

Sobre privacidade, direitos, ética e arquivos

About privacy, rights, ethics and archives / Acerca de la privacidad, los derechos, la ética y los archivos

Luciana Heymann

Doutora em Sociologia pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). Pesquisadora da Casa de Oswaldo Cruz da Fundação Oswaldo Cruz (COC/Fiocruz) e professora dos programas de pós-graduação em Preservação e Gestão do Patrimônio Cultural das Ciências e da Saúde, da Fiocruz, e em Gestão de Documentos e Arquivos da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio), Brasil.

luciana.heyman@gmail.com

MacNeil, Heather. *Sem consentimento: a ética na divulgação de informações pessoais em arquivos públicos*. Belo Horizonte: UFMG, 2019.

Heather MacNeil é uma das referências contemporâneas no campo arquivístico. Professora da Faculdade de Informação na Universidade de Toronto, no Canadá, suas pesquisas abordam temas que vão da confiabilidade dos documentos em ambientes analógicos e digitais a análises que tomam arquivos e instrumentos de pesquisa como artefatos culturais. Mais recentemente, com sua colega Wendy Duff, tem se dedicado ao papel dos arquivos em contextos de busca por justiça social. Foi editora-chefe da revista *Arquivaria*, um dos mais influentes periódicos da área, entre 2014 e 2015.

MacNeil se tornou mais conhecida pela comunidade arquivística brasileira com o lançamento de *Correntes atuais do pensamento arquivístico*, coletânea que organizou com Terry Eastwood e na qual assina a introdução. A obra foi publicada originalmente em 2009, nos Estados Unidos, e foi traduzida e publicada no Brasil em 2016, no âmbito da oportuníssima Coleção Arquivo, dirigida pelo professor Renato Venancio junto à Editora UFMG.

Sem consentimento é o quarto livro da coleção, traduzido e publicado no Brasil em 2019. A edição original, em inglês, data de 1992, e resultou da dissertação de mestrado defendida por MacNeil no Programa de Estudos Arquivísticos da University of British Columbia, no Canadá, em 1987.

Nos quase trinta anos que separam as duas edições, o tema do acesso a informações pessoais armazenadas por órgãos públicos ganhou contornos inauditos diante do desenvolvimento das tecnologias digitais e das possibilidades de produção, armazenamento e compartilhamento de arquivos por meio da internet. Esse cenário, que hoje domina as discussões sobre ética e respeito à privacidade, não era vislumbrado ao final dos anos 1980. Naquele contexto, a ampliação do uso de bancos de dados digitais indicava os desafios a serem enfrentados pela comunidade arquivística, mas ainda não havia produzido os efeitos observados nas décadas seguintes. O arcabouço legal que MacNeil mobiliza para suas análises também guarda a marca de seu tempo. Com isso, exemplos de processos judiciais que ilustram o embate entre a defesa da privacidade e a demanda por acesso a informações pessoais revelam o contexto legal e o posicionamento das cortes ao longo das décadas de 1970 e 1980.

Essa distância temporal é tematizada na excelente “Nota à edição brasileira” assinada por Georgete Medleg Rodrigues, na qual importantes iniciativas voltadas para a proteção de dados pessoais, a partir dos anos 1990, são sumarizadas, ao mesmo tempo em que o caráter atemporal da obra é sublinhado. De fato, o tema da ética no acesso aos arquivos e a tensão constitutiva entre os direitos à informação e à privacidade garantem a atualidade do debate. Para além dessa perspectiva, seu interesse repousa em alguns aspectos que gostaríamos de destacar antes de fazermos um sobrevoos sobre os argumentos de MacNeil.

Chama atenção, em primeiro lugar, o caráter interdisciplinar da obra, que mobiliza bibliografia dos campos do direito, da sociologia, da filosofia e da história, além do arquivístico. Resta claro que o objetivo não é conferir erudição ao texto, como tantas vezes se observa, mas recorrer a tradições disciplinares distintas que se debruçaram sobre o tema da privacidade e de sua associação com a economia moral do indivíduo para mostrar o percurso histórico do debate e seus fundamentos teóricos. Nesse sentido, MacNeil não parte de uma perspectiva que naturaliza a privacidade e os direitos a ela associados, mas demonstra que a demanda por privacidade, bem como as respostas dadas pelo Estado e pelos arquivistas são tributárias de condições históricas e culturais.

Vale mencionar também que a autora contrabalança de maneira muito eficiente as referências bibliográficas, os documentos legislativos e os relatórios governamentais produzidos nos Estados Unidos e no Canadá, sobretudo, construindo um panorama que recorre à teoria como forma de conferir densidade aos embates que emergem da realidade social e às tentativas estatais de acomodar interesses e direitos conflitantes.

Em segundo lugar, permanecem atuais os desafios enfrentados pelo arquivista para desenvolver políticas e procedimentos que reflitam um equilíbrio apropriado entre a privacidade e os interesses da pesquisa. Entre os fatores que tornam essa tarefa complexa, MacNeil elenca o silêncio ou as ambivalências das restrições legais e administrativas quanto ao acesso a informações pessoais em arquivos e bases de dados públicos, a complexidade tecnológica dos ambientes informatizados de guarda de documentos e a ausência de autoridade do arquivista para tomar decisões sobre o acesso a informações pessoais. Malgrado as décadas que separam a escrita do texto dos nossos dias, tais condições não são estranhas a muitos arquivistas contemporâneos.

Por fim, a leitura ganha interesse especial no contexto em que a pandemia provocada pelo novo coronavírus embasa políticas públicas que, em diferentes lugares do mundo, visam a ampliar mecanismos de monitoramento e vigilância do cidadão por parte do Estado. Ainda que o livro não discorra especificamente sobre a coleta e o uso de informações pessoais motivados pela pandemia da aids, mencionada em notas do segundo capítulo, ele reflete preocupações que emergiram nos anos 1980, quando organizações médicas estadunidenses e canadenses, mas também companhias de seguro, agências federais, organismos militares etc. coletaram informações relativas à orientação sexual dos cidadãos, seus hábitos e condições de saúde. Nesse sentido, o livro levanta problemas que se atualizam no tempo presente e cujos desdobramentos não são facilmente aquilatáveis.

MacNeil abre o livro discutindo o próprio conceito de privacidade, as bases morais acionadas para sua defesa e os limites legais para a garantia desse direito moral. A bibliografia cotejada remonta aos anos 1960, período de emergência dos debates sobre as conexões entre privacidade, dignidade humana e democracia. Ao discutir o aparato legal que daria sustentação às demandas por privacidade, aponta uma grave deficiência na estrutura jurídica, cuja relevância o tempo só fez confirmar: os indivíduos não tinham o direito de participar das decisões relativas às suas próprias informações pessoais coletadas e armazenadas pelos órgãos governamentais.

O segundo capítulo do livro é o mais sociológico. Nele, MacNeil aborda o tema do contrato social estabelecido entre o cidadão e o Estado, no qual o primeiro renuncia a uma parcela de sua privacidade em troca de proteção física, social e legal. Também aqui são discutidas as fronteiras entre a esfera pública e a privada, ganhando centralidade a questão da vigilância estatal, discussão na qual a autora se apoia em pensadores como Michel

Foucault e suas então recentes reflexões sobre tecnologias disciplinares. No final dos anos 1980, começavam a emergir nos Estados Unidos contestações ao cruzamento de bases contendo informações pessoais devido à qualidade duvidosa dos dados armazenados, raramente auditados, e ao fato de não ser possível garantir que tais recursos seriam usados apenas quando a conduta do cidadão indicasse fraude.

Desde a década de 1970, a obrigação de o governo proteger as informações dos cidadãos foi legalmente reconhecida em muitos países – como Canadá, Estados Unidos, Reino Unido, França, Suécia e Alemanha – por meio de leis de proteção de dados que tentaram definir e preservar aspectos da vida privada. Tais instrumentos legais se basearam no “dever de confidencialidade” assumido pelo Estado ao coletar informações sobre indivíduos que não têm meios de contestar dados potencialmente prejudiciais ou de controlar sua disseminação. MacNeil apresenta uma análise comparativa interessante das leis de privacidade norte-americana, de 1974, e canadense, de 1983, explorando as especificidades dos dois instrumentos legais e os entraves à sua eficácia como medida protetiva. A lei canadense seria mais abrangente na defesa da privacidade do que a estadunidense, mas esta previa a possibilidade de o cidadão processar agências governamentais por quaisquer danos sofridos com a divulgação de informações pessoais. A diferença mais significativa entre as duas legislações repousaria no fato de a lei canadense prever uma agência independente para responder às reclamações dos cidadãos e mediar os interesses de privacidade junto às agências governamentais, considerada por MacNeil como um trunfo.¹

Como sabemos, porém, a existência de leis de proteção não elimina a tensão constitutiva que opõe o direito à privacidade ao princípio de liberdade de informação. O terceiro capítulo é dedicado a essa tensão, tomando por base as leis de acesso à informação e as leis de proteção à privacidade nos dois contextos nacionais mais contemplados na obra, Estados Unidos e Canadá. Na análise dos arcabouços legais, MacNeil destaca o Freedom of Information and Protection of Privacy Act, de Ontário, editado em 1987, considerado um dispositivo legal eficiente por tornar obrigatório que o pedido de acesso a informações pessoais fosse caracterizado como uma demanda de interesse público, perspectiva que abre um

¹ No Brasil, a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (lei n. 13.709) foi sancionada em 14 de agosto de 2018. Sua entrada em vigor, em agosto de 2020, levantou questionamentos, entre outras razões, pelo fato de a Autoridade Nacional de Proteção de Dados Pessoais, responsável pela fiscalização de seu cumprimento, não estar ainda constituída.

debate estimulante acerca do uso de informações pessoais em pesquisas científicas.

Para demonstrar os desafios enfrentados na busca pelo equilíbrio entre os valores da divulgação e da confidencialidade, MacNeil analisa casos concretos que criaram jurisprudência para o tratamento da questão nos dois países, fornecendo ao leitor um panorama dos fatores que orientaram as decisões dos tribunais, incluindo tipos de documentos elegíveis para restrição de acesso, interferência do grau de expectativa de confidencialidade nas decisões judiciais, bem como medidas empreendidas para resolver os conflitos, como a eliminação da identificação dos indivíduos antes da liberação dos documentos. Segundo a autora, as decisões dos tribunais dependiam de interpretações jurídicas que resultavam de análises caso a caso, o que gerava alto grau de incerteza administrativa na definição sobre o acesso a informações pessoais.

O uso de fontes arquivísticas em pesquisas de caráter sócio-histórico é um dos temas abordados por MacNeil, em um contexto de aumento de usuários acadêmicos no Canadá, Reino Unido, Bélgica, Espanha e Estados Unidos, segundo dados dos anos 1970. A análise recai sobre o aumento de pesquisas no campo da “nova” história social, voltada para grupos historicamente marginalizados – classe trabalhadora, mulheres, minorias étnicas etc. –, para as quais era fundamental o acesso a informações pessoais armazenadas em arquivos de caráter administrativo, tais como listas de tributação, registros de terras, registros paroquiais, escolares, hospitalares, criminais, de associações beneficentes e de assistência social. MacNeil faz um histórico da emergência dessa tendência historiográfica, dando mais uma vez prova do caráter interdisciplinar do seu estudo e mostrando o quão importante, para a reflexão arquivística, é acompanhar as expectativas dos usuários com relação ao acesso às fontes e, mais do que isso, à preservação de fontes capazes de atender à pesquisa. Desse debate emergem o tema dos prazos de sigilo, vistos como meio fundamental para assegurar o equilíbrio entre o direito à privacidade e o direito à informação, e o problema criado pela falta de uniformidade nos procedimentos administrativos que regiam tais prazos.

O gerenciamento do acesso a informações pessoais é o cerne do quinto capítulo, voltado para problemas enfrentados pelos arquivistas e para soluções colocadas em prática no final dos anos 1980. O diagnóstico, com base em pesquisas realizadas sobretudo no Canadá, indicava que os arquivistas relutavam em se envolver na regulamentação de procedimentos para acesso a documentos contendo informações pessoais, já que as diretrizes técnicas e administrativas para fornecer acesso legítimo, sem

comprometer a confidencialidade, não eram consistentes ou bem compreendidas, problema ampliado no tocante a documentos mantidos em sistemas eletrônicos.² Triagens com base nas credenciais do pesquisador e/ou na legitimidade do projeto de pesquisa eram utilizadas em arquivos dos Estados Unidos e do Canadá, bem como a assinatura de termos de responsabilidade, o estabelecimento de comitês revisores dos pedidos de acesso etc. As contestações a esses procedimentos são igualmente contempladas no texto – seja questionando a noção de “pesquisa legítima”, denunciando o elitismo que pode presidir o tratamento dado a acadêmicos, ou ainda advogando o caráter público dos arquivos, o que implica acesso igualitário. O interesse dessas discussões advém da forma extremamente bem documentada de apresentá-las. Uma ampla gama de regulamentos, códigos e procedimentos é analisada em suas vantagens e fragilidades.

Considerações éticas com relação ao uso de informações pessoais em pesquisas sócio-históricas e aos limites da investigação científica ocupam o penúltimo capítulo do livro. A autora sugere distinguir a liberdade de pesquisa, que deveria ser garantida sempre, da liberdade de envolver seres humanos em pesquisas, essa segunda tendo um escopo bem mais limitado do que a primeira, como aliás atestam comitês de ética em pesquisa institucionalizados nos últimos anos. Segundo essa perspectiva, mesmo que os resultados das pesquisas possam trazer benefícios sociais significativos, as consequências negativas dos métodos empregados poderiam tornar o estudo moralmente injustificável. Além disso, as informações nunca deveriam ser utilizadas para alcançar objetivos que não considerassem, em primeiro lugar, os interesses dos indivíduos cujos dados haviam sido coletados e armazenados por órgãos governamentais. MacNeil sustenta, com base em discussões da área de filosofia moral, que o dever de proteger a informação é obrigação daqueles que a recebem com base na confidencialidade. Ademais, a atmosfera gerada pela quebra de confidencialidade poderia contribuir para enfraquecer a confiança pública na qual se baseia a integridade das relações sociais, com efeitos danosos ao ambiente democrático.

Esses preceitos deixam claro o papel de guardião reservado aos arquivistas com relação aos documentos sob sua custódia e seu dever de defender a privacidade dos indivíduos, expresso em muitos códigos de ética profissional. Com essa conclusão, MacNeil avança à questão que

² A imprecisão de conceitos presentes na legislação brasileira que regula o acesso a informações pessoais de natureza sensível foi analisada por Gonçalves e Varella (2018).

buscará responder no último capítulo, por meio de “algumas modestas propostas” para a gestão de informações pessoais em arquivos públicos (MacNeil, 2019, p. 187).

Entre as obrigações dos arquivistas, a autora elenca o compromisso de fortalecer e sistematizar políticas e procedimentos para a gestão do acesso a documentos contendo informações pessoais nas suas instituições, além de melhorar o que designa como *status quo* da arquivologia em temas relacionados à privacidade e contribuir com o debate público acerca do assunto.

MacNeil chama atenção para diretrizes que deveriam orientar a gestão do acesso, indicando, em primeiro lugar, que as condições sob as quais documentos contendo dados pessoais são custodiados devem ser claras e documentadas, incluindo informações sobre a existência de dispositivos legais que incidam sobre os mesmos e eventuais exceções à regra de não divulgação. Por outro lado, ao definir restrições, recairia sobre o arquivista a obrigação de justificá-las. O capítulo discorre ainda sobre o estabelecimento de procedimentos de revisão de pedidos de acesso para fins de pesquisa e estatística, indicando claramente a importância de prever a demanda e de ter respostas consistentes, sem jamais recorrer a decisões *ad-hoc*.

A institucionalização desses procedimentos tenderia a tornar a transferência de documentos sigilosos mais sistemática por parte dos órgãos produtores, ao ampliar a cadeia de controle e confiança. O aumento do volume de documentos eletrônicos, constatado no final dos anos 1980, implicaria a aquisição de novas competências técnicas e o trabalho integrado com programadores, perspectiva que se confirmou plenamente nas décadas seguintes.

O conselho formulado nas últimas páginas do livro sugere o fortalecimento de fóruns arquivísticos, tais como associações profissionais e escolas de arquivologia, nos quais o acesso a informações pessoais sob custódia arquivística deveria ser discutido. MacNeil conclama os arquivistas a estarem na vanguarda desses debates junto a órgãos legislativos e autoridades políticas. No final dos anos 1980, a autora afirmava que “decisões de avaliação racional e independente, guiadas por princípios e conceitos arquivísticos claramente definidos, nunca foram tão urgentes” (MacNeil, 2019, p. 205).

Mostrar à sociedade o papel que a comunidade arquivística pode e deve assumir diante dos desafios impostos pela gestão documental no mundo contemporâneo é tarefa que se atualiza continuamente e que ganha

contornos imperativos no contexto brasileiro.³ De maneira geral, e salvo exceções, a comunidade arquivística não tem assumido o protagonismo ansiado e desejável no tocante à regulamentação da gestão de informações públicas. O livro de MacNeil é um convite ao debate e um estímulo à ampliação dessa participação.

Referências

- Gonçalves, Tania Carolina N. M.; Varella, Marcelo D. Os desafios da Administração Pública na disponibilização de dados sensíveis. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 14, n. 2, p. 513-536, maio/ago. 2018.
- Jardim, José Maria. A implantação da lei de acesso à informação pública e a gestão da informação arquivística governamental. *Liinc em Revista*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, p. 383-405, nov. 2013.
- MacNeil, Heather. *Sem consentimento: a ética na divulgação de informações pessoais em arquivos públicos*. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2019. 220 p. (Coleção Arquivo).

Recebido em 30/4/2020

Aprovado em 5/6/2020

³ A análise do processo de implantação da Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil (lei 12.527, de 18 de novembro de 2011), por exemplo, é ilustrativa da desconexão prevalecente entre políticas públicas de acesso e políticas arquivísticas (Jardim, 2013).