitos, evitando que se conheça a própria história, a história de projetos institucionais ou ainda as atrocidades ou violações de direitos cometidas por ditadores.

Por outro lado, a questão da classificação, segundo o grau de sigilo (*ultra-secretos*, *secrets*, *confidenciais*, *reservados*), é não apenas uma prática internacional, mas também uma prática interna. O que não se pode desconsiderar, todavia, na classificação destes prazos, na forma da moderna legislação brasileira, são os dispositivos que garantem a defesa de direitos individuais como direitos e garantias fundamentais. Neste sentido, quando o Decreto nº 4.553/2002 dispõe que os dados e informações (documentos) considerados *ultra-secretos* só poderão ser abertos após 50 anos da data de sua produção, prazo renovável indefinidamente, de acordo com o interesse da sociedade e do Estado (art. 7º, I, § 1º), deixa transparecer que este dispositivo contraria a vigente Lei de Arquivos, que fala em sigilo de 30 anos, prorrogável por igual período, para documentos que ponham em risco a segurança da sociedade e do Estado. Por outro lado, os dados e informações a que se refere são aqueles

contidos nos documentos ou, independentemente de documento escrito, são dados e informações virtuais. Sendo a mesma coisa, estamos diante de uma situação juridicamente difícil, com um verdadeiro viés de ilegalidade e/ou inconstitucionalidade. Em qualquer dos casos, o amparo judicial é evidente, não propriamente porque estas não sejam razões de Estado, mas porque são razões da sociedade, que limitam a defesa dos direitos individuais.

A Constituição dispõe que são assegurados a todos os cidadãos os direitos de petição aos poderes públicos, em defesa de direitos ou contra a ilegalidade ou abuso de poder (art. 5º, XXXIV, a). Não há como desconhecer – como, aliás, ficou demonstrado – a flagrante contradição entre o dispositivo do citado decreto e a Constituição, a Lei de Arquivos e, até mesmo, a Lei dos Acervos Privados dos Presidentes da República, assim como toda jurisprudência brasileira reconhece que o abuso de poder, exceto quando a autoridade é induzida ou não teve o alcance ou o discernimento imprescindíveis, o que não inibe nem impede a correção do ato por si própria, ou pela autoridade consecutiva que, de qualquer forma, perceba seu alcance e dimensão. Fugindo a autoridade do seu poder discricionário – que ocorre, exatamente, quando qualquer delas não se apercebe do desvio de legalidade –, mergulha na arbitrariedade ou se mantém nela.

É exatamente aí que a autoridade pode perder o alcance da decisão e obscurecer a defesa de direitos. A Lei de Arquivos, numa posição prudente e ponderada, entende que *poderá o Poder Judiciário, em qualquer instância, determinar a exibição reservada*

de qualquer documento sigiloso, sempre que indispensável à defesa de direito próprio ou esclarecimento de situação pessoal da parte (art. 24). Continua, em seu parágrafo único: *nenhuma norma de organização administrativa será interpretada de modo a, por qualquer forma, restringir o disposto neste artigo.*

Estas são as questões essenciais da moderna política brasileira de arquivos. Algumas retratam o amesquinhaamento da Constituição e da Lei por decretos regulamentares; outras traduzem as insuficiências da Lei diante de fatos sociais novos, ou mesmo do avanço tecnológico. De qualquer forma, os efeitos sobre os direitos de cidadania são os mesmos, assim como são imediatas as expectativas sobre a ação corretiva das autoridades; mas restará sempre – ou, pelo menos, ainda por um longo tempo – a discussão sobre os limites dos direitos do cidadão, e as expectativas da sociedade e os limites das razões de Estado.

O sigilo das informações sobre segurança da sociedade e do Estado

A estratégia utilizada para promulgar, em dezembro de 2004, a Medida Provisória nº 228¹⁵, foi seccionar o inciso XXXIII do artigo 5º da Constituição em duas partes, como assuntos entre si diferentes. Assim, dispõe a primeira parte: *todos têm direito de receber de órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestados no prazo da lei, sob pena de responsabilidade.* E a segunda parte:

15 A Lei nº. 11.111, de 5 de maio de 2005, reafirmou a disposição de atribuir à Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas, anteriormente criada, o poder de administrar os documentos ultra-secretos e de “manter a permanência da ressalva ao acesso *pelo tempo que estipular*” (Nota dos editores).

ressalvadas aquelas (informações) cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. Não há como ignorar que uma parte está vinculada à outra, exatamente porque o objetivo de todo o texto é a palavra (significante) *informações*, o que não significa que entre si guardem coerência.

Pelo contrário, a inteligência da Medida Provisória está exatamente em identificar uma contradição e diferença entre ambos os textos do mesmo artigo, o que permite, pelo menos em tese, regulamentá-los de modo diferente. De qualquer forma, vale ressaltar que o decreto regulamentar (Decreto nº 4.553/2002, alterado pelo Decreto nº 5.301/2004) trata de ambas as vertentes da matéria constitucional – reconhecendo-as como situações conceituais (institucionais) distintas –, como se sinônimas fossem, *a salvaguarda de dados, informações, documentos e materiais sigilosos, bem como das áreas e instalações onde tramitam* (Decreto nº 5.301/2004, art. 1º). Afinal, a grande regra do poder, ao que parece também das leis a serviço do poder, é dividir para reinar.

Desconsiderada a nuance jurídica (e filológica) da questão, sempre relevante no contexto político-institucional, não há como desconhecer que, convertida esta Medida Provisória em Lei, ampliar-se-á a ordem jurídica de arquivos e documentos com outra específica lei suplementar à Lei de Arquivos dispondo diversamente seu próprio universo circunstancial. Esta Medida Provisória, diferentemente da Lei de Arquivos, não apenas conecta, vincula ou relaciona (informações) *cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado* com a frase (art. 3º, *in fine*) *mais alto grau de sigilo, conforme regulamento*.

O decreto regulamentar (Decreto nº 4.553/2002, confirmado pelo Decreto nº 5.301/04), para dar eficácia à segunda parte do citado texto constitucional, assim como inteligibilidade ao texto: *alto grau de sigilo*, definiu-o como ultra-secreto (art. 5º), assim como desvinculou a classificação de ultra-secreto do fundamento legislativo, especialmente definido na Lei de Arquivos (§§ 1º e 2º do art. 23). Agindo dessa forma, permitiu que a classificação de documentos como documentos ultra-secretos se fundamentasse na Medida Provisória (art. 2º e 3º), muito embora esta mesma Medida admita, em circunstâncias especiais, o recuo de prazos à Lei de Arquivos (§ 4º, art. 5º).

Este artifício técnico foi elaborado não propriamente para facilitar o acesso a documentos ultra-secretos *desclassificados*, mas para, indiretamente, viabilizar a dilatação para 100 anos do prazo de acesso a documentos que envolvam questões de segurança do Estado, mas que porventura estejam protegidos ou se relacionem à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem de pessoas comprometidas de uma forma ou de outra com estas especiais circunstâncias. Na verdade, esta composição legislativa consegue ser permeada pelos paradoxos que sempre presidiram a leitura política: o maquiavelismo (vulgar) e o maniqueísmo (insosso), especialíssimas formas de exclusão de direitos.

A engenhosidade da Medida Provisória desenhou uma política para *informações de mais alto grau de sigilo* (informações ultra-secretas), no que ficou fundamentado (derivado) legislativamente o Decreto nº 4.553/2002, confirmado pelo Decreto nº 5.301/2004 (referentes à salvaguarda de informações sigilosas

de interesse da segurança da sociedade e do Estado). O *gap* presumível (na verdade criado) entre o disposto Constitucional (inc. XXXIII, *in fine*) à Lei de Arquivos (§§ do art. 23) e os decretos regulamentares restou colmatado, ou melhor, saneado. Tecnicamente, a questão estaria superada; o alcance político da redação, todavia, só se definirá na linha do tempo, assim como as especificidades jurídicas em função dos casos concretos.

De qualquer forma, não há como ignorar que restarão três leis de arquivos: (1) a Lei nº 8.159/91 sobre acesso a arquivos públicos, alcançáveis pela primeira parte do inciso XXXIII do art. 5º (*todos têm interesse de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestados no prazo da lei, sob pena de responsabilidade*), e arquivos privados (inc. X e XIV do art. 5º); (2) a MP nº 228/04, sobre o sigilo ultra-secreto referente a informações de interesse da sociedade e do Estado; e (3) a Lei nº 8.394/91, sobre acervos presidenciais. Este conjunto de leis, no entanto, estão reguladas pelos mesmos decretos – Decretos nº 4.073/02, nº 4.553/02 e nº 5.031/02 –, adaptados nas suas diferentes formas às diferentes situações, que não se lhes resguarda a unidade, mas mantém aberta a possibilidade de alterações.

Independentemente de todas as circunstâncias que envolvem a questão dos documentos de segurança nacional (do Estado), o fato visível é que – desde o texto constitucional de 1988 – ficava dedutível que o inciso XXXIII do art. 5º tinha duas vertentes que entre si se repeliam: (1) o acesso a informações de direito imprescindíveis à defesa de indivíduos e sociedades

organizadas, independentemente de prazos, e (2) o sigilo de informações imprescindíveis à “segurança do Estado”, na forma de prazos prescritos. Inadmissíveis seriam os prazos indeterminados (como permitia o Decreto nº 4.553/2002), porque indeterminados não são nem mesmos os estados e as sociedades, veja-se, por exemplo, o Grande Império Romano ou, mais recentemente, a União Soviética.

A fixação do prazo de 30 anos (renováveis), conforme alteração provocada pelo Decreto nº 5.301/04, para a *desclassificação* (*disclosure*) dos documentos ultra-secretos (inciso I do art. 7º), combinada com políticas de reclassificação e *desclassificação* (Seção II do Capítulo II do Decreto), em conformidade com decisões emanadas das Comissões de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas (MP, art. 4º), instaura uma política aparentemente salutar e, no curto prazo, eficaz. Todavia, o maniqueísmo maquiavélico da nova política, para alcançar os seus resultados, excetua as competências das Comissões Permanentes de Avaliação de Documentos do CONARQ (Decreto nº 4.073/2002) e da própria Comissão de Memória Presidencial (Lei nº 8.394/1991 e Decreto nº 4.073/2002).

Esta construção política e jurídica explica-se por duas razões: em primeiro lugar, porque o Estado não fica suscetível de violação nas suas linhas de defesa, sejam em políticas de desenvolvimento e de guerra, assim como, em segundo lugar, os interessados ou titulares de direito não ficam definitivamente impedidos de buscar a proteção de seus direitos e, nem muito menos, fica a pesquisa (especialmente histórica) limitada no seu alcance e prospecção.

Todavia, o sucesso deste arranjo legislativo dependerá, muito especialmente, dos tribunais, na apreciação de casos concretos, e dos grupos formadores de opinião, se perceberem que o tênue equilíbrio da construção pode evoluir em prejuízo dos direitos individuais e da defesa de direitos no sentido *lato*.

Finalmente, como as razões de Estado não remanescem absolutas, estes documentos legislativos finais redimensionaram as classificações de sigilo, restringindo os excessos defensivos do Estado, ao demonstrar que o Estado só é Estado enquanto Estado de Direito, assim como o Estado de Direito só é Estado de Direito enquanto Estado Democrático de Direito, no qual a defesa e a proteção do(s) cidadão(s) são os pressupostos das próprias razões de Estado.

Conclusão

Este estudo demonstrou, efetivamente, que, durante os anos que antecederam e sucederam a Constituição de 1988, houve uma significativa evolução das políticas de arquivos no Brasil, no que se refere não apenas ao recolhimento de documentos, mas também ao acesso a documentos públicos e privados. Todavia, os acontecimentos e desdobramentos históricos, principalmente de natureza institucional, demonstraram que, nos últimos anos, paradoxalmente os anos da consolidação democrática, as aberturas da legislação de arquivos têm sofrido significativas restrições de natureza técnica, administrativa e política.

De qualquer forma, no que se refere a assuntos sigilosos, a sucessão inconseqüente de decretos regulamentares, até muito recentemente, demonstra que (1) a política de Estado sobre estes arquivos ainda não se definiu, e que (2) os governos traduzem, nos seus decretos, o poder de pressão dos grupos circunstanciais, os vitoriosos, quase sempre encarnados pelas carreiras de Estado, e os derrotados, sempre encarnados pelas famílias das vítimas ou grupos políticos ou corporativos. Por outro lado, o acesso aos acervos documentais presidenciais permanece inquestionável, muito embora as questões que possam afetá-lo permaneçam latentes.

Finalmente, o estudo procurou demonstrar que a defesa funcional do Estado brasileiro e a garantia de direitos individuais, no contexto das políticas de segurança do Estado e da sociedade, estão intimamente associadas a uma eficiente política de organização e acesso a documentos públicos, e que os acervos privados dos presidentes da República dependem de uma política estável sobre documentos privados de interesse público e de documentos públicos administrados por (ex-)autoridades públicas.

AURÉLIO WANDER BASTOS é pró-reitor da Universidade Cândido Mendes e conselheiro da Ordem dos Advogados do Brasil.

**Das soluções de ordem
prática encontradas
por instituições encarregadas
da gestão ou da custódia de
arquivos em vários países**

Alfredo Caldeira

Perrine Canavaggio

Alicia Casas de Barrán

Preservar e divulgar a memória

Notas sobre a experiência do Arquivo & Biblioteca
da Fundação Mário Soares

Alfredo Caldeira

“a experiência é a madre das cousas,
nos desengana e de toda a dúvida nos tira”¹

Duarte Pacheco Pereira,
Esmeraldo de situ orbis, 1505-1507

Ao longo da evolução da arquivística², muitas foram as normas que pretenderam substituir-se à realidade, espartilhando-a e enredando-a em classificações e procedimentos. Mais ainda, muitas dessas normas ignoraram, na sua vigência, que o seu objecto já perdera consistência e que novas realidades haviam despontado, impondo-se para além de velhos paradigmas académicos.

O caso dos documentos privados de titulares de cargos públicos e o caso da adopção da digitalização constituem, precisamente, dois exemplos de como a realidade ultrapassou com frequência a norma e esta teve de se adaptar, *desenganada* pela *experiência*.

1 Entre novembro e dezembro de 1498, um ano e meio antes de Cabral, o navegador e cosmógrafo Duarte Pacheco Pereira deve ter desembarcado no Brasil, num ponto localizado junto à embocadura do rio Oiapoque, na costa do Pará e da ilha de Marajó, no Maranhão.

2 Neste texto foram respeitados a grafia e os recursos estilísticos estabelecidos em Portugal (nota dos editores).

Neste registo, gostaria precisamente de propor uma reflexão a partir de uma experiência concreta, a do Arquivo & Biblioteca da Fundação Mário Soares.

Génese e evolução de uma experiência

O Arquivo & Biblioteca da Fundação Mário Soares foi instituído em 1996 com base na documentação que constituía o arquivo pessoal do doutor Mário Soares até essa data e por este entregue em regime de depósito na Fundação, prevendo-se, desde logo, a incorporação futura da documentação superveniente produzida pelo doutor Mário Soares após 1996 – este foi o primeiro passo para executar o desejo manifestado pelo doutor Mário Soares de abrir o seu arquivo ao público em vida.

Entretanto, em outubro de 1995, após se ter procedido a um reconhecimento simples do seu arquivo pessoal, elaborara-se um projecto de digitalização integral do mesmo – a que adiante se fará referência mais detalhada.

O arquivo pessoal do doutor Mário Soares era constituído por documentação por ele colecionada ao longo de toda a sua vida política – iniciada em 1941 – dividindo-se, em boa verdade, em dois grandes lotes: (a) a documentação relativa à oposição à ditadura, até 1974; e (b) a documentação referente ao período democrático, a partir de 1974.

Daqui, logo uma consequência: enquanto a primeira fora em grande parte arrumada e classificada directamente pelo próprio ou por pessoas muito próximas, a segunda fora quase

sempre arrumada e classificada por pessoal político que o apoiava nas suas funções, fossem elas de partido ou de governo e presidência e, portanto, nem sempre fiéis intérpretes da ordem que ele próprio teria desejado imprimir à documentação.

Essa documentação encontrava-se, até a sua transferência para as instalações da Fundação Mário Soares, maioritariamente numa sua residência privada, estando outra – a mais recente – no palácio presidencial. De uma forma geral, sendo documentação que se referia a mais de meio século de actividade, apresentava muito razoáveis condições de conservação, ainda que tivesse sido com frequência transferida de local³. Registe-se ainda que, ao longo do tempo, existiram algumas intervenções externas de “arrumação” e “classificação” que, ajudando embora a manter o estado de conservação dos acervos documentais, prejudicaram seriamente a sua ordem original.

A sua transferência para instalações da Fundação Mário Soares adaptadas para o efeito, com condições ambientais adequadas, decorreu ao longo do primeiro trimestre de 1996, tendo sido decidido atribuir a cada pasta ou caixa de documentos um número único sequencial – que correspondeu à sua ordem de entrada no Arquivo.

Acrescia que, como qualquer arquivo contemporâneo, a documentação nele reunida apresentava múltiplos suportes (papel, registos fotográficos, registos sonoros, filmes, vídeos etc.) e características diferenciadas (como é o caso das ofertas recebidas ao longo da sua vida pública) – tendo sido decidido:

3 Como é o caso de documentos clandestinos guardados em malas custodiadas em casa de amigos e companheiros.

transferir prioritariamente para as instalações da sede da Fundação Mário Soares em Lisboa os documentos em papel; transferir para a Casa-Museu João Soares, em Cortes, Leiria, as ofertas recebidas pelo doutor Mário Soares ao longo da sua vida pública; e aguardar a concretização de condições técnicas adequadas para a transferência de outros suportes (em especial, registos fotográficos e audiovisuais), a qual ocorreu a partir de 2000.

A Fundação Mário Soares, por seu lado, embora instituída em 1991, apenas iniciou a sua actividade em 1996, após ter cessado o exercício do segundo mandato de Mário Soares como presidente da República. Tendo como matriz a personalidade e a vida do seu patrono, a Fundação é uma instituição de direito privado e utilidade pública sem fins lucrativos, que tem por objectivo realizar e promover acções de carácter cultural, científico e educativo nos domínios dos direitos humanos, da ciência política, da história contemporânea e das relações internacionais – afirmando-se no debate de ideias e valores e na procura de caminhos para a afirmação de uma cidadania contemporânea.

A entrada em funcionamento, em 30 de novembro de 2000, de um novo edifício especialmente vocacionado para o Arquivo & Biblioteca e outras actividades culturais veio, por outro lado, ampliar a capacidade de intervenção da Fundação nessas diferentes áreas, prosseguindo, de modo gradual e sustentado, o recurso à inovação tecnológica na disponibilização ao público de instrumentos de conheci-

mento e de estudo, em que a Fundação assumiu um trabalho pioneiro, amplamente reconhecido.

Este novo edifício veio igualmente permitir novos desenvolvimentos da actividade já encetada. Por um lado, a constituição de uma biblioteca especialmente dirigida aos estudiosos da História Contemporânea e das Ciências Sociais e Políticas – constituída, no seu arranque, por livros igualmente depositados na Fundação pelo doutor Mário Soares –; por outro lado, a organização de um arquivo e laboratório fotográficos; e, finalmente, a abertura de uma sala de leitura totalmente informatizada, em que os diferentes suportes estão acessíveis de modo integrado e complementar.

O Arquivo & Biblioteca da Fundação Mário Soares tem vindo, entretanto, a incorporar outros numerosos acervos documentais que apresentam interesse relevante para o conhecimento da história contemporânea portuguesa e da lusofonia, mediante o estabelecimento de acordos com diferentes pessoas singulares ou colectivas – documentação essa igualmente integrada no referido projecto de digitalização.

Nessa medida, as respectivas actividades visam a prossecução de fins de utilidade pública, especialmente em matéria de salvaguarda e valorização do património arquivístico à sua guarda, enquanto fundamento da memória colectiva e individual e como fonte de investigação científica – estando o Arquivo & Biblioteca da Fundação Mário Soares especialmente vocacionado para o tratamento de diferentes suportes de arquivo com recurso à utilização das modernas tecnologias da informação.

O Projecto de Digitalização do Arquivo Mário Soares

Conforme foi referido, e correspondendo à preocupação manifestada pelo doutor Mário Soares de rápida disponibilização da sua documentação ao público, ponderou-se, em finais de 1995, a adopção de um projecto de digitalização integral desse acervo documental, que se estimava concluir no prazo de 24 meses.

Para o efeito, adoptaram-se algumas decisões que consideramos estratégicas e que permitiram cumprir integralmente esse objectivo:

- digitalização a preto-e-branco da generalidade da documentação (considerando que os códigos de cor nela utilizados apenas mostravam relevância informativa em menos de 5% dos documentos);

- consequentemente, a escolha de *scanners* a preto-e-branco (e tonalidades de cinzento) relativamente velozes⁴ e dispondo também de alimentadores automáticos⁵;

- escolha de monitores de grande dimensão (19”), de modo a facilitar a rápida visualização e manipulação dos documentos digitalizados;

- definição minuciosa da informatização do inventário ou pré-inventário do acervo e das tarefas de preparação documental⁶ prévias à digitalização;

4 Na primeira fase do projecto foi mesmo utilizado um *scanner* rotativo com capacidade para 50 imagens/minuto, destinado ao tratamento de certo tipo de documentação de grande uniformidade e cujo suporte em papel apresentava gramagens elevadas.

5 O recurso à alimentação automática possibilitou médias especialmente elevadas na reprodução de documentos de boa qualidade e gramagem.

6 Aí incluída a remoção de agramos e *clips* metálicos e pequenas acções de conservação e restauro dos documentos.

– selecção de um sistema de gestão documental que se mostrasse suficientemente versátil para acompanhar todas as fases do projecto e garantisse, designadamente:

- (1) uma perfeita compatibilidade com o sistema operativo adoptado (*Windows*);
- (2) condições simplificadas de exportação das imagens digitais para diferentes formatos correntes;
- (3) o acompanhamento de todo o processo (desde a digitalização, à classificação e indexação e à consulta);
- (4) capacidade de gestão directa pelos utilizadores, em especial na definição da arquitectura do sistema de classificação e das bases de dados textuais a associar às imagens;
- (5) capacidade de gerir grandes volumes de informação – ao fim de dois anos de execução do projecto, o sistema estava já a gerir cerca de dois milhões de imagens; e
- (6) capacidade de expansão⁷.

– definição de rotinas de controlo de qualidade dos documentos digitalizados;

– organização de sistemas variados de cópias de segurança⁸, com salvaguarda das matrizes digitais e dos metadados

⁷ O sistema adquirido em 1996, designado *File Magic* (fabricado pela *Westbrook Technologies*) apresentava características de grande maleabilidade, tendo sido concebido essencialmente para a gestão de arquivos empresariais, cuja organização se configura em geral mais móvel que a dos “arquivos históricos”. Esse sistema foi substituído, em finais de 2002, pelo *Fortis*, do mesmo fabricante, que consubstancia uma acentuada melhoria de funcionamento, designadamente pela sua associação ao SQL Server e pela capacidade de colocação directa na Internet das imagens digitais e das respectivas bases de dados.

⁸ Entendeu-se, desde o primeiro momento, que deviam ser utilizados diferentes e redundantes sistemas de *back up*, com recurso a discos ópticos, *tapes*, CD's, discos rígidos etc. A instabilidade do suporte digital – e, designadamente, a recusa da maioria dos fabricantes em ceder publicamente informação suficiente sobre o seu fabrico – aconselhava esta via, que melhor salvaguarda o próprio *refreshing* da informação.

(devidamente organizados e correlacionados com as imagens a que respeitam);

- estabelecimento de regras de classificação e indexação adaptadas à realidade de um arquivo em sistema digital⁹;

- manutenção da actualização tecnológica do sistema, i. é, da capacidade de acesso e intervenção na informação arquivada (*up-to-date user interface*) – o que foi obtido essencialmente através de uma gradual, mas permanente, inovação;

- definição de níveis de segurança do sistema, tendo especialmente em vista quem recolhia e produzia a informação em suporte digital (os colaboradores do Arquivo) e quem era o seu destinatário (os leitores);

- inclusão da Internet, desde o primeiro momento, nos objectivos do Projecto, não apenas como veículo de informação institucional, mas também como meio de acesso aos metadados e, em alguns casos, às imagens da documentação tratada.

Adoptadas estas orientações, foi ainda decidido iniciar o tratamento da documentação mais antiga – que apresentava menos problemas de acesso, ainda que fosse eventualmente mais difícil de abordar tecnicamente.

Ao mesmo tempo, foi criada uma Comissão de Acompanhamento do Projecto que, na sua fase inicial, incluía, além do responsável do Arquivo, um Historiador, um Arquivista e um Informático – tendo como missões principais a definição do

⁹ Seguindo embora as regras internacionais aplicáveis, adoptaram-se algumas simplificações, de que são exemplo a não referência às medidas dos documentos (o sistema fornece-as automaticamente!) e a não especificação da natureza manuscrita ou impressa do documento (o leitor visualiza-o directamente!).

rumo estratégico do Projecto, o debate das questões teóricas e práticas que o mesmo suscitava e a proposta de regras de acesso aos documentos digitalizados¹⁰. Mais tarde, cumpridas as suas funções essenciais, essa Comissão tem sido substituída por estruturas *ad-hoc*, vocacionadas para a resolução de problemas específicos de alguns outros acervos documentais.

Este o quadro em que o arquivo pessoal do doutor Mário Soares foi integralmente digitalizado – entre junho de 1996 e junho de 1998 – tendo sido aberto ao público, gradualmente, a partir de abril de 1997, menos de um ano depois do início do Projecto.

Importa ainda referir que o esquema geral do Projecto se mantém hoje em vigor, com as adaptações que a experiência aconselhou e, sobretudo, com as alterações que advieram da especificidade de outros acervos documentais entretanto incorporados na Fundação.

A experiência adquirida permitiu abordar de modo integrado três outras realidades, que se entenderam complementares: a Biblioteca, o Arquivo Fotográfico e o Arquivo de História Oral.

Biblioteca

A Fundação Mário Soares instalou no seu novo edifício uma Biblioteca, constituída inicialmente com livros e periódicos entregues em regime de depósito pelo doutor Mário Soares – sem prejuízo de um fundo bibliográfico a adquirir/actualizar e de

¹⁰ Independentemente das regras de acesso, entendeu-se desde o arranque do Projecto que todos os documentos deviam ser digitalizados, salvo os que, por motivos de conservação, não ofereciam condições para tal e em que se recorreu à reprodução fotográfica e posterior digitalização a partir de negativo.

outras contribuições de que, desde já, se destacam as obras integrantes de alguns acervos documentais depositados na Fundação, como o de Bento de Jesus Caraça, de Sarmento Rodrigues, de Marcelo Curto ou de Alfredo Ribeiro dos Santos, e diversas outras oferecidas por Francisco Lyon de Castro e Simonetta Luz Afonso.

A constituição da Biblioteca, essencialmente vocacionada para a História Contemporânea, a Ciência Política e as Relações Internacionais, foi abordada de modo integrado com o arquivo digital e com a Internet, com recurso sistemático a meios informáticos – pretendendo facilitar-se assim o acesso a diferentes suportes, enriquecendo as possibilidades e os meios disponibilizados aos utentes.

Iniciando com um universo de cerca de 15 mil volumes, procedeu-se à informatização não apenas das suas referências bibliográficas gerais (Autor, Título, Cota etc.) – geralmente constantes da PORBASE, pelo menos no que respeita a autores nacionais – mas também do seu índice e resumo, para o que, em geral, se recorreu à respectiva introdução ou prefácio (tratados através de OCR), sempre que contivessem elementos elucidativos do conteúdo da obra – o que permitiu disponibilizar à leitura uma informação tão completa quanto possível sobre cada obra, criando as bases de uma verdadeira biblioteca digital, com pesquisa textual dos conteúdos.

No que respeita às obras da autoria do doutor Mário Soares ou às de maior relevância que sobre ele tenham sido publicadas, está a proceder-se à sua digitalização integral e respectiva

transposição para um processador de texto, por recurso a métodos de reconhecimento óptico de caracteres (OCR).

O sistema implantado, acessível através da Internet, evita ao leitor a consulta de inúmeras obras cujo conteúdo exacto desconhece, com as inerentes vantagens para o funcionamento dos serviços da biblioteca e preservação das espécies à consulta, ao mesmo tempo que permite integrar gradualmente as bases de dados dos documentos do Arquivo com as das obras com ele relacionadas, com evidentes ganhos em termos de celeridade e rigor da consulta.

Arquivo Fotográfico

Na mesma linha, a Fundação dotou-se de equipamento para, de modo sistemático, tratar centenas de milhares de espécies fotográficas à sua guarda – com o objectivo duplo de as conservar adequadamente e de as disponibilizar através do sistema informático.

Para o efeito, definiu-se uma estratégia de reprodução intensiva dos registos fotográficos existentes e que, em grande percentagem, apenas existiam em provas de papel, sem o correspondente negativo: a sua reprodução fotográfica consistiu na produção de dois negativos por espécie, um que serve de matriz e outro que é utilizado para as necessidades correntes e, designadamente, para ser digitalizado e, a partir daí, disponibilizado à consulta em suporte informático.

Ao mesmo tempo, e perante um universo de mais de 100 mil

negativos côm de 35 mm, com idade média superior a 10 anos, foi decidido proceder à sua digitalização em alta resolução¹¹, considerados os custos inabarcáveis da sua reprodução fotográfica integral. A sua inserção no sistema informático de gestão documental permite agora seleccionar as imagens que, pelo seu valor informativo ou estético, devem ser também reproduzidas fotograficamente.

Não tem sido tarefa fácil o tratamento integrado de um arquivo fotográfico e de um arquivo em suporte digital – tal como as bibliotecas, muitas vezes afastadas do mundo arquivístico, os arquivos fotográficos estão ainda a dar os primeiros passos nesse novo mundo – o próprio conceito de “original”, muito discutido em matéria de registos fotográficos, não se concilia facilmente com o que tem sido utilizado tradicionalmente nos arquivos, com implicações óbvias, por exemplo, ao nível da numeração das espécies.

Os passos dados ao longo deste projecto nos últimos quatro anos têm permitido, no entanto, consolidar as opções tomadas e preparar novos trabalhos. Refira-se, finalmente, a importância que tem adquirido a conservação no tratamento das espécies fotográficas, quer intervindo na consolidação das espécies depositadas na Fundação, quer no seu acondicionamento. Esta vertente revela-se especialmente importante no tratamento de espécies fotográficas recolhidas em diferentes locais (por exemplo, Guiné e Cabo Verde ou Timor-Leste), apresentando esses originais graves deteriorações.

11 Cada imagem digital produzida a partir desses negativos constitui um ficheiro [arquivo] superior a 30 Mb.

Arquivo de Testemunhos Vivos e Unidade de História Oral

Decorrem actualmente, em colaboração com o Instituto de História Contemporânea da Universidade Nova de Lisboa, os preparativos de instalação de um Arquivo de Testemunhos Vivos, criado a partir de registos sonoros recolhidos no âmbito de estudos universitários em matéria de História Contemporânea. O respectivo projecto pretende também vir implantar a Unidade de História Oral que possa realizar essas recolhas, tendo especialmente em atenção os titulares ou detentores de acervos documentais depositados na Fundação Mário Soares.

Esta nova frente de trabalho visa, necessariamente, a inclusão da informação contida nesses registos sonoros no sistema informático geral – consolidando o seu carácter integrado.

Outras realidades, como a dos registos audiovisuais, em especial filme e vídeo, têm igualmente merecido a atenção do Projecto, ainda que, até ao momento, apenas se tenham concretizado a sua inventariação e a adopção de metodologias de conservação – aguardando-se a definição de soluções técnicas (e financeiras) que permitam tratar adequadamente esses suportes.

Algumas consequências do Projecto de Digitalização do Arquivo Mário Soares

Conforme se tem referido, a utilização sistemática da Internet acompanhou, desde o seu início, a implantação do Projecto – constituindo hoje a página da Fundação Mário Soares

(www.fmsoares.pt) um repositório muito significativo de informação sobre o século XX, de que se destacam:

- Cronologia do século XX
- Cursos de História Contemporânea *online*
- O periódico *Diários de Lisboa* (1921-1990) *online*
- Dissertações académicas
- Fotografias do Portugal Político do século XX
- Fotografias do escritor Manuel Mendes
- Fotografias de Amílcar Cabral e da luta de libertação da Guiné e Cabo Verde
- Dossiers temáticos etc.

Por outro lado, a adopção da digitalização abriu inegáveis capacidades em matéria de:

- (1) **portabilidade** dos documentos (designadamente, através da edição de *CD Express* que reproduzem conjuntos documentais e as respectivas bases de dados); e de
- (2) produção de **conteúdos** (através da edição de CD-ROM ou da preparação de exposições baseadas na documentação tratada etc.).

Mas não é ao nível técnico que se revelam as principais consequências deste Projecto. As suas potencialidades emergiram, sobretudo, a dois níveis.

De um lado, a criação de um arquivo privado com estas características – incorporando a documentação privada de um titular de cargos públicos e tratando-a com recurso sistemático às novas tecnologias da informação – veio abrir novos rumos ao

desenvolvimento arquivístico em Portugal, designadamente quando os arquivos públicos estavam geralmente divorciados da recolha de espólios privados e familiares e, sobretudo, da sua disponibilização pública adequada. Cremos francamente que a criação desta “Casa de Memória” marcou uma nova era na vida dos próprios arquivos públicos.

De outro lado, a abertura rápida ao público deste arquivo privado suscitou o interesse de muitas outras personalidades e instituições, que nele depositaram documentação até aí esquecida (ou escondida) dos olhares dos investigadores. A própria visibilidade adquirida por este arquivo privado e o facto de, muito rapidamente, ter servido de base a estudos e publicações sobre a História Contemporânea, justificou naturalmente esse movimento – estando hoje integrados no sistema de arquivo da Fundação Mário Soares mais de 100 acervos documentais, cobrindo muito para além da área ideológica do seu patrono e cobrindo também largamente o espaço da lusofonia. Registe-se ainda aqui que as metodologias utilizadas viabilizaram intervenções de emergência face a catástrofes, como foi o caso do Projecto de Salvaguarda dos Documentos Amílcar Cabral, resgatados pela Fundação na Guiné-Bissau após o bombardeamento das instalações onde se encontravam; e o caso da constituição do Arquivo da Resistência de Timor-Leste, ainda em curso com a deslocação frequente àquele país de equipas técnicas da Fundação, após a destruição do país pelas forças de ocupação indonésia – o recurso à digitalização permitiu, em ambos os casos, salvar páginas

fundamentais da história desses povos e, ao mesmo tempo, disponibilizar ao público e aos investigadores, em tempo muito rápido, os resultados dessas intervenções.

Em conclusão, gostaria de sublinhar que a digitalização se tem revelado um processo de cópia com significativas vantagens em matéria de acesso à informação, preservando consequentemente os originais – sendo necessário que os projectos de digitalização apresentem objectivos claramente definidos. E, uma vez definidos os objectivos (aí incluídos os “produtos” que se pretende obter), o projecto deva ter na devida conta os recursos institucionais (as colecções que se querem digitalizar, o pessoal necessário, as capacidades técnicas, os prazos de execução, o orçamento e o espaço disponível).

Estes são, afinal, os elementos que comandam as diversas vertentes da digitalização: a gestão do projecto, a selecção documental, a conservação (dos originais e das imagens digitais e respectivos metadados), a digitalização e o processamento das imagens, o controlo de qualidade, a criação dos metadados, as capacidades de acesso – por outras palavras, estas são as características que permitem aferir da qualidade dos projectos, tendo especialmente em vista a sua sustentabilidade futura.

Perspectivas

Face ao exposto, permitam-me ainda enunciar os principais objectivos actuais do Projecto.

- Prosseguir o tratamento e gradual disponibilização ao público em suporte digital do arquivo pessoal do doutor Mário Soares – designadamente da documentação posterior a 1996.

- Alargar a incorporação, tratamento e disponibilização pública, em suporte digital, de outros acervos documentais com interesse para a investigação e a divulgação da história contemporânea.

- Executar os programas de informatização de livros e publicações periódicas, em estreita articulação com o sistema implantado no arquivo, lançando gradualmente projectos de “biblioteca digital” (como é o caso de obras sobre a Resistência de Timor-Leste).

- Desenvolver o projecto de Arquivo Fotográfico, assente na adequada conservação das espécies fotográficas, na capacidade laboratorial de reprodução e na progressiva inserção de cópias dos documentos fotográficos em todo o sistema informático comum ao Arquivo & Biblioteca da Fundação Mário Soares, em termos que permitam a sua disponibilização pública (já estão tratadas e digitalizadas mais de 100 mil fotografias, gradualmente incorporadas no sistema informático).

- Constituir um arquivo de registos sonoros, fílmicos e videográficos, que garanta a sua conservação, classificação e acesso público.

- Manter actualizadas as bases de dados das ofertas recebidas pelo doutor Mário Soares ao longo da sua vida pública e apoiar a organização das respectivas exposições temáticas, designadamente na Casa-Museu João Soares, situada em Cortes, Leiria, e também na sede da Fundação.

- Manter e desenvolver os sistemas informáticos em rede e criar os conteúdos de suporte ao funcionamento do Arquivo & Biblioteca da Fundação Mário Soares e da página da Fundação na Internet (www.fmsoares.pt), disponibilizando ao público em geral e à comunidade científica instrumentos de divulgação das actividades da Fundação.

- Estabelecer redes de contacto e de colaboração com outros arquivos e bibliotecas, públicos e privados, centros universitários de investigação e outras instituições de âmbito similar ou complementar.

- Internacionalizar a actividade do Arquivo & Biblioteca da Fundação Mário Soares, designadamente no âmbito europeu e dos países de língua oficial portuguesa, visando em especial o estabelecimento de projectos comuns em matéria de formação, intercâmbio de informações e de documentos em suportes de substituição (designadamente, em suporte digital), criação de redes europeias e de língua portuguesa e promoção de iniciativas e edições conjuntas.

- Levar a efeito acções de formação em matéria de aplicação de novas tecnologias da informação aos arquivos e bibliotecas.

- Desenvolver sistemas de prestação de serviços a entidades terceiras, designadamente em matéria de digitalização de documentos, conservação de espólios fotográficos e divulgação através da Internet e de outros suportes electrónicos.

Das normas à prática

Antes do mais, nesta matéria, não há estradas de sentido único: a experiência gera a norma e a norma, por sua vez, é confrontada com a sua aplicação prática. Quando assim não sucede e apenas existe a prática cega ou a norma *ex cathedra*, nada pode funcionar correctamente. É a relação dialéctica entre a experiência e a norma que, correctamente interpretada, permite fazer avançar o conhecimento e construir novas soluções.

Também assim sucede (ou deve suceder) no campo da arquivística. E, precisamente, o caso dos arquivos pessoais dos titulares de cargos públicos constitui um dos melhores exemplos desse jogo sempre em movimento.

Com efeito, os arquivos pessoais associados ao exercício do poder político – eu preferiria alargar esse conceito à própria luta pelo exercício do poder político – são, com frequência, e antes do mais, o retrato da rede de relações pessoais e institucionais, que ultrapassa em muito o exacto cumprimento das funções em que se está investido.

Mesmo nas relações internacionais, sejam elas entre representantes de Estados ou entre líderes de movimentos políticos que lutam pela independência do seu país¹², a componente pessoal

12 Nos espólios tratados no âmbito da Fundação avultam dois exemplos muito significativos, para além do do próprio Mário Soares: o de Amílcar Cabral, que dirige um movimento de libertação e em que o seu aparelho político-administrativo (e arquivístico) se encontra situado no exterior do país, embora em território contíguo – o seu arquivo foi organizado em moldes similares aos que eram praticados na administração colonial dos anos sessenta – e o de Xanana Gusmão, que dirige no interior do seu país (e, depois, a partir da prisão) a luta de resistência ao ocupante – o seu arquivo não segue nenhuma organização administrativa tradicional, mas tão-só a organização temática que a luta impunha em cada momento e, portanto, é um repositório relativamente “desorganizado”

é quase sempre dominante sobre a fria relação institucional ou orgânica. E os documentos associados a esses titulares são disso prova evidente (um número de telefone escrito no verso de um documento, um rascunho de uma conversa ou reunião que completa o ofício que com ela se relaciona, uma oferta que traduz o gosto ou interesse pessoal do interlocutor etc. etc.).

Ora, esta realidade complexa – e muito variável consoante o titular do acervo documental em causa – não pode ser ignorada pelos arquivistas. Nem estes podem (a) “arrumar” os espólios, conferindo-lhes cegamente outra identidade (separando mais ou menos arbitrariamente o cartão de visita do relatório que o acompanha...), ou (b) espalhar, sem critério, toda a riqueza dessa documentação em normas aprovadas num congresso realizado no outro lado do mundo.

Não defendo, obviamente, abordagens casuísticas, mas entendendo que a própria orgânica da informação contida nesses arquivos deve ser respeitada – e aqui a informática pode desempenhar um papel fascinante, ao permitir “reordenar” e “reclassificar” os documentos digitais sem necessidade de se rever a “ordem” com que nos chegaram e viabilizando o cruzamento rápido de toda a informação.

Sem se conhecer o modo como foi produzido um arquivo (quem, como e quando), não é possível fazê-lo voltar à vida. Da mesma maneira, a tendência de muitos titulares de cargos públicos (ou dos seus descendentes) de expurgarem os documentos que em determinada circunstância não lhes agradam, encaminha esses acervos documentais para um amontoado de

papéis a que falta “alma” (ou seja, afinal, a verdadeira identidade de quem os produziu).

A ponderada aplicação das normas internacionais, vistas à luz do conhecimento do titular do acervo documental e do seu percurso de vida, é, segundo me parece, o longo caminho que se deve percorrer.

Não é fácil, nem rápido. Mas os resultados serão seguramente melhores – devolvendo à comunidade a memória tão rigorosa quanto possível dos actos e das intervenções de quem fez História.

Por isso, preservar a memória não é encerrá-la num cofre. É tratá-la para ser conhecida e divulgada.

ALFREDO CALDEIRA é administrador do Arquivo & Biblioteca da Fundação Mário Soares, em Lisboa.

Comentário

Perrine Canavaggio

Ao tomar conhecimento do estágio atual de desenvolvimento da arquivística no Brasil e em Portugal, duas coisas chamam logo a atenção:

- no Brasil, as disposições legais que marcam a coleta e a conservação de acervos presidenciais: uma lei e um decreto referem-se explicitamente a elas – enquanto na França não há nenhuma lei específica;

- em Portugal, a qualidade do trabalho realizado na Fundação Mário Soares, num campo tão sensível.

A Fundação Mário Soares – um modelo que encanta os arquivistas pelos meios de que dispõe – deve ser um paraíso para os pesquisadores, pelas facilidades colocadas à sua disposição.

As opções estratégicas e os aspectos técnicos adotados, conforme foram apresentados por Alfredo Caldeira, mostram que foi dada uma resposta muito satisfatória para o problema da descrição e do acesso. A solução encontrada mantém o ordenamento original dos documentos. Trata-se de uma fórmula de Direito Privado, mas que reconhece o interesse público dos documentos. Mas não deixa de surpreender a rapidez com que os arquivos foram abertos ao público. Enquanto se tratar de arquivos fotográficos, de documentos com valor informacional, de livros, o acesso imediato não deve apresentar problemas. Mas, para os relatórios diplomáticos, as anotações confidenciais e outros de igual natureza, deve-se sempre atentar para as regras legais de comunicação de arquivos públicos.

A questão jurídica foi resolvida, na França, de uma maneira pragmática. Desde os anos 1970, a arquivística francesa desenvolve, em relação ao mundo político, uma estratégia que se concretizou em notável melhoramento das condições de coleta do acervo dos responsáveis pelo governo, no sentido amplo da palavra, assim como em autêntica revolução de comportamentos. Depois de séculos e séculos de apropriação privada e de dispersão de arquivos de função, foi enfim adotada uma atitude mais responsável, que respondeu às incitações do Arquivo Nacional. Mas, antes de examinar as modalidades de coleta dos arquivos presidenciais, vale lembrar algumas características do cenário político francês.

O CONTEXTO POLÍTICO E JURÍDICO FRANCÊS

Um Poder Executivo bicéfalo

A Constituição da Quinta República dotou a França de um regime semipresidencial, com um Executivo bicéfalo, que se compõe de um presidente da República (que dispõe de alguns poderes constitucionais efetivos) e de um primeiro-ministro (responsável pela política do governo perante a Assembléia Nacional). Este governo integra tradicionalmente uma grande equipe ministerial formada por 40 ministros e secretários de Estado.

O peso dos gabinetes ministeriais

O termo “gabinete” designa, na França, o conjunto dos conselheiros do presidente e do primeiro-ministro, embora na maior parte dos países da União Europeia o termo se aplique aos membros do governo. Como instituição, os gabinetes ministeriais surgiram no começo do século XIX. Sua continuidade se explica por uma tradição de desconfiança, por parte dos membros do governo, em relação às administrações centrais, assim como pelo desejo de dispor de outras opiniões além das dos altos funcionários.

Embora tenha diminuído nos últimos anos, o número de membros continua a ser considerável (oficialmente, 54 na secretaria geral e no gabinete do presidente da República, e 60 no gabinete civil do primeiro-ministro), apesar das constantes e

periódicas críticas levadas pela imprensa. No entanto, todas as tentativas feitas para reduzir a quantidade ou mesmo suprimir os gabinetes sempre tiveram resultados negativos.

Os gabinetes e os serviços administrativos

Os gabinetes não são comparáveis, de forma alguma, aos serviços administrativos. O estatuto de seus membros é ambíguo: são nomeados por decisão oficial e pagos por fundos públicos, mas não têm existência nem estatuto independentes do ministro. Como observa Guy Carcassonne, “a função do ministro jamais é individual. Não há ministro a não ser no âmbito de uma coletividade: o titular da pasta, mais seu gabinete [...] a equipe é o ministro coletivo”¹. O gabinete forma um conjunto orgânico – nesse sentido, a dispersão de seus arquivos impossibilita qualquer compreensão correta de sua atuação.

A centralização das decisões

Qualquer decisão cabe ao núcleo central das administrações e ao escalão político dos gabinetes presidenciais e ministeriais. Na Quinta República, os gabinetes tornaram-se os verdadeiros centros de decisão das administrações. Nem a alternância política nem a co-habitação reduziram o fenômeno dos gabinetes – que, ao contrário, cresceu.

1 CARCASSONNE, Guy. “Typologie des cabinets”, *Pouvoirs*, n° 36, 1986, pp. 85-86.

*A enorme importância política e histórica
dos arquivos dos gabinetes*

Devido ao lugar estratégico que os gabinetes ocupam, os elementos relativos à tomada de decisão encontram-se apenas em seus arquivos. Os documentos oficiais são o ponto final de um longo processo e não permitem, por si sós, reconstituir suas diferentes etapas. Um extrato de decisão – que é o único documento divulgado – não reflete as divergências de opinião havidas. Todo o processo de maturação deixa rastros escritos: memorandos de síntese que apresentam a natureza do problema, as possíveis soluções encontradas e os seus efeitos com as sucessivas anotações feitas à margem pelo diretor do gabinete, antes e depois do presidente ou ministro tomarem conhecimento do dossiê; as atas de audiência, as argumentações e anotações informais, tomadas durante as reuniões.

Mesmo quando a tomada de decisão permanece informal (e feita, em parte, oralmente ou por telefone), o recurso ao documento escrito permite o acesso mais rápido e completo à informação. A título de exemplo, o presidente Valéry Giscard d'Estaing, embora se reunisse toda semana com seus conselheiros, recebia, em média, de 25 a 30 anotações a cada dia. François Mitterrand privilegiava ainda mais o escrito como modo de intercâmbio com seus colaboradores.

Os documentos assim produzidos não circulam fora da Presidência. Mesmo no caso em que as administrações e alguns serviços específicos acabam recebendo cópias das anotações do gabinete correspondente, a preservação é limitada, porque não abrange todo o valor agregado no trabalho executado pelo gabinete.

A falta de interesse pelos arquivos dos partidos políticos

Ao contrário da situação verificada em países vizinhos, como Alemanha, Itália ou Espanha, os partidos políticos franceses não criaram fundações políticas destinadas a coletar e preservar os papéis de seus líderes. Embora se observe, a partir de alguns anos, certo movimento a favor do estabelecimento deste tipo de instituições, a conservação do acervo e a criação de arquivos permanecem à margem das preocupações dos verdadeiros responsáveis.

Por todas estas razões, os papéis dos ministros e de seus gabinetes estiveram, até o começo da década de 1980, ameaçados de constante dispersão, nos momentos de reorganização ministerial e ao final de cada governo.

O CONTEXTO JURÍDICO E ADMINISTRATIVO

Uma lei muito geral

A lei de arquivos de 1979, em sua generalidade, limita-se a duas categorias de arquivos: os arquivos públicos e os arquivos privados. Dentre os arquivos públicos, inclui os documentos que procedem da atividade do Estado, incluindo os arquivos presidenciais. Não comporta disposições referentes ao presidente, tampouco aos membros do governo, e não leva em consideração sua especificidade.

A lei não contém – em relação à questão do acesso – qualquer dispositivo que a diferencie do Direito comum. Embora

os responsáveis originais pelos papéis possam querer controlar o acesso e impedir que cheguem ao conhecimento de sucessores e eventuais adversários políticos, esses papéis serão considerados como arquivos administrativos se forem objetos de uma simples entrega como arquivos públicos, e portanto acessíveis aos sucessores, sem restrição. Mas é perfeitamente legítimo que os ministros queiram proteger sua liberdade de reflexão e a franqueza de seus intercâmbios. Além disso, ministros e conselheiros não podem consultá-los depois do término de suas funções, nem conseguir cópias, pois voltam a ser simples cidadãos.

As sanções previstas pela lei – no caso de recusa de entrega ou de apropriação de arquivos públicos – são politicamente inaplicáveis, e impô-las poderia acarretar a destruição dos papéis. Medidas autoritárias só devem ser tomadas a título excepcional para preservar arquivos de excepcional interesse nacional seja.

No entanto, dois fatores originaram uma mudança de comportamento:

- a lei de 1979 dá uma definição muito ampla dos arquivos, qualquer que seja sua idade: ao contrário do que ocorre em muitos países, não se diferencia entre *records* e *archives*, entre papéis atuais e arquivos históricos. Os arquivistas, por conseguinte, podem intervir desde a criação dos documentos, sem precisar esperar sua transferência para o Arquivo Nacional;

- a coleta foi facilitada pela missão empreendida pelo Arquivo Nacional nos ministérios: o Arquivo Nacional dispõe de uma rede de arquivistas profissionais enviados aos ministérios para controlar e recolher os arquivos produzidos. A implantação dessa

missão permanente torna o novo gabinete sensível à importância dos documentos desde o momento de sua produção e favorece a intervenção imediata quando há mudança de governo.

SOLUÇÕES IMPLANTADAS PARA IMPEDIR A DISPERSÃO DOS ARQUIVOS DOS RESPONSÁVEIS POLÍTICOS

Uma política tradicional de salvaguarda a título privado

A partir dos anos 1960, a seção de arquivos privados do Arquivo Nacional começou a dar impulso a uma política de prospecção e salvaguarda dos papéis de políticos, oferecendo-lhes, e a seus descendentes, a guarda contratual de seus arquivos, a título privado. Contribuiu assim para salvar numerosos acervos, Dentre os quais os do general De Gaulle e de Georges Pompidou. Esta atuação *a posteriori* – imprescindível para limitar as perdas, como as verificadas no passado – revelou-se insuficiente uma vez que a intervenção foi feita alguns anos depois de encerradas as funções políticas desempenhadas por eles, quando já se haviam consumados a dispersão e o desmembramento dos fundos. Além disso, a coleta era aleatória.

Uma política mais intervencionista a partir dos últimos 25 anos

A indicação no Palácio do Elysée de um conservador do Arquivo Nacional desde o começo do mandato de Valéry Giscard d'Estaing, em junho de 1974, sensibilizou o presidente e seus

conselheiros para a questão. Graças a isso, foi possível coletar os documentos de cada dia, considerada a sua procedência, e integrar este processo à máquina administrativa da presidência, conhecendo pessoalmente os atores e dispondo dos meios adequados à execução dessa tarefa.

A primeira etapa desse processo terminou em 1979 com a assinatura oficial, pelo presidente Valéry Giscard d'Estaing e pelo ministro de Cultura, de um *contrato de depósito* dos arquivos presidenciais, cujo controle ficou submetido às regras previstas para os arquivos públicos. Este contrato trouxe duas inovações de grande importância. Uma delas era que as regras não se aplicavam unicamente aos documentos do presidente, mas se estendiam aos papéis de todos os seus colaboradores, despersonalizados sob o conceito de arquivos presidenciais. A outra inovação era que se previa a devolução ao domínio público destes arquivos, ao fim de um prazo de 60 anos. Este prazo foi determinado para ficar em conformidade com o que previa o decreto de 1979 sobre a divulgação ao público dos arquivos dos serviços da Presidência da República e do primeiro-ministro. Pela primeira vez, o caráter público dos arquivos presidenciais foi reconhecido de modo implícito, ficando este reconhecimento apenas diferido no tempo. Por certo, havia uma privatização destes documentos, mas ela era revogável.

Esta iniciativa presidencial teve um efeito estimulante sobre os membros do governo. Em 1984, o primeiro-ministro Pierre Mauroy foi o primeiro a entregar seus arquivos ao Arquivo Nacional, nos termos de um contrato que os considerava como arquivos públicos. Todos os seus sucessores agiram da mesma maneira.

Em 1995, o presidente François Mitterrand entregou ao Arquivo Nacional seus arquivos e os de 179 colaboradores ao longo de 14 anos. Dois sucessivos presidentes da República e os nove primeiros-ministros a partir de 1984, de Pierre Mauroy a Lionel Jospin, entregaram, todos, seus arquivos ao Arquivo Nacional, assim como os de seus colaboradores, e isto qualquer que fosse a importância política deles.

A fórmula jurídica elaborada nos anos seguintes, o *protocolo de entrega*, torna possível aos antigos responsáveis acessar seus próprios arquivos. Algumas diretrizes – estabelecidas em conjunto pelo secretário-geral do governo e pelo chefe de gabinete do primeiro-ministro –, publicadas no *Bulletin officiel des services du premier ministre*, recomendam o uso desse protocolo cada vez que ocorre uma mudança ministerial ou uma reorganização do governo². Os arquivos – divididos em arquivos de função e arquivos pessoais – definem-se como o conjunto dos documentos emitidos ou recebidos pelo ministro e seus colaboradores no exercício de suas funções. São arquivos públicos, acessíveis ao público segundo as condições previstas na lei. Esta definição exclui os documentos pessoais no sentido estrito da palavra, isto é, aqueles que interessam à pessoa privada e ao homem político, em suas relações com seu partido e sua circunscrição.

Longe de ter fracassado durante as alternâncias políticas havidas em 1986, 1988 e 1993, o dispositivo foi fundamental para a

² Nota nº 3835 de 8 de março de 1993, relativa aos arquivos, *Bulletin officiel des services du premier ministre*, 25/mai/1993.

execução de grandes e contínuas melhorias e uma relativa clarificação. Reconhece-se, atualmente, a necessidade de haver um tratamento modificador para estes arquivos, cujo caráter público deixou de ser negado.

Com a evolução das mentalidades, resta definir um enquadramento legal para esta prática contratual, com a finalidade de equiparar o Direito aos fatos. Este foi um dos objetivos do projeto de lei – infelizmente enterrado – sobre os arquivos. O projeto previa disposições específicas relativas ao acesso dos documentos de arquivos públicos do presidente e dos membros do governo, das autoridades locais e dos membros de seus gabinetes, para que houvesse acordo entre o Direito e os fatos sobre esse ponto. Mas as dificuldades encontradas no momento de levá-lo à votação são a prova da persistente reticência de alguns políticos.

Restam algumas ambigüidades, zonas obscuras e dificuldades de aplicação do protocolo de entrega; por exemplo, alguns conselheiros continuam a preferir o contrato privado, porque o consideram mais seguro. Depositar arquivos pessoais a título privado é um procedimento que continua a ser proposto para o passado e a título complementar, tanto para os ministros como para seus colaboradores. A questão do curador, de sua designação e de sua margem de manobra em relação ao acesso aos documentos é mais delicada e contestável, uma vez que, por se tratar de arquivos públicos, ela pode acarretar condutas pouco éticas. Não obstante, é uma reivindicação constante de vários depoentes.

Tampouco fica assegurada a integridade dos fundos. No Palácio do Elysée, os colaboradores do presidente davam sua palavra de honra, no momento em que deixavam de ocupar seus cargos, e comprometiam-se a entregar todos os documentos produzidos e recebidos, exceto os papéis que deveriam ser deixados para o seu sucessor. Também se comprometiam a levar consigo unicamente seus papéis pessoais, no sentido estrito do termo, e a não divulgar coisa alguma sem a permissão expressa do presidente.

A separação entre arquivos de função e papéis pessoais não é a questão mais difícil de resolver. Instruções do secretário-geral e do chefe de gabinete atualizam regularmente suas respectivas definições, o que facilita a identificação dos setores propriamente políticos (relações com o partido, assuntos eleitorais, intervenções relativas à circunscrição).

Uma descrição completa da matéria obriga-nos a assinalar a existência complementar das fundações presidenciais. A Fundação De Gaulle conserva a documentação e cópias das fotos e dos discursos. A Fundação François Mitterrand conserva os papéis pré-presidenciais e os que a família e alguns conselheiros não entregaram ao Arquivo Nacional. A Biblioteca François Mitterrand conserva, em Nevers, os livros que foram apresentados, e o Museu François Mitterrand, em Château-Chinon, os presentes.

Fora do estatuto jurídico (privado ou público) dos documentos, dois conceitos e duas lógicas arquivísticas distintas tornam-se finalmente possíveis.

Ambas estão em conformidade com o princípio de procedência ou de respeito dos acervos:

- **o conceito pessoal** (*private individual-oriented*): consiste em reunir num acervo único todos os documentos produzidos ou recebidos por uma personalidade, presidente ou responsável político ao longo de sua carreira. É o conceito mais freqüentemente adotado – e é o que adotaram os Estados brasileiro, português e norte-americano. É o que o Arquivo Nacional francês praticou até os anos 1980;

- **o conceito funcional ou orgânico** (*function-oriented*): tende a reunir num acervo único todos os documentos produzidos e recebidos por um chefe de Estado, um primeiro-ministro, um membro do governo e colaboradores de seu gabinete no exercício de suas funções. Assim se chega a um conceito global do acervo de um governo em seu conjunto, incluindo a sua equipe. É o conceito adotado na França há 25 anos.

Estes conceitos apresentam, cada um, suas vantagens e inconveniências:

- o primeiro conceito permite (1) guardar num só lugar o conjunto dos documentos relativos a uma carreira e (2) reconstituir facilmente o percurso intelectual e político de uma personalidade. As modalidades de coleta podem ser mínimas (depósito privado no Arquivo Nacional, por exemplo) ou máximas e extensivas, quando agrupam – numa fundação – a documentação livresca complementar, os presentes reunidos etc. Também permite, muitas vezes, recolher acervos procedentes de personalidades amigas do presidente e agrupar a documentação,

as obras referentes a seu mandato e, no caso das bibliotecas norteamericanas, os presentes recebidos. Esta integração das funções documentais e arquivísticas facilita consideravelmente o trabalho dos pesquisadores e beneficia-se dos meios de valoração de que, por seu lado, carecem os serviços de arquivos. Oferece os riscos de não poder ser mantida a longo prazo, pois demanda recursos econômicos nem sempre disponíveis para a sua manutenção. Este conceito apresenta outros riscos: excessiva personalização, hagiografia e controle seletivo dos documentos e dos pesquisadores;

– o segundo conceito tem como inconveniente o fato de obrigar a pesquisa a vários arquivos e a diferentes fundos resultantes das diferentes funções exercidas pela personalidade. Mas as ferramentas de pesquisa hoje disponíveis permitem reconstituir os acervos procedentes de cada etapa da carreira profissional. Esse conceito tem a vantagem de considerar a atuação global de um governo, de uma equipe e, sobretudo, de garantir a neutralidade política do tratamento dos documentos e dos pesquisadores. Além disso, oferece maior garantia de conservação a longo prazo, por estar ligado a instituições públicas permanentes.

Qualquer que seja o conceito escolhido, é essencial conservar vínculos com o Arquivo Nacional, assim como integrar o sistema arquivístico nacional. É o caso das fundações norteamericanas e do Instituto Fernando Henrique Cardoso.

A escolha deve adaptar-se às tradições políticas, culturais e arquivísticas de cada país, permitindo conciliar o direito à privacidade da personalidade e o direito à informação dos cidadãos e dos historiadores.

O problema do acesso é mais delicado. É forte a tentação de abrir ao público arquivos bem conservados. Entretanto, sua entrega prematura à curiosidade compreensível de jornalistas e historiadores produz efeitos contraproducentes imediatos sobre sua integridade e coleta futura. Levando em consideração os reflexos de autocensura, corre-se o risco de chegar ao inverso do objetivo que se pretende alcançar. Num campo tão sensível e reativo, a prioridade deve ser a proteção, mais do que a afirmação de grandes princípios que não se podem aplicar. O bom senso exige que não se esqueça o fato de que mais do que um material para o historiador, os arquivos são, antes, um instrumento de governo.

PERRINE CANAVAGGIO é secretária-geral adjunta do
Conselho Internacional de Arquivos, na França.

Tradução: Celina Romeu

Comentário

Alicia Casas de Barrán

Introdução

O acesso dos cidadãos à documentação pública é uma condição da democracia plena, assim como o conhecimento da documentação pública e privada do passado é requisito da historiografia científica.

Sem divulgar ao público, a democracia torna-se irreal, e sem conhecer a documentação pública e privada do passado, a História escrita torna-se mera falsificação ou, no melhor cenário, intuição romântica do passado.

A manutenção em segredo dos documentos públicos – mais precisamente estatais – é uma característica das monarquias absolutistas do passado, dos regimes totalitários do presente e das democracias bélicas ou imperialistas, já que manter oculta a documentação pública é símbolo de desprezo pela opinião popular

ou traço de políticas expansionistas de Estados que não se atrevem a manifestar-se diante da opinião pública internacional.

A História comprova o que foi dito.

Os revolucionários franceses de 1789 anularam as *Lettres de cachet* que permitiam ao monarca prender – sem qualquer indicação de motivo, e manter secretamente encarcerado – qualquer um de seus súditos.

Os socialistas do século XX europeu denunciaram a diplomacia dos pactos secretos entre Estados como um dos fatores que deram gênese à Primeira Guerra Mundial e, em reação a essa diplomacia, os EUA do presidente Woodrow Wilson proclamaram a necessidade de divulgar todo ato diplomático.

Entre nós, ibero-americanos, toda a tragédia e crueldade da guerra do Paraguai, ocorrida em 1866, só foi revelada quando o ministro das Relações Exteriores do Reino Unido tornou pública a confidência de seu colega uruguaio, Carlos de Castro, sobre o pacto secreto que transformou a contenda pela libertação do povo paraguaio em guerra de conquista territorial.

Por conseguinte, “democracia”, “ordem legal internacional que respeite a livre determinação dos povos” e “conhecimento público de todo ato de governo” têm, em nosso entender, o mesmo sentido.

Para esses fins, é essencial que os documentos privados de titulares de cargos públicos dos Estados democráticos estejam à disposição da cidadania.

Não é por acaso que o doutor Mário Soares – um dos homens que lutaram contra uma das mais antigas ditaduras do sé-

culo XX europeu e aquele que personalizou o restabelecimento da democracia em seu país, a partir de 1974 – tenha tanto se preocupado em dar a conhecimento público toda a documentação de sua vida política. Assim, neste fato, pode-se identificar a estreita correspondência entre a democracia e o conhecimento pelos cidadãos dos atos do governo.

Arquivo & Biblioteca da Fundação Mário Soares

A Fundação Mário Soares é uma instituição de Direito Privado e utilidade pública, criada com o objetivo inicial de informatizar, abrir ao público e tornar acessível (através da internet) um importante arquivo político – que denominamos Fundo Documental Mário Soares, formado por dois subfundos:

- documentos relativos à oposição à ditadura (1941-1974); e
- documentos referentes ao período democrático (1974-).

De acordo com a metodologia arquivística clássica aplicada aos documentos, foram estabelecidas três seções: Ciência Política; Relações Internacionais; e Assuntos Europeus.

Além disso, seria possível organizar séries documentais que permitiriam o acesso oportuno e eficiente aos documentos e à informação buscada. Mas a Fundação optou por um caminho a que a arquivística clássica não teria podido recorrer: a aplicação aos documentos das mais avançadas tecnologias de informação e comunicação, mediante o Projeto de Digitalização do Arquivo Mário Soares.

O projeto de digitalização teve início com a escolha de um

sistema de gestão documental que fosse capaz de acompanhar todas as suas fases e de administrar novos acervos documentais, eventualmente incorporados. Atualmente, existem na Fundação mais de 100 acervos.

Deve-se ressaltar que, desde o início, foi decidido que todos os documentos seriam digitalizados, até mesmo as peças que, por não oferecerem condições adequadas de conservação, tiveram que ser fotografadas, antes de serem digitalizadas a partir dos negativos obtidos.

Regras de classificação e indexação – adaptadas às necessidades de um arquivo em sistema digital – foram estabelecidas, tendo-se como base as normas internacionais vigentes (que já tinham começado a ser utilizadas em alguns repositórios ibero-americanos). Foi criada, também, uma Comissão de Acompanhamento do Projeto, que fez o planejamento estratégico e definiu, a partir da discussão dos problemas teóricos e práticos, as regras para o acesso aos documentos.

Neste marco, teve início, em junho de 1996, a digitalização dos documentos arquivados, atividade que só foi concluída dois anos mais tarde. Mas o arquivo foi gradualmente aberto ao público, a partir de abril de 1997.

Do ponto de vista estritamente arquivístico, o Projeto de Digitalização do Arquivo Mário Soares remete-nos a uma das primeiras regras da disciplina ensinada por Aurelio Tanodi: “o trabalho arquivístico gira sobre dois eixos: conservar para a consulta”.

As tecnologias modernas permitem o acesso à informação e aos documentos digitalizados, preservando o documento original.

A adaptação judiciosa das normas internacionais às realidades documentais de nossos países pode facilitar o trabalho dos arquivistas.

O trabalho realizado com o Arquivo Mário Soares deve servir como exemplo para o tratamento de arquivos ibero-americanos.

Gestão de documentos privados de presidentes do Mercosul

Em março de 1991, com a assinatura do Tratado de Assunção e o começo do processo de integração da Argentina, do Brasil, do Paraguai e do Uruguai, os arquivistas se perguntaram que papel os arquivos deveriam desempenhar no Mercosul, um espaço tão ampliado.

Conscientes de que o patrimônio documental é um recurso para a escrita da história dos Estados de que fazem parte e um meio indispensável para o seu funcionamento democrático, advertiram sobre a necessidade de incorporar aos arquivos aqueles documentos que, até então, tinham sido considerados privados por sua origem e, em certo sentido, exclusivamente pessoais.

Do ponto de vista historiográfico, os documentos provêm da esfera pública (no que diz respeito à história política, social e econômica), da esfera privada de interesse público (documentos de homens públicos, nos aspectos pessoais de sua gestão pública) e da esfera pessoal e mais estritamente íntima (no que se refere, por exemplo, à vida familiar dos homens públicos e de qualquer homem comum).

A História tem-se interessado, desde o começo do século XX, por todos esses acervos. A História tradicional insistiu no uso da documentação pública, particularmente naquela relacionada ao Estado, e se aperfeiçoou com o uso da documentação privada dos homens públicos, pois ela revela, com frequência, os detalhes da vida política e social que estes homens públicos pretenderam modelar e da qual eles são a expressão.

A historiografia mais recente – que seguiu principalmente o modelo francês, em suas vertentes da História das Mentalidades e da História da Vida Privada – tem valorizado bastante o significado social da documentação relacionada à esfera íntima dos sujeitos sociais.

Com base neste marco conceitual, pode-se compreender a necessidade de preservar a documentação privada dos homens públicos, particularmente dos chefes de Estado, já que – nesse caso – a esfera do pessoal se confunde por completo com a esfera do público – e até mesmo sugere que a esfera pessoal se torna mais pobre por conta da esfera pública.

A noção de privado é polissêmica, às vezes ambígua e sempre dependente do tempo histórico que a produz. No nosso, o núcleo do privado – a esfera dos sentimentos e dos desejos do indivíduo – configura uma região que se quer imune, na qual, como disse o historiador francês Georges Duby, “a pessoa pode abandonar as armas e as defesas que lhe convêm manter quando se aventura no espaço público”¹. De um ponto de vista bastante desencantado, mas que chega ao fundo do problema,

1 ARIÈS, Philippe e DUBY, Georges. *Historia de la Vida Privada*, Madri, Taurus, 1992.

André Malraux identificou a essência do humano com a do privado ao dizer que “o homem não é mais que um mísero punhado de segredos”².

Mas, nos arquivos privados dos homens públicos predominam, em geral, documentos que aludem à sua atuação pessoal e a suas idéias sobre a esfera pública, ocorrendo o paradoxo de estes homens públicos sentirem e viverem com tanta paixão sua atuação pública, a ponto de ela ter-se tornado a base de sua vida pessoal – daí por que esta documentação pertence tanto à esfera do público quanto à do privado, mostrando como ambas as esferas necessariamente se superpõem – e como o homem é, além de indivíduo, um ser social.

Documentos públicos e privados na normativa arquivística do Mercosul

A arquivologia, tão apegada à norma jurídica, fez a distinção clássica entre Direito Público e Privado que procede do Direito romano, do qual somos herdeiros, distinção que subsiste até hoje e que é aceita por toda a doutrina moderna.

Já no século III, Dominicio Ulpiano expressava – em *De Iustitia et Jure* – que “o Direito Público é o que se refere à coisa pública; o Direito Privado, o que atende ao interesse dos particulares”³. Para aplicação da metodologia arquivística, é preciso distinguir, dentro da ordem jurídica considerada em sua

2 MALRAUX, André. *Antimémoires*, Paris, Gallimard, 1972.

3 “*Publicum jus est quod ad statum rei romanae spectat; privatum quod ad singulorum utilitatem*”.

integridade, o conjunto de normas que constituem o Direito Público e as que constituem o Direito Privado.

A natureza dos documentos de arquivo está estreitamente vinculada a um destes âmbitos, embora possa haver variações sobre ambos.

“O Direito Público caracteriza-se por regular relações nas quais um dos sujeitos, a entidade estatal, tem preeminência ou superioridade sobre a outra, que lhe é subordinada, enquanto que, no Direito Privado, ambas as partes estão em situação de igualdade. Por isto, as normas do Direito Público são imperativas, enquanto no Direito Privado as relações jurídicas são de coordenação”⁴.

Com o objetivo de discernir o Direito Público do Direito Privado, deve-se considerar o interesse que a norma deve regular: interesse público ou interesse privado?

Na realidade, pode-se dizer que toda normativa persegue um fim coletivo, de interesse público, porque inclui as normas que regulam as relações entre particulares e, só pelo fato de protegerem os interesses individuais, atendem a uma necessidade coletiva. Portanto, não é possível introduzir uma separação radical entre o âmbito do interesse público e o do interesse privado. “Acrescente-se, além disso, que o critério do interesse é vago, impreciso e variável, e por isto, em última instância, a determinação do que é Direito Público e o que é Direito Privado fica ao arbítrio legislativo”⁵.

4 SAYAGUÉS-LASO, Enrique. *Tratado de Derecho Administrativo*, Montevideo, Barreiro e Ramos, 1963.

5 SAYAGUÉS-LASO, op. cit.

Vejam os agora o que sucede com os documentos. De acordo com o *Dicionário de Terminologia Arquivística*⁶, é público o “documento produzido, recebido e acumulado pelos órgãos do poder público no desempenho de suas atividades”.

No Brasil, a Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, só comparável em sua modernidade às leis da Colômbia⁷ e do Peru⁸, dá uma definição de arquivos públicos segundo a qual, aparentemente por defeito de redação, são privados todos os arquivos que não são públicos. Mas, no Capítulo II da citada lei, ao definir arquivos privados agregaram-se os arquivos privados de interesse público. Esta última condição derivar-se-ia do assunto e motivo da criação dos documentos, como expressa a seguinte definição: “Os documentos privados são aqueles produzidos, recebidos e mantidos por organismos, instituições, famílias ou indivíduos não governamentais e podem estar relacionados a assuntos privados ou públicos”⁹.

A partir desta definição, a Lei de Arquivos da Colômbia dá um passo além quando define: “Arquivo Privado de Interesse Público: Aquele que, por seu valor para a história, a pesquisa, a ciência ou a cultura, é de interesse público e declarado como tal pelo legislador”. À luz destas definições, estaríamos em condições de estabelecer, sem cair em anacronismos, a natureza dos documentos do gabinete ou da secretaria dos presidentes. Não

6 CAMARGO, Ana Maria de Almeida e BELLOTTO, Heloísa Liberali. *Dicionário de Terminologia Arquivística*, São Paulo, AAB/Núcleo Regional de São Paulo, Secretaria de Estado da Cultura, 1996.

7 Lei nº 594, de 14 de julho de 2000. Lei Geral de Arquivos.

8 Decreto Supremo nº 008-92-JUS.

9 BARRÁN, Alicia Casas de. *Gestión de documentos del Sector Público desde una perspectiva archivística*, Montevideo, Udelar, IRMT, CIA, 2001.

obstante, como dizia Tanodi, cada país a incluirá em sua legislação arquivística e terá que respeitá-la. Vejamos qual é a situação no Uruguai e na Argentina.

Uruguai

No Uruguai, o Regulamento Orgânico do Arquivo Geral da Nação (AGN)¹⁰, de 1977, é explícito no que se refere aos documentos privados em geral. O Arquivo tem por finalidade e principal incumbência manter em custódia e conservar a documentação pública e privada de propriedade nacional. Além disso, atribuem-se-lhe as funções de incrementar as coleções de seus arquivos particulares (incorporando documentos de personalidades, instituições ou comissões representativas) e de gerir a incorporação dos arquivos presidenciais e dos conselheiros nacionais, legisladores e demais governantes.

Os arquivos particulares a que refere o Regulamento foram incorporados ao Arquivo Geral da Nação no decurso de 45 anos, entre 1927 e 1972, mediante doação ou aquisição. A obtenção desses documentos não foi tarefa fácil nem resultou da iniciativa espontânea ou de circunstâncias acidentais. Demandou grandes esforços e uma política cultural orientada ao resgate, para o Estado, de testemunhos que integravam o patrimônio histórico da Nação.

A política preceptiva seguida pelo Arquivo nesses anos incorporava apenas documentos “particulares” das “personalida-

10 Decreto nº 295/977 de 17 de maio de 1977. Arquivo Geral da Nação. Aprova o Regulamento Orgânico.

des”, definição que, na época, referia-se aos homens públicos, particularmente aos políticos¹¹.

Deve-se destacar que arquivos como os do presidente José Batlle y Ordóñez (que ocupou o cargo durante os períodos de 1903-1907 e de 1911-1915, e que foi definitivamente um dos políticos mais destacados na formação do Uruguai moderno, pois dominou a vida pública nacional entre 1903 e 1929, ano de sua morte) e dos demais presidentes do século XX permanecem em posse de seus familiares. Apenas os documentos de Claudio Wiliman (1907-1911) e Luis Batlle Berres (1947-1951) foram incorporados ao AGN e estão liberados para uso público.

Argentina

Não há, na Argentina¹², legislação nem regulamentação relativa aos documentos privados dos titulares de cargos públicos. No Arquivo Geral da Nação estão guardados arquivos e coleções privadas, recebidas por doação, mas nenhum é de um ex-presidente.

Quando terminou o governo das Juntas Militares, um tema sobre o qual se discutiu publicamente dizia respeito aos documentos que haviam sido subtraídos dolosamente.

Segundo Manuel Vázquez: “Em minha opinião, na pura teoria arquivística – creio que as visões coincidem –, tudo o que for patrimônio documental da Presidência do Poder Executivo

11 Excepcionalmente, estão sob custódia, no Departamento de Pesquisas Literárias da Biblioteca Nacional, coleções documentais de escritores dos séculos XIX e XX.

12 Devo as informações aqui reunidas sobre a Argentina ao professor Manuel Vázquez.

deve ficar em arquivos normais. Se o presidente quiser acrescentar papéis ou CDs que, para ele, significam um aporte, criará um Centro de Documentação, com fotos, recortes de jornais e de revistas, gravações audiovisuais de seus discursos, notícias de viagens, relatórios que ele queira redigir sobre entrevistas com personalidades, e assim sucessivamente”.

Se observarmos a realidade, não há, na Argentina, consciência de que os documentos produzidos por um funcionário, no cumprimento de suas funções, não são de sua propriedade exclusiva. Para superar o vácuo entre a realidade e o correto, devem-se adotar algumas medidas, tais como:

- elaborar imediatamente uma lei que torne explícito que documentos públicos não podem sair da jurisdição do Estado nacional, provincial ou municipal, segundo cada caso, e que constitui delito mantê-los em posse particular;

- ordenar, por meio desta ou de outra lei, que todos aqueles que, antes dessa disposição, retiraram documentos que acreditavam ser seus, reúnam-nos e determinem, em seu testamento, o envio da coleção ao Arquivo Geral da correspondente jurisdição.

Também se pode pensar nas fundações ao estilo norte-americano, mas esta não seria nossa tradição.

ALICIA CASAS DE BARRÁN, professora de
Arquivologia na Universidade da República do Uruguai, é
diretora-geral do Arquivo Geral do Uruguai.

Tradução: Celina Romeu

Em busca de consenso

Ana Maria de Almeida Camargo

A jurisdição arquivística tem sido pouco abordada na literatura especializada. É como se os profissionais da área não lhe atribuísem a devida importância, focalizando o tema apenas quando situações de evidente controvérsia ou litígio o impõem. A discussão em torno dos documentos privados de titulares de cargos públicos, promovida pelo Instituto Fernando Henrique Cardoso com o objetivo de alargar as perspectivas sob as quais vem definindo seu perfil organizacional, enfrentando ao mesmo tempo uma questão particularmente difícil e complexa no âmbito da política nacional de arquivos, ensejou a apresentação de diferentes recortes temáticos que revelam, acima de tudo, a pertinência da iniciativa.

Concebido de modo a propiciar uma visão escalonada sobre o assunto – dos fundamentos jurídicos mais amplos às práticas

vivenciadas por instituições congêneres, passando pela análise comparativa da legislação que lhe dá suporte –, o Seminário realizado em novembro de 2004 contou com a participação de especialistas de diversas áreas, que lograram dilatar, em muito, o espectro inicialmente previsto.

Assim é que as fronteiras entre espaço público e espaço privado, na ótica dos que abordaram o contexto contemporâneo dos direitos civis, ganharam um contorno próprio. A idéia de público não coincide apenas com o que é oficial ou estatal, nem se esgota na acepção do que é de uso comum, em contraposição ao privado, ao particular, ao pessoal. Seu sentido pleno abrange também o que é acessível ao conhecimento de todos, como enfatizou Celso Lafer. Trata-se aqui do princípio democrático da visibilidade e da transparência, consagrado na Constituição Brasileira de 1988: cabe ao Estado dar publicidade aos seus atos, e por outro lado os cidadãos têm o direito correlato de acesso às informações. A dicotomia relevante passa a ser, então, a que opõe o público ao secreto.

A dimensão contenciosa do acesso, ilustrada a partir de medidas que contradizem o entendimento geral sobre a matéria, foi observada não apenas pelos que trataram do caso brasileiro (Celso Lafer e Aurélio Wander Bastos), referindo-se às recentes e arbitrárias imposições de sigilo que afrontaram nossa Lei de Arquivos e os preceitos constitucionais que lhe dão sustentação, mas também pelos conferencistas que tomaram por base a experiência de seus países de origem.

Os eventos relatados por Richard J. Cox seriam sintomáticos de um fenômeno crescente de solapamento da legislação

norte-americana, geralmente referida na literatura especializada como paradigma das práticas mais democráticas de acesso a documentos públicos. Em sua visão sombria, o segredo passou, recentemente, a ser dominante, apontando para a suspeita e a desconfiança em relação aos atos do governo. O México, segundo Ernesto Villanueva, estaria na contramão da tendência observada nos Estados Unidos; depois de um período de mais de setenta anos de predomínio do sigilo, que concorreu para transformar o segredo de Estado em norma e, sem dúvida, acobertar ações escusas, experimenta hoje, a partir de lei sobre transparência e acesso a informações produzidas pelos organismos públicos, uma nova modalidade de exercício da cidadania.

A estreita correspondência entre a democracia e o conhecimento das ações governamentais pelos cidadãos, de um lado, e entre os regimes totalitários e a prática do sigilo, de outro, foi explorada por Alicia Casas de Barrán e partilhada pelos demais conferencistas. Ao pressuposto comum de considerar a abertura dos arquivos como atributo de governos democráticos, no entanto, Perrine Canavaggio opôs uma advertência importante: a desclassificação prematura pode produzir efeitos contraproducentes à própria integridade dos documentos, fazendo com que, uma vez cumpridos seus fins imediatos, sejam objeto de destruição sistemática e não sobrevivam à fase corrente. A literatura arquivística, aliás, revela que as arbitrariedades praticadas à sombra dos governos ditatoriais, por mais que se esforcem seus representantes em revesti-los de aparato legal, não costumam deixar rastros.

Se a relação entre o ostensivo e o secreto é marcada por ambigüidades, não menos obscura e complexa é a que pretende estabelecer demarcações no âmbito dos arquivos dos titulares de cargos públicos. Num extremo estão os arquivos que, sob determinadas conjunturas históricas, são considerados de caráter exclusivamente pessoal e particular, como resultado de uma prática que Ernesto Villanueva chamou de “cultura patrimonial do poder”: o ocupante do cargo público privatiza completamente os documentos produzidos no desempenho de suas funções, protegendo-se de todo e qualquer tipo de acusação que venha a sofrer no futuro. Em conjunturas mais democráticas, Villanueva admite o movimento inverso, isto é, a limitação do direito dos estadistas à vida privada. A submissão da esfera pessoal à esfera pública ganha, assim, um reforço conceitual significativo, na medida em que o direito de proteger a intimidade das pessoas, tão importante quanto o de permitir a todos o conhecimento e a informação, tem uma limitação óbvia quando se trata de titulares de cargos públicos. Alicia Casas de Barrán atentou para os aspectos paradoxais da situação: mesmo quando se reconhece em tais arquivos a existência de um núcleo de documentos de caráter estritamente pessoal, estão eles tão impregnados de sua atuação política que fica impossível distinguir com nitidez o que pertence à esfera pública e o que pode ser considerado privado. Uma visão antropológica dessa relação, apontando para as diferenças culturais entre a sociedade norte-americana e a brasileira, por exemplo, mostra a dificuldade de estabelecer, como sugere Roberto DaMatta, a fronteira que separa o público do privado.

Outras circunstâncias contribuem também para tornar a fixação dessa fronteira uma operação extremamente complexa. A ausência de enquadramento legal é uma delas, apesar da prudente advertência de Ernesto Villanueva: de nada adiantaria uma norma bem intencionada sem o concurso de outros mecanismos que possam promover mudanças consistentes na cultura organizacional ou exercer um controle independente com vistas à sua adequada aplicação. Por não existirem tais dispositivos é que a política arquivística francesa, segundo Perrine Canavaggio, esbarra em dificuldades quando postula o recolhimento dos documentos acumulados pelos gabinetes presidenciais e ministeriais – verdadeiros centros de decisão política na França –, cujo estatuto difere do de outros serviços administrativos, por dependerem mais estreitamente dos respectivos titulares.

A adoção do conceito do interesse público, a par de minimizar algumas contradições relacionadas com os documentos de cunho particular ou privado, em sentido amplo, criou por sua vez outra área de jurisdição problemática. No panorama oferecido por Aurélio Wander Bastos a propósito da política brasileira de arquivos, em que examina os atos normativos que incidem sobre a matéria, chama ele a atenção para a dificuldade de sustentar, do ponto de vista jurídico, o caráter privado de documentos produzidos no exercício de um mandato governamental. A rigor, não se poderia definir como privados os arquivos de presidentes ou outros titulares de cargos públicos, como ocorre na legislação brasileira. O instituto do interesse público e social, que os inclui, acaba por dissolver o sentido restritivo

de sua denominação. Persiste, no entanto, na perspectiva dos demais participantes do Seminário, a consensual dificuldade de estabelecer parâmetros definidores para o chamado interesse público. Alicia Casas menciona a legislação da Colômbia, que ousou conceituá-lo em função de valores secundários atribuídos aos documentos. Villanueva, por sua vez, admite um entendimento plural do interesse público, capaz de comportar tanto a possibilidade da notícia, no âmbito jornalístico, quanto a do exercício de um direito, na vertente jurídica. Há que mencionar, ainda, a extensão proposta por Alfredo Caldeira, com base em iniciativas já experimentadas na Fundação Mário Soares: à evidente relevância da preservação dos arquivos pessoais dos que exerceram o poder político acrescentem-se os documentos daqueles que o disputaram. É o que defende também Perrine Canavaggio, ao discorrer sobre a importância dos arquivos dos partidos políticos.

Os problemas jurisdicionais que serviram de mote para o Seminário fizeram aflorar nas discussões outros aspectos polêmicos, ligados às próprias características dos arquivos como instrumentos multifacetados. Aurélio Wander Bastos procurou cobrir todas as funções atribuídas aos documentos produzidos no desempenho de atividades públicas: a prática administrativa, a formulação de estratégias políticas, a defesa de direitos e a pesquisa histórica. Tal funcionalidade só pode ser plenamente entendida numa perspectiva continuada, que envolve fins imediatos e mediatos, valores primários e secundários, guarda provisória e definitiva. O contencioso, nesse sentido, repousa

sobre a avaliação a que estão sujeitos os documentos de arquivo. Não é sem razão que se manifestam preocupados alguns de seus usuários finais, como Roberto DaMatta (ao associar a organização dos arquivos à imposição de categorias hierarquizadas e ordens de importância) e Boris Fausto (a quem repugna a idéia de uma definição apriorística da relevância de certos documentos). Como assegurar o potencial informativo dos arquivos para as imprevisíveis perguntas que lhes farão os historiadores, futuramente? Longe de se esgotar nas questões ligadas ao exercício de direitos sobre os quais procuramos obter, hoje, um consenso mínimo, o tema deste Seminário insinua, afinal, outros e importantes desdobramentos.

ANA MARIA DE ALMEIDA CAMARGO é professora de História da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo e do Curso de Introdução à Política e ao Tratamento dos Arquivos, da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

Este livro foi composto em
Adobe Garamond e Interstate,
e impresso sobre papel Polen Rustic Areia
na primavera de 2005.

Os textos de “Documentos Privados de Interesse Público - o acesso em questão” são resultado do seminário promovido pelo Instituto Fernando Henrique Cardoso sobre o tema. Seus autores, especialistas brasileiros e estrangeiros em diversas áreas, discutem diretrizes teóricas e metodológicas da prática arquivística, especialmente no que diz respeito aos arquivos privados de titulares de cargos públicos, analisando a legislação atual de seus países e as soluções adotadas na prática.

Este livro do iFHC, centro de reflexão e debate sobre temas da atualidade, dá prosseguimento a uma série dedicada a publicar o conteúdo de suas muitas atividades, orientadas sempre por uma perspectiva abrangente, pluralista e interdisciplinar.

ISBN 85-99588-01-X



9 788599 588017