

ANAIIS



3º CONGRESSO
BRASILEIRO DE ARQUIVOLOGIA
ASSOCIAÇÃO DOS ARQUIVISTAS BRASILEIROS

02

OS ARQUIVOS E A PESQUISA HISTÓRICA

José Honório Rodrigues

A pesquisa histórica vive da existência e da boa administração arquivística. Qualquer que seja o nível do arquivo, federal, estadual e municipal, sua subsistência depende do interesse público, do amadurecimento da consciência histórica nacional, e do cuidado e atenção das autoridades superiores. As maiores e melhores organizações arquivísticas corresponderam e correspondem às maiores potências nacionais. Já escrevi e deve ser repetido que os arquivos modernos foram criados por Napoleão no auge do predomínio francês, logo sucedido pelos arquivos britânicos no apogeu da expansão imperial inglesa, e contemporaneamente coube a Lênine reorganizar os arquivos soviéticos e a Franklin D. Roosevelt a renovação completa dos Arquivos Nacionais de Washington, aos quais só se compara hoje, na organização, eficiência, facilidades de serviço, o do Canadá na América e o da Holanda na Europa.

Não me canso igualmente de repetir que quem não conhece arquivos e bibliotecas americanos e canadenses não conhece senão uma caricatura institucional. Conheço, como consultante, e vi, consultei e fui informado da ação interna pela direção de muitos arquivos europeus e americanos, e fui diretor da Biblioteca Nacional e do Arquivo Nacional. Tanto os arquivos Nacionais da França, ou sua Biblioteca em Paris, como o Public Records Office e o Museu Britânico deixam muito a desejar quando comparados aos norte-americanos e canadenses.

Sei que a Holanda e os países escandinavos possuem excelente organização arquivística, sendo que na primeira se publicou um dos melhores Manuais de Arquivos, cuja tradução e publicação promovi quando diretor do Arquivo Nacional. Nessa ocasião dei publicidade à primeira literatura técnica sobre arquivos, de cerca de vinte folhetos e três livros, única na América Latina e nos países hispânicos, sem abandonar a publicação erudita que o Arquivo Nacional editava.

O Sistema Nacional de Arquivos

A diferença essencial que separa os americano-canadenses dos outros consiste sobretudo na execução de uma política nacional de arquivos, e de bibliotecas e museus. O principal está no controle pelos Arquivos Nacionais de toda a produção nacional de documentos públicos, em nível federal, estadual ou municipal. Só a organização do sistema nacional de arquivos, cujo primeiro esboço coube a um grupo de trabalho por mim presidido, e cuja idéia foi enviada à autoridade competente, e nem ela, nem as que a sucederam deram a devida atenção.

Era evidente que este sistema, tendo por cúpula o Arquivo Nacional, poderia ser dotado de força executiva para padronizar desde o papel que se

usa nas repartições públicas até a eliminação, ou manutenção no limbo, para uma escolha mais cuidadosa, ou, finalmente, a custódia pela Nação. Mas assim não foi feito e a política de arquivos, como a de bibliotecas e de museus continua a mais lamentável possível. Os sinais de amadurecimento começaram a despontar na Mensagem do Presidente Ernesto Geisel em 1975, manifestando a intenção de criar o Sistema Nacional de Arquivos, e na adoção, pelo Conselho de Cultura Federal, em 1976, das idéias defendidas em 1960.

Mas são idéias aceitas pela autoridade máxima do país e pela instituição cultural consultiva federal, e não pelas autoridades menores. Há dias informava o *Jornal do Brasil* que o INPS ia eliminar 250 quilômetros de prateleiras de documentos das suas repartições em todo o país¹. Que significa isto?

Não sei o valor dos documentos, mas sei e sabem todos que conhecem a matéria que nenhuma repartição federal, estadual ou municipal, ou autarquias, as grandes Companhias controladas pelo Governo, têm o direito de destruir documentos sem a consulta à instituição preparada para opinar sobre a seleção documental. No Brasil, denunciei n'*A Pesquisa Histórica no Brasil*², a destruição sistemática de arquivos nacionais, dos quais os mais recentes são o da Alfândega do Rio, o da Alfândega de Paranaguá, e o do depósito inativo do Ministério da Fazenda, na rua Venezuela.

Nos Estados Unidos, a destruição de documentos produzidos na gestão dos negócios nacionais tem que ser autorizada por um Comitê do Senado, que se louva no parecer dos Arquivos Nacionais.

Patrimônio Histórico e Memória Nacional

É assim que se cumpre o preceito constitucional que existe em quase todas as nossas constituições, de que o patrimônio histórico está sob a proteção do governo. Patrimônio histórico é tudo que conserve a memória nacional: escrito, falado, visual, monumental, artístico, documental.

Uma visão deformada do problema fez com que a tarefa parecesse caber ao Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, quando a este deve competir a parte monumental, artística, casas, paisagens, fortes, quadros, objetos de arte e folclóricos em geral. A autoridade máxima nacional para decidir se um documento deve ser custodiado pela Nação, ou eliminado, é o Arquivo Nacional, e todos a ele devem submeter-se, não só nesta matéria, mas, como disse antes, desde o papel em que é produzido o documento oficial, até os critérios de avaliação e seleção, os esquemas de eliminação e de conservação automática e obrigatória.

Isto deve ser observado somente para exemplificar, tanto pelo INPS como pela Petrobrás, o Banco do Brasil, ou a Companhia do Vale do Rio Doce. Seus arquivos são patrimônio nacional, e não importa o grau de autonomia econômica ou o interesse social da repartição, ou da autarquia, pois tudo é produção documental nacional, e como tal deve ser controlada pela nação, e pelo seu órgão próprio, que é o Arquivo Nacional.

Somente nos países socialistas não há distinção entre documento público e privado, e todos estão igualmente sujeitos ao controle oficial. Não é o caso das nações capitalistas do Ocidente, nas quais a produção das companhias e sociedade comerciais e industriais estão fora do alcance da autoridade pública. Mas como neste mundo nada se dirige sem um papel, várias vezes reproduzido, que ordene a execução, e antes decida a atividade ou finalidade, foram organizados nos Estados Unidos instituições privadas que recolhem os arquivos particulares de companhias e sociedades, e os administram para servir às necessidades de guarda e informação. Tal como no serviço público obedecem-se aos critérios similares de eliminação e conservação documental.

Os Arquivos e a Administração

O importante a assinalar é que não é só para a História que se conservam e se custeiam a conservação selecionada de documentos, mas sobretudo porque é impossível administrar sem documentos, e não só o atual e ativo, mas, muitas vezes, devemos recorrer a um documento inativo, que nos mostra o precedente, nos revela o acerto ou o erro de uma política.

Assim como os arquivos empresariais são a memória do negócio, os públicos são a memória do governo. Daí a necessidade de uma eficaz administração de arquivos públicos, pois ninguém, individual ou socialmente, pode levar uma vida normal se for um desmemoriado.

Um governo sadio é um governo que tem memória, e boa memória, que o ajude com valiosa informação básica indispensável à solução de problemas econômicos, sociais, políticos e militares.

Portanto, o primeiro passo é dar autoridade de controle ao Arquivo Nacional sobre todos os arquivos correntes e ativos, para que desde o começo da produção documental se torne efetiva uma política de avaliação, seleção e custódia, e com ela se incorpore uma grande soma de experiência oficial, necessária à coerência e continuidade da ação do governo na determinação de diretrizes e na solução de problemas.

Mas, infelizmente, não se possui sequer uma simples idéia da produção documental oficial, para que se possa determinar uma política de avaliação, seleção e destruição, e sobretudo os custos, as necessidades de uma custódia nacional.

O Princípio da Proveniência

Se o princípio do *respect des fonds* é inviolável, a doutrina legal da custódia é impecável. O respeito à proveniência do documento só pode ser

seguido se o Arquivo possui o controle do recolhimento, tornado obrigatório por lei, e desde que seja administrado pelo Arquivo Nacional; e, nos casos estaduais e municipais, igualmente recolhidos obrigatoriamente, segundo prazos predeterminados e por eles administrados, repitamos, para maior clareza, tanto na colheita, na avaliação, na eliminação, na guarda definitiva ou custódia, como nas facilidades e serviços de acesso e consulta.

A Doutrina Legal da Custódia

Assim também a doutrina legal da custódia que determina a obrigação de guardar e conservar como memória nacional só o que é produzido oficialmente ou semi-oficialmente. A doutrina inglesa, que passou aos americanos ou canadenses não permite que se adicione nada que seja adquirido artificialmente, seja por doação ou por compra. A doutrina legal da custódia significa que só a esses documentos podemos atribuir a genuinidade de versões oficiais dos fatos, das leis, dos acontecimentos. Os outros, os que se originam de coleções privadas, particulares, esses não recebem a sanção oficial do Arquivo, são testemunhos que precisam ser provados pela perícia dos historiadores.

Em termos metodológicos, significa que todo documento de arquivo, de origem oficial, portanto, é autêntico, embora nem sempre seja fidedigno, enquanto os documentos de origem privada só são autênticos e fidedignos após o exame crítico-metódico dos historiadores.

É por isso que aos Arquivos Nacionais, estaduais e municipais não cabe receber doações ou comprar coleções. Nem tampouco dar assistência técnica a arquivos particulares, de personalidades ou instituições. A matéria a recolher é imensa — pois imensa é a produção nacional de documentos — e a assistência que é obrigado a dar aos arquivos oficiais não lhe faculta tempo, nem lhe permitem os recursos consignados na dotação orçamentária.

Coleções de Arquivos, Bibliotecas e Museus

É por isso que embora se deva sempre lutar pela unicidade e indivisibilidade arquivística — só há um Arquivo Nacional, só há um Arquivo Estadual, só há um Arquivo Municipal — admitem-se exceções. Não seria normal que Bibliotecas e Museus — dedicados precipuamente a livros, vestígios e produtos de civilização antigas — possuam coleções de manuscritos e documentos, mas admite-se que possuam coleções privadas doadas ou adquiridas. As tarefas das Bibliotecas e Museus são como as do Arquivo tão absorventes para que eles se dediquem a outras obrigações. Não é aconselhável, mas é admissível, que nada, absolutamente nada oficial, isto é,

produzido por uma repartição pública ou uma autarquia faça parte de coleção de bibliotecas e museus.

Nós sabemos que o Arquivo Nacional possui coleções privadas, e que as Seções de Manuscritos ou de documentos da Biblioteca Nacional e Museus possuem documentos públicos, oficiais ou semi-oficiais.

Os Arquivos Presidenciais

Para evitar, em parte, esta contradição é que os Estados Unidos seguiram a política de organizar arquivos presidenciais, administrados pelos Arquivos Nacionais, os quais compram e aceitam documentos e objetos vindos de coleções particulares, de personalidades ligadas às coleções presidenciais.

Tive a rara oportunidade de conhecer o historiador encarregado de selecionar e dirigir a colheita dos documentos e gravar a tradição oral da Presidência Lyndon B. Johnson. Meu colega da Universidade do Texas, o Professor de “Western History”, J. Frantz, foi escolhido pelo Presidente Lyndon Johnson, que era do Texas, para seis meses antes do fim da presidência iniciar seu trabalho. Ao Presidente cabe escolher o historiador de sua preferência, quase sempre, como no caso citado, um homem de sua área ou especialidade representativa da formação do Presidente. Aí então há uma liberdade maior de procurar doações entre os companheiros da administração presidencial ou fazer compras de coleções ligadas à mesma.

O Centro de História Contemporânea

É nesse sentido — já que não temos arquivos presidenciais — que se deve louvar a Fundação Getúlio Vargas de ter dado início a um Centro de História Contemporânea, reunindo documentação presidencial e dos companheiros da época Vargas. Louvável também que se tenha escolhido uma pessoa que além de neta do Presidente seja competente, animada de interesse e paixão, indispensáveis a qualquer obra criadora. Refiro-me a Celina Vargas do Amaral Peixoto Moreira Franco.

O Registro Nacional de Arquivos. O Catálogo Coletivo de Documentos.

Para defender os documentos não oficiais, as coleções privadas é que trouxemos da Inglaterra e adotamos no Arquivo Nacional, a idéia do Registro Nacional de Manuscritos, que inventaria e registra os documentos particulares,

para evitar que eles se percam ou que os descendentes de uma personalidade política ou econômica, por negligência ou desídia, façam perecer documentos de grande significação histórica.

Com ele surgia também a idéia do Catálogo Coletivo de Coleções de Documentos. O registro nacional não incorpora ao patrimônio nacional a documentação particular, mas a inventaria, assim a defende, e conseqüentemente torna possível e mais completo o Catálogo Coletivo. Para este contribuem muito os arquivistas estaduais e municipais, notificando as coleções privadas existentes na sua área geográfico-cultural.

Sei que não temos ainda sequer o Catálogo Coletivo Nacional de Livros, cuja eficiência já está demonstrada, e cuja elaboração é mais fácil que a do Catálogo Coletivo Nacional de Documentos. Ambos acelerarão e facilitarão a pesquisa histórica, melhorando a qualidade do escrito histórico.

Fontes Potenciais Efetivas: Inventários e Índices.

Bibliotecários e arquivistas valorizam as fontes históricas quando transformam uma fonte potencial numa fonte efetiva, isto é, quando pelos inventários e índices as tornam conhecidas no seu conteúdo e significação. O simples inventário, e ainda os índices representam em si mesmos a descoberta de novas categorias de fontes. Elas trazem à luz novas idéias e criam estruturas de informação que respondem às interrogações levantadas pelos historiadores. A principal tendência na pesquisa histórica contemporânea, do ponto de vista da estrutura de informação, consiste na procura dinâmica do poder de indexação das fontes e a crescente valorização não só das fontes diretas, como das indiretas.

Em resumo, a mais importante tarefa que cabe à Associação dos Arquivistas Brasileiros realizar, a médio prazo, consiste, na minha opinião, em defender quatro princípios fundamentais para que se inicie e se desenvolva uma política nacional de Arquivos. O primeiro é a criação do sistema nacional de arquivos. Por sistema não entendemos apenas a idéia de ordem, de conjunto organizado, nem tampouco a idéia de uma ação consciente, desejada intencionalmente e que se oponha ao espontâneo. Entendemos o conceito sobretudo como um conjunto harmônico que possui uma estrutura racional, e funciona sincronicamente. Nosso projeto de 1963 era já um sistema, que precisaria apenas de atualização.

O segundo princípio básico para que o sistema se crie e se consolide é a necessidade de dar-se a uma instituição o controle direto e autônomo, como cúpula do sistema, de toda a produção documental federal, como ocorre hoje nos mais adiantados centros arquivísticos. O controle federal contém em si a idéia do controle estadual sobre toda a produção documental estadual e, conseqüentemente, do arquivo municipal sobre a produção municipal. Esta rede nacional, com seus depósitos nacionais, no mínimo cinco para as regiões brasileiras, estaria ligada funcionalmente desde a produção documental, até o recolhimento ou eliminação ou limbo provisório.

O terceiro seria a manutenção do princípio da unidade e indivisibilidade arquivística. Só existe um Arquivo Nacional, um Arquivo Estadual, e um Municipal. Há exceções, como em todas as regras, os das instituições privadas e os particulares, aos quais só podemos oferecer o registro e a assistência técnica para sua salvaguarda.

O quarto é o do relacionamento entre os arquivos, as instituições e as universidades. Só mediante convênios devem os Departamentos de História oferecer ajuda técnica e profissional. Esta consiste na formação de pessoal e na oferta de recursos humanos preparados. Nenhum Departamento deve ou pode inventariar arquivos de qualquer espécie, pois seria intromissão ou confusão de tarefas específicas e próprias.

○ Acesso às Fontes: Direito ou Privilégio?

Problema da maior importância é o do acesso às fontes de informação. Já escrevi na minha *A Pesquisa Histórica no Brasil*³, que a primeira questão relevante consiste em estabelecer inicialmente se esse acesso deve ser assegurado como um direito fundamental à informação, à liberdade de pesquisa; nos países totalitários de direita ou de esquerda é sempre um privilégio.

Quando o Papa Leão XIII abriu, em 1881, os arquivos secretos do Vaticano, reconheceu que tinha dado acesso a vasta coleção de fontes primárias. Mas estabeleceu uma regra de cem anos, o dobro da antiga norma franco-inglesa dominante na Europa, e não liberou a pesquisa de material escandaloso ou indecente.

Foi a lei holandesa de 1918 a primeira a estabelecer o princípio de que o uso dos arquivos é um direito legal, cabendo ao Estado apenas fixar os prazos da desclassificação dos documentos, do mais secreto ao meramente reservado. Esse direito, proclamado pela lei holandesa, filia-se ao artigo 37 do Decreto Messidor 2 (24 de junho de 1794), quando estabeleceu que “todo cidadão tem o direito de pedir, em cada depósito, . . . a exibição dos documentos ali contidos”.

Na Europa é recente a maior liberalização dos documentos, feita tanto no governo trabalhista de Harold Wilson, em 1966, como no governo de centro direita do General De Gaulle, em 1967, reduzindo a regra de 50 para 30 anos.

No Brasil não se assegurou o direito ao acesso dos documentos públicos e quando entrei no Arquivo Nacional como Diretor, em 1958, ninguém consultava documentos sem requerer ao Diretor. O próprio fichário não era acessível ao consulente. Abri o Arquivo todo, sem exceção, à consulta, e permiti o livre acesso ao fichário. Somente no Ministério das Relações Exteriores, pelo artigo 21 do Decreto nº 12.343, de 1943, que aprovava o Regimento da Secretaria do Estado das Relações Exteriores se estabelecia a competência do Arquivo Histórico, que devia classificar, guardar e conservar

os documentos de interesse para a história diplomática do Brasil e toda a correspondência do Ministério até 1930. Portanto, com a diferença mínima de treze anos deviam os documentos entrar em custódia. O artigo 24 determinava que “as pessoas estranhas ao Ministério unicamente poderiam proceder a estudo ou pesquisa no Arquivo Histórico com autorização escrita do Ministro de Estado e em sala especial; as autorizações eram válidas por três meses e as cópias deveriam levar o visto do Chefe do Serviço de Documentação. O artigo 25 determinava que a consulta de estranhos só seria permitida em geral para documentos anteriores a 1850, e para os países não americanos poderiam ser consultados os documentos anteriores à proclamação da República.

É difícil em apenas três artigos compor-se uma série de proibições e discriminações tão descabidas e limitativas. Não se dava nenhuma garantia ao brasileiro qualificado assegurando-lhe o direito ao acesso ao arquivo; o prazo ultrapassava qualquer critério de bom senso, pois atingia-se praticamente a cem anos no tocante aos americanos e definia-se vagamente o prazo para os não americanos. Impunha-se a revisão dos artigos 24 e 25 do Regimento, em face das condições restritivas, da distinção entre brasileiros, e da dependência de autorização, sem garantir o direito legal de consulta, ainda que coubesse ao Ministério regular as qualificações. Tal redação parecia-nos inconstitucional, restritiva da liberdade de informação e incompatível com a pesquisa, que o Ministério devia estimular e não dificultar.

Foi no governo Castelo Branco que se alterou a redação do artigo 25, o que determinava o prazo intolerável à pesquisa histórica. Pelo Decreto nº 56.820, de 1º de setembro de 1965, estabelecia-se que “a consulta de pessoas estranhas ao Arquivo Histórico somente poderá ser feita em documentos anteriores a 1900. No tocante a assuntos relativos às relações do Brasil com países não americanos, essa consulta poderá ser estendida até o ano de 1918, inclusive”.

Em seguida, pela Circular nº 5.874 às missões diplomáticas e aos consulados de carreira comunicava-se a alteração do artigo 25 do Regimento e se informava que os pedidos de consulta ao Arquivo Histórico deveriam ser dirigidos às Missões diplomáticas e aos consulados de carreira, que exigiriam vários documentos para a concessão da licença de consulta aos estrangeiros. Como se vê, o novo decreto não visava estimular e facilitar a pesquisa, mas sim fechar praticamente aquele Arquivo à consulta dos brasileiros estranhos ao Ministério, e aos estrangeiros.

Pleiteei na Comissão de Estudo dos Textos da História do Brasil, depois desse Decreto, em várias oportunidades, que fosse assegurado um prazo limite de 25 anos, que é o princípio norte-americano. A resposta foi a promessa de uma interpretação liberal do decreto nº 56.820, infelizmente não reafirmada pelo decreto nº 60.417, de 11 de março de 1967, do mesmo Presidente Castelo Branco, que aprovou o regulamento para a salvaguarda dos assuntos sigilosos. Reforçava-se a política do sigilo, obscurantista e colonialista, no qual a razão do Estado predomina sobre o interesse da informação e da pesquisa.

Na verdade, a liberalização aparece no decreto nº 64.122, de 19 de

fevereiro de 1969, que alterava novamente o artigo 25 do Regimento, determinando um prazo livre anterior a 1900, o que equivalia a 69 anos de proibição, e ordenava que a consulta aos documentos entre 1900 e 1940 seria permitida mediante autorização do Ministério e parecer da Comissão de Estudo dos Textos de História do Brasil. Os documentos posteriores a 1940 seriam vedados à consulta, salvo exceções que se justificassem a juízo do Ministério, ouvida, também, neste caso, a mesma Comissão.

Estabelecia-se, assim, as três etapas, como as do Arquivo Nacional dos Estados Unidos, embora os prazos não fossem tão liberais, nem se garantisse, o direito à consulta, em lei geral, e não apenas relativa ao Ministério das Relações Exteriores. Essa liberalização se fez no governo Costa e Silva, tendo como Ministro Magalhães Pinto.

A política norte-americana de acesso

O Presidente John F. Kennedy havia declarado que a palavra sigilo era repugnante em uma república livre e democrática, mas não podia prever que a tempestade de Watergate e dos Papéis do Pentágono exigissem a ruptura do monopólio da informação pelo Executivo. O sistema de segredo, como o chamou o grande historiador Arthur Schlesinger Jr., num capítulo especial sobre a matéria, no seu opulento e sugestivo estudo sobre a presidência Nixon, seus excessos e seus crimes, *The Imperial Presidency*⁴, é repugnante ao regime democrático, e deve ser liberalizado o mais possível.

O sistema do segredo é uma arma da presidência imperial, tal como ele classificou a de Nixon. Na verdade, é uma arma de todos os regimes absolutos e totalitários, que estão acima e fora da lei, ou segundo leis feitas sem o consenso do povo. A república democrática nutriu sempre o princípio oposto — o princípio da revelação, que desclassifica os documentos para informação do povo, e assegura a liberdade de pesquisa.

Os americanos jornalistas e historiadores queixam-se de que o segredo é um atributo dominante no seu governo. Os processos secretos do Governo, das Comissões da Câmara e do Senado, dizem eles, privam os cidadãos do direito de acesso às informações públicas. Compreende-se, afirmam, que o Executivo, a Câmara e o Senado realizem atos e sessões secretas quando houver considerações de segurança nacional ou de invasão na vida privada pessoal. Fora disso tudo o mais é abuso. A melhor esperança de aplicação da lei consiste em trazer à luz do dia as informações públicas do governo e dos cidadãos. A informação é poder e o segredo é o meio mais conveniente de manter esse poder fora das mãos do povo. Woodrow Wilson dizia que ao Congresso não cabia só a função legislativa, mas a informativa.

Os americanos do norte sempre foram muito autocríticos, e se surpreenderiam se soubessem ser os Estados Unidos o país onde a informação é mais aberta, e onde a ação pública do Executivo, do Congresso e do Judiciário é conduzida com o maior acesso do povo às informações.

Arthur Schlesinger denuncia no seu grande livro já citado que foram os

sacerdotes do culto da sacrossanta segurança nacional os responsáveis pela política do sigilo. Este se tornou então o privilégio do executivo, que podia usar e abusar desta arma política das presidências imperiais, isto é, absolutistas ou autoritárias. Sempre que a democracia se ergue e se eleva, ampliando os direitos e as liberdades, nutre-se o princípio oposto da revelação e divulgação, habilitando o povo a elaborar sua opinião ou seu julgamento. Lincoln, por exemplo, durante a guerra civil, suspendeu, é verdade, o *habeas-corpus*, mas não derespeitou a correspondência privada, nem suprimiu ou censurou jornais. E foi em 1861, em plena guerra civil, que o Departamento de Estado iniciou a publicação da série *Foreign Relations of the United States* que continha como contém até hoje riquíssima informação diplomática (mais de 287 volumes).

Neste sentido podemos dizer que os nossos Relatórios ministeriais, sobretudo o dos Estrangeiros, divulgaram no mesmo ano do acontecimento muita matéria informativa, e não só ostensiva, que servia e serve até hoje para a formação de opiniões e de julgamentos. Durante todo o Império, os brasileiros interessados podiam informar-se do que ocorria num dos setores mais sensíveis da administração pública. Declinou com a República o sentido da informação e o acesso aos documentos desapareceu na década dos 60 deste século. Neste sentido o Império foi mais liberal e democrático que a República. Foi o instinto burocrático e tecnológico, como mostrou Max Weber, que aumentou a superioridade dos bem informados, conservando secreto o conhecimento e a intenção do governo.

O segredo oficial é uma invenção da burocracia. Foi Franklin D. Roosevelt, em março de 1940, por decreto, quem reconheceu pela primeira vez o sistema de classificação militar. Como as idéias de defesa nacional e de segurança são elásticas, o sistema de classificação se estendeu rapidamente da inteligência militar para o Departamento de Estado. A guerra encorajou a inflação dos conceitos, inevitável nos sistemas de segurança. Apareceu então o *Top Secret* americano, que correspondia ao *Most Secret* inglês. E assim ficava a liberdade de informação e de pesquisa restringida, num país onde a democracia é plenamente exercida. Nos países autoritários a situação é pior, pois se considera que o povo é despreparado, como se o exercício da democracia não fosse indispensável à sua própria existência e aperfeiçoamento.

O sistema de restringir a liberdade de informação dos documentos sigilosos foi uma medida de proteção aos documentos militares classificados, feita em 22 de março de 1940, reforçado por Truman em 1950-1951, e por Eisenhower em 1953. Daí por diante o material classificado foi se ampliando de tal forma que em 1972 havia 20 milhões de documentos classificados, dos quais, dizia perante o Congresso um oficial de Segurança do Pentágono, que a liberação de 99 1/2% não seria prejudicial aos interesses da defesa nacional.

Mas foi Nixon quem prosseguiu e se destacou na tentativa de conseguir o *Official Secret Act*, em 1971, que impunha restrições à informação jornalística, evitado no caso do *New York Times* e do *Washington Post* pela Suprema Corte dos Estados Unidos, por ferir a Primeira Emenda à Constituição Americana.

O próprio Nixon informou que o Arquivo Nacional dos Estados Unidos possuía 160 milhões de páginas de documentos classificados, datando da Segunda Guerra Mundial, e 360 milhões, datando de 1946 a 1954.

O Sistema do Segredo Político

Foi por volta de 1970 que os americanos começaram a perder a confiança no sistema do segredo. Aos 8 de março de 1972, pelo decreto nº 11.652, Nixon modificava o sistema de classificação, justificando seu ato como destinado “a levantar o véu de segredo que cobre muitos documentos escritos pelos funcionários do governo federal”, fazendo isto sem por em risco os interesses da defesa legítima e da política externa.⁵

Parecia uma medida liberalizadora, mas ao ampliar a definição de *top secret* (super secreto), supergraduando esta categoria, a administração nixoniana justificava as medidas que pretendia tomar para o caso dos Papéis do Pentágono e mais facilmente deter o Congresso na sua busca de informações sobre questões diplomáticas. O seu desmando foi se ampliando tanto quanto cresceu a oposição poderosamente expressa no Congresso. Quanto mais o sistema do segredo dominava o governo, mais o governo mentia. Daí a tempestade do poder popular e jornalístico que depôs um Presidente. A consulta aos documentos secretos variava da regra de não acesso da Chefia do Estado-Maior das Forças Armadas, à política de automática desclassificação do Departamento de Estado depois de 25 anos.

O Departamento de Estado

O Departamento de Estado estabelece três estágios de acesso aos documentos da política externa americana. No primeiro — o período fechado —, os documentos estão proibidos aos pesquisadores não oficiais, embora informações individuais possam ser obtidas na base do *The Freedom of Information Act* (Lei da Liberdade de Informação), de 1966, num esforço do Congresso para limitar a arrogância do Executivo em evitar ou subtrair informação ao público; o segundo estágio — o período restritivo, começou com a publicação do *Foreign Relations of the United States* (Relações Exteriores dos Estados Unidos) em 1861 (mais de 287 volumes), que desde 1962 segue a regra de 20 anos de diferença entre o documento produzido e sua desclassificação; o terceiro período — o período aberto, começa com a desclassificação automática dos documentos considerados sigilosos e sua transferência para o Arquivo Nacional, onde são abertos ao público, permitindo-se a consulta a qualquer pessoa qualificada, sem nenhuma distinção.

O Departamento de Defesa

O Estado Maior das Forças Armadas não permite acesso não oficial aos seus arquivos e não possui processos regulares para desclassificação e publicação ou para a abertura ao público. Os documentos da Segunda Guerra Mundial originados da Chefia do Estado Maior das Forças Armadas foram transferidos ao Arquivo Nacional com poucas exceções relativas aos serviços de informação, já desclassificados e abertos ao público desde 1970.

Antes de desclassificados, é impossível a consulta, exceto a oficial, já que se trata de assuntos extremamente delicados, e produzidos pelos conselheiros militares do Presidente, do Conselho Nacional de Segurança e da Secretaria de Defesa.

Os Documentos do Exército

Os documentos do Exército só podem ser consultados depois de desclassificados, e debaixo de grandes restrições, e somente pequena parte tem se tornada acessível à pesquisa não oficial. Não há acesso aos documentos abaixo da regra dos trinta anos.

Os Documentos da Marinha

A Divisão de História Naval — todos os departamentos possuem arquivos correntes e secções ou divisões históricas — é parte da Chefia das Operações Navais, e seus arquivos são para uso oficial e aberto ao público quando as restrições de segurança o permitem. Os arquivos possuem cerca de 10.000 pés cúbicos de documentos e datam de 1940; 95% do material é classificado como de segurança.

Passados vinte anos, são transferidos ao Arquivo Nacional, e ainda assim, alguns continuam classificados e a consulta depende de aprovação do próprio Departamento da Marinha.

Programas Militares de Pesquisa Histórica

Tanto o Exército como a Marinha possuem e executam programas de pesquisa e publicações históricas, realizados por historiadores profissionais. O Exército publicou o *The United States Army in World War II* (O Exército dos

Estados Unidos na Segunda Guerra Mundial), em 8 volumes; a Marinha, dirigida pelo grande historiador Samuel Eliot Morrison, publicou *The History of the United States Naval Operations in World War II* (História das Operações Navais dos Estados Unidos na Segunda Guerra Mundial, 1947-1962).

Os historiadores profissionais que trabalham para a Marinha possuem completa liberdade na sua pesquisa, tal como foi o caso de Morrison e de James A. Field, que publicou um livro sobre as Operações Navais na Coréia, em 1962, somente dez anos depois do acontecimento.

Os Documentos da Comissão de Energia Atômica

A Comissão de Energia Atômica possui documentos na sua maioria classificados, como os do Serviço Nacional de Segurança, e recebem o mesmo tratamento que os do Departamento da Defesa. Dez dos vinte por cento dos arquivos da Comissão de Energia Atômica estão classificados na categoria de dados de uso restrito sujeitos às limitações de segurança determinadas no *Atomic Energy Act* (Lei de Energia Atômica) de 1954.

Os documentos ou dados de uso restrito estão isentos de desclassificação. A Comissão de Energia Atômica publica histórias narrativas de suas atividades, baseadas em informações classificadas, mas em comparação com outros departamentos, a demanda é mínima. A Comissão possui, tal como todos os departamentos, agências e serviços, uma equipe de historiadores, e baseado na Lei de Liberdade de Informação qualquer cidadão pode pedir a desclassificação de documentos e o historiador-chefe, Richard G. Hewlett, pode desclassificá-los, e tem, por sua vez, acesso ilimitado às fontes no preparo das histórias publicadas pela Comissão de Energia Atômica.

Os Documentos da C.I.A.

A Agência de Informações, a mundialmente famosa C.I.A., não possui nenhum programa de pesquisa histórica não oficial. Seus arquivos, como os de outras agências de informação, como o F.B.I (Bureau Federal de Informação), que por lei deve operar somente nos Estados Unidos, enquanto a C.I.A. age em escala mundial – estão sujeitos a salvaguardas extremamente rígidas. Estas têm por fim proteger não somente a informação como suas fontes e métodos. A classificação e desclassificação de tal material é tão sensível que os próprios manuais de desclassificação são, eles próprios, classificados.

A C.I.A., para conformar-se à Lei de Liberdade de Informação, publica suas regras de acesso no *The Federal Register*. Qualquer cidadão pode requerer acesso aos arquivos, que lhe será negado automaticamente se

estiverem sujeitos às exceções da Lei de Liberdade de Informação. Sabemos todos que as investigações do Senado descobriram inumeráveis atos ilegais da C.I.A., tornando-a mais controlada pelo Congresso e a opinião pública.

Os Arquivos Nacionais de Washington

Os Arquivos Nacionais de Washington são o depósito final dos arquivos oficiais de valor permanente. Os papéis e documentos lá depositados estão sujeitos a várias restrições impostas pela agência originariamente produtora. São muitos os documentos classificados, cuja consulta depende de várias disposições: os da energia atômica devem aguardar 50 anos; os do F.B.I. e do Departamento de Defesa, os do Estado Maior das Forças Armadas, e os dos Departamentos do Exército e da Marinha para serem usados exigem a aprovação da autoridade de cada Departamento respectivo.

Projetos de Desclassificação

Há vários projetos dos Arquivos Nacionais de desclassificação, e só para o de arquivos da Segunda Guerra Mundial o Presidente Nixon pediu uma verba suplementar de 636.000 dólares; o *General Service Administration* (Serviço Geral de Administração), uma espécie de DASP, com poder executivo, a que estão sujeitos os Arquivos Nacionais, pediu em 1972-73 uma verba de um milhão e duzentos mil dólares para o programa de desclassificação.

O decreto de 8 de março de 1972, baixado por Nixon, deu ao Arquivo Nacional dos Estados Unidos a responsabilidade permanente para a revisão e desclassificação sistemáticas depois de trinta anos, exceto em relação àqueles documentos excepcionalmente isentos pelos chefes de Departamento (ministros, no Brasil).

A Superclassificação Documental

As dimensões da superclassificação estão hoje avaliadas por depoimentos feitos perante o Congresso. Arthur Goldberg, ex-ministro da Suprema Corte, e ex-embaixador dos Estados Unidos nas Nações Unidas, informou que 75% dos documentos nunca deveriam ter sido classificados, 15% sobrevivem às necessidades do sigilo, e somente 10% exigem verdadeiramente o acesso evitado por um período significativo de tempo.

William G. Florence, um perito em segurança, aposentado da Força Aérea, calculou que só o Departamento da Defesa tinha no mínimo 20 milhões de documentos classificados, incluindo informação comercial classificada e recortes de jornais. E concluiu que 99 1/2% destes documentos poderiam ser desclassificados sem prejudicar os interesses nacionais da defesa.

Tráfico de Documentos

Há até a acusação de tráfico de documentos classificados, seletivamente publicados por funcionários e jornalistas sem as formalidades de desclassificação. Há vários exemplos deste uso indevido, que possibilita o acesso desigual para uns, e não para todos os qualificados.

O Prazo da Desclassificação

O grande problema da desclassificação automática consiste em determinar o intervalo de tempo findo o qual o risco da revelação é superado pelo interesse público no acesso à informação oficial. O padrão atual é a regra dos vinte e cinco anos, do Departamento de Estado, estendida pelo decreto citado do Presidente Nixon a todos os Departamentos federais.

No entanto, um homem cauteloso como o ex-Secretário de Estado Dean Rusk achava aceitável uma regra de vinte anos. Já houve quem pleiteasse prazos menores. O Presidente Kennedy já falava, em 1961, em quinze anos. James MacGregor Burn, professor do Williams College e biógrafo de Franklin Delano Roosevelt, forçou o debate no *New York Times Book Review*, propondo oito anos. O próprio Nixon, no decreto de 8 de março de 1972, estabelecia um sistema elaborado de desclassificação, tendo a intenção ostensiva de desclassificar tudo em dez anos; o projeto do Senador Edmund Muskie, de dezembro de 1971, estabelecia uma comissão independente para supervisionar e rever o sistema de classificação e desclassificação.

O projeto intitulado "Truth in Government Act of 1971" (Lei da Verdade no Governo) propunha uma comissão permanente de desclassificação nomeada pelo Presidente e responsável perante este e o Congresso. Nele se estabelecia que a comissão teria autoridade para estender o período de classificação a pedido de um funcionário classificador, num máximo de dez anos além do limite de doze anos.

Em 1976 o Presidente Ford enviou um novo projeto de lei sobre legislação secreta, procurando conciliar as necessidades conflitantes do sigilo e da liberdade de informação, que contém em si a liberdade de pesquisa e se inclui nos limites determinados pela Primeira Emenda Constitucional.

O Regime Democrático e o Acesso aos Documentos

Os americanos do norte que não conhecem os regimes autoritários, totalitários, absolutistas, e são um povo muito autocrítico, falam e defendem essa liberdade fundamental de informação de todo cidadão e de pesquisa e acesso aos documentos de qualquer pesquisador e historiador.

Os arquivos correntes e ativos, e os de custódia são os mais afetados pelas leis restritivas. Eles falam em sistema de segredo contra o cidadão, mas não sabem o que significa tudo isto quando o arbítrio pessoal ou de um grupo de pessoas determina, sem audiência pública, sem discussão parlamentar, sem debate jornalístico, sem consulta aos peritos, o que se pode e não se pode conhecer. O monopólio da informação está ligado aos sistemas ditatoriais, e por isso mesmo esta matéria é essencial aos arquivistas, guardas qualificados da informação oficial. Como disse o Senador Sam Erwin, que tanto se destacou no caso Watergate, “a história mostra que os ditadores sempre invocaram o segredo para suas ações com o fim de escravizar os cidadãos”. E o Ministro da Suprema Corte dos Estados Unidos Potter Stewart afirmou que “o segredo só pode ser preservado quando a credibilidade é verdadeiramente mantida”.

Por isso esse tema é fundamental para o arquivista de qualquer nível, para jornalistas e historiadores. O código de ética de um arquivista exige que ele administre os documentos públicos com respeito às leis e regulamentos, com dignidade, sem discriminação política, racial, religiosa e de sexos.

Este congresso, sua realização, seu caráter nacional, sua unidade e expressão técnica, mostram o mundo de distância moral e profissional que separa 1958 a 1964 de hoje. Sentia então sempre ao meu lado, na direção do Arquivo Nacional, uma espécie de fantasma negativo que tudo fazia para degradar a instituição e seus servidores. A dignidade da profissão, seu sentido prático e sua inspiração teórica mostram que se caminhou muito e eu, pessoalmente, sinto-me orgulhoso de ter contribuído um pouco para que se iniciasse este movimento.

O arquivo não é uma necrópole, como o viu Michelet, o grande historiador francês, ao entrar nos Arquivos Nacionais da França. Não. O arquivo é uma instituição viva, que serve aos vivos, ao presente, à administração, à história. Tal como esta, que serve aos vivos e não aos mortos, um e outra revelam ao longo do tempo a dignidade e o valor da existência humana. Este o seu sentido profundo, do qual os arquivistas devem se sentir orgulhosos, pela utilidade com que servem à sociedade, à história, à pátria e à humanidade.

NOTAS

1. “*Jornal do Brasil*” (Rio de Janeiro), 16 de junho de 1976.
2. “São Paulo”, *Brasiliana Grande*, 1969.
3. “*Brasiliana Grande*”, São Paulo, 1969.
4. “Boston”, 1973, págs., 333-376.

5. BAKER, Carol M. e FOX, Matthew H. *Classified Files: The Yellowing Pages. A Report on Scholar's Access to Government Documents*. New York, 1972, p. 19.