

Georgete Medleg Rodrigues

Doutora em história, professora da Faculdade de Ciência da Informação da Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, e do Curso de Arquivologia da UnB.

Legislação de Acesso aos Arquivos no Brasil

Um terreno de disputas políticas pela memória e pela história

INTRODUÇÃO

Os arquivos devem ser entendidos no seu duplo, paradoxal e conflituoso papel. Arquivos como memória, por conseguinte, testemunhas de acontecimentos ou de ações passadas, mas também como dispositivos no presente, portanto, muitas vezes, incômodos. No caso de arquivos públicos, pelo fato de refletirem as ações do aparelho de Estado, o acesso a seus documentos é de fundamental importância, não apenas pelo seu aspecto probatório ou, nas palavras de Arlete Farge, pelo seu potencial poder de culpabilizar e responsabilizar,¹ mas, igualmente, pelo seu caráter testemunhal. A questão do acesso aos arquivos é emblemática da maneira pela qual governos supostamente democráticos, engajados

em programas de inserção na denominada “sociedade da informação”, tratam as informações de natureza pública, particularmente quando se trata da legislação de acesso.² A ênfase no sigilo repercute sobre os prazos estabelecidos nas legislações para o acesso às informações, geralmente muito longos ou arbitrários, e nas definições, quase sempre muito genéricas, do que deve ser mantido em segredo. Isso quando não se adota o “sigilo eterno” a determinados conjuntos documentais, reforçando práticas seculares de ação estatal, quando o “uso do segredo foi considerado essencial para a arte de governo”, como nos lembra Bobbio. Nos estados autocráticos, afirma Bobbio, “o lugar das decisões últimas é o gabinete secreto, a sala secreta, o conselho secreto”.³

Feitas essas considerações iniciais, este artigo pretende historicizar e contextualizar, de forma diacrônica, as diferentes legislações brasileiras relacionadas ao acesso aos arquivos, desde a ditadura militar de 1964 até o projeto de lei de acesso enviado ao Congresso Nacional, pelo presidente da República, em maio de 2009. Duas hipóteses centrais norteiam a argumentação e os dados empíricos aqui apresentados: a) quando se trata de legislar sobre o acesso aos arquivos no Brasil, a ênfase recai no sigilo; b) as recentes mudanças introduzidas na legislação de acesso aos arquivos no país, culminando com o envio do projeto de lei sobre acesso, em 2009, vão ao encontro da tese defendida por Baruch e Peschanski, para o caso francês, segundo a qual, em casos recentes, o poder político tem adotado uma postura preferencialmente “reativa” quando confrontado às demandas de acesso aos arquivos, em vez de formular, de fato, uma política arquivística.⁴ Nesse sentido, tomaremos como marcos para análise, inicialmente, dois decretos promulgados ainda nos governos militares, em 1967 e 1977; o projeto de lei – que viria a ser a lei dos arquivos, a de n. 8.159, de janeiro de 1991 – enviado no ocaso desse mesmo governo, em 1984; as diversas alterações na legislação introduzidas a partir de 1997; e o projeto de lei enviado ao Congresso Nacional em 2009.

Antes de abordar os aspectos destacados acima, faremos uma rápida incursão sobre o que entendemos acerca de informa-

ção, segredo e memória, três conceitos estreitamente vinculados aos arquivos. Inicialmente, as reflexões de José Honório Rodrigues, historiador e ex-diretor do Arquivo Nacional do Brasil, nos ajudarão a entender a concepção sedimentada na cultura administrativa estatal brasileira sobre o acesso aos arquivos.

As ideias apresentadas neste artigo são resultado de um programa de pesquisa sobre memória e segredo nas sociedades contemporâneas, desenvolvido por nós na Universidade de Brasília (Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação e no Curso de Arquivologia), no âmbito do nosso grupo de pesquisa “Políticas de informação do Estado e a gestão dos patrimônios documentais”, e num pós-doutorado realizado na França em que, dentre outros aspectos, comparamos a experiência brasileira e francesa no que diz respeito ao acesso aos arquivos e à formação dos arquivistas. Dividida em várias etapas, algumas já foram concluídas e outras encontram-se em andamento.

INFORMAÇÃO *VERSUS* SEGREDO

Abordar os problemas relacionados ao acesso aos arquivos implica um exercício de compreensão da noção de informação a qual, de um ponto de vista histórico, está ligada ao saber nas suas diversas formas: teológico, mítico, filosófico, técnico, científico etc. No contexto deste artigo, utilizamos o conceito de informação expresso por Ilharco, segundo o qual a informação “é

um fundamento da ação, da comunicação e da decisão”.⁵ Os arquivos, na condição de “registro de uma ação”,⁶ que pode ou não ter efeito jurídico-legal, impuseram a esse tipo de informação, desde sempre, a marca do sigilo e do segredo. Nesse sentido, Hervé Bastien destaca que alguns autores clássicos franceses, especialistas em direito do Antigo Regime, chegavam mesmo a afirmar que a simples presença de um documento nos arquivos públicos era “uma garantia *ipso facto* da sua autenticidade”, logo de seu caráter probatório.⁷

Derrida, ao expor o seu projeto de pesquisa no livro *Mal de arquivo*, explica que os arquivos supõem, também, “censura”. O filósofo observa, ainda, que o estudo dos arquivos não pode prescindir da compreensão da teoria da sua institucionalização, conseqüentemente, da compreensão da lei e do direito, gênese dessa institucionalização. O segredo como um “limite instituído, intransponível” aos arquivos – uma tensão, na verdade – é assim entendido por Derrida: “instituição de limites declarados intransponíveis, seja o direito das famílias ou do Estado, sejam as relações entre o secreto e o não secreto, ou, o que é outra coisa, entre o privado e o público, sejam os direitos de propriedade ou de acesso, de publicação ou de reprodução, sejam a classificação e a ordenação”.⁸

Nessa passagem, Derrida toca em três aspectos cruciais que envolvem o documento de arquivo: a) sua gênese no direito e na política; b) o acesso aos arquivos; c) as funções arquivísticas que incidem,

necessariamente, na acessibilidade dos acervos. Segundo Duchein, até o século XVIII o acesso aos arquivos era considerado um privilégio, permitido somente para alguns. A grande virada nessa prática vem do direito, isto é, quando se anuncia (1764) que “todo acusado deve ter direito a ter acesso aos testemunhos de seus acusadores”. Para Duchein, isso significou a “primeira brecha” no princípio herdado do direito romano, isto é, do segredo absoluto dos arquivos judiciais.⁹ Por outro lado, é interessante lembrar que, desde 1795, o filósofo alemão Immanuel Kant, em seu projeto “Para a paz perpétua”,¹⁰ formularia o que ele chamou de noções de “direito público” e “direito das gentes”, que supunham uma “fórmula transcendental”, isto é, segundo Kant:

Todas as ações referentes ao direito de outros homens cujas máximas não são compatíveis com a publicidade, são injustas (...). A condição de possibilidade de um direito das gentes em geral é que em primeiro lugar exista um estado de direito. Pois, sem este, não há direito público, mas todo direito que se possa pensar fora daquele (no estado de natureza) é apenas direito privado.¹¹

A Revolução Francesa de 1789 radicalizaria o princípio de direito de acesso aos documentos de arquivo: “os documentos dos arquivos nacionais são comunicados livremente e sem custos a todo cidadão que os solicitar”.¹² Contudo, tal abertura duraria pouco. Naquele país, em 1856, o regulamento dos Arquivos Nacionais

atribuiria ao diretor da instituição a prerrogativa de autorizar ou recusar o acesso aos acervos sob sua custódia. Na verdade, ao falarmos, hoje, de acesso aos arquivos, estamos falando também de transparência, sobretudo dos atos governamentais, como destaca Cepik ao afirmar que “o tema da transparência dos atos governamentais é cada vez mais recorrente na discussão atual sobre a democracia”.¹⁵ É ainda Cepik que nos ajuda na definição de segredo, na concepção contemporânea de alguns estudiosos. “É uma retenção compulsória de conhecimento, reforçada pela perspectiva de punição em caso de revelação”;¹⁴ é “qualquer coisa mantida intencionalmente escondida”.¹⁵ Ao mesmo tempo em que define “segredo” no âmbito dos governos – de certa forma na direção de Kant –, Cepik o sintetiza assim: “Os segredos governamentais são compatíveis com o princípio de transparência dos atos governamentais *somente quando a justificação de sua necessidade pode ser feita, ela própria, em público*”.¹⁶

O mesmo estudo de Cepik nos auxilia no entendimento do tema em exame neste artigo. O autor observa o quanto os documentos produzidos pelos chamados “órgãos de inteligência” dos governos pesam na hora de se decidir pela classificação¹⁷ dos documentos governamentais. Citando o relatório produzido por uma comissão do Congresso norte-americano sobre a “Proteção e redução do segredo governamental”, Cepik sublinha que apenas os documentos com mais de 25 anos somavam, em 1997,

mais de 1,5 bilhão de páginas.¹⁸ Outra estimativa, ainda para os Estados Unidos, dá conta de que somente em 1992 o governo norte-americano tenha produzido “6,2 milhões de páginas de documentos classificados como sigilosos” e, ainda segundo Cepik, “cerca de 99% das classificações originais são feitas em cinco órgãos do governo federal”.¹⁹ Em vista desses dados, o autor conclui que: “é muito claro o peso dos órgãos de inteligência na formação do sistema de segredo governamental dos Estados Unidos, o que pode ser extrapolado para os demais Estados contemporâneos como hipótese de trabalho”.²⁰

Por que o “segredo” continua imperando na condução da administração pública, sobretudo quando a livre circulação/disseminação/comunicação da informação é a base mesma da denominada “sociedade da informação”? O que pode soar como um paradoxo é, na verdade, a essência mesma do poder sobre o qual se assentam os governos, naquilo que Weber denominou o “poder burocrático”. Esse poder burocrático, na perspectiva apontada por Bourdieu, traduz-se, também, pela concentração do “capital de informação”.²¹ Segundo Bourdieu, “é o Estado que concentra, analisa e distribui a informação”, logo determina também quem pode e deve saber o quê. O *Dictionnaire encyclopédique des sciences de l’information et de la communication* apresenta um verbete de duas páginas sobre a definição de “segredo” em que este, de uma maneira geral, é definido como “a ausência de difusão

de uma informação”, “uma operação pela qual a difusão de uma informação é impedida.²² A estreita ligação entre segredo, informação e comunicação se impõe:

(...) a partir do momento em que existe um segredo, uma *divisão opera-se entre aqueles que o detêm e os outros*, essa divisão instaurando, de fato, uma *dinâmica de poder que congela a comunicação*, pondo fim ao princípio da indistinção (...) o *segredo é um obstáculo à comunicação*, pois produz uma zona opaca, um conjunto de objetos pretensamente passíveis de escapar à comunicação, à difusão, às trocas simbólicas. O *segredo não facilita a comunicação*, pois ele define um conjunto de objetos de informação que escapam à comunicação.²³

ARQUIVOS VERSUS MEMÓRIA

Uma definição interessante – que não descarta a conceituação clássica encontrada, por exemplo, no *Dicionário brasileiro de terminologia arquivística*,²⁴ mas, ao contrário, a amplia – situa os arquivos no campo da política e encontra-se em Maingueneau, para quem:

(...) a introdução da noção de arquivo, substituindo a noção de formação discursiva, visa a um duplo objetivo: delimitar os tipos de corpus pelos quais se interessa a escola francesa (de Análise do Discurso), na circunstância dos enunciados que partilham um mesmo posicionamento sociohistórico; sublinhar (através da polissemia do étimo de

arquivo, o grego “*archéion*”) que esses corpus são inseparáveis de uma *memória* e de instituições que lhes conferem sua *autoridade* ao mesmo tempo em que se legitimam através deles.²⁵

O filósofo Bérghson²⁶ associa as tomadas de decisão do indivíduo à sua capacidade mnemônica, isto é, à memória, que “tem por função primeira evocar todas as percepções passadas análogas a uma percepção presente, recordar-nos o que precedeu e o que se seguiu, sugerindo-nos assim a decisão mais útil”.²⁷ Ou, como sintetizado por Abagnano,²⁸ no verbete sobre memória referindo-se à concepção de memória de Bergson, o ser que tem memória “conserva seu passado e o atualiza no presente” e tem, “por conseguinte, história e tradição”. Pesquisadores do tema “memória” concordam que ela é um processo dinâmico e conflituoso, fortemente ligado a cenários sociais e comunicativos. A ação mnemônica compreende, assim, um processo comunicacional. É no quadro das relações que se constroem as memórias e é nele, por meio da linguagem, que as lembranças são evocadas. As memórias são tributárias umas das outras – simultâneas e precedentes –, assim como da história e da cultura de uma sociedade.²⁹ Esse autor, retomando Halbwachs, nos lembra ainda que “não existe memória sem vida social, tampouco existe vida social sem memória”. Assim, uma condição para a existência da memória é a comunicação e a possibilidade de dar sentido às coisas, aos acontecimentos. Uma parte essencial

desse *dar sentido* reside, portanto, na memória, como assinalado por Arendt:

(...) o 'acabamento' que de fato todo acontecimento vivido precisa ter nas mentes dos que deverão depois contar a história e transmitir seu significado deles se esquivou, e sem este acabamento pensado após o ato *e sem a articulação realizada pela memória*, simplesmente não sobrou nenhuma história que pudesse ser contada.³⁰

Paul Ricoeur, por sua vez, observa que há uma polaridade entre o que ele classifica de "duas grandes figuras do esquecimento profundo", isto é, o "esquecimento por apagamento dos rastros" e o "esquecimento de reserva".³¹ A finalidade dos arquivos é, justamente, de conjurar essa ameaça de "apagamento", pois eles instituem a marca material do vivido, do sofrido, do testemunhado. E o arquivo é linguagem, discurso, portanto sempre comunica algo para alguém: é portador e suporte de mensagens.

Antes de passarmos à seção seguinte, gostaríamos de concluir a relação entre memória e arquivo pela voz de uma psicanalista, Elisabeth Roudinesco.³² A autora dedica um capítulo de seu livro ao "poder do arquivo" onde aponta para o que seria, hoje, um paradoxo entre "a falta e o excesso" de arquivo. Contudo, destaca Roudinesco, "não há como não admitir que o arquivo (destruído, presente, excessivo ou apagado) é a condição da história".³³ A afirmação da autora, transcrita a seguir, sintetiza bem o que abordaremos logo em seguida:

(...) o difícil não é executar o ato criminoso, mas apagar seu vestígio: o genocídio dos judeus pelos nazistas é a prova disso. Tudo foi feito para que o vestígio desse ato fosse apagado, e, no entanto, ele retornou aonde não era esperado. Sob esse aspecto, *a ausência de arquivos é tanto um vestígio do poder do arquivo quanto o excesso de arquivo*.³⁴

O LUGAR DA "FALA" DOS ARQUIVOS NA SOCIEDADE

No seu pequeno, porém, instigante livro, Alberch i Fugueras e Cruz Mundet mostram como nos anos de 1990 os cidadãos espanhóis "observaram, entre incrédulos e assombrados, como eclodia nos meios de comunicação uma sucessão de escândalos de grande transcendência social e política que tinham como denominador comum outorgar uma extraordinária relevância à informação contida em documentos públicos e privados".³⁵ Assim, foi com base em "supostos documentos autênticos" que uma série de atividades consideradas ilegais envolvendo o partido socialista espanhol e o grupo separatista Basco, o ETA, foi divulgada pela imprensa. Observa-se que, geralmente, os documentos apresentados como prova têm sua origem no interior do próprio Estado (sobretudo no âmbito do Poder Executivo, incluindo-se as instituições executoras de políticas públicas). Os autores citados alertam ainda para o fato de que a ausência de um controle público dos documentos que são utilizados como prova "aumenta o perigo de seu desaparecimento".³⁶

No caso brasileiro, o escândalo que chamaríamos de triangular (a obra do TRT paulista à qual estão associados, além do juiz Nicolau dos Santos, o então senador Luiz Estevão e o, à época, secretário geral da Presidência, Eduardo Jorge) mostra o paradoxo do lugar ocupado pelos documentos de arquivo na sociedade brasileira. Num país em que os arquivos não são prioridade (nem mesmo constavam do Livro Verde da “Sociedade da Informação”), o que se viu nos últimos tempos em todas as investigações conduzidas pelas CPIs foi uma profusão de documentos, recolhidos nas mais diversas instituições públicas ou privadas pelo seu valor probatório. O poder da “fala” dos arquivos passou a ser determinante no rumo das investigações. E essa “fala” ultrapassa, de longe, apenas os interesses políticos imediatos (identificar culpados). Um olhar mais atento sobre essas peças isoladas, “sacralizadas” no seu poder de prova, aponta na direção evocada por Guilhaumou e Maldidier: “o arquivo não é um reflexo passivo de uma realidade institucional, ele é, dentro de sua materialidade e diversidade, ordenado por sua abrangência social. O arquivo não é um simples documento no qual se encontram referências; ele permite uma leitura que traz à tona dispositivos e configurações significantes”.³⁷

Assim, quando a imprensa, apoiada nas informações obtidas com aqueles que estavam conduzindo as investigações (parlamentares, juízes, procuradores etc.), nos entrega apenas “simples documentos” de

arquivos, ela, involuntariamente, também nos aponta indícios de uma teia social, e, porque não, política e econômica, cujos limites entre o público e o privado há muito foram ultrapassados. E é aí que, uma vez mais, se revela o paradoxo dos arquivos: produzidos e acumulados no contexto de uma atividade de uma pessoa física ou jurídica, pública ou privada, os documentos de arquivo, ao mesmo tempo em que se pretende ser uma garantia da existência, de fato e de direito, de uma transação, são também evocados para, no sentido inverso, testemunhar *contra* os seus produtores.

No entanto, para que esses mesmos documentos mantenham seu status de “documentos de arquivo” é preciso que respondam a algumas exigências reiteradas pelos historiadores: quem constituiu essas fontes, isto é, quem (instituição, pessoa etc.) as produziu? Com que objetivos? O que elas expressam? O que dizem? As respostas a essas questões balizam, a nosso ver, todas as legislações regulamentando o acesso aos arquivos.

O (NÃO) ACESSO AOS ARQUIVOS NO BRASIL OU A CULTURA DO SEGREDO

As reflexões sobre o acesso aos arquivos feitas pelo historiador e ex-diretor do Arquivo Nacional do Brasil, José Honório Rodrigues, publicadas originalmente em 1969 no livro *A pesquisa histórica no Brasil*,³⁸ fornecem elementos interessantes para a compreensão do nosso tema. Intitulado *Acessibilidade do público aos documentos*: sigilo

e reserva, o texto continua incrivelmente atual e pertinente. Nele, Rodrigues, depois de um balanço do acesso aos arquivos em diversos países, emite um primeiro alerta, de caráter geral. Segundo ele “a política de sigilo não é uma política esclarecida. Ela revela o temor de ver censurada uma má administração”.³⁹ Mais adiante, destacando a “liberalidade” dos Estados Unidos em matéria de acesso, à época,⁴⁰ sublinha:

A política arquivística deve ser liberal, ampla e generosa em matéria de abertura de seus depósitos e da consulta de seus documentos. Esta lição deve ser tanto mais seguida quanto a política nacional não teve e não tem responsabilidades de liderança mundial. É sobretudo a necessidade imperiosa de fornecer aos estudiosos brasileiros o acesso aos documentos mais recentes que deve determinar a abertura dos arquivos contemporâneos.⁴¹

Depois dos comentários introdutórios, Rodrigues aproxima-se, então, da realidade brasileira sobre o assunto. Na contramão dos países avançados, para retomar a expressão utilizada pelo autor, no Brasil, a tônica sempre foi a “política do sigilo”, arraigada na tradição portuguesa, e que ia ao encontro da “minoría dominante, sempre receosa do exame livre e crítico de sua conduta pública, muitas vezes nociva aos interesses nacionais”.⁴² Destacando a ausência de uma política de acesso unificada do ponto de vista de uma legislação nacional, Rodrigues lembra que, no Brasil, o que sempre ocorreu foi a obediência de

cada arquivo apenas ao “critério pessoal” do seu diretor. Amparado na legislação pertinente, ele observa que no Ministério das Relações Exteriores do Brasil (MRE), por exemplo, sempre imperou o segredo, devido a este ministério ter constante apego ao sigilo, ao “caráter sagrado, secreto e interdito” dos seus arquivos. Essa tradição de sigilo foi seguida até pela Biblioteca Nacional que, segundo Honório Rodrigues, adotou restrições ao acesso a certos manuscritos sob custódia da instituição.⁴³

Do ponto de vista de uma política de acesso aos documentos públicos a tradição brasileira é, portanto, preferencialmente de restrição. Rodrigues ressalta as tentativas que fez para reverter a situação, particularmente aquela concernente à legislação do MRE e evoca suas próprias decisões quando assumiu a direção do Arquivo Nacional (AN), no sentido de ampliar a liberdade de acesso ao acervo arquivístico daquela instituição. À época, 1959, diz ele, escreveu um relatório intitulado *A situação do Arquivo Nacional* em que apontava, dentre outras questões, o fato de o AN nunca ter possuído “autoridade em matéria arquivística”.⁴⁴

O “ENQUADRAMENTO” DOS ARQUIVOS NO BRASIL: DO CONTEXTO DA GUERRA FRIA À DITADURA MILITAR

Como dito anteriormente, o texto de Honório Rodrigues foi publicado em 1969. Nessa data, qual era a situação legal sobre o acesso aos arquivos no Brasil? Como ele bem afir-

mou, não existia uma política arquivística nacional o que não significa omissão do Estado brasileiro quanto à “proteção” de suas informações, muito pelo contrário. É nesse sentido que adotamos como um dos marcos principais na trajetória da legislação arquivística o decreto n. 27.583, de 14 de dezembro de 1949. Ele nasce, evidentemente, no contexto da Guerra Fria e é considerado, pela pesquisadora Priscila Antunes, como “o primeiro instrumento legal a ter como objetivo principal proteger e classificar as informações julgadas pelo Estado brasileiro como sensíveis para sua segurança”.⁴⁵ O alcance desse decreto, porém, vai além da esfera militar e bélica, buscando disciplinar e definir o que é de interesse para a segurança nacional implicando, de fato, toda a administração. Isso fica claro logo no capítulo I, Generalidades, quando da definição de “informações que interessam à segurança nacional”:

Informações que interessam à segurança nacional são as iniciadas sob o controle (sic) e jurisdição quer do *Conselho de Segurança Nacional*, através de sua Secretaria Geral, quer do *Estado-Maior das Forças* (sic) *Armadas*, ou as que *apresentem o mais alto interesse* (sic) *para estes órgãos*. Refere-se esta definição mais à *ideia de controle*, (sic) *jurisdição*, origem, ou grau de interesse, do que à substância da informação.⁴⁶

Assim, como se pode constatar, o controle das informações não se restringia àquelas produzidas no âmbito militar. Esse decreto é bastante extenso e detalhado, incluindo

definições de categorias de sigilo, tipologias documentais submetidas ao sigilo, formas de classificação, atribuição de responsabilidades, trâmites e até orientação sobre a destruição dos documentos, num total de quase cinquenta páginas. O foco do decreto é, sem dúvida, a restrição do acesso. De toda maneira, esse decreto reflete o clima de “espionagem”, introduzindo a categorização do sigilo em quatro categorias ou graus de sigilo: ultrasecreto, secreto, confidencial e reservado. Estranhamente, ao contrário da legislação internacional, os projetos contemporâneos de acesso no Brasil insistem em manter esses graus de sigilo, como veremos mais adiante no PL de 2009.

Do ponto de vista internacional, a partir dos meados dos anos de 1950, as reivindicações para que os governos prestassem contas de seus atos adquirem maior força.⁴⁷ Em 1959, quase uma década depois da fundação do Conselho Internacional de Arquivos (ICA, da sigla em inglês para International Council of Archives), em uma das Conférences Internationales de la Table Ronde des Archives (CITRA), em Lisboa, aquela organização trataria do tema, ainda que secundariamente. A aprovação do Freedom of Information Act (FOIA), nos Estados Unidos, em julho de 1966, parece ter ampliado as preocupações do ICA sobre o tema. Para muitos estudiosos o FOIA tem particular importância na evolução da teoria da acessibilidade aos documentos públicos.⁴⁸ De fato, em 1966, nas recomendações finais do seu congresso

extraordinário, ocorrido em Washington, o ICA defenderia a “liberalização” do acesso aos arquivos.⁴⁹ O mesmo tema seria retomado na X CITRA, sediada em Copenhague, em 1967, quando foram discutidos os “problemas concretos colocados para a direção dos arquivos pelos projetos de liberalização em matéria de comunicação dos documentos”.⁵⁰ De todo modo, é interessante notar que, até aquele momento, o termo empregado seja “liberalização”, e não “democratização” do acesso. Num paralelo entre países do mesmo continente, enquanto os Estados Unidos tinham o FOIA, no Brasil, depois do golpe militar de 1964, “ganhamos” um novo decreto, o de n. 60.417, de 11 de março de 1967, na esteira da nova Constituição Federal (CF), promulgada em janeiro daquele ano.

Na CF de 1967, a preocupação era muito mais com o cerceamento das liberdades civis, dado o contexto de endurecimento do regime, por conseguinte longe de uma concepção de direito de acesso à informação. Um ano antes, o Congresso Nacional havia sido fechado durante dez dias e surgem denúncias de torturas de opositores ao regime. O Serviço Nacional de Informações (SNI) fora criado em junho de 1964 e, segundo apreciação de Alfred Stepan, detinha o monopólio de informações e segurança no Brasil de forma “completamente inusitada em qualquer país democrático”.⁵¹ Assim, no capítulo IV, Dos direitos e garantias individuais, art. 150, § 34 da CF de 1967, temos a única referência ao que poderia ser um direito

e uma obrigação do Estado de fornecer informações: “A lei assegurará a expedição de certidões requeridas às repartições administrativas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações”.

Na “ditadura escancarada”, para retomar a expressão de Elio Gaspari,⁵² o decreto n. 60.417, editado para regulamentar a “salvaguarda de assuntos sigilosos”, diferentemente do decreto de 1949, não usa o artifício da segurança nacional, ampliando claramente o seu escopo, como se pode ler nos capítulos I, art. 1 e capítulo II, art. 2:

Art. 1º As normas estabelecidas no presente Regulamento têm por finalidade regular o trato de assuntos sigilosos tendo em vista sua adequada proteção, particularmente no que diz respeito ao recebimento, manuseio, segurança e difusão de documentos considerados sigilosos. (...)

Art. 2º São assuntos sigilosos aqueles (sic) que, por sua natureza, devam ser de conhecimento restrito e, portanto, requeiram medidas especiais de salvaguarda para sua custódia e divulgação.⁵³

Quase dez anos depois, em 1976, acontece o IX Congresso Internacional do ICA, com o tema “A revolução no acesso e uso dos arquivos”. No Brasil, no mesmo ano, ocorre o III Congresso Brasileiro de Arquivologia, organizado pela Associação dos Arquivistas Brasileiros (AAB). Quanto à temática, este congresso não faz eco às preocupações do IX Congresso do ICA, embora, em sua

exposição no evento, José Pedro Esposel refira-se à necessidade urgente de uma “legislação arquivística” para pôr ordem no caos.⁵⁴ Nessa mesma década, em 1977, o Brasil ganha um novo decreto, ainda sobre a salvaguarda de assuntos sigilosos: o de n. 79.099, de 6 de janeiro. Estávamos no governo do general Geisel e vivendo, em tese, o que seria conhecido como “abertura” – ou “distensão gradual” – do regime, e distantes dois anos da Lei de Anistia, que seria aprovada pelo Congresso Nacional em 1979. Como podemos vislumbrar essa “abertura política” no referido decreto? Começamos pela divisão de responsabilidades, agora entre os militares e os ministérios civis, como explicitado no seu artigo 3º:

Art. 3º *Os Ministérios Militares e Cíveis e os órgãos da Presidência da República deverão elaborar ou atualizar suas próprias instruções ou ordens, com base nas prescrições do Regulamento para Salvaguarda de Assuntos Sigilosos, e distribuí-las aos respectivos órgãos subordinados, com a finalidade de determinar a execução de pormenores relativos ao assunto, peculiares a cada Ministério ou órgão.*⁵⁵

Dois anos antes da Lei de Anistia, ao contrário dos seus antecessores, esse decreto introduz, no artigo 2º, um conceito muito particular de acesso, nos seguintes termos: acesso é a “possibilidade e ou oportunidade de obter conhecimento de assunto sigiloso”. Ou seja, circunscreve o acesso a uma determinada categoria de documentos, os sigilosos, ao mesmo tempo em que instaura um privilégio para os que têm a “possibi-

lidade e ou oportunidade” de aceder aos documentos. Esse duplo movimento vai ao encontro daquilo que Couetoux define como a função primeira do segredo: “A função primeira do segredo é de contribuir para traçar os limites de um grupo social, de uma coletividade, definindo uma *inclusão* e uma *exclusão*: aqueles que estão a par do segredo e os que não estão”.⁵⁶

A definição de acesso, no contexto do decreto n. 79.099, é compreensível, se considerarmos a época: o segredo como regra e não como exceção. O grau de envolvimento dos militares no aparato estatal, ocupando cargos de direção, além da percepção da proximidade de um poder civil, parece justificar a inclusão de ministros de Estado, além dos militares, com poderes para classificar documentos no mais alto grau de sigilo, ou seja, ultrassecreto, como indicado no art. 6º desse decreto. De toda forma, a hipótese que avançamos aqui é no sentido de que, considerando-se o poder da comunidade de informações no período, esses decretos, dado o alto grau de elaboração, foram concebidos no interior da “comunidade de segurança/informações”, tendo à frente o SNI.

A LEI DE ARQUIVOS DE 1991: ECOS DA TRANSIÇÃO POLÍTICA⁵⁷

A década de 1980 presenciou, no plano internacional, a retomada dos debates sobre a questão do acesso pelo Conselho Internacional de Arquivos. De fato, em 1981, a CITRA realizada em Oslo, Noruega, elegeu como

temática um dos aspectos do acesso, isto é, os instrumentos de pesquisa e a educação dos usuários de arquivos para a pesquisa, cujo dossiê foi publicado sob o título “A informação e os usuários dos arquivos”.⁵⁸ Contudo, os participantes da mesa-redonda insistiram na questão do direito de acesso à informação, como se pode constatar na introdução dos anais daquela CITRA: “O tema dos debates desta XX Conferência internacional da mesa-redonda dos arquivos representa então um elemento essencial no esforço contínuo *pela liberalização do acesso aos arquivos*, a saber, o *direito à informação*, bastante afirmado em numerosos países.”⁵⁹

Nessa mesma década, no Brasil, no apagar das luzes do regime militar, em meio ao movimento pelas *Diretas já*, o então ministro da Justiça Ibrahim Abi-Akel envia ao presidente da República, em 30 de novembro de 1984, um anteprojeto de lei instituindo a política nacional de arquivos públicos e privados. Naquela data, muitos países já contavam com leis de acesso às informações, como, por exemplo: Suécia, Finlândia, Estados Unidos, Noruega, França, Países Baixos, Austrália, Canadá (Quebec) e Nova Zelândia.⁶⁰

Na verdade, desde 1981, o anteprojeto de lei que dispõe sobre os arquivos públicos e privados fora publicado no Diário Oficial da União.⁶¹ Nos documentos do Arquivo Nacional pesquisados por Marques, é destacado que esse anteprojeto teria sido o resultado de “estudos realizados durante oito meses, sobre as legislações de diver-

sos países e de moções, recomendações e observações apresentadas em seminários e reuniões sobre problemas arquivísticos, entre os quais participaram mestres de renome internacional, como Charles Kecskémeti e Salvatore Carbone”.⁶²

Inspirado na legislação francesa, esse anteprojeto buscava garantir a preservação dos documentos públicos, inclusive aqueles privados, porém de interesse público. De toda maneira, ao apresentar esse projeto o Brasil buscava acompanhar a tendência internacional. De fato, como visto anteriormente, em 1981, a CITRA realizada em Oslo, Noruega, elegeu como temática um dos aspectos do acesso, isto é, os instrumentos de pesquisa e a educação dos usuários de arquivos para a pesquisa, destacando o “direito à informação”.

Três anos depois de o anteprojeto de lei dos arquivos ser publicado no *Diário Oficial da União*, no ocaso do regime militar, em meio ao movimento pelas *Diretas já*, o Executivo federal envia o projeto ao Congresso Nacional. O projeto iria tramitar nas duas casas legislativas (Câmara dos Deputados e Senado Federal) durante seis anos. O exame do projeto foi interrompido por causa da instalação da Assembleia Nacional Constituinte, em 1987, e os seus trabalhos durante todo o ano de 1988. Assim, somente em 7 de dezembro de 1989 a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) da Câmara dos Deputados apresenta um substitutivo⁶³ ao projeto original, alegando que este, agora, não estava à altura da nova Constituição, pois o “advento do

novo texto constitucional demonstrou a necessidade de reestudar a matéria sob o ponto de vista arquivístico e jurídico”.

Como ainda não nos foi possível obter documentos mais completos sobre os bastidores⁶⁴ que orientaram a formulação do projeto enviado ao Congresso Nacional pelo governo militar, iremos, num primeiro momento, destacar alguns pontos da mensagem presidencial. Estes são, a nosso ver, reveladores da concepção, à época, do alcance de uma legislação arquivística. A mensagem enfatiza a necessidade de uma lei de arquivos para: a) “proteção dos documentos do poder público”; b) atender às exigências de modernização do tratamento arquivístico, esta última voltada “cada vez mais para o pleno controle da informação documental”. Apenas um parágrafo da mensagem se refere ao direito de acesso, nos seguintes termos: “É assegurado o direito de livre acesso e pesquisa quanto a documentos de *arquivos permanentes*, estimulando especialmente o desenvolvimento da pesquisa, observadas as normas internacionais”.⁶⁵

Observemos, de início, que o acesso é previsto apenas aos “arquivos permanentes”, fato revelador dos limites desejados pelo Executivo e, contrariamente à lei francesa, supostamente fonte de inspiração da nossa, que não fazia esse tipo de restrição.⁶⁶ “Proteção” e “controle” dos documentos são as palavras-chave do projeto brasileiro. Chegando ao Congresso Nacional, o projeto é apreciado na CCJ da Câmara dos Deputados no dia 13 de março de 1985,

tendo parecer favorável do relator, deputado Arnaldo Maciel (PMDB-PE), sobre sua “constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa”. No mesmo ano, o projeto recebeu 14 emendas na Câmara dos Deputados.⁶⁷ Destas, quatro foram sugeridas por Celina do Amaral Peixoto Moreira Franco, então diretora do Arquivo Nacional, segundo informam os parlamentares autores das emendas. Outra emenda foi sugerida pela Associação dos Arquivistas Brasileiros e pelo Arquivo Nacional (nesta não se menciona expressamente o nome da então diretora do AN).

Quais aspectos do projeto foram objeto de emendas? Conforme o *Diário do Congresso Nacional* de junho de 1985:

- As emendas 1, 12, 13 e 14 focaram o papel e a representação no Conselho Nacional de Arquivos, com as seguintes argumentações principais: a) ser deliberativo; b) ser consultivo; c) ter ampliada a participação da sociedade civil organizada; d) definição do alcance e das competências do AN em relação aos arquivos privados, e aos arquivos estaduais e municipais; e) limitar o poder de atuação do AN aos arquivos da esfera federal, excluindo o Legislativo e o Judiciário.
- A emenda 2 substitui a palavra “arquivos” por “documentos”. O autor da emenda evoca a necessidade de precisão dos termos e adianta que essa substituição implica também uma concepção de acesso amplo aos documentos de arquivo público ou privado.

- A emenda de número 3 refere-se aos artigos 4º, 6º e 8º do projeto. As alterações propostas: a) substituir a palavra “arquivos” por “documentos” no artigo 4º; b) no artigo 6º, inclusão de um parágrafo único; c) pede para suprimir, no artigo 8º, os termos “ostensivo” e “permanentes” e no parágrafo único do mesmo artigo a expressão “sigilosos (...) ou (...) e a arquivos permanentes”;⁶⁸ d) modifica toda a redação do capítulo IV. Na justificativa aparece, também, a argumentação segundo a qual “o acesso do cidadão à documentação é fundamental para que se desenvolva a pesquisa científica em uma sociedade livre e crítica”. As emendas teriam sido sugeridas pela AAB e pelo Arquivo Nacional.
- A emenda 4 acrescenta dois parágrafos ao artigo 6º, definindo os procedimentos e responsabilidades do Arquivo Nacional quanto à “administração, avaliação e seleção” dos arquivos correntes, bem como à eliminação.
- A emenda 5 modifica a redação do artigo 8º que previa o direito de livre acesso e pesquisa a documentos “ostensivos” de arquivos permanentes, retirando as palavras “ostensivo” e “permanentes” e, no parágrafo único, retirando as palavras “sigilosos” e “arquivos permanentes”.
- As emendas 6, 7 e 10 dão nova redação ao artigo 10, atribuindo ao Conselho Nacional de Arquivos, no lugar do Arquivo Nacional, a responsabilidade de

classificar arquivos privados como de interesse público. Também se referem aos arquivos privados, explicitando que a classificação de arquivos privados como de interesse público não implica, necessariamente, o seu recolhimento a arquivos públicos.

- As emendas 8, 9 e 11 referem-se ao artigo 12 que trata dos arquivos eclesiais. As emendas, com proposta de redação diferente, buscam resguardar o direito de propriedade dos arquivos eclesiais. Uma possível interferência da Igreja?

A CCJ, em sua reunião do dia 18 de junho de 1986, decidiu, por unanimidade, rejeitar as emendas 3, 9, 10 e 11 e aprovar as outras, com subemendas nos termos do parecer do relator.⁶⁹ Entretanto, o fato é que o trâmite do projeto foi interrompido por causa da instalação da Assembleia Nacional Constituinte em 1987 e dos seus trabalhos no ano de 1988. Assim, somente em 7 de dezembro de 1989 a CCJ apresenta um substitutivo⁷⁰ ao projeto, alegando, como visto anteriormente, que este, agora, não estava à altura da nova Constituição. O substitutivo é retomado em fevereiro de 1990, tramitando no Legislativo até 21 de dezembro daquele ano, quando é aprovado no plenário da Câmara dos Deputados. Em 8 de janeiro de 1991, o presidente Fernando Collor de Mello envia mensagem ao Congresso sancionando a lei n. 8.159, que “dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras provi-

dências". Entretanto, nem tudo acontecia apenas no âmbito do Legislativo, como veremos a seguir.

Enquanto no Congresso tramitava o projeto sobre a política nacional de arquivos, o presidente Fernando Collor e seu ministro da Justiça, Bernardo Cabral, ignorando o processo em curso, assinavam, em 26 de junho de 1990, o decreto n. 99.347. Este decreto modificava o artigo 6º do decreto n. 79.099, analisado anteriormente, que definia quais autoridades federais poderiam atribuir o grau de "ultrassecreto" aos documentos. Assim, enquanto o decreto n. 79.099 limitava as autoridades que poderiam classificar os documentos ultrassecretos (presidente da República; vice-presidente da República; ministros de Estado; chefe do Estado-Maior da Armada, do Exército e da Aeronáutica), o decreto de 1990 ampliava o número de responsáveis pela tarefa de classificação. Agora, além das autoridades nomeadas no decreto n. 79.099, tinham poderes para classificar os documentos como ultrassecretos: o secretário-geral da Presidência da República; o chefe do Gabinete Militar da Presidência da República e o secretário de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.⁷¹ A ampliação das autoridades que teriam competência para classificar os documentos indica uma mudança (arranjo?) na composição do poder e na percepção que este tem do segredo e da informação, indo ao encontro da afirmação segundo a qual o segredo "depende da sociedade e do momento".⁷²

LEGISLAÇÃO DE ACESSO PÓS-DITADURA MILITAR NO BRASIL: O GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO, A ÊNFASE NO SIGILO E A DEMOCRACIA "REATIVA" DO GOVERNO LUÍS INÁCIO LULA DA SILVA

No apagar das luzes do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), foi assinada uma série de decretos relacionados aos arquivos sigilosos. Os bastidores desta história ainda não foram esclarecidos, mas o fato é que o investimento do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), relacionado aos arquivos, foi muito mais no sentido de restrição do acesso, aparentemente sob o argumento de disciplinar e conceituar documentos sigilosos. Entretanto, foi esse mesmo governo que iniciou e aprofundou estudos e legislação voltados para a implantação da "sociedade da informação". Ver quadro 1.

A partir de 2002, a imprensa, sobretudo, começa a questionar o decreto n. 4.553, que aumentava os prazos de sigilo. Este decreto previa, em casos de documentos ultrassecretos, um "sigilo eterno". Quando FHC concluiu o seu segundo mandato deixou, então, um legado, em termos de legislação arquivística, privilegiando o sigilo; seu sucessor, Luís Inácio Lula da Silva, não avançou em nada até a irrupção do passado na cena política nacional, isto é, os ecos da repressão política durante a ditadura militar.

No final dos anos de 1980 teve início o processo de recolhimento dos arquivos

Quadro 1: Legislação relacionada aos arquivos (1997-2002)

Presidente da República	Legislação	Particularidades
Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)	Decreto n. 2.134, de 24 de janeiro de 1997	Ênfase no sigilo. Introdz as <i>Comissões Permanentes de Acesso. Restrições ao pesquisador</i>
	Decreto n. 2.182, de 20 de março de 1997	Normatiza transferência e tratamento dos acervos. Estabelece prazo para a criação das <i>Comissões Permanentes de Avaliação de Documentos</i>
	Lei n. 9.507, de 12 de novembro de 1997	Regula o direito de acesso a informações e disciplina o rito processual do <i>habeas data</i>
	Decreto n. 2.910, de 29 de dezembro de 1998	Ênfase no sigilo. Mantém as <i>Comissões Permanentes de Avaliação de Documentos</i>
	Decreto n. 3.505, de 13 de junho de 2000	Institui a política de segurança da informação (dados informatizados)
	Decreto n. 4.073, de 3 de janeiro de 2002	Institui as <i>Comissões Permanentes de Avaliação de Documentos</i>
	Decreto n. 4.497, de 4 de dezembro de 2002	Ênfase no sigilo
	Decreto n. 4.553, de 27 de dezembro de 2002	Ênfase no sigilo. Institui as <i>Comissões Permanentes de Avaliação de Documentos Sigilosos</i> nos órgãos públicos. Sigilo eterno

Fonte: Elaboração própria, com base na legislação brasileira.

produzidos pelos órgãos responsáveis diretamente pela repressão e vigilância aos movimentos sociais, aos partidos políticos e às pessoas que faziam qualquer oposição, ainda que pacífica, ao regime. O papel das instituições arquivísticas e, consequentemente, dos arquivistas assume uma dimensão inédita na história recente do país.⁷³ Por sua vez, a lei n. 9.140, de 4 de dezembro de 1995, que definira as condições para a reparação moral das pessoas mortas por razões políticas e a indenização financeira a seus familiares, “lançou todo o ônus da prova nas costas dos familiares”.⁷⁴ Assim, para os levantamentos de informações sobre os desaparecidos políticos, a Comissão Nacional de Familiares “contou apenas com os arquivos dos DOPS do Rio de Janeiro e de São Paulo (...) e os dos estados de Pernambuco e Paraná, abertos ao público por ordem de

(respectivamente) Carlos Wilson e Maurício Requião”.⁷⁵ Os mesmos autores ressaltam que embora “esses arquivos tenham sido depenados antes da sua abertura, foi a partir deles que se chegou à verdade em dezenas de casos”.

Dos “fantasmas” que insistiram em incomodar o que aparentemente estava esquecido, aqueles referentes à Guerrilha do Araguaia foram os primeiros a provocar uma reação do governo Luís Inácio Lula da Silva (Lula), já no primeiro ano de seu mandato, o que nos autoriza a classificar a atitude governamental naquela tipologia referida anteriormente, isto é, *reativa* e, nesse caso, dando “uma resposta pontual, na ausência de uma política arquivística”.⁷⁶ Ainda no governo FHC, em 2001, sob demanda dos familiares de guerrilheiros mortos no Araguaia, três inquéritos foram abertos em São Paulo, Pará e Brasília para

buscar detalhes a respeito da localização dos corpos das vítimas. Somente em 2003, sob o governo Lula, uma decisão da juíza Solange Salgado, da 1ª Vara Federal de Justiça do Distrito Federal, ordenaria a quebra do sigilo das informações sobre a Guerrilha do Araguaia. O governo federal reagiu de duas maneiras: recorrendo da sentença, ao mesmo tempo em que o presidente Lula assinava o decreto n. 4.850, em 3 de outubro de 2003, “instituinto uma Comissão Interministerial com a finalidade de obter informações que levem à localização dos restos mortais de participantes da Guerrilha do Araguaia”.

Do ponto de vista do tema que nos ocupa aqui, retomemos o art. 4º do decreto n. 4.850, pois ele autoriza os integrantes da Comissão a obterem “credencial de segurança que os habilite a ter acesso a dados, informações, documentos, materiais e áreas ou instalações, que sejam pertinentes à finalidade da Comissão, independentemente do grau de sigilo que lhes tenha sido atribuído” e que “os dados, informações, documentos e materiais obtidos e produzidos pela Comissão serão classificados, ao final de seus trabalhos, de acordo com o documento classificado com o mais alto grau de sigilo, dentre os coligidos pela Comissão, e ficarão sob a guarda do Ministério da Justiça.” Esse decreto abria, portanto, uma brecha que ampliava o debate sobre a questão dos arquivos do período da ditadura militar e o acesso, mas, insistimos, como paliativo a uma verdadeira política de acesso.

O outro episódio foi o caso Herzog o qual provocou alterações, ainda que pontuais, na legislação sobre acesso, e, para nós, um grande divisor de águas sobre o tema.⁷⁷ No dia 17 de outubro de 2004, o jornal diário do Distrito Federal *Correio Braziliense* divulgava, na primeira página, duas fotografias de um homem nu, uma foto de perfil e outra frontal. Nas fotos, o homem esconde parcial ou totalmente o rosto com as mãos, o que dificulta sua identificação, mas a manchete do jornal é categórica: “Exclusivo: Herzog, humilhação antes do assassinato”.⁷⁸ Praticamente toda a primeira página é dedicada ao assunto, seguida de mais seis páginas também sobre outros documentos localizados no mesmo lugar. De onde teriam saído essas fotos? Nos dias que se seguiriam, uma onda de notícias a respeito fará sair um pouco das sombras a questão dos arquivos da ditadura e de pistas seguras sobre a sua existência, ao contrário do que afirmavam autoridades do governo, incluindo-se a cúpula militar.

Desde a publicação das fotos, em 17 de outubro de 2004, até o dia 31 do mesmo mês, foram publicadas mais de cem matérias jornalísticas, compreendendo artigos assinados por intelectuais, colunas assinadas por jornalistas conceituados, editoriais, cartas de leitores, charges e reportagens especiais. Os termos “arquivos”, “ditadura”, “repressão” e “regime” aparecem inúmeras vezes nas matérias, seja isoladamente ou associadas. No dia 23 de outubro, os jornais anunciam

que o “Planalto estuda a divulgação de documentos da ditadura”.⁷⁹ De fato, no final daquele ano, em 9 de dezembro, o governo editaria uma medida provisória, a de n. 228, cujo objetivo era, sem dúvida, dar uma resposta imediata à sociedade diante das repercussões do caso Herzog. Essa medida provisória, uma espécie de remendo de última hora, retornava ao modelo da Lei de Arquivos de 1991, além de transferir a responsabilidade de decidir ou não o acesso a uma comissão (no interior do próprio governo), como podemos constatar no seu art. 5º:

Art. 5º O acesso aos documentos públicos classificados no mais alto grau de sigilo poderá ser restringido pelo prazo e prorrogação previstos no § 2º do art. 23 da lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991.

§ 1º Vencido o prazo ou sua prorrogação de que trata o *caput*, os documentos classificados no mais alto grau de sigilo tornar-se-ão de acesso público, podendo, todavia, a autoridade competente para dispor sobre a matéria provocar, de modo justificado, a manifestação da Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas para que avale, antes de ser autorizado qualquer acesso ao documento, se ele, uma vez acessado, não afrontará a segurança da sociedade e do Estado, na forma da ressalva prevista na parte final do inciso XXXIII do art. 5º da Constituição.

§ 2º Qualquer pessoa que demonstre possuir efetivo interesse poderá provo-

car, no momento que lhe convier, a manifestação da Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas para que reveja a decisão de ressalva a acesso de documento público classificado no mais alto grau de sigilo, por aplicação do disposto na parte final do inciso XXXIII do art. 5º da Constituição.

§ 3º Nas hipóteses a que se referem os §§ 1º e 2º, a Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas decidirá pela:

I - autorização de acesso livre ou condicionado ao documento; ou

II - permanência da ressalva ao seu acesso, enquanto for imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

§ 4º Os documentos públicos que deixarem de ser classificados no mais alto grau de sigilo, mas que contenham informações relacionadas à intimidade, vida privada, honra e imagem de pessoas, terão, em face do disposto no inciso X do art. 5º da Constituição, o acesso a essas informações restrito, no prazo de que trata o § 3º do art. 23 da Lei n. 8.159, de 1991, à pessoa diretamente interessada ou, em se tratando de morto ou ausente, ao seu cônjuge, ascendentes ou descendentes.

No mesmo dia 9 de dezembro de 2004, o presidente Lula assinava o decreto n. 5.301, no qual definia a constituição da Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas e sua composição. Para surpresa geral, o decreto reforçava

a autoridade do Estado nas deliberações da comissão, pois não previa nenhum representante da sociedade civil organizada, como podemos constatar:

Art. 4º Fica instituída, no âmbito da Casa Civil da Presidência da República, a Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas, com a finalidade de decidir pela aplicação da ressalva prevista na parte final do inciso XXXIII do art. 5º da Constituição.

§ 1º A Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas é composta pelos seguintes membros:

I - Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República, que a coordenará;

II - Ministro de Estado Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República;

III - Ministro de Estado da Justiça;

IV - Ministro de Estado da Defesa;

V - Ministro de Estado das Relações Exteriores;

VI - Advogado-Geral da União; e

VII - Secretário Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República.

§ 2º Para o exercício de suas atribuições, a Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas poderá convocar técnicos e especialistas de áreas relacionadas com a informação contida em documento público classificado no mais alto grau de sigilo, para

sobre ele prestarem esclarecimentos, desde que assinem termo de manutenção de sigilo.

No ano seguinte, em maio, era assinada a lei n. 11.111. Desta vez, incluindo artigos que, em tese, significariam uma resposta mais concreta do governo às demandas sobre o acesso aos arquivos da ditadura militar, mas sempre mantendo o controle pelo governo. Os artigos 2º e 4º reforçavam a ideia de que o governo tinha intenção real de ampliar o acesso, inclusive criando a Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas, prevista no decreto n. 5.301, que zelaria para o bom cumprimento da lei, como podemos observar:

Art. 2º O acesso aos documentos públicos de interesse particular ou de interesse coletivo ou geral será ressalvado exclusivamente nas hipóteses em que o sigilo seja ou permaneça imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, nos termos do disposto na parte final do inciso XXXIII do caput do art. 5º da Constituição Federal. (inciso XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado); (...)

Art. 4º O Poder Executivo instituirá, no âmbito da Casa Civil da Presidência da República, Comissão de Averiguação e

Análise de Informações Sigilosas, com a finalidade de decidir sobre a aplicação da ressalva ao acesso de documentos, em conformidade com o disposto nos parágrafos do art. 6º desta lei.

Pesquisa que realizamos no site da Casa Civil/PR (http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/casa_civil/noticias/ultimas_noticias/caais/view?searchterm=caais) em outubro de 2007 mostrou, entretanto, que a última reunião da Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas foi realizada em 10 de outubro de 2005. Na mesma época, verificamos que a referida comissão nem constava no site da Casa Civil/PR referente a comissões no âmbito daquele órgão.⁸⁰

A reação da ANPOCS – Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Ciências Sociais, no dia 28 de outubro do mesmo ano, sintetizava o sentimento de indignação da comunidade científica diante da contemporização do governo frente à questão do acesso aos arquivos. A ANPOCS divulgou um manifesto pela abertura dos arquivos e pediu a revogação da lei n. 11.111, destacando que esta “atribui à Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas o poder de administrar os documentos ultrassecretos e de manter a permanência da ressalva ao acesso pelo tempo que estipular”.

Dando continuidade à emissão de leis “reativas”, em 18 de novembro de 2005 o presidente Lula assina o decreto n. 5.584, dispondo sobre “o recolhimento ao Arqui-

vo Nacional dos documentos arquivísticos públicos produzidos e recebidos pelos extintos Conselho de Segurança Nacional (CSN), Comissão Geral de Investigações (CGI) e Serviço Nacional de Informações (SNI), que estejam sob a custódia da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN)”. Uma grande cobertura da imprensa acompanhou a transferência física dos documentos para a sede do AN em Brasília, no dia 21 de dezembro daquele ano. Henriques lembra que a então ministra chefe da Casa Civil, Dilma Roussef, em artigo publicado na *Folha de São Paulo* do dia 22 de dezembro do mesmo ano, intitulado “A memória é nossa”, escreveria:

Mais do que o cumprimento de um compromisso público e de uma determinação legal, a abertura desses arquivos representa a possibilidade de a sociedade brasileira conhecer uma parte obscura de sua história recente. Para nós que lutamos pela redemocratização do país e fomos vítimas da repressão do período da ditadura, representa a conquista do direito de ter acesso aos documentos que dizem respeito às nossas próprias vidas e às nossas atividades políticas e que embasaram as acusações feitas a nós. É como se pudéssemos finalmente conhecer as informações que a repressão coletou a nosso respeito.⁸¹

A título de síntese, e num paralelo com o governo FHC, no governo Lula a legislação sobre acesso aos arquivos apresenta-se conforme o quadro 2:

Quadro 2: Legislação relacionada aos arquivos (2003-2009)

Presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003- 2010)	Decreto n. 4.850, de 2 de outubro de 2003	Institui comissão interministerial com a finalidade de obter informações e a localização dos mortos na Guerrilha do Araguaia
	Decreto n. 5.301, de 9 de dezembro de 2004	Regulamenta o acesso aos documentos públicos, ressalvadas os de sigilo para segurança da sociedade e do Estado. Institui a Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas na Casa Civil da Presidência da República
	Medida Provisória n. 228, de 9 de dezembro de 2004	Retoma os prazos de acesso da Lei de Arquivos n. 8.159, de janeiro de 1991. Reforça o papel da Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas
	Lei n. 11.111, de 5 de maio de 2005	Define a composição da Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas e a sua metodologia de trabalho
	Decreto n. 5.584, de 18 de novembro de 2005	Recolhimento ao Arquivo Nacional dos documentos arquivísticos públicos produzidos e recebidos pelos extintos Conselho de Segurança Nacional (CSN), Comissão Geral de Investigações (CGI) e Serviço Nacional de Informações (SNI), que estejam sob a custódia da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN)
	PL n. 5.228, de 13 de maio de 2009.	Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição, no âmbito da Administração Pública Federal, e dá outras providências

Fonte: elaboração própria, com base na legislação.

Como observamos anteriormente, o decreto do “sigilo eterno” foi assinado no final do governo FHC (27 de dezembro de 2002) e, apesar dos protestos, particularmente da imprensa, não houve nenhuma manifestação do governo Lula no sentido de rever o decreto n. 4.553. Somente no final de 2004, diante do caso Herzog, é que o governo reagiu, mas ainda com moderação, encampando a tese dos meios militares sobre a não existência de documentos produzidos pelo Exército, Marinha e Aeronáutica. Como se sabe, em meio a uma crise com os militares, o então ministro da Defesa José Viegas pediu demissão.

O PL N. 5.228/2009;⁸²

A PERSISTÊNCIA DO SIGILO

O projeto de lei (PL) encaminhado pelo presidente da República em maio de 2009 tem dois méritos. Primeiro, o de enfrentar a questão do acesso às informações, particularmente aquelas consideradas de caráter sigiloso, tema bastante discutido nos últimos anos em função dos arquivos da ditadura militar. A polêmica em torno desses arquivos revela os limites da transição política no Brasil, bem como a permanência de um “trauma histórico” na sociedade brasileira contemporânea. Em segundo lugar, o de

propor a redução dos prazos de acesso às informações classificadas como sigilosas, nos três níveis previstos (ultrassecreta, secreta e reservada), cujo prazo máximo proposto passou para 25 anos (ultrassecreta), 15 anos (secreta) e 5 anos (reservada). O envio do projeto pelo Executivo é o desfecho natural da conjuntura política nacional e, quem sabe, a candidatura da ministra-chefe da Casa Civil, Dilma Rousseff, à Presidência da República tenha contribuído bastante para a decisão. A história, ou melhor, os arquivos, nos dirão.

O PL enviado pelo Executivo ao Congresso Nacional, regulamentando o acesso às informações previsto na Constituição Federal de 1988, trata, evidentemente, dos arquivos, basicamente dos arquivos produzidos pelo poder público, independentemente de suporte. Não restam dúvidas de que os arquivos públicos são o alvo principal do PL, porque não teria sentido uma lei para regulamentar, por exemplo, o acesso aos livros os quais são, também, informação cujos objetivos somente são atingidos com a sua publicação. Em relação às bibliotecas, os avanços, quanto ao acesso, tornam a situação descrita por Umberto Eco em *O nome da rosa* apenas uma deliciosa ficção. Não se pode dizer o mesmo dos arquivos. Isso porque os arquivos são documentos probatórios, únicos, reflexo dos atos e transações dos governos, instituições, organizações, indivíduos.

Dito isso, inúmeras observações sobre o conjunto do texto se impõem, inclusive de

ordem conceitual, pois ele ainda mantém definições herdadas do setor militar, bem como da diplomacia brasileira. Referim-nos, por exemplo, à categorização dos documentos conforme o grau de sigilo (ultrassecreto, secreto e reservado), algo que não é comum nas legislações modernas. Só para citar uma lei recente, a lei francesa de 2008, os legisladores simplesmente registraram que os arquivos públicos são de livre acesso, sob reserva de disposições indicadas em artigo específico, e, em seguida, especifica os prazos e detalha os assuntos que serão objeto de prazos particulares.⁸⁵

Assim, uma primeira leitura do referido PL suscita, de imediato, algumas perplexidades. A primeira, de ordem quantitativa, é o número de vezes em que aparece a palavra “sigilo”, “sigilosa” “sigiloso”, num texto que busca garantir, segundo seu artigo 4º, “uma gestão transparente da informação”. Sigilo e suas variantes aparecem 45 vezes no texto, contra quatro para “transparente”. “Segurança” aparece 15 vezes. Diante de uma possível objeção de que poderia se tratar, de forma genérica, de “segurança da informação” – tema tão caro ao mundo informatizado –, a associação do termo a outros que o acompanham demonstra o contrário: “segurança”, no documento em exame, só está associada uma única vez à integridade da informação em meio eletrônico. Nos outros casos, “segurança” vincula-se à “sociedade” e “Estado” (cinco vezes); às figuras do presidente, do vice-presidente e seus familiares (uma vez);

à saúde da população (uma vez); à segurança das instituições e altas autoridades internacionais (uma vez). Finalmente, no artigo 32, a ocorrência do termo “segurança” (quatro vezes) é, nesse contexto, reveladora das intenções do Executivo, atribuindo a si próprio o papel de vigia do acesso a determinadas informações. Dessa forma, o PL mantém o atual Gabinete de Segurança Institucional (cuja existência não é questionada; ao contrário, confirmada), além de criar, sob sua tutela, um “Núcleo de Segurança Institucional”, com objetivos de “promover e propor a regulamentação do credenciamento de segurança (...) para tratamento de informações sigilosas” e “garantir a segurança das informações sigilosas”.

O segundo aspecto diz respeito à vontade, expressa claramente no texto do projeto, de “proteger” (do quê? De quem?) o presidente da República, o vice-presidente e os seus familiares, como podemos constatar no § 2º do artigo 18 do projeto de lei: “as informações que *puderem colocar em risco* a segurança do presidente e vice-presidente da República e respectivos familiares serão *classificadas como reservadas* e ficarão sob sigilo até o término do mandato em exercício ou do último mandato, em caso de reeleição”. (grifo nosso)

As perguntas inevitáveis: a) que tipo de informação pode colocar em risco a segurança do presidente, do vice e de seus familiares? b) Quem decidirá, e com quais critérios, essa tipologia? Por outro lado, para essas informações “reservadas” – que

podem representar um risco “potencial” para a segurança do presidente, do vice e de seus familiares – prevê-se um prazo maior de sigilo em caso de reeleição, numa flagrante contradição com o prazo previsto no próprio artigo 18, § 1º, II, que é de cinco anos. A inserção desse parágrafo remete-nos aos fatos ocorridos em 2008, quando houve “vazamento” – retomando um jargão jornalístico – sobre os gastos com cartões corporativos do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso e de sua esposa. À época, até a Polícia Federal foi acionada para investigar se os dados sobre os gastos – dinheiro público, é bom lembrar – seriam sigilosos e, nessa condição, segundo a Polícia Federal, a Casa Civil da Presidência da República, na origem da divulgação das informações, não teria adotado “um padrão técnico para o levantamento das despesas tucanas e não respeitou previsões legais relacionadas aos trâmites dos documentos”.⁸⁴

O terceiro aspecto concerne à ausência, no PL, de uma autoridade recursal independente, com ampla representatividade do governo e da sociedade civil organizada. A Controladoria Geral da União (CGU), com as atribuições que tem hoje, não nos parece adequada para exercer esse papel. Dos nove princípios enumerados no livro *Liberdade de informação*: um estudo de direito comparado, de Toby Mendel, o quinto recomenda que as legislações adotem procedimentos que facilitem o acesso, pois os “pedidos de informação devem ser processados com rapidez e justiça, com a

possibilidade de um exame independente em caso de recusa". Segundo o autor, "na prática, as leis de direito à informação mais progressistas *preveem um direito de recurso a um órgão de supervisão independente*".⁸⁵

Finalmente, continua sendo estranha a manutenção, no projeto aprovado na Câmara dos Deputados, do § 3º do artigo 18, isto é, a possibilidade de uma forma vaga de alteração dos prazos de sigilo: "alternativamente aos prazos previstos no § 1º, poderá ser estabelecido como termo final de restrição de acesso a ocorrência de determinado evento, desde que este ocorra antes do transcurso do prazo máximo de classificação".

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A tradição brasileira em relação ao acesso aos arquivos assenta-se, preferencialmente, na "salvaguarda" das informações, o que se traduz, na verdade, pela ênfase no sigilo. Durante a ditadura militar de 1964, possivelmente confortado pelo aparato de segurança e ancorado na experiência de uma legislação que vinha do pós-guerra, o regime buscou se proteger do olhar da sociedade, normatizando o segredo governamental por meio de dois decretos. Um deles, o de 1977, serviria de argumento para os militares de hoje justificarem a destruição de documentos do período da ditadura. Na década de 1980, diante da nova conjuntura nacional e internacional, a necessidade de uma legislação

arquivística se impôs na agenda política brasileira. O projeto de lei enviado pelo Executivo, em 1984, não explicitava a questão do acesso como um dos direitos fundamentais e, embora tendo inspiração francesa, circunscrevia o acesso aos arquivos permanentes. O advento da nova Constituição Federal, em 1988, trouxe a afirmação daquele direito, levando a uma nova visão do que seria uma legislação arquivística. Entretanto, os limites da transição podem ser reconhecidos quando, no mesmo momento em que o Congresso Nacional votava o projeto, o ex-presidente da República Fernando Collor e seu ministro da Justiça remendavam decreto da ditadura.

O presidente Fernando Henrique Cardoso, que celebrou a famosa frase "varrer o entulho autoritário", não apenas não o varreu em se tratando dos arquivos, como prosseguiu a ênfase na "salvaguarda" de informações sigilosas. Pior: provocou um retrocesso na Lei de Arquivos, assinando o decreto n. 4.553, o do "sigilo eterno". Confirmando a tese de reação pontual do poder político às demandas de acesso aos arquivos, o governo Lula foi exemplar. Pressionado pelos fatos, que insistiam em demonstrar a presença do passado na atualidade, e a mentira sobre a qual estava assentada a argumentação dos militares sobre a destruição de arquivos, o governo foi pressionado a tomar decisões nesse campo. Contudo, percebem-se, ainda aqui, os limites da transição, expressos particularmente na medida provisória n. 228,

no decreto n. 5.301 e na lei n. 11.111. Movimentos e manifestações da sociedade civil, especialmente da imprensa, CNBB, OAB, cientistas etc., e da comunidade internacional levaram ao projeto aprovado na Câmara dos Deputados, mas ainda tramitando no Congresso Nacional. Contudo, como analisamos na seção precedente, mesmo esse projeto ainda está pleno de vícios, sobretudo no que diz respeito

à concepção das razões de Estado para manter o sigilo e ao destaque à proteção dos governantes, estes mais interessados em proteger seus atos do controle social do que em lhes dar publicidade e transparência. Na contramão da célebre assertiva de Kant: “Todas as ações referentes ao direito de outros homens cujas máximas não são compatíveis com a publicidade são injustas”.

N O T A S

1. FARGE, Arlete. *Le goût de l'archive*. Seuil: Paris, 1989.
2. Nesse sentido, registramos aqui o interesse que todos teremos em acompanhar a metodologia lançada pela Artigo 19 para medir o *Índice Global de Direito de Acesso à Informação*, cujo objetivo é o de “ajudar na avaliação de leis de acesso à informação ao redor do mundo de forma a identificar e compreender melhor suas forças e fraquezas estruturais”. O documento de base da Artigo 19 encontra-se disponível em <http://www.article19.org/pdfs/press/rti-index.pdf>.
3. BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política: a filosofia política e a lição dos clássicos*. Trad. Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000, p. 403.
4. Cf. BARUCH, Marc Olivier; PESCHANSKI, Denis. Pouvoir politique et archives: question(s) d'actualité? In: CORNU, Marie; FROMAGEAU, Jérôme (dir.). *Archives et recherche: aspects juridiques et pratiques administratives*. Paris: l'Harmattan, 2003, p. 123-143. Pesquisa realizada durante o nosso pós-doutorado na França (Université de Paris – Paris X, Nanterre) em 2008-2009, em que levantamos material para uma análise comparativa entre as políticas de acesso na França e no Brasil e um dos aspectos estudados foi a maneira similar pela qual os dois países agem quando se trata do acesso aos arquivos ditos “sensíveis”.
5. ILHARCO, Fernando. *Filosofia da informação*. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2003, p. 9.
6. DURANTI, Luciana. Registros documentais contemporâneos como provas de ação. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, v. 7, n. 13, p. 49-64, 1994.
7. BASTIEN, Hervé. *Droit des archives*. Paris: Direction des Archives de France/La documentation française, 1996, p. 7. N. Ed.: Tradução da autora, assim como as demais citações de textos estrangeiros.
8. DERRIDA, Jacques. *Mal de arquivo: uma impressão freudiana*. Trad. Claudia de Moraes Rego. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2001, p. 14-15.
9. DUCHEIN, Michel. *Les obstacles à l'accès, à l'utilisation et au transfert de l'information contenue dans les archives: une étude RAMP*. Paris: Unesco, 1983.
10. A obra foi publicada originalmente em 1795. Aqui utilizaremos uma tradução de 2004.

11. KANT, Immanuel. Para a paz perpétua. In: GUINSBURG, J. (org.). *A paz perpétua: um projeto para hoje*. São Paulo: Perspectiva, 2004, p. 81-85.
12. DUCHEIN, Michel, op. cit.
13. CEPIK, Marco A. C. *Espionagem e democracia: agilidade e transparência como dilemas na institucionalização de serviços de inteligência*. Rio de Janeiro: FGV, 2003, p. 137.
14. SHILS, 1996, p. 26 apud CEPIK, Marco A. C., op. cit., p. 151.
15. BOK, 1989 apud CEPIK, Marco A. C., op. cit., p. 151.
16. CEPIK, Marco A. C., op. cit. p. 152. Grifo meu.
17. Classificação: "atribuição a documentos, ou às informações neles contidas, de graus de sigilo, conforme legislação específica". Cf. ARQUIVO NACIONAL, *Dicionário brasileiro de terminologia arquivística*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2005, p. 49.
18. CEPIK, Marco A. C., op. cit., p. 157.
19. Desse total: 53% no Departamento de Defesa, 30% na CIA, 10% no Departamento de Justiça, 3% no Departamento de Estado e 3% no Departamento de Energia. Cf. US GOVERNMENT, 1997 apud CEPIK, Marco A. C., op. cit., p. 157.
20. CEPIK, Marco A. C., op. cit., p. 157. Grifo meu.
21. BOURDIEU, Pierre. *Razões práticas: sobre a teoria da ação*. Trad. Mariza Corrêa. Campinas: Papi-rus, 1996, p. 104.
22. LAMIZET, Bernard; SILEM, Ahmed (dir.). *Dictionnaire encyclopédique des sciences de l'information et de la communication*. Paris: Ellipses/Édition Marketing S. A., 1997, p. 503.
23. Idem, ibidem, p. 504. Grifo da autora.
24. ARQUIVO NACIONAL, op. cit.
25. MAINGUENEAU, Dominique. *Termos-chave da análise do discurso*. Trad. Marco Venício Barbosa; Maria Emília A. T. Lima. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000. Grifo do original.
26. A primeira edição da obra de Bergson – em francês *Matière et mémoire* – foi publicada em 1939 pela Presses Universitaires de France (PUF). As teses defendidas pelo autor nesse livro vinham sendo objeto de sua preocupação desde o século XIX e muitas delas, particularmente aquelas referentes à existência de vários tipos de memórias, são corroboradas pelos estudos atuais.
27. BERGSON, Henri. *Matéria e memória: ensaio sobre a relação do corpo com o espírito*. Trad. Paulo Neves. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p. 266.
28. ABAGNANO, Nicola. *Dicionário de filosofia*. Trad. Alfredo Bosi. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 658.
29. VÁZQUEZ, Félix. *La memoria como acción social: relaciones, significados y imaginario*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica; Buenos Aires: Editorial Paidós, 2001.
30. ARENDT, Hannah. A quebra entre o passado e o futuro. In: _____. *Entre o passado e o futuro*. Trad. Mauro W. Barbosa de Almeida. São Paulo: Perspectiva, 1972, p. 32. Grifo meu.
31. RICOEUR, Paul. *La mémoire, l'histoire, l'oubli*. Paris: Éditions du Seuil, 2000, p. 539.
32. Em obra que aborda outros aspectos interessantes como a questão do acesso aos arquivos de Freud, objeto de censura pelos responsáveis pelo acervo.
33. ROUDINESCO, Elisabeth. *A análise e o arquivo*. Trad. André Telles. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2006, p. 9.
34. Idem, ibidem, p. 10. Grifo meu.
35. ALBERCH i FUGERAS, R.; CRUZ MUNDET, José Ramon. *Archivese: los documentos del poder, el poder de los documentos*. Madrid: Alianza Editorial, 1999, p. 85. N. Ed.: citação no original: "han observado, entre incrédulos y asombrados, cómo estallaba em los médios de comunicación una sucesión de escándalos de gran transcendência social y política que tenían el común denominador de outorgar una extraordinária relevância a la información contenida en documentos públicos y privados".
36. Quando das investigações levadas a cabo por uma CPI na Assembleia Legislativa de São Paulo, muitos documentos da Administração da Lapa (equivalente a uma subprefeitura do município de São Paulo) desapareceram num incêndio criminoso. Da mesma forma, os papéis da Construtora

Caenge, vinculada ao senador cassado Luiz Estevão, em Brasília, também foram queimados num incêndio que tudo leva a crer tenha sido também criminoso.

37. GUILHAUMOU, J.; MALDIDIER, D. Efeitos do arquivo: a análise do discurso no lado da história. In: ORLANDI, Eni Puccinelli (org.). *Gestos de leitura: da história no discurso*. Campinas: Editora da Unicamp, 1997, p. 164.
38. O texto utilizado neste artigo é o publicado pela revista *Acervo*, do Arquivo Nacional. Cf.: RODRIGUES, José Honório. Acessibilidade do público aos documentos: sigilo e reserva. *Acervo*, Rio de Janeiro, Arquivo Nacional, v. 4/5, n. 2/1, p. 7-18, 1989/1990.
39. Idem, ibidem, p. 12.
40. Quando os Estados Unidos já tinham o Freedom of Information Act (FOIA), a lei de acesso daquele país.
41. RODRIGUES, José Honório, op. cit., p. 13.
42. Idem.
43. A posição conservadora do Ministério das Relações Exteriores não tem se modificado muito. Um exemplo da permanência dessa atitude foi o fato de o MRE querer manter o sigilo "eterno" para algumas categorias de documentos no projeto de lei enviado pelo governo federal em maio de 2009.
44. Cf. RODRIGUES, José Honório. *A situação do Arquivo Nacional*. Rio de Janeiro: Ministério da Justiça e Negócios Interiores, Arquivo Nacional, 1959. (Publicações Técnicas, 7).
45. ANTUNES, Priscila. *SNI e ABIN: uma leitura dos serviços secretos brasileiros ao longo do século XX*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2002, p. 48.
46. BRASIL. Decreto n. 27.583, de 14 de dezembro de 1949. Aprova o regulamento para a salvaguarda das informações que interessam à segurança nacional. *Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil*, Rio de Janeiro, DF, 15 dez. 1949. Grifo meu.
47. Ainda não estavam incorporados os termos *accountability* e "transparência".
48. De fato, o princípio que a orienta é o de que "a democracia funciona melhor quando o povo tem todas as informações que permitem a segurança do país". A promulgação do FOIA levou a iniciativas, em outros países, no sentido da criação de leis semelhantes, pois, até então, nem mesmo a lei finlandesa, de 1951, tivera impacto similar. Cf. DUCHEIN, Michel, op. cit.; STRENTZ, 2004; e FREY, Klaus et al. O acesso à informação. In: SPECK, Bruno Wilhelm (org.). *Caminhos da transparência*. Campinas: Editora da Unicamp, 2002, p. 378-410.
49. Não se pode ignorar o contexto dessa decisão: como citado anteriormente, foi o ano em que os Estados Unidos aprovaram uma das legislações mais liberais de acesso à informação à época.
50. INTERNATIONAL COUNCIL ON ARCHIVES. *Actes de la dixième conférence internationale de la table ronde des archives*. 1967, Copenhague. I. Problèmes concrets posés aux directions d'archives par les projets de libéralisation en matière de communication de documents; II. Problèmes posés aux directions d'archives par les nouveaux développements du droit d'auteur; III. Problèmes administratifs et juridiques posés par le microfilmage. Paris: Direction des Archives de France; Imprimerie municipale, 1969. 96 p.
51. STEPAN, Alfred. *Os militares: da abertura à Nova República*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986, p. 101.
52. GASPARI, Elio. *A ditadura envergonhada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.
53. BRASIL. Decreto n. 60.417, de 11 de março de 1967. Aprova o regulamento para a salvaguarda de assuntos sigilosos. *Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil*, Rio de Janeiro, 17 mar. 1967.
54. CONGRESSO BRASILEIRO DE ARQUIVOLOGIA, III, 1976, Rio de Janeiro. *Anais*. Rio de Janeiro: Associação dos Arquivistas Brasileiros, 1979, p. 60.
55. BRASIL. Decreto n. 79. 099, de 6 de janeiro de 1977. Aprova o regulamento para salvaguarda de assuntos sigilosos. Grifo meu.
56. COUETOUX, Michel. La justice et les fonctions sociales du secret. In: _____ et al. *Figures du secret*. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble, 1981, p. 21. Grifo meu.
57. Os documentos primários coletados nos arquivos da Câmara dos Deputados relacionados aos trâmites do projeto de lei que originou a lei n. 8.159 ainda estão sendo analisados no âmbito de uma pesquisa maior sobre memória e segredo nas sociedades contemporâneas. Aqui apresentamos resultados ainda parciais.

58. CONSEIL INTERNATIONALE DES ARCHIVES. *Actes de la Vingtième Conférence Internationale de la Table Ronde des Archives: l'information et l'orientation des utilisateurs des archives*. Oslo, 1981, p. 20.
59. Idem, *ibidem*, p. 20. Como se pode observar na citação, nos anos de 1980 o ICA já associa "liberalização" do acesso a um "direito de informação" o que sugere uma mudança de perspectiva dos países-membros do ICA, inclusive a França, cuja lei de arquivos é de 1979 (uma nova lei foi aprovada naquele país em julho de 2008). Grifo meu.
60. GALEANA, Patrícia. La ley de archivos y el acceso a la información. In: VILLANUEVA, Ernesto; PLA, Issa Luna. *Derecho de acceso a la información pública*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2004, p. 82-87; FREY, Klaus et al, op. cit.
61. *Diário Oficial da União*, 1 jul. 1981.
62. MARQUES, Angelica Alves da Cunha. Interloquções entre a arquivologia nacional e a internacional no delineamento da disciplina no Brasil. 2011. 441 p. Tese (Doutorado em Ciência da Informação), Universidade de Brasília, Brasília.
63. De autoria do deputado Horácio Ferraz. Ainda não identificamos os atores da sociedade civil e/ou do Arquivo Nacional que poderiam ter participado na elaboração do substitutivo.
64. Incluindo os atores nesse processo, dentre eles a Associação dos Arquivistas Brasileiros (AAB), a direção do Arquivo Nacional, os partidos políticos, OAB etc. Sabemos que o anteprojeto foi publicado no DO de 1º de julho de 1981, após ter recebido sugestões institucionais e da comunidade arquivística e que o AN teria promovido e participado de seminários e debates sobre o anteprojeto. Em 4 de outubro de 1982, foi encaminhado à Presidência da República que consultou outros (quais?) órgãos da administração, antes de enviar ao Congresso Nacional. Em um levantamento não exaustivo na imprensa da época não localizamos nenhuma matéria a respeito. O pesquisador canadense Greg Michener, em artigo no blog *Jornal das Américas* constata que a mídia brasileira não dá a atenção devida às questões relacionadas ao acesso às informações. Ver em <http://knightcenter.utexas.edu/pt-br/blog/por-que-imprensa-brasileira-nao-cobre-lei-de-acesso-informacao-analise>.
65. BRASIL. Mensagem presidencial n. 500, de 3 de dezembro de 1984. O projeto recebeu o número 4.895. Grifo meu.
66. Antes da lei de arquivos de 1979, a França já possuía uma outra lei, de 1978, que tinha como objetivo "melhorar as relações entre a Administração e o público, conhecida como lei de acesso aos documentos administrativos.
67. No momento da redação deste artigo, ainda não havíamos concluído a análise das emendas, relacionando-as ao vínculo partidário do parlamentar e às respectivas justificativas. As emendas do Senado serão analisadas futuramente.
68. A íntegra do artigo 8: "É assegurado o direito de livre acesso e pesquisa com referência a documentos *ostensivos* de arquivos *permanentes*. Parágrafo único: Legislação especial estabelecerá normas para acesso e pesquisa relativamente a documentos *sigilosos* ou que, por sua natureza e condições, imponham restrições de consulta a *arquivos permanentes*". O que está grifado são as alterações propostas na emenda. Destacamos aqui o uso do termo "ostensivo", uma expressão típica da linguagem diplomática, o que parece indicar uma interferência do Ministério das Relações Exteriores.
69. Ainda estamos analisando as mudanças introduzidas pelas subemendas.
70. De autoria do deputado Horácio Ferraz. Ainda não identificamos os atores da sociedade civil e/ou do Arquivo Nacional que poderiam ter participado na elaboração do substitutivo.
71. A Secretaria de Assuntos Estratégicos foi criada após a extinção do SNI no governo Collor. Alguns estudiosos defendem que, na prática, ela teria assumido parte das funções daquele órgão.
72. GLEIZAL, Jean-Jacques. Le secret dans l'Etat. In: COUETOUX, Michel, op. cit., p. 79.
73. Para destacar o desafio que se colocava para os arquivos e os arquivistas, em 1998 o Arquivo Público do Distrito Federal publicou o número 1 da revista *Quadrilátero*, com o dossiê temático "Arquivos da repressão: do recolhimento ao acesso", com artigos assinados por arquivistas e historiadores das instituições públicas que haviam recolhido documentação do período da ditadura militar.
74. MIRANDA, Nilmário; TIBÚRCIO, Carlos. *Dos filhos deste solo*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999, p. 15.
75. Idem, *ibidem*, p. 18.

76. BARUCH, Marc Olivier; PESCHANSKI, Denis. Pouvoir politique et archives: question(s) d'actualité? In: CORNU, Marie; FROMAGEAU, Jérôme (dir.). *Archives et recherche: aspects juridiques et pratiques administratives*. Paris: l'Harmattan, 2003, p. 133.
77. Para maiores detalhes e análise sobre esse caso, ver: RODRIGUES, Georgete Medleg. Memória e segredo na sociedade da informação: a simbologia do caso Herzog. In: ENANCIB, Salvador, Bahia. *Anais...* Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2007. 1 CD-ROM; RODRIGUES, Georgete Medleg. Os arquivos que choram: cronologia de um debate na imprensa sobre os documentos arquivísticos do regime militar brasileiro (1964-1985). In: CONGRESO DE ARCHIVOLOGIA DEL MERCOSUR, VII, 2007, Vina del Mar, Chile, 21-24 nov. 2007.
78. LAGO, Rudolf; ANDRADE, Erica. Herzog humilhado antes de ser assassinado. *Correio Braziliense*, Brasília, 17 out. 2004.
79. Planalto estuda a divulgação de documentos da ditadura. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 23 out. 2004.
80. Nova pesquisa realizada para este artigo, no dia 20 de outubro de 2010, mostrou-se igualmente infrutífera.
81. ROUSSEFF, Dilma. A memória é nossa. *Folha de São Paulo*, 22 dez. 2005 apud HENRIQUES, Ana Cláudia. *Gestão política do passado: a construção da memória do regime militar nos arquivos públicos brasileiros*. 2007. Dissertação (Mestrado), Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, Universidade de Brasília, Brasília, p. 74.
82. O texto do projeto de lei consultado está disponível em <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/656530.pdf>.
83. Loi n. 2008-696 du 15 juillet 2008 relative aux archives. Disponível em: <http://textes.droit.org/JORF/2008/07/16/0164/0002/>. Entretanto, por razões da conjuntura política internacional, essa lei manteve uma espécie de sigilo eterno para documentos permitindo conceber, construir e utilizar armas biológicas, nucleares etc.
84. Apresentamos uma comunicação sobre isso no XV Congresso Brasileiro de Arquivologia, em Goiânia, em 2008: RODRIGUES, G. M.; HOTT, D. F. M. Sigilo e segredo na administração pública brasileira: a divulgação do dossiê sobre FHC ou o desvelamento do oportunismo dos governos em relação ao acesso aos documentos públicos. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ARQUIVOLOGIA, 15, 2008, Goiânia. *Anais*. Goiânia, 2008.
85. MENDEL, Toby. *Liberdade de informação: um estudo de direito comparado*. 2. ed. rev. atual. Brasília: Unesco, 2009, p. 38-40. Grifo meu.

R E S U M O

Considerações sobre as diferentes legislações brasileiras relacionadas ao acesso aos arquivos, desde a ditadura militar de 1964 até o projeto de lei de acesso enviado ao Congresso Nacional, pelo presidente da República, em maio de 2009. A cultura do segredo e a política de acesso aos documentos públicos e às informações na tradição brasileira.

Palavras-chave: acesso aos arquivos; acesso à informação; direito de acesso; legislação de acesso.

A B S T R A C T

Considerations on the different Brazilian laws related to access to files, since the military dictatorship from 1964 until the bill for access sent to Congress by the President in May 2009. The culture of secrecy and the politics of access to public documents and information in the Brazilian tradition.

Keywords: access to archives; access to information; right of access; access legislation.

R E S U M É N

Consideraciones sobre las diferentes leyes brasileñas relacionadas con el acceso a los archivos, desde la dictadura militar establecida en 1964 hasta el proyecto de ley para el acceso enviado al Congreso por el Presidente en mayo de 2009. La cultura del secreto y la política de acceso a los documentos públicos y a la información en la tradición brasileña.

Palabras clave: acceso a archivos; acceso a información; derecho de acceso; legislación sobre acceso.

Recebido em 24/1/2011

Aprovado em 11/2/2011