
Alguns Problemas dos Arquivos de Titulares de Cargos Políticos

MARIA MADALENA MOURA MACHADO GARCIA

Instituto da Biblioteca Nacional e do Livro

CONHECIDAS as ideias que existem entre nós acerca do regime geral dos arquivos e do património arquivístico, urge iniciar uma reflexão sobre sectores específicos desse património, que pela sua complexidade e relevância carecem de adequadas medidas legislativas e de política arquivística. Com esta preocupação se procura analisar algumas questões suscitadas pelos arquivos dos políticos com maior responsabilidade na condução dos assuntos do Estado e se aborda a forma como estes problemas foram equacionados noutros países.

Não é habitual assistir-se à entrega, a um arquivo público, da documentação que diz directamente respeito a um governante, quando este cessa funções. O argumento invocado é o facto da entrega não ser obrigatória, pela ausência de alusões

explícitas nos textos legais. As causas desta situação resultam do carácter político e confidencial desses documentos. A dificuldade advém ainda da dupla qualidade dos governantes, simultaneamente autoridades políticas e autoridades administrativas, sendo certo que em matéria de arquivos as considerações políticas predominam sobre as exigências da Administração.

Mesmo em circunstâncias politicamente estáveis, não é comum que a tomada de posse de um cargo governativo seja acompanhada pela transmissão, pelo antecessor ao novo titular, da informação relevante do arquivo, de forma a facilitar a continuidade das funções governativas. A saída e a instalação de um governante processa-se quase sempre de forma repentina, quando não tumultuosa. Em cada alteração

governativa assiste-se a perturbações nos arquivos, que, ou acompanham os titulares cessantes ou são parcialmente destruídos. O medo de deixar atrás de si documentos comprometedores, a falta de tempo ou o desejo de escrever hipotéticas memórias justificam tais atitudes.

Não é habitual assistir-se à entrega, a um arquivo público, da documentação que diz directamente respeito a um governante, quando este cessa funções. O argumento invocado é o facto da entrega não ser obrigatória, pela ausência de alusões explícitas nos textos legais

Durante muito tempo foi seguida a prática dos governantes disporem livremente dos seus arquivos. Esta tendência para a apropriação dos documentos produzidos e recebidos no exercício de funções oficiais resulta sempre duma indefinição entre documentos públicos e documentos privados. O esclarecimento da natureza jurídica desses documentos é, por conseguinte, uma prioridade, porquanto só de um claro entendimento jurídico destas questões se poderão assumir responsabilidades arquivísticas, no plano teórico e na prática.

Hoje as democracias exigem transparência na vida pública e um número crescente de países reivindica o direito à informação. Neste

contexto, a noção de documento público é indissociável da de mandato. Parece óbvio que quem detém uma parcela de autoridade pública por mandato eleitoral, produz papéis públicos.

Contudo o poder decisório não se confina aos titulares de cargos políticos. A institucionalização dos Gabinetes é um fenómeno recente, que ilustra a importância que estes ocupam no sistema das decisões políticas. À margem dos Gabinetes estão diversos agentes contratuais do Estado — consultores, colaboradores oficiosos ou grupos de pressão — com acesso privilegiado e directo aos responsáveis políticos. Também estes são detentores de documentos públicos, que consignam decisões produzidas no topo da hierarquia administrativa e política.

Os mais recentes projectos de diplomas produzidos entre nós consideram um arquivo «público, quando reunido por uma entidade pública». É impossível excluir desta categoria os arquivos do presidente da República e dos membros do Governo, embora aqueles projectos não imponham aos titulares dos arquivos públicos a obrigatoriedade de os incorporar numa instituição pública.

Também inúmeros diplomas de outros países dão uma definição de arquivo público que abrange a documentação dos mais altos responsáveis políticos.

Relativamente aos arquivos presidenciais e governamentais as legis-

lações europeias e norte-americanas manifestam as seguintes preocupações comuns:

- Necessidade de elaborar uma doutrina coerente sobre a natureza jurídica — pública ou privada — desses arquivos;
- Necessidade de definir as categorias de documentos que integram esses arquivos;
- Necessidade de regulamentar as formas de aquisição — incorporação, depósito, doação —, bem como os regimes de comunicação dessa documentação.

Em países como os Estados Unidos da América, o Canadá e Israel estes problemas foram objecto de um autêntico debate público.

O esclarecimento da natureza jurídica desses documentos é, por conseguinte, uma prioridade, porquanto só de um claro entendimento jurídico destas questões se poderão assumir responsabilidades arquivísticas, no plano teórico e na prática.

Durante mais de um século e meio os arquivos do presidente dos Estados Unidos da América foram considerados sua propriedade pessoal.

O presidente Roosevelt criou a primeira fundação presidencial destinada a conservar os seus arquivos e

os dos seus colaboradores, sendo o exemplo seguido pelos presidentes que lhe sucederam.

A partir do caso Watergate, o princípio da pertença privada dos papéis presidenciais foi posto em causa. O facto do presidente Nixon ter tentado subtrair registos magnéticos aos juízes federais e procurado destruí-los, sem que nenhum instrumento legal se lhe pudesse opôr, escandalizou os meios parlamentares e a imprensa americana. O direito de propriedade do presidente sobre os seus arquivos foi denunciado como uma prerrogativa fundada na tradição e não na lei, e, como tal, contestada num Estado moderno. O Congresso votou uma lei, em Dezembro de 1974, que nacionalizou os arquivos da Administração Nixon, transferidos para os Arquivos Nacionais em 1976. Uma comissão nacional de estudo dos arquivos e documentos das autoridades federais recomendou que fossem considerados documentos públicos não somente os arquivos do presidente, mas também os dos membros do Congresso e dos juízes federais. Foram invocados como argumentos a necessidade de assegurar a continuidade dos assuntos governativos, a necessidade de dispôr de fontes muito completas para escrever a história nacional e ainda a necessidade de permitir ao cidadão o controlo, *a posteriori*, da condução dos assuntos públicos.

Também em 1977 o tribunal do distrito federal considerou documen-

tos públicos as transcrições das conversas telefónicas de Henry Kissinger, efectuadas quando da sua passagem pelo Departamento de Estado.

A nova jurisprudência, sustentada por um amplo movimento de opinião, desenvolvido pelos *media*, levou a votar o *Presidential Records Act*, de 14 de Agosto de 1978. Por esta lei, os arquivos dos presidentes dos Estados Unidos da América passaram a ser — a partir da data da entrada em funções do presidente Reagan, em 20 de Janeiro de 1981 — documentos de natureza pública, pertencentes à nação americana. A lei distingue as fundações presidenciais dos arquivos pessoais. Aquelas integram arquivos criados ou recebidos pelo presidente e pelos colaboradores que o assistiam no exercício das suas funções oficiais, sendo considerados arquivos pessoais os documentos sem relação com a condução dos assuntos governativos.

As fundações presidenciais são propriedade do Governo federal, que estão sob a tutela administrativa e científica dos Arquivos Nacionais dos Estados Unidos da América.

Este sistema funciona tanto melhor porquanto os processos são organizados, desde a sua criação na Casa Branca, na perspectiva da sua ulterior transferência para uma fundação presidencial.

No Canadá, desde 1951 que foi posto em causa o princípio de os antigos ministros poderem dispôr livremente dos seus arquivos.

Legislação recente distingue quatro categorias de documentos nos arquivos do executivo: os documentos provenientes de instituições federais, os documentos ministeriais, os documentos pessoais ou políticos e a documentação dos Gabinetes.

A transferência dos documentos ministeriais — relativos à qualidade de ministro — é feita directamente para os Arquivos Nacionais, logo que o membro do executivo cessa funções. A comunicação destes documentos é feita mediante acordo entre o ministro cessante e os Arquivos Nacionais. A legislação canadiana institucionalizou esta prática contratual, que tem provado a sua eficácia.

Os mais recentes projectos de diplomas produzidos entre nós consideram um arquivo «público, quando reunido por uma entidade pública». É impossível excluir desta categoria os arquivos do presidente da República e dos membros do Governo.

Os documentos pessoais ou políticos, mesmo depois de terminado o mandato, mantêm-se propriedade do ministro, ao qual compete decidir sobre o seu destino — depósito ou doação aos Arquivos Nacionais.

As restantes categorias de documentos — das instituições federais e dos Gabinetes — regem-se pelas disposições legais gerais relativas aos

Arquivos Nacionais (1987), ao acesso à informação (1983) e à protecção de dados pessoais (1983).

Em Israel, uma lei de 1955 consi-gnou a natureza pública dos arqui-vos do executivo. Mas foi só depois da venda em leilão, em 1981, de o manuscrito de um discurso de Mena-hem Begin, que os Arquivos Nacio-nais chamaram a atenção do pri-meiro ministro para a confusão entre documentos públicos e privados. Em 1984, foi solicitada, aos ministros no activo e aos cessantes, a declaração dos seus documentos pessoais e dos seus arquivos de função, devendo estes últimos ser enviados para os Arquivos Nacionais.

Uma lei de 1986 estabeleceu medi-das específicas para a conservação dos arquivos dos presidentes e dos primeiros ministros e procurou ainda evitar a proliferação de fundações inspiradas no modelo americano.

Em Espanha, a lei de 25 de Junho de 1985 sobre o património histórico prevê que os documentos produ-zidos por uma autoridade pública integrem o património documental espanhol. Constan ainda desse patri-mónio a documentação, com mais de 40 e de 100 anos, proveniente respec-tivamente de associações políticas ou de indivíduos.

Entre as diversas regiões de Espa-nha apenas a Catalunha dispõe de uma lei — de 5 de Junho de 1989 — que obriga os altos funcionários a entregarem os seus arquivos quando cessam funções, podendo as autori-

dades administrativas usar os meios necessários à incorporação, no caso de não cumprimento da lei.

Embora sem disporem de meca-nismos legais tão precisos e directos, cada vez maior número de países procura alterar a tradição dos diri-gentes disporem livremente dos seus arquivos, através de regulamentos que façam a distinção clara entre arquivos públicos — controlados pelo organismo de origem e pelos Arquivos Nacionais — e os papéis pessoais — da responsabilidade do titular de um cargo.

A partir do caso Watergate, o princípio da pertença privada dos papéis presidenciais foi posto em causa.

A solução posta em prática em França assume claramente que os arquivos envolvem problemas políti-cos, para além de questões técnicas, de natureza jurídica ou arquivística.

Uma vez que a natureza pública dos arquivos presidenciais e gover-namentais já não é contestada, trata-se de garantir a conveniente aplica-ção prática desse princípio.

De facto a existência de textos legais coercivos leva à autocensura, isto é, ao desejo do responsável polí-tico querer proteger as suas fontes de informação. Nestas circunstâncias foi aceite um procedimento que satisfaz simultaneamente as exigências do político e os imperativos da História.

A experiência demonstrara que as remessas de arquivos do poder executivo para os Arquivos Nacionais, quando efectuadas sem restrições de comunicação, contêm sempre documentação menos relevante do que as remessas realizadas com restrições de comunicação, decorrentes de contratos de depósito de natureza privada.

A nova fórmula empírica, estabelecida para os arquivos presidenciais e governamentais foi designada por protocolo de remessa. Este pressupõe uma distinção clara entre arquivos de função e papéis pessoais.

No Canadá, desde 1951 que foi posto em causa o princípio de os antigos ministros poderem dispôr livremente dos seus arquivos.

A comunicação dos arquivos de função é feita de acordo com os prazos fixados na lei geral relativa aos arquivos públicos — 60 anos para os arquivos do presidente da República e primeiro ministro —, sendo a eventual comunicação prematura submetida à autorização do titular, ao qual a lei garante um permanente direito de acesso.

O protocolo de remessa é uma privatização temporária, uma vez que à data da expiração dos prazos legais os arquivos se tornam propriedade do Estado. O reconheci-

mento da pertença pública dos arquivos é diferido no tempo. O protocolo funciona assim como uma fórmula de remessa personalizada, adaptada a uma instituição personalizada. Trata-se, por conseguinte, de conciliar uma pertença pública implícita com um meio de assegurar a sua protecção contra a consulta antecipada.

A tradição administrativa da Grã-Bretanha dispõe de regras consuetudinárias cuja observância estrita cria condições favoráveis a que os antigos governantes deixem os seus arquivos quando cessam funções — por um lado, a presença no Ministério do «*permanent secretary*», alto funcionário que detém os processos e que garante a continuidade administrativa, com poderes para impedir a comunicação dos arquivos a um ministro que não seja da mesma cor política do seu antecessor, e por outro lado, a garantia que um antigo ministro tem de aceder livremente aos processos do período em que exerceu funções.

A confidencialidade da informação que circula entre ministros e altos funcionários é uma componente essencial do sistema governamental britânico.

Na Grã-Bretanha são sobretudo as universidades frequentadas pelos ministros que recolhem os seus arquivos.

Na Alemanha, o presidente da República, o chanceler e os ministros estão autorizados, quando cessam funções, a levar consigo os seus

documentos pessoais, mesmo que tratem de questões de Estado. Mas os seus colaboradores, enquanto funcionários públicos, devem restituir os documentos pessoais susceptíveis de tratarem de questões públicas.

Em Espanha, a lei de 25 de Junho de 1985 sobre o património histórico prevê que os documentos produzidos por uma autoridade pública integrem o património documental espanhol.

Diversas fundações, criadas com o principal objectivo de assegurar a conservação dos arquivos dos políticos, recolhem e tratam os arquivos pessoais da maior parte daqueles responsáveis — presidentes da República, chanceleres, ministros e parlamentares — embora alguns preferiram depositá-los nos Arquivos Federais.

Na Itália são também fundações, subsidiadas pelo Estado, que conservam os arquivos dos partidos políticos e dos seus dirigentes.

Teoricamente a entrega de arquivos políticos a uma fundação comporta riscos de politização da gestão e do acesso.

Nos regimes parlamentaristas nórdicos, onde o Primeiro Ministro é ao mesmo tempo o presidente do partido no poder, os seus arquivos são geralmente conservados nas sedes dos partidos.

A opinião pública tem uma sensibilidade variável as estas questões, que decorre das diferentes tradições políticas e culturais de cada país. Assim, a reivindicação dos arquivos é mais afirmativa nos regimes presidencialistas, onde aparece como uma contrapartida das prerrogativas do presidente. Nos regimes parlamentaristas há uma maior aceitação do princípio da pertença privada dos arquivos.

Além disso o problema coloca-se em termos diferentes nos países que não têm institucionalizados os Gabinetes ministeriais e por isso não sentem os efeitos centrífugos que estes geram em matéria de arquivos. O facto dos membros do Governo trabalharem directamente com os serviços administrativos — como na Grã-Bretanha — facilita muito a definição das categorias de documentos que integram os seus arquivos e a boa organização dos processos.

Uma última questão diz respeito à função dos arquivistas nos arquivos presidenciais e governamentais contemporâneos. Em países como os Estados Unidos da América e o Canadá os arquivistas são responsáveis pela gestão desses arquivos desde a sua criação. Na maior parte dos países europeus os arquivistas intervêm apenas na documentação de interesse histórico, incumbindo às instâncias de origem — Presidência da República ou Ministérios — a gestão dos respectivos arquivos correntes.

É muito importante que o arquivista interfira atempadamente nos arquivos presidenciais e governamentais, desde a fase de arquivo corrente. A conveniente gestão desses arquivos, que integram diversas categorias de documentos, pressupõe a observância de regras arquivísticas básicas — princípios da proveniência e do respeito pela ordem original — e a concepção de um sistema de classificação eficaz, que torne a avaliação, a seleção, a elimi-

nação, a conservação e o acesso, etapas de um processo coerente e efetivo.

Em conclusão, ao arquivista compete ponderar sobre os aspectos políticos, jurídicos e técnicos que os arquivos presidenciais e governamentais encerram.

E é uma prova de maturidade política que os governantes, ao submeterem-se à vontade dos eleitores, não procurem eximir-se ao juízo da História.