

A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA DE ACESSO AOS ARQUIVOS

Prof.^a Dr.^a Célia Maria Leite Costa
CPDOC/Conselho Nacional de Arquivos (Conarq)
E-mail: CELIA@fgv.br

Resumo do trabalho:

Retrospectiva da questão do acesso às informações arquivísticas no país, da Lei de Arquivos (n. 8.159) sancionada em janeiro de 1991, aos dias atuais. Análise do estado atual da questão, a partir do Decreto 4.553, de dezembro de 2002, atuação do CONARQ e perspectivas.

A legislação brasileira de acesso aos arquivos.

Em 1988, quando apresentamos, eu e Priscila Fraiz, um trabalho sobre esse tema no Congresso Brasileiro de Arquivologia, aqui em Brasília, o país ainda não tinha uma lei geral de arquivos. O acesso aos arquivos era, então, regulamentado pelas próprias instituições de guarda, por meio de normas internas, resoluções ou regulamentos. Hoje, 16 anos depois, contamos com um conjunto de dispositivos legais entre leis, decretos e resoluções, regulamentando não só o acesso aos documentos, mais todas as principais questões relacionadas aos arquivos. No decorrer desses anos, tenho refletido, falado e escrito bastante sobre essa questão, de tal maneira que me perguntei se havia ainda o que dizer sobre o tema. E concluí que sim. Em um país como o nosso, onde questões como transparência administrativa, direito à informação e memória estão quase sempre relegadas ao segundo plano, o acesso à informação deixa de ser um tema e vira militância. É mais ou menos isso o que venho fazendo nos últimos tempos.

Levando em consideração que boa parte da platéia é jovem, vou situar rapidamente a questão do ponto de vista histórico, no âmbito internacional, para em seguida expor a situação atual da legislação sobre acesso, no Brasil.

O primeiro país que legislou especificamente sobre o acesso aos documentos de arquivos foi a França. O decreto de 25 de junho de 1794 (lei 7 Messidor, do ano II) determinou a abertura dos arquivos aos cidadãos, mediante pré-fixação do dia

e hora de consulta. Essa atitude do governo revolucionário francês significou um grande avanço, porque até então os arquivos existiam em função do Estado. A partir do decreto francês e da abertura dos documentos ao público, surge uma nova concepção de arquivo - ao arquivo à serviço do cidadão. Apesar do avanço, o acesso aos arquivos franceses retrocedeu logo nas primeiras décadas do século XIX.

A questão do acesso aos arquivos volta a ordem do dia em meados do século XIX, com o desenvolvimento de uma consciência histórica, característica do pensamento romântico predominante nesse período. Nesse momento, a ciência era o paradigma da época e a história, como não podia deixar de ser, era uma disciplina que se pretendia científica. Portanto, é nesse contexto de valorização da ciência que os historiadores, preocupados em comprovar empiricamente os fatos históricos, começaram a exercer forte pressão no sentido da abertura dos arquivos à pesquisa. Mesmo assim, os progressos foram lentos e, até a Segunda Guerra Mundial, a consulta aos arquivos era feita basicamente por historiadores e eruditos em geral.

Em 1948, com a emergência do direito à informação na Declaração Universal dos Direitos Humanos, o acesso aos arquivos deixou de ser privilégio dos historiadores e passou a ser um direito do cidadão. Outro fator que interferiu na abertura dos arquivos ao público, foi a divulgação dos arquivos alemães, após a queda do nazismo. A partir de então, quase todos os países do Ocidente legislaram ou reformularam suas leis sobre a questão do acesso à informação nos documentos de arquivo - a Itália, a Noruega, e os Estados Unidos na década de 1960; a França e a Holanda, na década de 1970; o Canadá e a Austrália, na década de 1980; Portugal, na década de 1990 e, recentemente, a Lei Federal de Transparência e Acesso à Informação Pública, promulgada no México, em 2002.

Vejamos agora como o Brasil se situa historicamente em relação a essa a questão. Durante todo o período do Império, a consulta aos documentos de arquivos pelo cidadão comum era absolutamente vedada. Diferentemente dos Arquivos europeus que,

como acabamos de ver, eram abertos aos historiadores, não havia nenhum vínculo entre a pesquisa histórica e o nosso Arquivo Público, criado em 2 janeiro de 1838, pela Resolução n. 2 do Ministério do Império. Os documentos de arquivo eram de uso exclusivo do Imperador, de seus ministros ou de pessoa de sua inteira confiança.

No período republicano até o advento da lei de arquivos, em 1991 - portanto durante um pouco mais de 100 anos - a consulta aos documentos de arquivos era regulada por normas institucionais, ou seja, cada instituição fazia o seu próprio regulamento. Aos poucos foi se consolidando uma prática de acesso aos documentos de arquivo, sem que houvesse, por parte do governo, nenhuma iniciativa no sentido de legislar sobre o assunto.

A inexistência de dispositivos legais sobre a questão do acesso às informações arquivísticas não impediu, entretanto, que houvesse sempre por parte do Estado brasileiro, uma grande preocupação com o sigilo, esse sim objeto de sucessivos decretos. Só para citar alguns, durante o período republicano, a questão do segredo de Estado esteve regulada pelos decretos n. 1.801, de 1936; 27.583, de 1949; 60.417, de 1967 e, finalmente, o famoso 79.099, de 1977, conhecido como “decreto Geisel”, que vigorou até 1997, quando foi revogado pelo 2.134.

É importante ressaltar que o segredo de Estado, bem como o direito à privacidade, são limites estabelecidos ao direito à informação, previstos na legislação da grande maioria dos países democráticos. Sem dúvida alguma, existem questões relacionadas ao Estado que precisam ser tratadas de forma sigilosa, inclusive muitas vezes, para não por em risco a democracia. O mesmo acontece com o respeito à privacidade. Contudo, nem o segredo de Estado, nem a inviolabilidade da vida privada, autorizam o país a exorbitar no controle do direito à informação, ultrapassando os padrões internacionalmente aceitos, em prejuízo do exercício da cidadania e da pesquisa.

A primeira vez que o direito à informação em documentos de arquivo apareceu na legislação brasileira foi em 1988, na nova Constituição da República, no seu artigo

216, capítulo III, título VIII que diz o seguinte: “Cabem à administração Pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear a sua consulta a quantos dela necessitem.” Além desse dispositivo, a Constituição também criou a figura jurídica do *habeas data*, que assegura ao cidadão o acesso às informações sobre sua pessoa existentes nos órgãos da administração pública (artigo 5º, do capítulo I, do título II - Dos direitos e garantias fundamentais). Dois anos depois de promulgada a Constituição, um projeto de lei “dispondo sobre a política nacional de arquivos públicos e privados” foi aprovado pelo Congresso Nacional, sendo a lei nº 8.159 sancionada, pelo presidente da República, em 8 de janeiro de 1991.

A lei de arquivos, como ficou conhecida posteriormente, constituiu naquele momento um enorme avanço com relação à questão do acesso aos documentos de arquivos, no Brasil, apesar do nosso imenso atraso com relação a maioria dos países e de ser uma lei muito genérica,. Nos seus artigos 4º e 5º do capítulo I, a lei reitera os princípios constitucionais relativos ao direito à informação e prevê, no art. 23, um decreto estabelecendo os prazos para liberação dos documentos à consulta, bem como definindo os critérios a serem adotados na atribuição das categorias de sigilo. A lei também cria, no seu artigo 26, o Conselho Nacional de Arquivos – o CONARQ, órgão colegiado responsável pela política nacional de arquivos públicos e privados, que entra em funcionamento em 1994 e é presidido pelo diretor do Arquivo Nacional.

Uma das primeiras iniciativas do CONARQ foi criar uma *comissão especial*, responsável pela elaboração de uma minuta de decreto, regulamentando o capítulo V da lei, referente ao acesso e sigilo e, em 24 de fevereiro de 1997, o presidente da República assina o decreto n. 2.134, conhecido como o “decreto do acesso”. Nesse decreto, constavam as quatro categorias de sigilo e seus respectivos prazos de retenção – reservado (5anos), confidencial (10 anos), secreto (20 anos) e ultra-secreto (30 anos), bem como as autoridades autorizadas a atribuí-los. Respeitando a lei de arquivos e os limites da legislação internacional,

o decreto 2.134 prevê a renovação dos prazos por uma única vez, estabelecendo 30 anos como prazo máximo de sigilo, renovável por igual período, para os documentos com informações que ameaçam a segurança do Estado; e o prazo único de 100 anos, a contar da data de produção do documento, para as informações relativas à vida privada, à intimidade, à honra e à imagem das pessoas.

Além do texto constitucional, da lei de arquivos e do “decreto de acesso” (2.134), em 1998, por pressão dos militares, foi assinado um outro decreto – o 2.910, regulamentando exclusivamente as questões relacionadas ao sigilo, com relação ao trâmite da documentação da administração pública – áreas e materiais de segurança, autorização para manuseio da documentação sigilosa, criptografia, etc.

Como vimos, ao longo de um período de 10 anos, o país conseguiu constituir um aparato legal compatível com os padrões internacionais de transparência administrativa e com os direitos do cidadão e da liberdade de pesquisa. Mesmo assim, a comunidade arquivística e a sociedade brasileira, em geral, foi surpreendida no dia 27 de dezembro de 2002, por um novo decreto, o 4.553, assinado pelo ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, no apagar das luzes do seu governo. Esse decreto, revogando a legislação anterior que acabo de citar, não só ampliou drasticamente os prazos de abertura dos documentos sigilosos à consulta pública, como multiplicou o número de autoridades com competência para atribuir graus de sigilo, além de restringir ao poder executivo federal o âmbito de sua atuação.

Ao ampliar os prazos anteriormente estabelecidos, o novo decreto ultrapassou os limites fixados pela lei de arquivos, tornando-se *inconstitucional*, uma vez que os decretos não podem exceder as leis que regulam sobre a mesma matéria. A lei de arquivos estabelece o prazo de 30 anos para o segredo de estado, renovável uma só vez. O decreto do governo FHC, aumentou esse prazo para 50 anos com o agravante de permitir sua renovação por tempo indeterminado, o que o torna, além de *inconstitucional*, *antidemocrático*, na medida em que cerceia a liberdade

de informação, prejudicando a pesquisa histórica. Ampliando os prazos de acesso aos documentos, o governo está impondo ao cidadão o silêncio sobre os seus atos, ou seja, a impossibilidade de ser julgado.

Por outro lado, ao revogar os decretos anteriores e determinar que sua atuação se limita ao poder executivo federal, o novo decreto criou um vácuo legislativo no país sobre a questão do acesso, na medida em que deixou de fora os poderes legislativo e judiciário, além do poder executivo no âmbito dos estados e municípios.

Outro aspecto ausente no novo decreto diz respeito às questões relacionadas à privacidade das pessoas, anteriormente contempladas no capítulo IV, do decreto 2.134, de 1997, sob o título DA INTIMIDADE. Essa lacuna imperdoável no decreto em vigor demanda uma nova regulamentação da lei de arquivos, no que se refere ao parágrafo terceiro do art.23.

No Brasil, o acesso à informação sempre foi uma questão complicada devido à forte tradição autoritária do Estado, herdada de Portugal. A mentalidade do sigilo que impera até hoje no Estado brasileiro é parte integrante dessa herança, o que provavelmente explica como e porque o país conseguiu viver um século e meio sem uma legislação específica para arquivos. O Decreto 4.553, de 2002, que derrubou de uma só tacada o trabalho realizado pelo CONARQ durante 8 anos, reforça essa tradição do sigilo e significa um enorme retrocesso em termos de legislação sobre o acesso à informação, levando o país a retornar, nesse aspecto, aos tempos da ditadura militar.

Apostando nas práticas democráticas do novo governo, o CONARQ encaminhou, ainda em janeiro de 2003, um expediente pedindo revogação do maldito decreto que, no entanto, continua em vigor quase dois anos após a sua assinatura. O governo atual não só não o revogou como o utiliza, conforme pode ser comprovado no decreto 4.850, de outubro de 2003, que criou uma comissão

interministerial para tratar da localização dos corpos dos mortos na Guerrilha do Araguaia, ocorrida no início dos anos 1970. O art. 4 deste tal decreto explicita que “as atividades da comissão se desenvolverão em caráter sigiloso, de acordo com o disposto no decreto n. 4.553”. Convém lembrar que os arquivos das Forças Armadas, relativos à repressão à guerrilha, nunca foram liberados à consulta pública, apesar das pressões dos familiares dos militantes políticos desaparecidos.

A entrada em vigor do decreto n° 4.553/02, em fevereiro de 2003, dificultou o desenvolvimento de pesquisas futuras ou em andamento sobre o regime autoritário instaurado em 1964 e sobre os atos repressivos dos governos militares que atingiram os direitos fundamentais da pessoa humana. É preciso que todos os interessados na questão - historiadores, arquivistas, cientistas sociais, jornalistas, advogados etc., assim como as associações representativas dessas profissões e as instituições de pesquisa pressionem o governo, no sentido de buscar uma solução para o problema.

Aproveito a oportunidade para informar que uma nova minuta de decreto, em substituição ao 4.553, já foi encaminhada pelo CONARQ à Casa Civil da Presidência da República, desde agosto de 2003. Nesta minuta tentou-se restabelecer os parâmetros legais anteriores referentes a acesso e sigilo. Até o momento, o governo não se pronunciou a respeito.

Vale registrar também algumas iniciativas do legislativo, nesse período, visando a restaurar sobretudo os antigos prazos de acesso aos documentos. Nesse sentido, temos um Projeto de Decreto Legislativo – PDL n° 11, de 12 de março de 2003, de autoria da deputada Alice Portugal, do PC do B, da Bahia. Esse PDL, com base no inciso V, do art. 49 da Constituição Federal, susta a aplicação do Decreto 4.553, de 2002, ou seja, propõe sua revogação, por exorbitar o estabelecido na lei n° 8.159, de 8 de Janeiro de 1991. Entretanto, o PDL da deputada não soluciona a questão. Ao revogar o 4.553 sem oferecer alternativa, cria-se um vácuo legislativo.

Na verdade, a revogação desse decreto deveria ter sido feita antes dele entrar em vigor, conforme foi solicitado pelo CONARQ ainda em janeiro de 2003. Uma vez em vigor, ele deverá ser substituído. Comentando a iniciativa da deputada Alice Portugal, a imprensa chegou a circular a informação de que, com a aprovação do Decreto Legislativo de Alice Portugal revogando o 4.553, o decreto 2.134, de 1997, seria automaticamente restaurado. Isso, entretanto, é simplesmente inviável do ponto de vista legal.

Em outubro de 2003, o deputado do PT/SP, Luiz Eduardo Greenhalg, relator do PDL da Alice Portugal na Comissão de Constituição e Justiça, recomendou sua aprovação na Câmara, nos termos de um substitutivo encaminhado por ele, no qual susta apenas o artigo 7º, inciso I e § 1º do referido decreto, por ferir a Constituição Federal, na medida em que exorbita a lei 8.159. Em outras palavras, pelo substitutivo do deputado Greenhalg, o decreto continuaria o mesmo, revogando-se apenas o artigo que trata da categoria de sigilo ultra-secreto e do seu respectivo prazo de 50 anos, renovável por tempo indeterminado.

Ora, como me referi anteriormente, a ampliação dos prazos de liberação dos documentos à consulta, apesar da sua gravidade, não é o único problema trazido pelo 4.553. Outras questões sérias decorrem da aplicação desse decreto, tais como o desaparecimento das comissões de acesso; a restrição da aplicabilidade do decreto ao nível do executivo federal, deixando de lado as instâncias estaduais, municipais e do Distrito Federal, além da questão do respeito à privacidade, previsto na Constituição e na Lei de Arquivos e ignorada pelo decreto do FHC.

A solução, portanto, é um novo decreto ou uma lei de informação, restaurando os princípios e padrões da legislação anterior. Por essa razão defendo a idéia de que devemos somar esforços, no CONARQ, no Congresso e na sociedade em geral, no sentido de solucionar essa questão. O que se almeja, na verdade, é a existência, no país, de uma legislação de acesso à informação (decreto ou lei,

pouco importa) compatível com os padrões internacionais e com o exercício da democracia.

Referências bibliográficas:

1. BRASIL. ARQUIVO NACIONAL. *Legislação Arquivística Brasileira – 2004*. Disponível em: www.arquivonacional.gov.br/conarq Acesso em 03.03.2004.
2. Costa, Célia M. Leite; Fraiz, Priscila Varella. "Acesso à informação nos arquivos brasileiros". *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v.2, n.3, p.63-76. 1989.
3. Costa, Célia M. Leite. "Acesso à informação nos arquivos brasileiros: retomando a questão". *Cenário Arquivístico*. Brasília, v.2, nº 2, p.19-25, jul/dez 2003.
4. Dotti, R. A . *Proteção à vida privada e liberdade de informação* (possibilidades e limites). São Paulo, Revista dos Tribunais, 1980.
5. Nogueira Junior, Alberto. *CIDADANIA e direito de acesso aos documentos administrativos*. Rio de Janeiro; São Paulo, Renovar, 2003.
6. *Transparence et secret: L'accès aux archives contemporaines*. Colloque. Paris, 1996.