



A IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE ARQUIVOS (1962-1978): CIDADANIA E O (NÃO) ACESSO ÀS INFORMAÇÕES NOS ARQUIVOS

Alexsandro Witkowski
Tassiane Melo de Freitas¹

Resumo

O objetivo central da investigação é compreender a realidade da questão arquivística na tentativa de implantação do SINAR nos governos militares, assim, temos por baliza temporal o período entre 1962 a 1978 e como baliza geográfico-espacial o Brasil. Como aspectos e objetivos secundários, procuramos identificar as legislações arquivísticas existentes no período, identificar e cotejar algumas visões historiográficas sobre a questão cultural e de cidadania no acesso do cidadão comum às informações nos arquivos públicos, e, por fim, identificar e cotejar a questão da participação da tecnoburocracia civil ou militar, suas ações dentro dos arquivos no período e os efeitos causados até o presente.

Palavras-chave: SINAR. Cidadania. Acesso à informação.

1. Introdução

Sentíamos desafiados a escrever um artigo a respeito dos acontecimentos entre o intervalo do anteprojeto de implementação do Sistema Nacional de Arquivos (SINAR), de 1962, e o projeto de implementação do Sistema Nacional de Arquivos, de 1978. Queríamos investigar brevemente como era tratada a questão arquivística no período militar, desde o golpe, passando pelos anos de chumbo até a abertura “lenta, gradual e segura”.

No entanto, para nossa surpresa, percebemos a inexistência de trabalhos sobre o tema e de como era tratada a questão arquivística no período militar, especificamente na proposta apresentada na baliza temporal (1962-1978). Entretanto, almejando difundir e estimular pesquisas conjuntas entre essas duas importantes ciências – Arquivologia e História – que precisam e devem trabalhar juntas, levantamos algumas fontes (a legislação arquivística existente no período) e obras para analisar num contexto mais geral (macro) o período proposto e, de maneira superficial, a atuação da tecnoburocracia dos governos militares sobre o assunto, procurando compreender as heranças (cultural e estamental)

¹ E-mail: nettowski@gmail.com e tassimelo@gmail.com. Acadêmicos de pós-graduação, em nível de Especialização, em Rio Grande do Sul: história, memória e patrimônio (FAPA) e Gestão em Arquivos (UFSM/UAB/EAD). Orientador: Profº. André Reis da Silva – (UFRGS).

daquele período no presente e que poderão auxiliar na continuidade da pesquisa, especialmente numa proposta mais específica.

Através do auxílio das perspectivas teóricas trabalhadas pela abordagem compreensiva weberiana, desejamos compreender os diversos aspectos histórico-sociais do período, apresentando um breve contexto sobre a questão da cidadania, aplicação dos direitos sociais e conscientização da população brasileira sobre seu acesso à informação, inclusive abordando as ações (ou reações) do estamento burocrático civil-militar em prol dos seus interesses específicos naquele período.

Quanto à abordagem metodológica, utilizar-se-á do método indutivo como estratégia de construção do texto e como procedimento metodológico será utilizado a forma comparativa. Através da comparação historiográfica entre os autores sobre o período, além da consulta e interpretação das legislações arquivísticas, procuramos colaborar no avanço da pesquisa científica sobre a questão arquivística nos governos militares, inclusive apresentando conclusões parciais que possibilitem o avanço do objeto de estudo apresentado.

Para elaboração deste artigo, utilizamos como referências principais as obras de Jardim (1995 e 2006), Rodrigues (1991) e Carvalho (2003), pois analisam com detalhes questões pertinentes sobre a implantação do SINAR e da cidadania, assim como aspectos estruturais da participação da tecnoburocracia civil ou militar, desde suas ações dentro dos arquivos e os efeitos causados até o presente.

2. Os projetos de implementação do SINAR

Através da liderança do Arquivo Nacional, na década de 1950, já se projetava a implementação de um “sistema nacional de arquivos”. No entanto, somente em 1962, 1978 e 1994 é que teremos a apresentação de projetos visando a implementação de um Sistema Nacional de Arquivos (SINAR), composto pelo conjunto de serviços arquivísticos públicos e privados do país. A primeira versão, de 1962, não chegou a ser juridicamente consolidada, mas seu modelo inspirou a reiteração das duas versões posteriores. O SINAR instituído e consolidado em 1978 também não foi viabilizado, somente o de 1994 foi implementado na prática (e não apenas na teoria), e em 2002 foi “recriado”, possuindo a concepção utilizada até hoje. O SINAR² tem por finalidade implementar a política nacional de arquivos públicos e privados, visando à gestão, à preservação, e ao acesso aos documentos de arquivo em suas três fases: corrente, intermediário e permanente.

² <http://www.conarq.arquivonacional.gov.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?sid=19>

Este trabalho estará ainda explorando as propostas que se configuraram na conjuntura entre fins do Estado populista (1962) e o período autoritário (1978), buscando esclarecer quais impasses surgidos e quais dificuldades para o estabelecimento efetivo de um SINAR anterior a versão final de 1994 e que marcaram estas duas propostas durante esta conjuntura: ausência de políticas públicas durante o autoritarismo, a questão dos arquivos sob custódia da tecnoburocracia e deformidades nos arquivos que percebemos na atualidade por causa da questão cultural arraigada num passado recente.

Em comum, os três projetos acima citados apresentam a noção de totalidade e de organização. Nestas propostas, os arquivos subsistem como instituições que guardam documento de valor histórico, no entanto, se ainda hoje o “[...] acesso do cidadão à informação governamental com objetivos científicos ou de comprovação de direitos” mostra-se extremamente limitado (JARDIM, 1995, p. 74), a acesso no período proposto (1962-1978) apresentou dificuldades maiores, inclusive com a questão da repressão e inviabilidade por não haver uma política pública clara e definida que pudesse garantir esse direito ao cidadão.

Portanto, o quadro que percebemos hoje em relação aos arquivos pode refletir os resquícios de um processo crescente de desvalorização. No período autoritário não há políticas públicas para atender a demanda dos arquivos, afinal, a informação é mecanismo fundamental para controle do Estado. Somente no final da década de 1970 começam a ser discutidas as políticas públicas objetivas que garantam o acesso aos acervos dos arquivos – o acesso à informação. Como equipamento governamental, os arquivos públicos brasileiros existem como instituições voltadas quase que de forma exclusiva para a guarda de documentos considerados de valor institucional, de valor histórico (muitas vezes sem critérios científicos) e de valor probatório.

Conforme Jardim (1995, p. 77-85), as primeiras iniciativas de divulgação de uma literatura arquivística internacional vêm pelo Arquivo Nacional, quando dirigido por José Honório Rodrigues (1958-1964). O anteprojeto apresentado em 1962 destacava-se pela preocupação em promover os arquivos não só na exclusividade da função da pesquisa histórica, mas ressaltar a função administrativa do Arquivo Nacional. Apresentava duas características importantes de serem analisadas: primeiro, o universo do sistema seriam os órgãos federais, independente da distinção entre os três poderes; segundo, observamos que o Arquivo Nacional é mencionado como sendo a “cúpula” deste sistema que estaria abrangendo além do plano federal (será uma grande discussão para o plano de 1978).

Quanto a esta última perspectiva (abrangência ou não do sistema para além do plano federal), podem-se observar avanços na discussão técnica da Arquivologia no Brasil,

ou seja, encontramos através destas primeiras discussões as marcas iniciais de um pensamento independente acerca da organização dos arquivos no Brasil, portanto, isto se evidencia através de análises feitas pela comissão de elaboração do anteprojeto, que, verificando os sistemas apresentados em países como a França, Estados Unidos, Inglaterra e União Soviética, observam a ausência de referências a sistemas nacionais de arquivos no sentido sugerido no anteprojeto, mas sim às infra-estruturas arquivísticas públicas de países e suas formas de interação. Procurou-se, no entanto, também encontrar soluções próprias, adaptados à conjuntura brasileira, afastado a cópia de um sistema estrangeiro existente, por mais satisfatório que se apresentasse. A tendência centralizadora (em torno do Arquivo Nacional) deste anteprojeto de 1962 era bastante perceptível (poder Executivo) (JARDIM, 1995, p. 81).

Apesar do significativo predomínio das noções de unidade e indivisibilidade documental sobre as possíveis limitações impostas pelo federalismo, este projeto encontraria um impasse muito importante a ser refletido, o que posteriormente geraria consideráveis críticas: o Arquivo Nacional, em nome do SINAR, passaria através desta primeira proposta a centralizar variados poderes, tais como: autorizar a alienação ou destituição de documentos públicos federais, estaduais ou municipais, mediante prévia consulta obrigatória, o direito de supervisionar a uniformidade e organização dos arquivos da União entre outros.

Antes de abordar o projeto apresentado em 1978, é importante salientar a criação de importante organização, que anunciaria novos tempos, novas abordagens e discussões no horizonte da Arquivologia no Brasil, desempenhando para tanto, um papel de grande relevância na ampliação desta ciência no país. Esta atuação se expressa, por exemplo, ao publicar – a partir de 1971 – o primeiro periódico voltado para a área no Brasil, a revista “Arquivo e Administração”, ao iniciar em 1972 a promoção dos Congressos Brasileiros de Arquivologia, ao liderar os esforços para a criação do curso universitário de Arquivologia (1974) até a regulamentação da profissão (Lei nº 6.546, de 4 de julho de 1978, que dispõe sobre a regulamentação das profissões de Arquivista e de técnico de Arquivo), além de estimular iniciativas em relação aos arquivos privados de valor permanente, por exemplo, é o caso do Centro de Pesquisa e Documentação em História Contemporânea do Brasil (CPDOC) da Fundação Getúlio Vargas (FGV).

Trata-se da AAB (Associação dos Arquivistas Brasileiros), criada em 1971, no Rio de Janeiro, através da mobilização de diversos profissionais em atuação, sobretudo em agências do Estado. Em relação ao projeto que culminou o SINAR de 1978, a AAB

protagonizou a pressão pela aprovação deste SINAR, ainda que criticando a versão final. A proposta de SINAR apresentada em 25 de setembro de 1978, através do Decreto nº. 82.308 que instituiu oficialmente o Sistema Nacional de Arquivos (SINAR), foi elaborada em 1977 pela Secretaria de Planejamento do Ministério da Justiça (SEPLAN/MJ) e com o apoio do Arquivo Nacional. A partir desta nova proposta, a expressão “arquivos nacionais” é utilizada sem que se explicita a sua associação às noções de indivisibilidade e unidade do patrimônio arquivístico, como no anteprojeto de 1962 (JARDIM, 1995, p. 78).

Os arquivistas da AAB criticaram a versão final porque não foram incluídos na elaboração efetiva do projeto do SINAR de 1978, pois se queria um sistema que extrapolasse a esfera do governo federal. Ainda é nesse projeto que se inclui a informática visando à eficiência da informação, como suporte valioso à pesquisa. No entanto, esta proposta apesar de avanços significativos para a Arquivologia no Brasil, ao mesmo tempo transparece aspectos ligados à conjuntura nacional do período (início do processo de “abertura lenta e gradual” dos governos militares), ou seja, procurando-se ainda manter o domínio sobre as informações (JARDIM, 1995, p. 87).

Portanto, torna-se compreensível a exclusão dos arquivistas do grupo da AAB no processo de elaboração do anteprojeto, pois se um dos pontos de divergência seria a questão de abrangência do SINAR, defendendo-se que se extrapolasse a esfera do governo federal para abarcar também os documentos dos governos dos Estados, dos territórios, do Distrito Federal e os institucionais, entende-se que o Executivo ainda queria garantir por um bom tempo certo controle sobre este SINAR, possivelmente preocupado com a abertura às gerações futuras na cobrança de seus atos no período autoritário e repressivo.

Desta forma, o quadro que percebemos hoje, em nosso cotidiano, em relação aos arquivos reflete os resquícios de um processo crescente de desvalorização. Em período ditatorial não há políticas públicas claras para atender as demandas dos arquivos, levando em conta que a informação é considerada, conforme ressaltado anteriormente, um mecanismo fundamental para controle do Estado. Somente no começo dos anos 1980 que começam as discussões em torno das políticas públicas voltadas para os Arquivos.

O SINAR teve a sua proposta de “recriação” (se assim podemos afirmar) através da Lei Federal nº 8.159, de 08 de janeiro de 1991 (a chamada “Lei dos Arquivos”), prevendo a sua reestruturação. Fato este que ocorreu através do Decreto nº 1.173, de 29 de junho de 1994, que legitimava sobre a competência, organização e funcionamento do Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ) e do Sistema Nacional de Arquivos (SINAR) – consolidado no ano seguinte pelo Decreto nº 1.461, de 25 de abril de 1995. No entanto, sua

reestruturação atual foi consolidada posteriormente pelo Decreto nº 4.073, de 3 de janeiro de 2002 (revogou os Decretos nº 1.173/1994 e nº 1.461/ 1995), estabelecendo que o SINAR desenvolva suas atividades de forma integrada com os sistemas dos arquivos públicos e privados em suas três fases (corrente, intermediário e permanente) e estimulará os demais Estados, bem como os municípios, que ainda não dispõem desse planejado e moderno instrumento racional-legal de administração, a criarem também seus sistemas de arquivo.

3. A questão cultural

Os impedimentos do acesso aos arquivos não são de ordem exclusivamente legal; há muitos obstáculos não legais – certamente também políticos – ao acesso aos documentos de arquivo. Estes obstáculos estão referidos, basicamente, à carência de recursos humanos e materiais nas instituições arquivísticas e a sua incapacidade político-administrativa de ocuparem seu lugar na liderança das políticas arquivísticas de seus respectivos países (FONSECA, 1999, p. 08).

Certamente há uma série de situações que nos remetem a refletir acerca dos inúmeros impedimentos em relação à facilidade e qualidade no acesso aos arquivos. Apesar de leis que impedem o acesso aos arquivos públicos por critérios bem definidos – questões de segurança nacional e de ordem pública, vida privada do cidadão ou segredos protegidos por lei, etc. –, ainda há normas ilegais ou subterfúgios (políticos ou por ignorância) que acarretam em “acesso negado” aos documentos de determinados arquivos. Além disso, existem os graves problemas de recursos humanos e materiais nas instituições arquivísticas que dificultam o acesso por causa das condições precárias dos mesmos – risco da integridade da documentação ou simplesmente não localizar o que é solicitado por falta de organização ou até mesmo por falta de vontade.

O direito à informação é uma garantia institucional presente na Constituição brasileira, desde 1988. No entanto, o cenário dos serviços no Brasil ainda não permite que o acesso à informação seja uma realidade. Viver a era da “sociedade da informação” não nos torna imunes aos problemas do sistema e das políticas dos serviços de informações arquivísticas. Entretanto, as barreiras legais ao acesso a informação arquivística estão sendo, aos poucos, derrubadas. Documentos sobre a repressão política durante a ditadura militar estão sendo estudados e o sigilo de informações sendo discutidos. A memória individual e coletiva está sendo recuperada mesmo que em condições de deformação desta informação ou da contextualização que as instituições que criaram estas informações lhes deram. É um pequeno passo, mas ainda insuficiente.

Se há informação que não se encontra disponível, as que estão disponíveis muitas vezes encontram-se manipuladas e censuradas, apesar da informação arquivística ser essencial por causa de sua característica probatória. Deve-se ressaltar que há um ambiente político-legal nos arquivos que não deve ser desconsiderado. A participação de grupos de diversos interesses, órgãos governamentais, leis e órgãos fiscalizadores e reguladores da sociedade tanto pode criar perspectivas positivas para o gerenciamento informacional no país quanto impedimentos que vão da criação de leis a questões administrativas como a falta de recursos materiais e humanos.

Precariedade ou falta dos recursos materiais e humanos por causa da situação em geral dos arquivos da administração pública, pois são relegados à situação de *depósitos* ou *arquivos mortos*, não possuindo importância para as chefias e coordenações – é visto como algo menor, sem visibilidade, portanto, ocasiona o descaso e, normalmente, o tratamento é inadequado com a falta e/ou carência de todo tipo de material (físico ou lógico). Assim, ocasiona a deterioração dos documentos, condenados aos riscos e perdas sucessivas – não localizando o que é solicitado (o famoso “em local incerto e não sabido”) por causa do acúmulo desnecessário e sem critério da documentação ou por causa do descarte sumário (sem nenhum critério).

Por que a situação chegou até este patamar, hoje, apesar da institucionalização da questão arquivística e da existência de um SINAR? Na prática, sabemos da existência das famosas “brechas”, de um aspecto cultural existente na administração pública que estimula uma impunidade reinante e em práticas clientelistas e patrimonialistas na política brasileira que corroem a sociedade e seus representantes – não há separação entre o interesse público e privado.

Historicamente, não poderíamos deixar de citar a experiência de vinte e um anos de “castração” de direitos e a alienação da população brasileira que vivenciou o mais duro golpe contra sua democracia: o golpe civil-militar de 1964. Certamente este fato implicou em uma cultura política refreada diante do autoritarismo, provocando certa dificuldade do cidadão comum na busca por informações sobre si, em relação a seus direitos e demais informações que lhe possa interessar.

Em primeiro lugar, como retomar esta cultura da busca e acesso à informação? Posteriormente, num segundo momento, como fazer com que esta cultura esteja incorporada pela população em seu cotidiano, tendo em vista que não temos a projeção de uma organização que leve em conta a facilidade de acesso, devido aos diversos problemas acima referidos? Acreditamos que há um longo período para que possamos

estar retomando esta consciência democrática e, desta forma, tornando-se reais impulsionadores de uma verdadeira política pública voltada aos arquivos, pois esta não deverá ser somente pensada e aplicada somente por profissionais da área e interessados, mas sim estar em consonância também com os interesses da coletividade.

Até alcançarmos estes objetivos, entretanto, precisamos ser realistas e compreender esta atual realidade para transformar esta situação. Conforme José Murilo de Carvalho, na obra “Cidadania no Brasil: o longo caminho” (2003), existe uma questão de classificação cultural do cidadão brasileiro no processo histórico do Brasil republicano, ou seja, podemos destacar três tipos de cidadão brasileiro: o “doutor” (1ª classe), o “crente” ou “comum” (2ª classe) e o “macumbeiro” ou “elemento” (3ª classe).

Podemos relacionar que o nível de conscientização e acesso aos documentos de arquivos públicos é proporcional a esta designação. O *doutor* (elite) é o cidadão de primeira classe, acima de qualquer suspeita, que possui facilidade de acesso por utilizar sua influência e/ou status e conhecimento jurídico para valer seus direitos; o *comum* (trabalhador assalariado, de carteira assinada) é o merecedor de algum direito, inclusive de talvez possuir algum acesso a certos locais; e o *elemento* (desempregado e marginalizado, que vive na informalidade) não merece direito algum porque não é considerado cidadão.

Aqui, no Brasil, o *doutor* se impõe por achar que está acima da lei (“tu sabes com quem estás falando?”). Nos países modernos, onde a experiência democrática está em um nível bem adiantado, o cidadão (ou sua grande maioria) perante a sociedade possui uma consciência. Claro que existe também uma divisão de classes e de *status*, mas também é verdade que teoricamente ninguém pode usufruir vantagens por causa de seu status social, ou seja, o cidadão comum possui conscientização e direitos sociais conquistados através de suas reivindicações, não somente por concessões da classe dirigente, assim, estará sempre questionando ilegalidades e agindo em prol dos interesses dos seus direitos individuais e coletivos porque tem esta cultura de igualdade perante a lei (“quem tu pensas que é?”).

Nada melhor que buscarmos no passado às respostas do nosso presente. Por exemplo, observamos na história do Brasil certa não participação do povo (cidadãos comuns ou excluídos) nas conquistas dos direitos perante o Estado, sejam os direitos civis, políticos ou sociais. Em nosso país, conforme Carvalho (2003), observamos uma maior preocupação com aos direitos sociais em relação aos direitos civis e políticos, tudo isto fruto de uma falta

de luta e participação na conquista destes, algo que notamos no processo de conquista (luta) dos direitos civis pelos europeus, onde houve um processo de conquistas dos direitos por etapas, onde, em geral, se conseguiu primeiramente direitos civis, depois políticos e, por fim, sociais.

No Brasil, este processo ocorre de forma invertida, com os “direitos sociais na dianteira” (CARVALHO, 2003, p. 110-126). Os direitos foram impostos de cima para baixo, praticamente sem participação popular, atendendo uma mínima parcela da sociedade (o *doutor*), e numa ordem cronológica diferenciada, onde os direitos sociais foram colocados à disposição de uma forma imposta, sem discussões, ainda com graves lacunas e disparidades entre as classes sociais. Aliás, os direitos civis até hoje estão “fora do alcance da maioria da população” brasileira, ou seja, o cidadão comum ou marginalizado. Estes, por exemplo, constantemente são agredidos no seu direito de legítima defesa, condenados antecipadamente sem haver processo legal e judicial (rito judicial concluído), ter a própria residência ou a integridade física e moral invadida inclusive pelos representantes da lei, não possuir o acesso a certas fontes documentais dos arquivos públicos, etc. (TRINDADE, 2000, p. 373).

Ora, conforme foi relatado anteriormente, o Estado brasileiro possui um passado muito recente de políticas públicas. Este processo de racionalização e modernização das políticas públicas não ocorrerá da noite para o dia, pois nosso passado está arraigado em tradições nada republicanas. A obra de Carvalho (2003) converge com a obra de Jardim (1995, p.71-73), se destacando uma visão que nos posicionamos favoravelmente para explicar o nosso passado, no caso, o fato do Estado brasileiro apresentar uma estrutura patrimonialista e clientelista, herança da colonização portuguesa, ou seja, onde até hoje o país não é “completamente moderno e nem autenticamente republicano, coexistindo em seu interior diferentes princípios de estruturação” (patrimonial e estamental-burocrático), enfim, um empecilho à gestão e eficiência das políticas públicas por causa dos interesses públicos ainda não dissociados dos interesses privados.

É esse setor público e esse Estado que se deseja mudar no Brasil, no sentido de que prevaleçam os elementos de modernidade e sejam superadas as “más tradições” a ele incorporadas (centralização, autoritarismo, distância entre serviço público e população, ineficiência) (NOGUEIRA, 1994, p. 51 apud JARDIM, 1995, p. 72).

Segundo o que foi colocado nesta breve reflexão, observamos, portanto, que não houve um processo democrático constituído no Brasil, ao contrário dos processos ocorridos na grande maioria dos países da Europa e nos Estados Unidos da América. Reflete

claramente (e de forma negativa) no cotidiano atual da nossa democracia, não definindo claramente o papel do cidadão comum neste atual momento da política brasileira, no entanto, torna-se um imenso desafio – neste processo em andamento de redemocratização – para o cidadão de um país marcado por uma cultura política nascida e apoiada num padrão de dominação instaurado pela origem oligárquica agrária: da posse da terra e de escravos, patrimonial e burocrática onde o privado e o pessoal se confundem em prol do favorecimento de alguns poucos que detém o acesso ao poder (utilizar o aparelhamento do Estado em benefício próprio), determinando as características específicas na forma do Estado, no sistema político e na própria cultura do país.

4. A tecnoburocracia dos governos militares e o acesso à informação

Os regimes repressivos são caracterizados, em geral, pela existência de cadeias de comando e por uma organização burocrático-militar constituída por instituições policiais, militares e de inteligência que produzem registros, elaboram e redigem informações (documentos), e, por fim, organizam importantes arquivos mantidos e alimentados rotineiramente. Estes “acervos sigilosos” possuíam documentos relativos à censura, perseguições políticas, estratégias de ação contra os subversivos, etc., enfim, nesta cadeia de comanda havia relações entre estes arquivos conforme as especificidades dos sistemas que compunham o aparato repressivo da ditadura militar, conforme a necessidade de ação.

Em seu ensaio, Fico oportunamente lembra que tais sistemas não foram “inventados” pelo regime, pelo contrário, em alguns casos, “[...] se amparou em experiências preexistentes, os da espionagem e da censura” (2008, p. 199). Até aquele momento, o Brasil não dispunha sequer de uma legislação específica que estabelecesse normas e prazos para consulta aos documentos, ou seja, não possuía uma política e sistemas de consulta, pois cada arquivo era independente, não obedecendo a nenhum critério ou sistema, apenas ao critério pessoal do diretor da instituição. Cada arquivo ministerial, por exemplo, determinava seus próprios critérios e estes variavam conforme o espírito liberal ou conservador do seu próprio diretor (RODRIGUES, 1991, p. 14). Portanto, nos governos militares pressupomos que as dificuldades eram bem maiores.

Rodrigues (1991) foi um historiador que muito se dedicou ao acesso das fontes documentais, inclusive sendo diretor do Arquivo Nacional, no Rio de Janeiro, de 1958 a 1964. Foi ele quem propôs a implantação do primeiro sistema nacional de arquivos, em 1962, pois conheceu bem a realidade e dificuldade para se conseguir acesso para a consulta de documentos. Problemas estes causados, claro, pela falta de uma política de

consulta. Portanto, a questão principal apontado por ele em seu artigo é a mesma vigente e presente até hoje em nossa realidade: contrapor o direito do cidadão de consultar os documentos públicos com as razões do Estado em negar (legalmente ou não), pois este dificulta ou impede o acesso a seus arquivos, conforme os diversos interesses dos que estão utilizando o aparelho estatal.

O texto original de José Honório Rodrigues, no ano de 1969 e reproduzido na revista *Acervo* de 1991, foi pioneiro e importante para denunciar a má vontade do poder público com relação à liberação dos documentos. O que deveria ser um direito legal acabava tornando-se privilégio de alguns cidadãos. Ou seja, seu objetivo era assegurar o “direito de acesso pleno aos documentos públicos”, não só garantindo as possibilidades de preservação do patrimônio documental do país, com também o resgate da memória coletiva, com a saudável ampliação do acesso às informações contidas nos até então inacessíveis “documentos secretos”.

Neste período, as correntes militares e tecnoburocratas se converteram na elite governamental contra-revolucionária do país no pós-1964. O processo de concentração do poder estatal privilegiava o bloco que estava no poder, assim, ocasionando um processo excessivo de centralização do sistema de decisões, sempre privilegiando a elite governamental e/ou seus protegidos e indicados. Como a sociedade civil mostrara-se heterogênea (muitos interesses) e, portanto, incapaz de dirigir o país ao mesmo tempo em que “dominava” as relações sociais, esta burguesia dirigente não teve outro recurso “[...] senão o de utilizar o elemento fardado como pessoal governamental” – função de dominação sem deter a função de direção (MARTINS, 1977, p. 216-218).

Os militares e seus tecnoburocratas (civis ou militares) mantiveram e ampliaram o grave problema de discriminação entre brasileiros, pois eram classificados e distinguidos como “estranhos” e “não estranhos” ao arquivo. Sempre havia necessidade de autorização escrita de um ministro do Estado para o acesso às fontes, ou seja, um ritual de formalidades que incluíam: cartas de apresentação do professor orientador, da universidade, breve apresentação do projeto, busca pela “ficha limpa” do elemento, etc. (RODRIGUES, 1991, p. 16).

Desta forma, era muito visível e constrangedor para os brasileiros que possuíam seus direitos negados de acesso aos documentos presenciar algumas situações, por exemplo, enquanto os governantes preferiam muitas vezes a solução pessoal e de favor, privilegiando os conhecidos e muitas vezes os estrangeiros dos países simpáticos ao regime, os cidadãos comuns assistiam impunemente o novo regime, inaugurado em abril de

1964, reforçar ainda mais as dificuldades de conhecimento das fontes da história contemporânea com o famigerado Decreto nº 60.417, de 11 de março de 1967, que aprovava o regulamento para a salvaguarda de documentos sigilosos, classificando-se em quatro categorias: ultra-secretos, secreto, confidencial e reservado. Este decreto significou um novo e duro golpe à informação. É o predomínio, nas palavras de Rodrigues, da política de “sigilo, obscurantista e colonialista” que marcou o período militar. Enfim, representou a institucionalização de uma prática a muito existente no período, apenas revista em 1978, com a proposta do segundo sistema nacional de arquivos e a possibilidade de uma abertura “lenta, gradual e segura” também para o acesso aos documentos dos arquivos (RODRIGUES, 1991, p. 17).

Perante os exemplos acima citados, percebemos que tanto no passado como no presente, pouco consegue o cidadão comum, seja pela ausência de conscientização ou por impedimentos não legais, em prol de uma boa gestão na política pública arquivística da grande maioria dos arquivos públicos num país que tem, desde o seu surgimento, formas peculiares de dominação. Assim, a responsabilidade e a conscientização são processos lentos e graduais, onde somente um povo com discernimento e educação, associado com a plenitude e cumprimento dos direitos civis, políticos e sociais, poderá reverter este quadro.

Aos historiadores cabe intensificar a discussão sobre as questões relativas às fontes para o trabalho historiográfico no Brasil (JARDIM, 2006, p. 08). Infelizmente – e aqui realizamos uma autocrítica – há muitos graduandos de História e até mesmo graduados que nunca tiveram contato com um documento histórico ou o contato é mínimo (uma breve introdução), que limita em muito a capacidade do futuro historiador e/ou pesquisador de outras áreas em analisar e compreender parte das fontes históricas.

O fato histórico é real, ele aconteceu, mas para o historiador ter condições de interpretar de forma mais científica possível o que levou aos acontecimentos que determinaram o fato histórico é preciso das fontes documentais (cartas, registros, livros, mapas, diários, tratados, correspondências, etc.) que auxiliam nesse processo de desconstrução e reconstrução da História, pois somente assim é possível ao historiador – na construção do conhecimento – aproximar-se da realidade histórica, pois “[...] a fonte documental é o elo que vincula a realidade histórica com o conhecimento histórico que o historiador constrói” (BARROSO, 2002, p. 197).

O próprio Jardim (2006, p. 08), lembra da oportunidade que teve ao trabalhar no Arquivo Nacional. Ele conta que a “[...] experiência foi absolutamente única e marcante” e se todos tivessem a oportunidade de passar por aquele processo aprenderiam muito.

Concordamos plenamente, pois um documento histórico pode trazer muitas informações sobre a época de seu nascimento, assim como várias perspectivas sobre quem produziu o documento (o que pensava, como era a sociedade, como vivia, etc.), enfim, inúmeras potencialidades. Mas uma má interpretação, limitada, traz grandes prejuízos à construção do conhecimento histórico porque abordar

[...] o documento textual não é simples. O que ocorre é que, por desconhecimento de suas potencialidades, se lê mal o texto, muitas vezes. Mal explorado e indevidamente abordado, colhem-se dele, conseqüentemente, dados/informações com limites (BARROSO, 2002, p. 199).

O indivíduo só exerce realmente sua autonomia se assegurado um mínimo de direitos sociais concretos, assim como deve cumprir com responsabilidades e obrigações com a sociedade como um todo – não depender apenas do Estado, pois a História já demonstrou que a não intervenção e/ou a intervenção excessiva são igualmente danosas aos interesses da sociedade, portanto, deve-se buscar um equilíbrio para o devido exercício da cidadania num Estado democrático e social de direito. A ação política é uma obrigação do cidadão e o apolítico é um conservador, pois não está afeto a mudanças e objetivos que são construídos em prol da coletividade. As políticas públicas são as ações que o governo realiza com a finalidade de atingir as metas estabelecidas e que serão realizadas pela administração pública para atingir o bem comum, tendo por objeto assuntos de interesse geral (SIQUEIRA, 20--, pág. 12-16).

Conforme Jardim, a “[...] ausência de políticas públicas na área arquivística parece corresponder à freqüência com que a noção de Sistema Nacional de Arquivos tem norteado projetos nunca viabilizados no plano federal, estadual e municipal” (1995, p. 73). É explicitado, mais adiante, que os investimentos governamentais não resultaram de políticas públicas na área. No caso específico dos arquivos, jamais se desenvolveram esforços voltados para a devida implementação de políticas nacionais de arquivos. No caso específico dos serviços e instituições arquivísticas governamentais, o autor lembra que a trajetória tem-se dado na periferia do Estado e da própria sociedade. Em conseqüência disso, a sociedade (maior prejudicada) não dispõe de um dos mecanismos mais fundamentais para o controle do Estado: **a informação** (1995, p. 75) (grifamos).

Mas como avançar no quesito informação na área arquivística? Há trabalhos e obras suficientes? É o próprio Jardim quem afirma, com toda razão, “[...] serem raras as reflexões sobre políticas públicas referentes à informação arquivística. Se a literatura arquivística não

aponta os parâmetros de uma política nacional de arquivos, a Lei a respeito tampouco o faz” (1995, p. 156). Ele ratifica a necessidade de novas abordagens que

[...] possibilitem analisar, sob ângulos diversos, os arquivos brasileiros. A ampliação qualitativa e quantitativa da produção e difusão do conhecimento arquivístico pressupõe, inclusive, considerar o exercício da Arquivologia como objeto de pesquisa. E, como tal, o ensino, o papel da universidade e outras instituições, de forma a colaborar na definição de novos padrões para o ensino de Arquivologia em níveis de graduação e pós-graduação (JARDIM, 1995, p. 160).

Jardim (2006, p. 11-17) avança nesta questão com mais detalhes sobre a produção de conhecimento na Arquivologia (como área científica), pois significa também pensar em profissionais que não sejam apenas pragmáticos (muito normativos), mas que sejam profissionais reflexivos, capazes de manterem-se constantemente atualizados e “[...] com senso crítico, com capacidade de aprender constantemente”. Além de formar um arquivista, deve-se exigir que ele seja um cidadão crítico. Ou seja, crítico em relação a sua profissão e ao meio social em que vivem e não apenas conhecedor das “normas” e dos “padrões”.

Enfim, se no Brasil os arquivistas “[...] escrevem muito pouco sobre o seu ofício [...]” (JARDIM, 2006, p. 17), os historiadores estão produzindo diariamente conhecimento científico, reflexivo, seja no campo da pesquisa histórica ou da educação, almejando sempre valorizar o sujeito como agente ativo da História. Desta forma, nada mais justo que colaborar com os profissionais dos arquivos, pois muito temos que aprender uns com os outros – o historiador deve trabalhar conjuntamente com os arquivistas em prol do conhecimento científico, almejando o crescimento das ciências humanas. E é essa mudança de perfil da pesquisa e da produção histórica sobre a ditadura militar, por exemplo, que “[...] nos permite fazer abordagens com maior rigor factual e que, ao mesmo tempo, proponham leituras, interpretações ou hipóteses explicativas” (FICO, 2008, p. 174), inclusive sobre a questão arquivística no período autoritário.

Mas pertinentemente alertamos e lembramos também como é importante à reflexão o reconhecimento de que não somente o documento escrito oficial seja considerado válido como fonte histórica, normalmente produzida por “grandes nomes” da história ou pelos representantes dos governos e Estados (documentos verídicos para a história tradicional), mas sim o interesse por toda a fonte produzida (intencional ou não) por todos os homens, possibilitando uma nova compreensão e construção da história numa visão mais ampla e crítica, assim, dando importância para a história das “massas” e sua participação no processo histórico, além da devida preservação dessa memória.

Destacamos, ainda, a preocupação de Barroso (2002, p. 203) com a conservação e a restauração das fontes documentais nos arquivos brasileiros, pois a falta de recursos para esse pesado ônus financeiro (local adequado em condições ideais para conservação, além de ser caro o processo de restauração), aliada com a falta de profissionais devidamente formados e preparados para recuperação dessas fontes, é um grave problema que prejudica e ameaça a memória e, em conseqüência, a pesquisa histórica.

5. Conclusões

O problema que originou este artigo está baseado na compreensão das propostas de implementação do SINAR durante a conjuntura entre fins do Estado populista (1962) e o período autoritário (1978), buscando desta forma respostas sobre os impasses surgidos para a implementação efetiva de um SINAR. Posteriormente, identificamos e comparamos os acontecimentos que determinaram a ausência de políticas públicas arquivísticas concretas durante o período dos governos militares (1962-1978) que garantissem institucionalmente o acesso aos documentos nos arquivos, além da questão dos arquivos sob custódia da tecnoburocracia civil-militar e as deformidades de conscientização político-cultural do cidadão comum diante dos arquivos, fato que percebemos ainda na atualidade por causa da questão cultural arraigada num passado repressivo ainda presente.

Mesmo com todos os impedimentos ao acesso à informação dos arquivos no Brasil, a implementação de políticas públicas arquivísticas e de um SINAR deve constituir-se em tema do mais elevado interesse público e social, não podendo estar delegada apenas à acomodação da administração, das instituições e do governo ou ainda à alegação de falta de funcionários, insuficiência de espaço ou restrições técnicas e profissionais. Essa característica de justificar a não criação dos meios para que as pessoas tenham seus direitos atendidos através da supervalorização dos problemas existentes se tornou uma justificativa de pouco convencimento para que as atividades não possam ser realizadas.

Neste sentido, historicamente o governo não implementa as políticas arquivísticas pela sua própria burocracia ou quando implementa não o faz de maneira a constituir um projeto de forma que possa ser efetivamente concretizado. As instituições, por sua vez, não comportam a realização do projeto porque lhes faltam recursos humanos e materiais, assim, os profissionais se eximem do problema com a justificativa de que a Instituição e o Governo não lhes dão condições de trabalho. É imprescindível, portanto, a participação efetiva do governo, instituições, arquivos e sociedade na definição, implementação, gerenciamento e avaliação das políticas públicas arquivísticas, atuando diretamente no processo de

construção social do conhecimento científico e buscando soluções para as dificuldades e impedimentos ao acesso à informação.

Sabemos que o cumprimento – mesmo que modesto – das políticas públicas para os arquivos brasileiros ainda está longe do ideal, da mesma forma que o SINAR tem-se mostrado praticamente inexistente na maioria dos arquivos públicos, seja pela falta de visibilidade, integração entre os sistemas de arquivos ou até mesmo pela (não) cultura atual do acesso aos arquivos. Devemos avançar na pesquisa e na produção de novos trabalhos e obras que possam dar visibilidade à pesquisa histórica em fontes primárias, conseqüentemente, contribuindo também no avanço da reflexão e do debate sobre as políticas públicas e os sistemas para os arquivos gaúchos e brasileiros.

Referências

- BARROSO, Véra Lucia Maciel. Arquivos e documentos textuais: antigos e novos desafios. In: Ciências & Letras – Revista da Faculdade Porto Alegre, Porto Alegre, v. 31, n. 31, p. 197-206, 2002.
- CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 87-153.
- FICO, Carlos. Espionagem, polícia política, censura e propaganda: os pilares básicos da repressão. In: O Brasil republicano. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008, p. 167-205.
- FONSECA, Maria Odila. Informação e direitos humanos: acesso às informações arquivísticas. In: Ciência da Informação, Brasília, v. 28, n. 2, Mai/Ago, 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-19651999000200007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 24 abr. 2009.
- JARDIM, José Maria. Sistemas e políticas públicas de arquivos no Brasil. Niterói: EDUFF, 1995. 212 p.
- JARDIM, José Maria. [Entrevista disponibilizada em jan/jun. 2006, a Arquivistica.net, Rio de Janeiro, v.2, n.1, jan/jun. 2006, p. 7-21]. Entrevistador: Julio Cesar Cardoso. Disponível em: <<http://www.arquivistica.net/ojs/viewarticle.php?id=71&layout=abstract>>. Acesso em: 16 mai. 2009.
- MARTINS, Carlos Estevam. Capitalismo de Estado e modelo político no Brasil. Rio de Janeiro: Graal, 1977. p. 201-220.
- RODRIGUES, José Honório. Acessibilidade do público aos documentos: sigilo e reserva. In: Acervo – Revista do Arquivo Nacional: arquivo e cidadania, vol. 4, n. 2, jul/dez 1989, vol. 5, n. 1, jan/jun 1990. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 1991. p. 9-18.

SIQUEIRA JÚNIOR, Paulo Hamilton. Direitos humanos e políticas públicas. [S.l.: s.n.], [20--]. 22 p. Disponível em: <<http://cead.ufsm.br/moodle/mod/resource/view.php?id=44965>>. Acesso em: 24 abr. 2009.

TRINDADE, Hégio. Brasil em perspectiva: conservadorismo liberal e democracia bloqueada. In: Viagem incompleta: a experiência brasileira, 1500-2000. São Paulo: Nova Cultural, 1988: SENAC NACIONAL – Centro de Educação à Distância, 2000. p. 349-380.