

Os arquivos privados na legislação brasileira: do anteprojeto da Lei de Arquivos às regulamentações do Conarq

Bruna Pimentel Lopes¹

Georgete Medleg Rodrigues²

Resumo: Este artigo busca refazer a trajetória histórica da legislação sobre os arquivos privados no Brasil no contexto de uma legislação que busca também enquadrar o patrimônio arquivístico, destacando o processo de concepção e tramitação da Lei 8.159/91. Para tanto, utiliza como fonte de pesquisa documentos sobre o tema, além do dossiê do Projeto de Lei 4895/1984. Problematisa a inexistência de uma política de arquivos até a década de 1980 e as contradições do texto no que diz respeito ao acesso e uso de acervos privados. Conclui que durante muito tempo o Estado foi omissivo na preservação do patrimônio arquivístico e nas vezes em que apresentou soluções para a questão, houve um choque de competências entre o Arquivo Nacional e o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Por fim, a Lei de Arquivos de 1991 apresenta diretrizes pouco satisfatórias quanto à proteção, acesso e utilização de fontes de informação oriundas de arquivos privados.

Palavras-chave: Arquivos privados. Lei de arquivos. Patrimônio arquivístico.

Abstract: This article seeks to retake the historical trajectory of the legislation on private archives in Brazil according to the context of legislation that also seeks to frame the archival heritage, highlighting the process of conception and procedure of Law 8.159 / 91. Therefore, it uses as research source documents on the subject, in addition to the dossier of bill 4895/1984. It problematizes the inexistence of a policy of archives until the decade of 1980 and the contradictions of the text with respect to the access and use of private collections. It concludes that for a long time the State was silent on preserving the archival heritage and in the times when it presented solutions to the question, there was a clash of competencies between the National Archives and the National Historical and Artistic Heritage Institute. Finally, the 1991 File Law presents unsatisfactory guidelines regarding the protection, access and use of information sources from private archives.

Keywords: Archival patrimony. Law of archives. Private archives.

¹ Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação da Universidade de Brasília - UnB.

² Doutora em História pela Université de Paris (Paris IV – Sorbonne). Professora do Curso de graduação em Arquivologia e do Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação da Universidade de Brasília – UnB.

Considerações iniciais

Arquivos econômicos, sociais e pessoais são alguns exemplos de arquivos privados que, de forma genérica, dizem respeito a um conjunto de documentos produzidos ou recebidos por pessoas físicas ou jurídicas em virtude de suas atividades. Oriundos de registros relacionados às ações funcionais, administrativas, profissionais ou pessoais, os arquivos privados apresentam grande variedade de suportes documentais e, na maioria das vezes, compõem fontes de informação de caráter inédito para a pesquisa histórica (BELLOTTO, 2006; BRASIL, 1991).

No Brasil, o acesso a esse tipo de registro sempre foi uma questão complicada. Por mais que as constituições mais recentes assegurassem o direito à informação, a consulta a esses documentos se deu de forma gradativa e, inicialmente, esteve vinculada às políticas internas das instituições detentoras de acervos arquivísticos (COSTA, 1998).

Desde a década de 1980 é notável o crescimento no interesse de historiadores e jornalistas por fontes de caráter privado. No entanto, a falta de leis específicas que norteassem o acesso e o uso dessas informações tornava o processo de pesquisa dificultoso, uma vez que a disponibilização ou não dos documentos ficava a critério dos diretores das entidades responsáveis pelos arquivos. Segundo Gilson Antunes, até aquele momento, os arquivos privados encontravam-se totalmente dispersos e desorganizados (ANTUNES, 1987; COSTA, 1998)

Tais empecilhos demonstravam a necessidade de uma Lei Geral de Arquivos. Numa tentativa de solucionar o problema, ainda em 1980, foi nomeada uma comissão pelo Arquivo Nacional com o objetivo de realizar um levantamento sobre a questão legal dos arquivos no Brasil e produzir um anteprojeto que seria posteriormente submetido à apreciação dos poderes executivo e legislativo (FRANCO, 1984).

A Lei 8.159/91, mais conhecida como Lei de Arquivos, foi promulgada após um longo processo administrativo e legislativo, sendo alvo de várias discussões entre pesquisadores, historiadores e políticos ligados ao parlamento brasileiro na época, principalmente no que se refere às contradições do texto relacionadas às esferas pública e privada (BRASIL, 1984, 1991; SILVA, 2003).

Feitas essas considerações iniciais, este artigo pretende recuperar a trajetória de produção e tramitação da Lei de Arquivos no Brasil destacando, especialmente, os debates ocorridos e relacionados à preservação de arquivos privados em âmbito nacional. Cabe-nos, desse modo, traçar um panorama dos instrumentos legais que disciplinavam o acesso a esses arquivos desde o surgimento do Arquivo Nacional (AN), em 1838, até a promulgação da política nacional de arquivos públicos e privados em 1991. Para tanto, utilizamos como fonte de pesquisa diversos documentos e publicações sobre a temática, destacando-se a consulta ao dossiê completo e digitalizado do Projeto de Lei 4895/1984, que deu origem à Lei 8.159/91 e que se encontra disponível no site da Câmara dos

Deputados, além da busca de reportagens sobre o processo de tramitação da normativa, mais especificamente o período entre 1984 a 1991, na Hemeroteca Digital Brasileira, que nos remeteu aos registros do Jornal do Brasil, importante fonte de informação sobre o contexto social e político da época.

Por fim, cabe ressaltar que as ideias aqui apresentadas são resultado da pesquisa de mestrado em desenvolvimento no Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação da Universidade de Brasília.

Primórdios da proteção do patrimônio arquivístico brasileiro

No Brasil, a concepção de instrumentos legais para a preservação dos documentos de natureza arquivística pode ser observada, a princípio, por meio da criação do Arquivo Nacional (AN) em 1838. Vinculado à Secretaria de Estado dos Negócios do Império, o AN, anteriormente denominado de Arquivo Público do Império, surgiu com atribuições ligadas ao governo, possuindo três seções: Legislativa, Administrativa e Histórica. Dentre as funções do último conjunto documental encontrava-se a proteção dos papéis originais dos contratos de casamento do imperador, príncipes e princesas imperiais, bem como atos de casamento, batismo e óbito da nobreza, registros de natureza pessoal, além das correspondências dos presidentes das províncias, cujo conteúdo fosse de interesse para o Império (BRASIL, 1838).

Nesse contexto, a salvaguarda dos registros era praticada, sobretudo, com a finalidade de legitimar as ações do Estado e auxiliar na construção da identidade nacional. Mesmo após uma reforma em 1876³ e a ampliação do rol de documentos a serem preservados, o AN permaneceu com as características iniciais, atendo-se à proteção dos papéis produzidos e recebidos pelo poder público (MATTAR, 2003).

Bastos (1989) destaca que o Império desenvolveu uma metodologia para arquivamento de documentos administrativos que até hoje influencia as atividades desenvolvidas no AN. Segundo o autor, a instituição não possuía consciência arquivística e os registros não receberam tratamento técnico adequado. O resultado desses equívocos pode ser identificado através da análise da primeira Constituição Republicana, promulgada em 1891, que não faz qualquer menção ao processo de arquivamento de documentos no país.

As Constituições de 1934 e 1937, por sua vez, também não fazem nenhuma alusão à temática. Fica claro que não havia como prioridade a fixação de uma política documental naquele momento, no

³ A reforma será promovida através do Decreto nº 6.164, de 24 de março de 1876.

entanto, as Cartas Magnas apontavam a necessidade de preservação do patrimônio histórico (BASTOS, 1989). A partir disso, o Estado brasileiro produziu o primeiro dispositivo relacionado à proteção de bens culturais (SILVA, 2011). O Decreto-lei nº 25 de 30 de novembro de 1937 trouxe novas diretrizes para a organização e defesa do patrimônio histórico e artístico nacional, definindo-o como o “conjunto de bens móveis e imóveis existentes no país e cuja conservação seja de interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil, quer por seu excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico” (BRASIL, 1937).

Para que tais ações fossem efetivadas, inicialmente, foi instituído o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN), posteriormente, Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), entidade responsável pelo registro das obras nos quatro livros do tomo: Livro do Tombo Arqueológico, Etnográfico e Paisagístico, Livro do Tombo Histórico, Livro do Tombo das Belas Artes, Livro do Tombo das Artes Aplicadas (BRASIL, 1937).

Embora não estejam listados no rol de bens móveis e imóveis que podem ser tombados, tal figura também pode ser aplicada aos documentos (MATTAR, 2003), pois, de acordo com a normativa, no Livro Histórico podem ser inscritas as coisas que são de interesse histórico e as obras de arte, o que insere os acervos arquivísticos nesta categoria (SILVA, 2011). Além disso, na época da publicação do decreto, não havia diferenças conceituais sobre acervos bibliográficos e documentais, de modo que os acervos documentais correspondiam às seções de manuscritos localizadas em bibliotecas públicas e privadas. Assim, “ao referir-se aos acervos bibliográficos, o legislador pensava também nos documentos de valor histórico e cultural, como aliás ficou demonstrado pela evolução posterior da legislação” (SOLIS & ISHAQ, 1987, p. 186).

Com a promulgação da Constituição de 1946, teremos a primeira referência legal relacionada à proteção documental. É a partir deste período que são iniciadas as discussões sobre o valor histórico dos documentos, bem como suas características enquanto acervo arquivístico (BASTOS, 1989). Embora tenha expressado tal preocupação, Moreira (1990) disserta que o Estado não colocou em prática medidas que auxiliassem o AN na preservação e conservação de documentos sob sua guarda, além de não determinar recursos técnicos e financeiros para o órgão e não promover debates em torno da criação da lei geral de arquivos.

Neste cenário, tem-se, inclusive, a primeira iniciativa de preservação dos arquivos privados através do Decreto-lei 8.534 de 02 de janeiro de 1946, que determina à Diretoria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (DPHAN), antiga denominação para o IPHAN, “a catalogação sistemática e a proteção dos arquivos estaduais, municipais, eclesiásticos e particulares, cujos acervos interessem à história nacional e à história da arte no Brasil” (BRASIL, 1946). Para Rodrigues (1982), essa decisão constituiu em um erro gravíssimo, uma vez essas atribuições eram próprias do AN.

Nessa fase surgem, ainda, as preocupações com os arquivos enquanto instituições memoriais dos homens públicos e de escritores. Bastos observa que “estes arquivos de natureza privada são exclusivos de pessoas físicas, e ficaram ao descoberto do princípio constitucional de 1946” (BASTOS, 1989, p. 23).

Dentro dessas circunstâncias, em 1958, o Arquivo Nacional aprova um novo regimento, “estabelecendo um corte na normativa que vinha sendo adotada desde os primórdios da instituição” (MATTAR, 2003, p. 20). Neste momento, podemos observar algumas ações por parte do órgão relacionadas à preservação do patrimônio arquivístico de natureza privada, uma vez que lhe competia, por exemplo:

V - Promover a execução de um plano de reprodução em microfilme, dos documentos de valor histórico, **de propriedade de arquivos nacionais públicos e privados**, e de arquivos estrangeiros;

VI - Organizar o registro nacional de arquivos codificando informes sobre os arquivos públicos e privados que apresentem interesse histórico;

VII - Prestar assistência técnica aos arquivos nacionais, públicos e privados, no que concerne à administração de arquivo (BRASIL, 1958, grifo nosso).

Durante esse período o AN estava sob direção do historiador José Honório Rodrigues, que já apontava a necessidade de se elaborar uma lei geral que norteasse a gestão de arquivos no Brasil. De acordo com seus relatórios administrativos, somente tal legislação asseguraria as ações de preservação, seleção e eliminação de documentos no âmbito do poder público e daria eficácia às decisões tomadas pela instituição. Por essas motivações, constituiu-se uma comissão para a elaboração de um anteprojeto de lei em 1962, mas que não chegou a ser encaminhado ao Legislativo (FRANCO, 1986).

Os arquivos privados como fonte de pesquisa histórica

Apesar do ritmo lento e quase imperceptível, Moreira (1990) observa que a partir da década de 1960 inicia-se, de fato, o despertar nacional para a importância da preservação do patrimônio arquivístico público e privado. Tal percepção foi influenciada pelos rumos da pesquisa histórica no Brasil, marcada pelo fenômeno do brasilianismo⁴, momento em que estudiosos perceberam as dificuldades relacionadas ao acesso aos arquivos públicos, estaduais, municipais e particulares,

⁴ Segundo Carrijo, “o termo brasilianista foi usado pela primeira vez no Brasil por Francisco de Assis Barbosa na apresentação do livro “Brasil: de Getúlio a Castelo Branco” de Thomas Skidmore em 1969, como uma maneira de identificar um estudioso de outra nacionalidade que se interessou pelo Brasil” (CARRIJO, 2007, p. 9).

alertando, inclusive, o meio acadêmico sobre a necessidade de consulta aos arquivos privados durante a construção da história recente do Brasil. Além disso, “as novas tendências da pesquisa histórica brasileira ressentiam-se da inexistência de uma política efetiva de proteção ao patrimônio documental da nação, incluindo-se a preservação dos arquivos privados” (MOREIRA, 1990, p. 69).

Segundo Bastos (2005) a necessidade de construção de uma política para os arquivos públicos também pode ser percebida após a Constituição de 1967/69, pois, durante a ditadura militar, houve um aumento na produção de documentos resultantes de investigações criminais de cidadãos, militantes ou políticos, como também documentos administrativos decorrentes dos mais variados tipos de censura que, posteriormente, ficaram sob a guarda do AN⁵. Com o movimento de abertura dos arquivos, iniciaram-se os pedidos de abertura à consulta a essas informações, o que tornou latente a indispensabilidade de uma política nacional de arquivos para a administração federal.

Dreifuss (1986), por sua vez, ao dissertar sobre a trajetória de sua pesquisa no Brasil em 1976, relata que, até aquele momento, não havia instrumentos que auxiliassem na localização de acervos públicos e/ou privados no país, visto que inexistia um catálogo geral de arquivos, por exemplo. Além disso, a carência de leis que regulamentassem a gestão arquivística dificultava o acesso a esses registros. Era crucial, portanto, de acordo com esse autor, uma normativa que disciplinasse o acesso e uso das informações a fim de viabilizar o desenvolvimento científico no país.

Desse modo, segundo Moreira (1990), os anos 1970 foram marcados pela criação de centros de documentação que têm como principal finalidade a preservação de documentos contemporâneos, sobretudo registros do período republicano e, especialmente, os de caráter privado. Ainda de acordo com a autora, esses novos centros podem ser divididos em dois grandes grupos: o primeiro corresponde às instituições vinculadas às universidades, cujo acervo é constituído de conjuntos documentais não-orgânicos e decorrentes de temas e linhas de pesquisa e, o segundo, refere-se aos centros que definiram previamente o conteúdo do seu acervo tendo em vista um período histórico ou conjuntos documentais oriundos de pessoas ou instituições. Nessa direção, Costa (2006), acrescenta que o último grupo visava preencher uma lacuna decorrente da inexistência de uma política nacional de arquivos, promovendo, também, o desenvolvimento da historiografia no Brasil. Inclui-se, nessa categoria, o Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea no Brasil (CPDOC), a Fundação Getúlio Vargas (FGV), a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), a Fundação Casa de Rui Barbosa (FCRB) e o Instituto de Estudos Brasileiros (IEB).

⁵ É válido ressaltar que os documentos de caráter sigiloso ficaram restritos à administração militar (BASTOS, 2005).

Ainda naquela década, foi criada a Fundação Nacional Pró-Memória, por meio da lei 6.757 de 17 de dezembro de 1979, que se propunha a prestar atividades relacionadas ao inventário, classificação, conservação, proteção, restauração e revitalização de bens de valor cultural e natural, buscando dar maior agilidade às ações desenvolvidas pelo SPHAN (REZENDE; GRIECO; THOMPSON, 2015), o que expandiu ainda mais as noções de patrimônio arquivístico, especialmente, em relação aos arquivos privados (SILVA, 2011).

Paralelamente a essas ações, o então diretor do AN, Raul do Rego Lima, realizou algumas tentativas para o fortalecimento do órgão. A promulgação do Decreto-lei nº 200/67, que determinava novas regras para a organização da Administração Federal, permitiu a criação do Sistema de Serviços Gerais (SISG) em 1975, o que tornou o AN a instituição gestora dos processos e documentos no país. Além disso, pelo Decreto nº 82.308/78, foi fundado o Sistema Nacional de Arquivos (SINAR) com o propósito de assegurar a preservação de documentos do poder público tendo em vista seu caráter histórico e informativo (FRANCO, 1986).

Franco (1986) observa ainda que “essa dualidade de sistemas criou uma contraposição a todas as políticas de arquivos internacionalmente consagradas” (FRANCO, 1986, p. 35), de modo que a viabilização de uma Lei de Arquivos exigia a reformulação das diretrizes do Decreto-lei nº 200/67 e a produção de uma legislação maior, com aspectos conceituais e linhas de competência bem definidas.

Em 1980, a então diretora do Arquivo Nacional, Celina Franco, afirmou que o órgão era essencial para a articulação da política nacional de arquivos. Considerando este cenário, em setembro do mesmo ano, foi nomeada uma comissão incumbida de apresentar sugestões legislativas sobre o tema e realizar um levantamento sobre a problemática legal dos arquivos no Brasil. O grupo de trabalho⁶ foi composto por: Joairton Martins Cahú, João de Deus Menna Barreto, Arthur Pereira de Castilho Neto, Maria Amélia Porto Migueis, Aurélio Wander Bastos e Rui Vieira Cunha (FRANCO, 1984, 1986).

Percursos da Lei de Arquivos: o (des) preço aos arquivos privados

Após diversas reuniões, em 1981, foi publicado, no Diário Oficial da União, o anteprojeto da lei de arquivos. No entanto, “muitas sugestões foram incorporadas a ele e, em 4 de outubro de 1982,

⁶ Bastos, por sua vez, relata que a comissão foi “composta por Celia Vargas do Amaral Peixoto, Arthur Castilho, Humberto Mena Barreto, Maria Amélia Miguez e Aurélio Wander Bastos. Mais tarde foram designados, para esta Comissão, Jaime Antunes e Rosalina Corrêa de Araújo, como relatora interna” (BASTOS, 2005, p. 103).

o documento foi apresentado pelo Ministro da Justiça por ocasião do Seminário de Arquivos Latino-Americanos e encaminhado à Presidência da República” (FRANCO, 1986, p. 35).

Bastos (2005) disserta que a definição desta lei de arquivos pautava-se no estabelecimento de políticas para os arquivos privados, especialmente os de interesse público. Além disso, o anteprojeto baseava-se no processo de racionalização e modernização da administração pública federal, que precisava definir uma estrutura legal para as atividades desenvolvidas no âmbito do Arquivo Nacional e da necessidade de conformar essa instituição às modernas teorias e práticas arquivísticas, direcionadas para as ações de controle da informação (FRANCO, 1984).

Acompanhando essa dinâmica e, de acordo com Franco (1985), a proposta definia os arquivos privados como “os conjuntos de documentos produzidos ou recebidos por instituições não governamentais, famílias ou pessoas físicas, em decorrência de suas atividades específicas e que possuam uma relação orgânica perceptível através do processo de acumulação” (FRANCO, 1985, p. 3), prevendo uma classificação para os documentos que constituíssem arquivos privados que fossem de interesse público e a criação de um Registro de Arquivos Privados, atividades que seriam realizadas pelo Arquivo Nacional (BRASIL, 1984).

Tal classificação seria parte de um reconhecimento do Estado pela relevância e pelo interesse público por tais conjuntos documentais. No entanto, esses acervos não estariam sujeitos a qualquer tipo de transferência ou recolhimento automático para instituições públicas (BRASIL, 1984; FRANCO, 1987). As garantias restringiam-se somente à impossibilidade de exportação ou transferência dos acervos para o exterior e ao direito de preferência no caso de alienação à preservação do patrimônio documental (FRANCO, 1984).

De acordo com a notícia veiculada no Jornal do Brasil, ainda em 1984, mesmo transcorridos quatro anos de estudos e discussões, que culminaram em 14 versões diferentes do documento, muitos foram os erros cometidos na elaboração do documento. O maior desses equívocos, segundo a matéria do Jornal do Brasil, foi não esclarecer a diferença entre o que é, de fato, público e o que é propriedade particular, visto que “qualquer ambiguidade nessa conceituação poderia transformar muitos arquivos privados em alvo do autoritarismo de burocratas que gostariam de ver toda a memória nacional estatizada” (JORNAL DO BRASIL, 1984c, p. 10).

Apesar disso, após algumas considerações do Ministério da Educação e Cultura (MEC) e do Estado-Maior das Forças Armadas, bem como das diferentes entidades da sociedade civil, em 3 de dezembro do mesmo ano a Presidência da República encaminhou o anteprojeto ao Congresso Nacional (FRANCO, 1986).

Como esperado, as discussões sobre a formulação de políticas relacionadas à preservação dos arquivos privados não cessaram após a submissão do anteprojeto ao Congresso Nacional. Durante o I

Encontro de Arquivos Privados da Região Sudeste, o tema foi novamente debatido por Celina Moreira Franco, Aurélio Vander Bastos e Gilson Antunes (JORNAL DO BRASIL, 1984a, 1984b, 1984c).

Franco, em 1985, numa possível tentativa de justificar a definição dos arquivos privados no anteprojeto, disserta que tal figura jurídica baseava-se na legislação francesa e que corresponde ao reconhecimento pelo Estado de que alguns documentos privados podem ser de interesse para a sociedade dadas as suas características ou formas de produção (FRANCO, 1985).

De acordo com o dossiê do Projeto de Lei 4895/1984, disponibilizado pela Câmara dos Deputados, em 13 de março de 1985, a Comissão de Constituição e Justiça votou pela constitucionalidade e juridicidade da proposta. Ao chegar ao parlamento, o texto sofreu algumas modificações. Segundo a sexta proposta de ementa constitucional, o Conselho Nacional de Arquivos (CONAR) seria o órgão responsável pela identificação e deliberação do registro de arquivos privados classificados como de interesse público (BRASIL, 1984).

Tal alteração foi justificada pelo deputado José Eudes ao entender que a definição de interesse público se baseia na natureza sensível das relações entre o público e o privado e que essas decisões deveriam ser realizadas por um corpo colegiado que expressasse as diversas opiniões do Estado e da Sociedade, sugestão que foi acatada em plenário (BRASIL, 1984). Além disso, ainda de acordo com o deputado José Eudes, era preciso garantir formas de acesso às informações de arquivos privados classificados como de interesse público. Segundo o parlamentar, esses acervos deveriam ser abertos à consulta, tendo em vista a promoção de convênios estabelecidos com o Arquivo Nacional ou entidades estaduais ou municipais equivalentes, porém, sua proposta foi rejeitada (BRASIL, 1984).

Com a promulgação da Constituição de 1988, o processo ficou parado na Câmara dos Deputados por quase quatro anos, sendo a discussão retomada apenas em 1989. Conforme o relator da comissão, Horácio Ferraz, “face às proposições da Nova Carta Constitucional, o projeto apresentado em 1984 revelou-se pela ausência de alguns pontos que nos parecem substanciais, e que ao longo dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte foram amplamente debatidos e consagrados” (BRASIL, 1984, p. 57).

Como o texto constitucional reafirmava o direito irrestrito à informação, ressaltando-se a garantia do sigilo imprescindível à privacidade do cidadão, tornou-se necessária a reestruturação da matéria sob novo ponto de vista arquivístico e jurídico e, conseqüentemente, a submissão de um projeto substitutivo à Comissão. A partir do novo texto, os arquivos privados foram definidos como “os conjuntos de documentos produzidos ou recebidos por pessoas físicas ou jurídicas, em decorrência de suas atividades” (BRASIL, 1984), sendo o acesso a esses acervos, franqueado por autorização de seus proprietários ou possuidores. Entretanto, como destacado por Rodrigues (2011), três emendas (6, 7, 10) foram feitas ao projeto, especificamente no artigo 10, que se referia aos arquivos privados, passando do Arquivo Nacional ao CONARQ a responsabilidade de classificar os arquivos privados como

de interesse público, bem como ressaltando que “essa classificação não implicaria necessariamente sua transferência para arquivos públicos” (RODRIGUES, 2011, p. 270).

Em 14 de dezembro de 1990, o projeto foi submetido à consideração do Senado Federal e, posteriormente, transformado na Lei 8.159/91, mais conhecida como Lei de Arquivos, em vigência desde 08 de janeiro de 1991 (BRASIL, 1984).⁷

Peralços da Lei 8.159/91: (des) proteção aos arquivos privados

Paralelamente ao percurso da Lei de Arquivos, em 1985, também tramitava uma outra proposta de preservação dos arquivos privados: a criação do Programa Nacional de Preservação da Documentação Histórica (JORNAL DO BRASIL, 1985a). Vinculado à então Fundação Nacional Pró-Memória⁸, o Pró-Documento surgiu em 1984, funcionando até meados de 1988 e seu principal objetivo era identificar acervos privados de interesse histórico, garantindo sua proteção e acesso (MOLINA, 2016).

Na matéria citada anteriormente, o Jornal do Brasil apontava que:

A existência simultânea dessas duas propostas traz à tona as contradições e dualidades da legislação existente, que desde a década de 30 sobrepõe às atribuições do Arquivo Nacional as do Patrimônio Histórico, também responsável, pelo menos em parte, pela documentação brasileira. O conflito de competências é um caminho para a dispersão de recursos e, em última análise, para a inação. Resolvê-lo é parte da tarefa de estabelecer a política de arquivos – sem a qual não vingará, na medida do necessário, século e meio de esforços para que deixe de ser apenas um artigo que se repete, sem consequências práticas, à edição de cada novo texto constitucional (JORNAL DO BRASIL, 1985a, p. 10).

De fato, a existência dos dois projetos não se deu concomitantemente. Entretanto, a aprovação da Lei de Arquivos em 1991 não trouxe grandes avanços para a problemática de preservação dos arquivos privados.

Garcia, ainda em 1987, período em que o projeto de lei tramitava na Câmara dos Deputados, nos chamou a atenção para o fato de que a formulação de uma legislação arquivística necessitava do

⁷ É importante lembrar que vários artigos da lei 8.159/91 referentes ao acesso e prazos de sigilo foram revogados em função da promulgação da lei de acesso à informação em 2011.

⁸ A Fundação Nacional Pró-Memória surgiu em 1979 e foi extinta em 1990 pela Lei nº 8.029, de 12 de abril. Posteriormente, foi criado o Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural (IBPC), que integrou suas funções (REZENDE; GRIECO; THOMPSON, 2015).

estabelecimento de limites das relações entre o público e o privado. Tal determinação tornariam claros os direitos e deveres do Estado e dos detentores de acervos particulares, indicando, por exemplo, se os proprietários dos arquivos poderiam decidir ou não sobre a sua destruição, abertura e/ou alienação (GARCIA, 1987). Segundo Lissovsky (2003), as delimitações entre o público e o privado são alvo permanente de disputas e a proteção dos arquivos privados torna-se, neste caso, apenas um modo de definir as fronteiras entre os dois campos, bem como as regras de trânsito e transigência entre eles.

Tendo em vista a sua relevância para a pesquisa história e para o desenvolvimento científico nacional, a Lei de Arquivos prevê que o Poder Público pode identificar arquivos privados como de interesse público e social (BRASIL, 1991). A intervenção pública, concebida pela figura do Estado, na propriedade privada pode ser exemplificada pelo Decreto 4.073 de 03 de janeiro de 2002, que regulamenta a Lei 8.159/91 e traz diretrizes para a declaração de interesse público e social desse tipo de arquivo. Em seu 22º artigo, o Decreto estipula que os acervos privados de pessoas físicas ou jurídicas podem ser declarados de interesse social em virtude de sua relevância histórica e cultural, não implicando a transferência do conjunto documental para instituições arquivística públicas e/ou excluindo a responsabilidade de guarda e preservação do acervo por parte do seu detentor (BRASIL, 2002). Nesse mesmo ano o CONARQ, por meio da Portaria 66, de 13 de novembro, criou a Câmara Setorial sobre Arquivos Privados, com o objetivo de “estabelecer diretrizes e estratégias para a identificação de arquivos privados com vistas a sua declaração de interesse público e social e ao recenseamento desses conjuntos documentais [...]”⁹

No ano seguinte, o CONARQ edita a Resolução nº 17, onde busca precisar o que seria a “declaração de interesse público”, isto é, seria a que “reflete a ação do Estado visando a sua preservação pelo seu valor histórico, probatório e informativo” e pode ser solicitada e autuada junto ao CONARQ. A declaração será concedida ou não com base no parecer realizado por uma Comissão Técnica de Avaliação, responsável por registrar algumas características do acervo, tais como: mensuração aproximada do acervo em unidades, metros lineares e/ou cúbico, estado de conservação dos documentos e um resumo do seu conteúdo e histórico (BRASIL, 2003).

No entanto, Silva (2011) disserta que a Lei de Arquivos nos parece contraditória ao não esclarecer quais são os aspectos que definem quando um acervo privado é ou não de interesse público e social. O Decreto 4.073 de 03 de janeiro de 2002 apenas esclarece que os arquivos e documentos privados tombados pelo Poder Público, os arquivos presidenciais e os registros civis de arquivos de

⁹ Mais informações sobre essa Câmara e a íntegra da Portaria 66 estão disponíveis em: <http://www.conarq.arquivonacional.gov.br/camaras-setoriais/csap.html>

entidades religiosas são automaticamente declarados como de interesse público. A Resolução nº 17 do CONARQ, por sua vez, refere-se aos procedimentos relativos à declaração de interesse público e social, atendo-se, sobretudo, à composição da Comissão Técnica e às suas atribuições.

Além disso, essas normativas não fazem qualquer menção às formas e condições de consulta aos arquivos privados declarados como de interesse público. A exclusividade de proprietários na franquia do acesso a esses registros traz dois indícios: em primeiro lugar, muitas vezes há restrições ou impedimento total de consulta a esses documentos, o que impossibilita o desenvolvimento científico no país e, em segundo lugar, há uma omissão por parte do Estado no que diz respeito às garantias de acesso a essas informações, principalmente no caso de instituições públicas que custodiam arquivos privados (SILVA, 2011).

Considerações finais

Para que pudéssemos expor o percurso da Lei de Arquivos no Brasil era necessário retroceder e apresentar um panorama sobre a proteção do patrimônio documental no país. A partir do exposto, é possível perceber que até a década de 1980, o Estado brasileiro não tinha como prioridade a fixação de uma política que norteasse a gestão arquivística em âmbito público e/ou privado, o que expressa a indiferença do Estado quanto à preservação de registros desta natureza.

A discussão e o interesse pela normativa deve-se e muito, aos historiadores e pesquisadores que viam nos arquivos privados, uma fonte de informação riquíssima para seus estudos. Era clara a preocupação dessas entidades no que diz respeito à preservação e uso de tais fontes de informação. Apesar de expressarem o desejo de criação de uma legislação que amparasse a consulta e aos acervos arquivísticos, foi longo o período que esperaram para que tal vontade fosse concretizada.

É válido ressaltar, ainda, que o histórico de proteção do patrimônio arquivístico está cercado de embates entre o Arquivo Nacional e o Instituto Histórico e Artístico Nacional, o que, conforme Bastos (1980), torna confusa a ordem jurídica desses documentos.

Essa situação assemelha-se ao percurso de tramitação do anteprojeto da Lei de Arquivos, encaminhado ao Congresso Nacional em 1984, que foi cercado de conflitos e percalços, tendo em vista os diferentes desejos das pessoas envolvidas no processo. E, apesar de quase sete anos na esfera legislativa, muitas foram as críticas recebidas pelo texto final, haja vista os dados obtidos por meio dos estudos desenvolvidos desde aquela época até os dias atuais.

A discussão sobre a ineficiência ou eficácia da lei não é o escopo deste artigo, porém, é válido ressaltar que, no que tange aos arquivos privados, as definições apresentadas pela Lei 8.159/91 e a Declaração de Interesse Público e Social, estabelecida pela mesma legislação, pelo Decreto 4.073, de 3 de janeiro de 2002 e disciplinada na Resolução nº 17 do CONARQ, nos parecem pouco satisfatórias.

De acordo com o CONARQ a Declaração é, ainda, um mecanismo de preservação e divulgação do acervo, porém, a promoção desses documentos nos parece incompatível à sua realidade, uma vez que, conforme foi mencionado, atualmente, proprietários e/ou instituições custodiadoras de arquivos privados de interesse público tornam-se livres para determinar o que pode ser consultado. Tal realidade pode ser modificada através da criação de uma política comum às instituições que detêm esse tipo de acervo e que determine como deverá ser realizado o acesso e uso dessas informações.

REFERÊNCIAS:

ANTUNES, Gilson. Mesa-redonda: acervos arquivístico. *Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*, n. 22, p. 171-185, 1987.

BASTOS, Aurélio. A ordem jurídica e os documentos e pesquisa no Brasil. *Arquivo & Administração*. Rio de Janeiro, v. 3, n. 1 p. 3-18, jan./abr. 1980.

_____. Comentário. In: DOCUMENTOS privados de interesse público: o acesso em questão. São Paulo: Instituto Fernando Henrique Cardoso, 2005.

BASTOS, Aurélio; ARAÚJO, R. A legislação e a política de arquivos no Brasil. *Acervo*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1/v. 4, n. 2, 1989. Disponível em:
<<http://www.arquivonacional.gov.br/media/v.4,%20n.2,%20jul,%20dez,%201989-v.5,n.1,jan,1990.pdf>> Acesso em: 10 jan. 2017.

BELLOTTO, Heloísa. *Arquivos permanentes: tratamento documental*. 4. Ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de lei 4895/1984*. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados, e dá outras providências. Disponível em:
<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=225181>> Acesso em: 17 jan. 2017.

_____. Decreto nº 4.073 de 03 de fevereiro de 2002. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4073.htm> Acesso em: 20 jan. 2017

_____. *Decreto nº 44.862*, de 21 de novembro de 1958. Disponível em:
<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-44862-21-novembro-1958-383895-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em: 17 jan. 2017.

_____. *Decreto nº 82.308*, de 25 de setembro de 1978. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D82308.htm> Acesso em: 17 jan. 2017.

_____. *Decreto-lei nº 25*, de 30 de novembro de 1937. Disponível em:
<https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Decreto-Lei/Del0025.htm> Acesso em: 17 jan. 2017.

_____. *Decreto-lei nº 200*, de 25 de fevereiro de 1967. Disponível em:
<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm> Acesso em: 17 de jan. 2017.

_____. *Decreto-lei 8.534*, de 02 de janeiro de 1946. Disponível em:
<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-8534-2-janeiro-1946-458447-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em: 17 jan. 2017.

_____. *Lei nº 6.757*, de 17 de dezembro de 1979. Disponível em:
<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-6757-17-dezembro-1979-366080-publicacaooriginal-1-pl.html>> Acesso em: 17 jan. 2017.

_____. *Lei nº 8.159*, de 8 de janeiro de 1991. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8159.htm> Acesso em: 06 nov. 2016.

_____. *Regulamento nº 2*, de 2 de janeiro de 1838. Dá instruções sobre o Arquivo Público provisoriamente estabelecido na secretaria de estado dos negócios do Império.

_____. *Resolução nº 17*, de 25 de julho de 2003. Disponível em:
<<http://www.conarq.arquivonacional.gov.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infolid=68&sid=46&tpl=printerview>> Acesso em: 20 jan. 2017.

CARRIJO, Maicon. *O Brasil e os brasilianistas nos circuitos acadêmicos norte-americanos*: Thomas Skidmore e a história contemporânea do Brasil. São Paulo, 2007. (Dissertação de Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2007.

COSTA, Célia Maria Leite. A política nuclear nos arquivos pessoais. In: ABREU, Alzira Alves de. *A democratização no Brasil: atores e contextos*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

_____. Intimidade versus interesse público: a problemática dos arquivos. *Revista Estudos Históricos*, v. 11, n. 21, p. 189-200, 1998.

DREIFUSS, René Armand. Ao arquivo, com carinho. *Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*, Rio de Janeiro, n. 21, p. 27-32, 1986.

FRANCO, Celina. Não basta guardar. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, p. 11, 7 jun. 1987.

_____. Por uma lei de arquivos para o Brasil. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, p. 3, 7 jul. 1985.

_____. Uma lei para os arquivos brasileiros. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, p. 4, 19 fev. 1984.

_____. Uma proposta radical de trabalho. *Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*, Rio de Janeiro, n.21, 1986, p. 33-38.

GARCIA, Marco Aurélio de A. A memória nacional aprisionada. *Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*, Rio de Janeiro, n. 21, p. 43-45, 1986.

JORNAL DO BRASIL. *Definindo papéis*. Rio de Janeiro, p. 10, 05 jan. 1985a.

_____. *Lance livre*. Rio de Janeiro, 20 nov. 1984a.

_____. *Mau estado dos documentos ameaça pesquisa científica*. Rio de Janeiro, p. 8, 17 dez. 1985b.

_____. *Tome nota*. Rio de Janeiro, 15 nov. 1984b.

_____. *Tópicos*. Rio de Janeiro, 16 out. 1984c.

LISSOVSKY, Maurício. Quatro + uma dimensões do Arquivo. In: MATTAR, Eliana. *Acesso à informação e política de arquivos*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2003.

MATTAR, Eliana. Dos arquivos em defesa do Estado a Estado em defesa dos arquivos. In: MATTAR, Eliana. *Acesso à informação e política de arquivos*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2003.

MOLINA, Talita. O Programa Nacional de Preservação da Documentação Histórica - Pró-Documento: arquivos privados e o direito à memória (1984-1988). In: II Seminário Internacional em Memória

Social, 2016, Rio de Janeiro. *Anais do II Seminário Internacional em Memória Social*. Rio de Janeiro: PPGMS/Unirio, 2016. v. 1. p. 1-8.

MOREIRA, Regina da Luz. Brazilianistas, historiografia e centros de documentação. *Revista Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, n. 5, p. 66-74, 1990.

REZENDE, Maria Beatriz; GRIECO, Bettina; TEIXEIRA, Luciano; THOMPSON, Analucia. Fundação Nacional Pró-Memória. In: _____. (Orgs.). *Dicionário IPHAN de Patrimônio Cultural*. Rio de Janeiro, Brasília: IPHAN/DAF/Copedoc, 2015. (verbetes).

RODRIGUES, Georgete Medleg. Legislação de acesso aos arquivos no Brasil: um terreno de disputas políticas pela memória e pela história. *Acervo*, v. 24, n. 1, p. 257-286, 2011.

RODRIGUES, José Honório. *A pesquisa histórica o Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1982.

SILVA, Jaime. Apresentação. In: MATTAR, Eliana (org.). *Acesso à informação e política de arquivos*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2003.

SILVA, Wysterley. *Arquivos de interesse público e social: a atuação do Conselho Nacional de Arquivos*. Niterói: UFF / PPGCI, 2011. (Dissertação) Mestrado em Ciência da Informação.

SOLIS, Sydney S.F., ISHAQ, Vivien. Proteção do patrimônio documental: tutela ou cooperação? *Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*, Rio de Janeiro, n.22, p.186-190, 1987.