

Os documentos de titulares de cargos políticos: práticas internacionais¹

Carla Marisa Brito

Direcção de Serviços de Documentação e Arquivo da Presidência da República
carlamarisabrito@hotmail.com

Resumo

Pretendemos evidenciar a importância dos acervos documentais do Chefe de Estado para o conhecimento do processo de reconstituição histórica do país e para a valorização da identidade nacional. As diversas técnicas de tratamento documental dos “acervos documentais do Chefe de Estado” permitem a disponibilização dessa documentação, salvaguardando e valorizando o património nacional. Esses acervos constituem uma parte importante do património nacional que não deve permanecer inacessível aos cidadãos, em geral, e aos investigadores, em particular. O tema justifica uma abordagem visando o conhecimento dos últimos desenvolvimentos relativos à arquivística e ao contexto emergente dos arquivos, nomeadamente à distinção entre documentação pública e privada, assim como o diagnóstico do estado actual da investigação – revisão da literatura – analisando-se, fundamentalmente, o estatuto jurídico dos documentos de titulares de cargos políticos à luz de práticas internacionais, nomeadamente os exemplos dos Estados Unidos da América, França e do Brasil, estes últimos inspirados na escola Anglo-saxónica, com o objectivo de conhecermos as boas práticas a adoptar em Portugal. A natureza dos arquivos dos titulares de cargos políticos varia de acordo com a legislação dos países, que desenvolveram políticas arquivisticamente rigorosas. É importante analisar os dispositivos legais em termos da sua eficácia.

Palavras-chave: Arquivo de Chefe de Estado; Sistema de informação de Chefe de Estado; Documentação presidencial; Arquivo presidencial; Presidência da República

Abstract

We intend to highlight the importance of documentary collections of the Head of State to the knowledge of the historical reconstruction process of the country and to the enhancement of national identity. The various techniques of documentary

treatment of "documentary collections of the Head of State" allow the provision of such documentation, safeguarding and enhancing the national treasures. These collections are an important part of the national heritage that must not remain inaccessible to citizens in general and researchers in particular. The subject justifies an approach aimed at knowing the latest developments relating to archival and emergent context of archives, in particular the distinction between public and private documents, as well as the diagnosis of the current state of the art – literature review – analyzing fundamentally the legal status of political appointees' documents in light of international practice, including examples from the United States, France and Brazil, the latter inspired by the Anglo-Saxon school, with the aim to know the best practices to adopt in Portugal. The nature of the archives of political appointees varies according to the laws of the countries, that have developed strict archives management policies. It is important to analyze the legal provisions in terms of their effectiveness.

Key-words: Head of State archives; Head of State information system; Presidential manuscripts; Presidential archives; Presidency of the Republic

Introdução

A lei consagrou a noção de que possuem carácter público os documentos produzidos e acumulados por titulares de cargos públicos no exercício dos respectivos mandatos. No entanto, no plano prático, a tutela e o controlo de tais documentos pelo Estado comporta alguns obstáculos sentidos por diferentes países que procuraram, nos últimos anos, legislar sobre o assunto.

A primeira dificuldade diz respeito à própria definição do que é público e do que é privado, obrigando a distinguir ainda, dentro do universo dos documentos privados, aqueles que são de "interesse público". Sendo assim, é importante que se precise, com maior rigor, a natureza jurídica dos arquivos desses indivíduos cujas acções políticas transparecem nos registos informais da sua correspondência pessoal e familiar.

De que forma determinar que documentos endereçados ao Presidente ou por ele emitidos, fora do estrito desempenho de suas funções constitucionais, sejam considerados documentos pessoais e privados? Da mesma forma, como determinar que documentos endereçados ao Presidente ou por ele emitidos, no desempenho das suas funções constitucionais, sejam forçosamente considerados públicos?

É possível reconhecer, entre os documentos resultantes das actividades desenvolvidas em cargos e ofícios públicos, conjuntos a que se pode atribuir um carácter pessoal e, portanto, privado. Seria necessário regulamentar, não apenas a forma da sua custódia ou incorporação ao Património Arquivístico Público, mas, também, os prazos de

confidencialidade a que ficariam sujeitos, seja por razões de Estado, seja para proteger direitos relacionados com a intimidade e a imagem do titular.

O fenómeno da «funcionalização» do direito de propriedade, que caracteriza o actual ordenamento jurídico de muitos países, coloca importantes desafios. Até que ponto interesses públicos e privados não são excludentes e contraditórios? Quais os limites para a imposição dos interesses públicos sobre os privados? Em que medida é possível harmonizá-los?

De acordo com diferentes tradições, o estatuto jurídico conferido aos documentos de titulares de cargos públicos varia de acordo com a legislação dos países que desenvolveram políticas arquivísticas rigorosas. É importante analisar os dispositivos legais que tratam do assunto em termos da sua eficácia, avaliando-se o alcance de medidas coercivas – que impõem o depósito dos arquivos dos governantes assim que deixam os seus cargos –, de concessões de longos períodos de confidencialidade, de estratégias que estimulem doações e propostas de «construção de memoriais».

No plano das acções levadas a efeito pelas instituições que detêm documentos de titulares de cargos públicos, é preciso verificar os instrumentos de gestão criados para o exercício de custódia – de um ou mais arquivos, se for o caso –, os critérios de selecção, os procedimentos metodológicos adoptados para organizar e descrever os diferentes conjuntos documentais sob sua responsabilidade e as condições de acesso ao acervo.

A partir do confronto de experiências levadas a efeito em diversos países – Estados Unidos da América, França e Brasil –, dever-se-ia avaliar em que medida as diferentes condições jurídicas afectam as políticas desenvolvidas em torno dos documentos de titulares de cargos públicos e definir alguns princípios comuns de boas práticas a adoptar em Portugal.

Em termos de metodologia pretende-se efectuar uma revisão da literatura que aborda os acervos documentais do Presidente da República. Procederemos à análise do estatuto jurídico dos documentos de titulares de cargos políticos: análise da legislação e regulamentações nacionais, em paralelo com as práticas internacionais.

O caso português

Gomes referia em 2004, no artigo intitulado “Os Arquivos dos Chefes de Estado”, que em Portugal, ao contrário do que sucede em países como os Estados Unidos da América, Canadá, França, Reino Unido, Brasil ou Espanha, não é comum os Chefes de Estado procederem à entrega dos seus arquivos quando cessam o exercício das funções oficiais para as quais foram mandatados.

«A natureza dos seus arquivos, com informação de carácter predominantemente político e confidencial, e a dificuldade em diferenciar a documentação administrativa e de índole pública dos documentos de teor

político e, com frequência, de natureza privada, tem sido o argumento justificativo de tal procedimento» (Gomes, 2004, p.124).

O mesmo autor cita Maria Madalena Garcia (1998), referindo a dificuldade inerente a este tipo de documentação devido à «dupla qualidade dos governantes, simultaneamente autoridades políticas e autoridades administrativas, sendo certo que, em matéria de arquivos as considerações políticas predominam sobre as exigências de Administração» (Garcia, 1992, p.1).

O autor referia ainda a ausência de legislação específica que regulasse e definisse os procedimentos e a titularidade destes arquivos após os seus produtores terem cessado funções, como causa da sua dispersão física. Para Gomes, (2004, p.124), a grande importância destes arquivos reside na documentação de natureza privada e

«(...) não se restringe à documentação dos seus gabinetes ou serviços de assessoria, mas estende a sua esfera de intervenção à documentação de carácter privado, acumulada antes, durante e depois do exercício do cargo de Chefe de Estado. Esta documentação compreende um conjunto diversificado de tipologias, onde se destacam os diários, as agendas, a correspondência particular recebida de familiares e de diversas outras personalidades nacionais e estrangeiras, notas pessoais e documentação relacionada com a actividade político-partidária, como a dos períodos e das campanhas eleitorais».

Em 2007, o mesmo autor apresentou uma comunicação sobre os «Arquivos dos Presidentes da República Portuguesa» (Gomes, 2007), traçando o quadro geral da sua situação, salientando algumas questões relacionadas com a sua natureza e âmbito, à luz da legislação nacional. Reforça-se a ideia de que muito embora o regime jurídico português seja omissivo em definir o que entende por cargo político, a legislação é muito clara na indicação dos seus titulares².

Vítor Gomes conclui que ao falarmos de «Arquivos de Presidentes da República», estamos a falar de arquivos de «detentores de cargos políticos e de altos cargos políticos».

«(...) é precisamente este aspecto que se torna determinante no que respeita à decisão sobre a titularidade destes acervos e a razão que explica o facto de em Portugal, ao contrário do que se passa em diversos países de regime republicano e presidencialista, não existir qualquer legislação sobre a natureza pública ou privada dos arquivos de titulares de cargos políticos, em geral, e dos arquivos de Chefes de Estado, em particular» (Gomes, 2007, p.68).

O autor reafirma que entre os dois tipos de arquivo, o político e o administrativo, o privado e o público, existe ainda uma barreira incómoda para os arquivistas, difícil de se ultrapassar.

Em 2008, Maria da Graça Pericão apresentava um novo conceito aplicado aos acervos dos Chefes de Estado e que designa de “Arquivo do Executivo”, definindo-o como

«nome dado ao conjunto dos documentos produzidos e recebidos por uma autoridade pública, no exercício de funções oficiais de um Presidente, Ministro, Secretário de Estado, etc.; um Arquivo do Executivo engloba categorias distintas de documentos: os documentos provenientes de instituições oficiais, os documentos ministeriais, os documentos pessoais ou políticos e a documentação dos gabinetes» (Pericão, 2008, p.99).

Verificamos que, em Portugal, encontramos a prática de uma cultura de exercício patrimonial do poder, de acordo com a qual o que é público é convertido em propriedade privada do indivíduo que ocupa a posição pública. Se a informação não é aberta, impede-se, por um lado, o olhar cívico sobre actividades públicas e, por outro, limita-se a possibilidade de os arquivos serem usados correcta ou incorrectamente para servir de base a acções legais. Assim, os direitos dos presidentes aos seus arquivos pessoais, depois de deixarem o cargo, também serviram como um mecanismo protector contra qualquer eventual acusação, com ou sem elementos legais contra eles.

O caso dos Estados Unidos da América

Nos Estados Unidos da América, o termo «biblioteca» designa o «repositório» que trata diversas tipologias documentais: manuscritos pessoais, fotografias, filmes, som e registos (McCoy, 1976).

Neste país, a maioria das fontes especializadas que incidem sobre a temática da documentação presidencial são narrativas e foram escritas por arquivistas ou investigadores. Essas fontes indicam «como utilizar efectivamente uma biblioteca presidencial». Por outro lado, as fontes populares – jornais, revistas, notícias – debruçam-se sobre as bibliotecas presidenciais por ocasião de alguma controvérsia ou quando é erigido um novo edifício. Numerosos artigos foram publicados em revistas especializadas de história, ciência política, administração pública, legislação, estudos arquivísticos, ciência biblioteconómica, estudos de museus e estudos presidenciais.

Em 1955, Elizabeth Hawthorn Buch, na obra *General legislation for presidential libraries* (BUCH, 1955), traçou o desenvolvimento da regulamentação sobre as bibliotecas presidenciais a partir do *Presidential Libraries Act of 1955*.

Ainda em 1955, a posição defendida por David D. Lloyd (1955), Director Executivo da *The Harry S. Truman Library*, permitiu reconhecer a rápida independência da «Truman Library», e conferiu suporte à nova legislação proposta, encorajando a que o Congresso aceitasse o «sistema biblioteconómico presidencial». O artigo *The Harry S. Truman Library* revelou a antecipação do problema, a «separação de documentos oficiais dos que são pessoais» – ou de carácter político – que tornar-se-ia no tema central, vinte e cinco anos mais tarde, com os documentos de Richard Nixon.

Em 1962, Philip C. Brooks escreveu *The Harry S. Truman Library-plans and reality*, abordando a questão da exploração de assuntos confidenciais para fins políticos e sobre a necessidade de proteger a confidencialidade, colocando os documentos presidenciais sob custódia governamental num repositório dedicado apenas a um Presidente (Brooks, 1962).

Em 1975, H. G. Jones na obra *Presidential libraries: is there a case for a National Presidential library?* (Jones, 1975) levantou o debate acerca da centralização *versus*

descentralização dos arquivos e dos artefactos presidenciais, recordando que a tradição dos documentos presidenciais enquanto propriedade pessoal de cada presidente foi colocada em causa, quando George Washington removeu os seus registos, uma vez que os documentos eram, na realidade, propriedade pública. Jones examinou a primeira necessidade de legislação como a *Executive Order*, que declarou todos esses registos como propriedade pública.

Em 1978, na obra *The Prologue is the Past* (Warner, 1978) contou como a *Ford Presidential Library* desenvolveu dois espaços em separado, os Arquivos em Ann Arbor, e o Museu em Grand Rapids. Ford cedeu os documentos aos Estados Unidos e colocou toda a operação de controlo nos Arquivos Nacionais. Foi a primeira vez que um Presidente doou os seus documentos presidenciais ao país.

Em 1983, Larry Berman escreveu *Presidential libraries: how not to be a stranger in a strange land*, um guia informativo para investigadores sobre sete bibliotecas presidenciais em funcionamento na época. O autor lançou um olhar sobre o *Freedom of Information Act* (FOIA) e o processo de desclassificação de documentos confidenciais.

Cynthia J. Wolff's (1989) apresentou o sumário conciso de controvérsias e de legislação decorrente, incluindo o *Presidential Recordings and Materials Preservation Act of 1974* e o *Presidential Records Act of 1978*, concluindo que as reformas implementadas pelo *Presidential Libraries Act of 1986* solidificaram o «sistema de bibliotecas presidenciais» e, a partir desse momento, a ideia de um arquivo central desapareceu.

Em 1998, Cochrane referia que o Gabinete das Bibliotecas Presidenciais, no NARA, fornecia apoio técnico e administrativo a essas bibliotecas, dispersas geograficamente. Segundo o autor, as bibliotecas presidenciais americanas não eram bibliotecas no sentido estrito. Pelo contrário, constituíam «repositórios arquivísticos» de documentos e materiais históricos dos presidentes americanos e museus focalizados nos presidentes e na sua época.

As bibliotecas foram concebidas para cumprirem dois objectivos: disponibilizar documentos presidenciais e promover o conhecimento público da Presidência (Wilson, 1991). O «Sistema Documental da Presidência»³ é um sistema americano sem equivalente. Enquanto opera sob os auspícios do NARA, compreende onze instituições autónomas (Wilson, 1991, p. 771), construídas com dinheiro privado e mantidas pelo povo americano. As bibliotecas possuem uma dupla função: museu e arquivo sujeitos a uma complementaridade. A partir de 1986, o sistema foi cuidadosamente definido através de legislação rigorosa⁴.

Em 2005, Richard J. Cox⁵ referia que as primeiras preocupações do Arquivo Nacional concentraram-se na conservação adequada dos documentos e na segurança dos documentos oficiais antigos e actuais. Progressivamente, o interesse arquivístico alterou a visão dos arquivos, que passou de um depósito de documentos, com ênfase no

armazenamento, para um órgão que exerce um papel cultural no governo nacional. (Cox, 2005).

De acordo com este autor, o Arquivo Nacional nunca possuiu autoridade para administrar os documentos do governo, em nome do povo.

«A liderança da instituição há muito tempo endossou principalmente uma missão cultural e histórica, e nunca foi uma defensora declarada do livre acesso aos documentos oficiais. A história conturbada da administração dos documentos presidenciais, vacilando entre noções de propriedade do governo e prerrogativas privadas de ex-presidentes e suas famílias, atesta um legado misto» (COX, 2002,p.45).

O autor manifesta o seu temor em relação à ideia de que os documentos públicos possam ser propriedade privada e controlados – por lei ou na prática – facilitando a «erosão da governança democrática e promovendo o sigilo» (Cox, 2005, p.87).

O caso francês

Desde 1970, a arquivística francesa desenvolveu uma estratégia que permitiu um notável aperfeiçoamento das condições de recolha dos acervos dos responsáveis pelo governo. Após séculos de apropriação privada e de dispersão de arquivos de função, foi adoptada uma atitude mais responsável, que respondeu às solicitações do Arquivo Nacional.

A Lei de Arquivos de 1979, na sua generalidade, limitou-se a duas categorias de arquivos: os arquivos públicos e os arquivos privados. Relativamente aos «(...) arquivos públicos, inclui os documentos que provêm da actividade do Estado, incluindo os arquivos presidenciais. Não comporta disposições referentes ao Presidente, muito menos aos membros do governo, e não leva em consideração a sua especificidade» (Canavaggio, 2005, p.156). A lei não contém, relativamente ao acesso, qualquer especificidade que a diferencie do direito comum. «(...) Esses documentos serão considerados como arquivos administrativos se forem objecto de uma simples entrega como arquivos públicos, e portanto acessíveis aos sucessores, sem restrição» (Ardaillon, 2005, p.15). As sanções previstas no caso de recusa de entrega ou de apropriação de arquivos públicos são politicamente inaplicáveis.

Foi com a nomeação de uma conservadora do Arquivo Nacional, desde o início do mandato de Valéry Giscard d'Estaing, em Junho de 1974, que foi possível recolher os documentos produzidos diariamente, considerar a sua proveniência, e integrar este processo na máquina administrativa da Presidência da República, conhecendo pessoalmente os actores e dispondo dos meios adequados à execução dessa tarefa (França. Archives Nationales, 2007).

A primeira etapa desse processo terminou em 1979 com a assinatura oficial, pelo Presidente Valéry Giscard d'Estaing e pelo ministro da Cultura, de «um contrato de depósito» dos arquivos presidenciais, cujo controle ficou submetido às regras previstas para os arquivos públicos. Este contrato trouxe duas inovações de grande importância: umas

delas, que as regras não se aplicavam unicamente aos documentos do Presidente, mas estendiam-se aos documentos de todos os seus colaboradores, despersonalizados sob o conceito de «arquivos presidenciais». Outra, que se previa a devolução ao domínio público destes arquivos, ao fim de um prazo de 60 anos. Este prazo foi determinado, ficando em conformidade com o que previa o decreto de 1979, sobre a divulgação ao público dos «Arquivos dos Serviços da Presidência da República e do Primeiro-ministro». Pela primeira vez, «o carácter público dos arquivos presidenciais foi reconhecido de modo implícito, ficando esse reconhecimento apenas diferido no tempo (...)» (Canavaggio, 2005, p.158).

«A fórmula jurídica elaborada nos anos seguintes, o “protocolo de entrega”, tornou possível aos antigos responsáveis aceder aos seus próprios arquivos. Algumas directrizes – estabelecidas em conjunto pelo Secretário-Geral do governo e pelo chefe do gabinete do primeiro-ministro – publicadas (...) no *Bulletin officiel des services du premier ministre*, recomendavam o uso desse protocolo cada vez que ocorresse uma mudança ministerial ou uma reorganização do governo»⁶.

Os arquivos – divididos em arquivos de função e arquivos pessoais – foram definidos como o conjunto dos documentos emitidos ou recebidos pelo ministro e seus colaboradores no exercício de suas funções. São arquivos públicos, acessíveis ao público, segundo condições previstas na lei. Esta definição exclui os documentos pessoais no sentido estrito da palavra, isto é, «aqueles que interessam à pessoa privada e ao homem político, nas suas relações com o seu partido e o seu círculo eleitoral (Canavaggio, 2005, p.160).

Em França, fora do estatuto jurídico (privado ou público) dos documentos, duas lógicas arquivísticas tornaram-se possíveis, em conformidade com o princípio da proveniência ou do respeito dos fundos:

«o conceito pessoal (*private individual-oriented*): consiste em reunir num acervo único todos os documentos produzidos ou recebidos por uma personalidade, presidente ou responsável político, ao longo da sua carreira. É o conceito frequentemente adoptado – e foi o que adoptaram os estados brasileiros, português [Fundação Mário Soares] e norte-americano. Foi o que o Arquivo Nacional francês praticou até os anos de 1980» (Canavaggio, 2005, p. 163).

Por outro lado,

«O conceito funcional ou orgânico (*function-oriented*): tende a reunir num acervo único todos os documentos produzidos e recebidos por um Chefe de Estado, um primeiro-ministro, um membro do governo e colaboradores do seu gabinete no exercício das suas funções. Assim se chega a um conceito global do acervo de um governo em seu conjunto, incluindo a sua equipa. É o conceito adoptado em França há 25 anos» (Canavaggio, 2005, p. 163).

Os dois conceitos apresentam vantagens e inconvenientes. O primeiro conceito permite guardar num só lugar o conjunto de documentos relativos a uma carreira e reconstituir facilmente o percurso intelectual e político de uma personalidade. As formas de recolha podem ser mínimas (depósito privado no Arquivo Nacional, por exemplo), ou máximas, quando agrupam numa Fundação a documentação biblioteconómica complementar, os presentes reunidos, etc. Também permite recolher os acervos provenientes de

personalidades amigas do Presidente e agrupar a documentação, as obras referentes ao seu mandato e, no caso das bibliotecas norte-americanas, os presentes recebidos.

«Oferece os riscos de não poder ser mantida a longo prazo, pois envolve recursos económicos nem sempre disponíveis para a sua manutenção. Este conceito apresenta outros riscos: excessiva personalização, hagiografia e controle selectivo dos documentos e dos pesquisadores» (Canavaggio, 2005, p. 164).

O segundo conceito tem como inconveniente o facto de obrigar a pesquisa em vários arquivos e em diferentes fundos, resultantes das diferentes funções exercidas pela personalidade. Mas as ferramentas de pesquisa hoje disponíveis permitem reconstituir os acervos provenientes de cada etapa da carreira profissional.

«Esse conceito tem a vantagem de considerar a actuação global de um governo, de uma equipe e, sobretudo, de garantir a neutralidade política do tratamento dos documentos e dos pesquisadores. Além disso, oferece maior garantia de conservação a longo prazo, pode estar ligado a instituições públicas permanentes» (Canavaggio, 2005, p.164).

Qualquer que seja o conceito escolhido, é essencial conservar vínculos com o Arquivo Nacional, assim como integrar o «sistema arquivístico nacional». É o caso das fundações norte-americanas e do Instituto Fernando Henrique Cardoso. A escolha deve adaptar-se às tradições políticas, culturais e arquivísticas de cada país, permitindo conciliar o direito à privacidade da personalidade e o direito à informação dos cidadãos e dos historiadores.

O problema do acesso é mais delicado. É forte a tentação de abrir ao público arquivos bem conservados. No entanto, a sua entrega prematura à curiosidade produz efeitos contraproducentes sobre a sua integridade e recolha futura.

“Num campo tão sensível e reactivo, a prioridade deve ser a protecção, mais do que a afirmação de grandes princípios que não se podem aplicar. O bom senso exige que não se esqueça o facto de que mais do que um material para o historiador, os arquivos são, antes, um instrumento de governo”(Canavaggio, 2005, p. 165).

Em 2007, na obra *Archives de la Présidence de la République Valéry Giscard d’Estaing : 1974-1981*, revela-se que o fundo da Presidência de Valéry Giscard d’Estaing foi o primeiro a ser constituído, no Eliseu, de forma sistemática e reflexiva, e a representar um conjunto completo e homogéneo. O Presidente foi o primeiro a iniciar, nos Arquivos Nacionais, o regime que se designa hoje de «protocolo de entrega» e posteriormente a ele foi claramente definido o estatuto público dos fundos da Presidência. «Essa mudança de perspectiva, inspirada na experiência americana, nasceu da vontade do Chefe de Estado e da colaboração com a sua arquivista. O que teve consequências profundas e perduráveis no que se refere ao tratamento dos arquivos dos políticos franceses» (França. Archives Nationales, 2007, p. 11).

Progressivamente, foi constituído um fundo documental, destinado a estudar as condições de «tomada de decisão da acção política presidencial» e a analisar a forma do exercício de poder do Chefe de Estado. Segundo Jean-Baptiste Duroselle, a estruturação dos Arquivos Presidenciais de Valéry Giscard d’Estaing baseou-se no princípio do «respeito pelos

fundos», subdividindo-se em três conjuntos que reflectem os serviços que os produziram: os processos do Presidente, os do Secretariado-Geral da Presidência e os produzidos pelos Serviços Administrativos do Eliseu.

O caso brasileiro

No Brasil, Israel Beloch publicou o *Guia dos arquivos privados relevantes para o estudo da história política econômica no Brasil, 1822-1964* (Beloch, 1986), onde procurou localizar e inventariar não apenas os arquivos de ministros de Estado da Fazenda, como também os arquivos privados dos ex-presidentes da República.

Em 1989, Alzira Alves de Abreu, coordenadora do CPDOC⁷, (Silva, 1989) escreveu que o Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC), da Fundação Getúlio Vargas, foi convidado pela Presidência da República para participar no projecto “Memória do Governo Sarney”, que visava, entre outros objectivos, preservar, organizar e divulgar informações contidas no acervo privado do Presidente (Silva, 1989, p.7). Nos pareceres encaminhados para a Presidência, o CPDOC, a par de sugestões específicas sobre o tratamento a ser dado ao arquivo privado do Presidente Sarney, sublinhou o facto de não existir no Brasil legislação ou tradição que obrigasse ou aconselhasse os presidentes da República a colocarem à disposição da nação o seu testemunho documental. Era urgente fazer um diagnóstico da situação dos diversos arquivos presidenciais, para que se comesasse a elaborar políticas de preservação do património documental do país.

O Presidente José Sarney formou, em 16 de Julho de 1987, uma Comissão Consultiva composta por historiadores, cientistas sociais, especialistas na área da documentação e personalidades da vida cultural brasileira, para orientar a acção do governo federal no levantamento, preservação e organização dos documentos que integram o acervo privado dos presidentes da República. Posteriormente, foi criada pelo Presidente da República, em 6 de Janeiro de 1988, uma Comissão Especial, com a atribuição principal de estabelecer as prioridades no tratamento da questão. Entre as prioridades identificadas por este organismo, incluíram-se o inventário e o diagnóstico do estado de conservação de todo o conjunto documental privado dos presidentes da República, cabendo ao CPDOC a realização dessas metas no que diz respeito ao material arquivístico e bibliográfico.

A publicação do guia constituiu o primeiro passo para o debate em torno do papel dos arquivos privados como fonte para a história e os limites entre o público e o privado na vida política.

Em 2003, Eliana Mattar referiu que no Brasil, a falta de legislação federal específica não garantia a autonomia do documento como bem tutelado, o que veio a ocorrer somente em 1991, com a chamada “Lei de Arquivos” (Mattar, 2003, p.17).

Em 2004, Fernando Henrique Cardoso salientou que

“com exceção do Presidente Sarney, que teve o cuidado de preservar a memória de sua Presidência, criando uma Fundação em São Luís, no Maranhão, outros presidentes não deram a devida importância aos seus documentos. Quando não os perderam, depositaram-nos no Arquivo Nacional ou no Centro de Pesquisa Getúlio Vargas (CPDOC), no Rio de Janeiro. (...) É preciso organizar essa documentação com vista a sua utilidade para o país, sempre questionando o que se deve fazer para tornar possível a sua preservação e permitir seu acesso aos interessados” (Cardoso, 2005, p. 26).

O IFHC – Instituto Fernando Henrique Cardoso – foi inaugurado a 22 de Maio de 2004. Organização sem fins lucrativos e sem vinculação a partidos políticos, onde o conjunto de documentos preservados – Acervo do Presidente Fernando Henrique Cardoso – foi designado “acervos documentais privados de presidentes da República”, sobre os quais dispôs a Lei nº. 8.394 de 30 de Dezembro de 1991 (Ardaillon, 2005, p.10). O IFHC foi dirigido por Fernando Henrique Cardoso, por um Conselho Consultivo e por uma Directora, com regras de funcionamento previstas em estatuto.

Danielle Ardaillon colocou a questão: o que são os documentos privados de um Presidente da República em exercício?

«Não são, com certeza, os documentos administrativos oficiais, como os textos de leis, os decretos, as exposições de motivos e os relatórios, cujo destino é o Arquivo Nacional, como todos os demais documentos da administração federal. São aqueles que provêm essencialmente do Gabinete Pessoal, o qual, na gestão de Fernando Henrique Cardoso, reunia a Chefia do Gabinete, a Secretaria Particular, a Assessoria Especial e Diplomática, a Ajudância de Ordens, o Cerimonial, a Subsecretaria de Imprensa e Divulgação e o próprio Departamento de Documentação Histórica. São relatórios, agendas, roteiros de cerimónias e eventos diversos, registos sonoros, televisivos e fotográficos de audiências, discursos, notas preparatórias das viagens ao exterior, condecorações, presentes, etc., além de toda a correspondência: cartas individuais de cidadãos brasileiros e estrangeiros, “Campanhas” das mais diversas reivindicações e cumprimentos de autoridades (...) milhares de missivas (...)» (Ardaillon, 2005, p. 17).

O exercício de análise do «interesse público» e do seu alcance pode tornar-se um instrumento útil para lidar com a questão da prioridade ou supremacia entre dois direitos geralmente conflitantes: o direito à informação e o direito a uma vida privada. «É claro que todos temos direito à vida privada, mas numa democracia parte-se do princípio de que o direito à vida privada de uma pessoa pública está sujeito ao interesse público» (Villanueva, 2005, p. 95).

Considerações finais

A natureza dos arquivos dos titulares de cargos políticos é uma questão muito complexa, que transcende a arquivística e entra no domínio da política, do direito, da jurisprudência e da administração. O problema fundamental dos arquivos dos titulares de cargos políticos continua a ser o de conciliar princípios, direitos e interesses antagónicos: por um lado, os direitos individuais à propriedade privada e à privacidade, por outro, os direitos colectivos, como o interesse e o acesso públicos. A noção de documento público aparece cada vez mais

associada à de mandato, e quem detém uma parcela de autoridade pública produz documentos públicos. Por esta razão, é impossível excluir da categoria de arquivo público os arquivos dos mais altos responsáveis políticos – o Presidente da República e os membros do governo – embora a maior parte da legislação não imponha aos titulares desses arquivos a obrigatoriedade de os incorporar numa instituição pública.

Apesar de a política restringir cada vez mais a esfera puramente privada dos nossos dirigentes, tanto a legislação europeia como a norte-americana exprimem diversas preocupações comuns relativamente aos arquivos dos titulares de cargos políticos. Diversos países reconheceram a necessidade de elaborar uma doutrina coerente sobre a natureza jurídica – pública ou privada – desses arquivos. Um segundo ponto, sobre o qual convergem as legislações de vários países, consiste na preocupação de definir as categorias de documentos que integram os arquivos de políticos. Também a necessidade de regulamentar as formas de custódia e de aquisição – por incorporação, depósito ou doação – e os regimes de comunicação da documentação, têm sido objecto de diversos textos legais.

Embora em certos países como os EUA e o Canadá estes problemas tenham sido objecto de um autêntico debate nos media, a opinião pública tem uma sensibilidade diferente relativamente a estas questões, que decorre de diferentes tradições políticas e culturais de cada país. Assim, a reivindicação dos arquivos é mais afirmativa nos regimes presidencialistas, onde aparece como contrapartida das prerrogativas do Presidente. Nos regimes parlamentaristas há uma maior aceitação da pertença privada dos arquivos.

Conclui-se que não existe em Portugal legislação que torne obrigatório o ingresso dos arquivos de políticos do séc. XX em instituições públicas, e os respectivos regimes de acesso são estipulados pelos proprietários e em alguns casos pelas instituições que os recebem. Alguns desses arquivos têm sido adquiridos pelo Arquivo Nacional Torre do Tombo (ANTT), pelo Centro de Documentação 25 de Abril, pela Universidade de Coimbra ou por instituições privadas, como o caso da Fundação Mário Soares.

Os arquivos dos antigos presidentes do Conselho do regime da ditadura (1926–1974), António de Oliveira Salazar e Marcelo Caetano, foram incorporados no ANTT, no seguimento de uma decisão legislativa pontual. O decreto-lei que decidiu esse ingresso fixou igualmente que a abertura desses arquivos à consulta pública deveria acontecer depois de decorrido um prazo de 25 anos sobre a morte dos seus titulares. Realçamos a particularidade de quase todos os doadores confiarem aos centros a responsabilidade de fixar os prazos de comunicabilidade dos documentos.

Verificamos, que se a construção de um marco legal arquivístico para um país exige enorme esforço por parte do Estado e da sociedade, a sua implementação não é menos complexa. É nessa esfera de preocupações que se inserem estas reflexões: as dinâmicas, estratégias e possibilidades inerentes à decisão política – por parte das autoridades arquivísticas em consonância com outros actores sociais – de se garantir a aplicabilidade de uma legislação

arquivística. Uma legislação adequadamente concebida pode ser um poderoso instrumento a favor da gestão, uso e preservação dos arquivos. Viabilizar a legislação arquivística como parte estrutural da política arquivística nacional, regional ou local, exige um planeamento no qual sejam contemplados objectivos, formas de acção, cronogramas de execução, recursos humanos, tecnológicos, orçamentais, etc.

A experiência histórica mostra que todos os países que tiveram os recursos necessários para a viabilização das suas leis arquivísticas contaram, a médio e longo prazo, com benefícios concretos para a sua economia, um estado mais eficiente e transparente e a garantia do direito de acesso à informação e à preservação da memória por parte da sociedade.

A documentação produzida ao longo dos mandatos dos presidentes da República permite reconstituir a memória desta personalidade – contribuir para o conhecimento biográfico do homem, do político e do governante – sendo documentos de valor biográfico e historiográfico. Documentos, na sua maioria, de natureza textual e fotográfica, mas que incluem igualmente um grande número de filmes e de registos sonoros. Se entendermos o percurso da vida do Presidente como um todo, obtido através do conhecimento dos documentos que nos legou, dos livros que leu e escreveu e dos objectos que recebeu e usou, esses documentos constituem património de grande importância para a preservação da memória histórica do país, para o desenvolvimento da investigação e a disseminação do conhecimento. A documentação do Chefe de Estado constitui ainda um registo abrangente da história política e intelectual portuguesa.

Referências bibliográficas

- ARDAILLON, Danielle (2005) – Apresentação. In CAVALCANTI, Claudia (coord.) – *Documentos privados de interesse público: o acesso em questão*. São Paulo: IFHC, p. 7-22
- BELOCH, Israel (1986) – *Guia dos arquivos privados relevantes para o estudo da história política econômica do Brasil: 1822-1964*. Rio de Janeiro: IPEA
- BERMAN, Larry (1983) – Presidential libraries : how not to be a stranger in a strange land. In EDWARDS, George C. III e WAYNE, Stephen J. (eds.) – *Studying the presidency*. Knoxville: The University of Tennessee Press, p.225-256
- BROOKS, Philip C. (1962) – The Harry S. Truman Library-plans and reality. *American Archivist*, n.º 25, p. 25-37
- BRITO, Carla Marisa do Amaral Correia de (2010) – *O sistema de informação da Presidência da República Portuguesa: A documentação dos mandatos do Presidente Ramalho Eanes (1976-1986)*. Lisboa. Dissertação de Mestrado em Ciências da Documentação e Informação da Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa

- BUCH, Elizabeth Hawthorn (1955) – General legislation for presidential libraries. *American Archivist*, n.º 18, p.337– 341
- CAMARGO, Ana Maria de Almeida (1998) – O público e o privado: Contribuição para o debate em torno da caracterização de documentos e arquivos. *Arquivo: boletim histórico e informativo*, n.º 2, p. 57–64
- CANAVAGGIO, Perrine (2005) – Comentários. In CAVALCANTI, Claudia (coord.) – *Documentos privados de interesse público: o acesso em questão*. São Paulo: IFHC, p. 151–166
- CARDOSO, Fernando Henrique (2005) – Palavras de abertura. In CAVALCANTI, Claudia (coord.) – *Documentos privados de interesse público: o acesso em questão*. São Paulo: IFHC, p. 23–32
- COCHRANE, Lynn Scott (1988) – *The presidential library system: A quiescent policy subsystem*. Virginia: Faculty of the Virginia Polytechnic Institute and State University, 1998. Dissertation submitted for the degree of Doctor of Philosophy in Public Administration and Policy
- COX, Richard J. (2005) – Relações perigosas : o governo norte-americano e seus arquivos. In CAVALCANTI, Claudia (coord.) – *Documentos privados de interesse público: o acesso em questão*. São Paulo: IFHC, p. 69–90
- COX, Richard J. (2002) – America's pyramids: Presidents and their libraries. *Government Information Quarterly*, nº1, p.45–75
- FRANÇA. Archives Nationales (2007) – *Archives de la présidence de la République Valéry Giscard d'Estaing: 1974–1981*. Paris: Somogy
- GARCIA, Maria Madalena (1992) – *Arquivo Salazar: inventário e índices*. Lisboa: Estampa
- GARCIA, Maria Madalena Arruda de Moura Machado (1998) – Os documentos pessoais no espaço público. *Estudos Históricos*, n.º 21, p. 175–187.
- GOMES, Vítor (2004) – Os arquivos dos Chefes de Estado. In GASPAR, Diogo (coord.) – *Museu da Presidência da República*. Lisboa: CTT, p. 124
- GOMES, Vítor (2007) – Os arquivos de Presidentes da República portuguesa : a sua natureza e o seu âmbito. In ENCONTRO NACIONAL DE BIBLIOTECAS E ARQUIVOS : INFORMAÇÃO E DOCUMENTAÇÃO JURÍDICAS: ACESSO E PARTILHA, 2. Lisboa: Coimbra ed., p. 68.
- JONES, H. G. (1975) – Presidential libraries: is there a case for a national presidential library?. *American Archivist*, n.º 38, p. 325–328.
- LLOYD, David D. (1955) – The Harry S. Truman Library. *American Archivist*, n.º 2, pp. 99–110.
- MATTAR, Eliana (org.) (2003) – *Acesso à informação e política de arquivos*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional

- MCCOY, Donald R. (1976) – How can it became FDR's Library... and launched the Office of Presidential Libraries in the National Archives. *American Libraries*, n.º.3, p. 154–155.
- PERICÃO, Maria da Graça; FARIA, Maria Isabel (2008) – *Dicionário do livro: da escrita ao livro electrónico*. Coimbra: Almedina
- SILVA, Suely Braga da (coord.) (1989) – *Os presidentes da República: Guia dos acervos privados*. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas
- VILLANUEVA, Ernesto (2005) – Comentários. In CAVALCANTI, Claudia (coord.) – *Documentos privados de interesse público: o acesso em questão*. São Paulo: IFHC, p. 91–96
- WARNER, Robert M. (1978) – The prologue is past. *American Archivist*, n.º 1, p. 5–15.
- WILSON, Don W. (1991) – Presidential libraries : developing to maturity. *Presidential Studies Quarterly*, n.º 4, p. 771–779.
- WOLFF, Cynthia (1989) – Necessary monument's : the making of the presidential library system. *Government Publications Review*, n.º 1, p. 47–62.

Notas

¹ A autora opta por escrever na ortografia anterior ao Acordo Ortográfico de 1990.

² Lei n. 52-A/2005, de 10 de Outubro.

³ Presidential Library System.

⁴ A resignação de Nixon – com a confiscação imediata dos seus documentos de arquivo – e a revisão do *Presidential Libraries Act (1986)*; a crítica do Congresso aos custos excessivos e à grandiosidade das novas bibliotecas. O sistema baseou-se numa responsabilidade partilhada: governo federal, Estado, governos locais e sector privado.

⁵ Professor na Universidade de Pittsburgh e autoridade em gestão de arquivos.

⁶ Nota n.º 3835 de 8 de Março de 1993, relativa aos arquivos, *Bulletin officiel des services du premier ministre*, 25/mar/1993.

⁷ Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil.