

Os arquivos com instrumento de controlo democrático

Cláudia Castelo

Divisão de Gestão de Arquivos

Câmara Municipal de Lisboa

1100-209 Lisboa

Tel.: 218411178

E-mail: claudia.castelo@cm-lisboa.pt

RESUMO

Portugal viveu durante 48 anos sob uma ditadura que suprimiu os direitos políticos básicos dos cidadãos. Durante o período do Estado Novo, os portugueses estiveram, de facto, arredados da escolha e da definição das políticas públicas e do escrutínio da acção governativa. Depois da instauração da Democracia e, sobretudo, após a adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia (1986) surgiu a preocupação de estabelecer mecanismos de controlo e de «public accountability» da acção dos representantes eleitos para os órgãos de soberania, governos regionais e autarquias locais. A obrigação de «prestar contas» à sociedade resulta do princípio da responsabilidade e da autoridade partilhadas.

Porém, no dealbar do século XXI, verifica-se que no nosso país continua a existir um enorme fosso entre os quadros legais, entretanto ‘europeizados’, e as práticas concretas. Nesta comunicação discute-se o papel dos arquivos (instituições e profissionais) no reforço dos mecanismos de fiscalização da acção político-administrativa por parte da sociedade civil. Os arquivistas e os arquivos públicos visam uma eficaz gestão da informação no seio das organizações onde se inserem e/ou a salvaguarda e divulgação da memória organizacional e social (no caso dos arquivos definitivos). O que está subjacente a esta actividade é a prossecução do bem público, incluindo a incumbência de contribuir para a construção duma memória histórica plural e sustentada. Encontram-se ao serviço dos cidadãos e do bem comum e nunca ao serviço de interesses particulares. Os arquivistas portugueses têm reflectido pouco sobre estes aspectos da sua missão e ainda não se impuseram como agentes pró-activos da imparcialidade e da transparência na Administração Pública, numa perspectiva de reforço da democracia participada e participativa. Para reflexão e debate, analisam-se alguns casos concretos observados na Câmara Municipal de Lisboa. Propõem-se medidas para a assunção de uma postura ética.

PALAVRAS-CHAVE: arquivos e democracia, arquivista, ética profissional, direito à informação, serviço público

INTRODUÇÃO

Nesta comunicação pretende-se reflectir sobre o papel dos arquivos e dos arquivistas portugueses no fortalecimento da democracia participada e participativa. Interessa-nos revisitar a dimensão deontológica da profissão e perceber em que medida o passado autoritário do nosso país ainda ecoa na forma como os arquivos e

arquivistas se posicionam face aos cidadãos e à liberdade de acesso à informação. Para o efeito, começamos por enquadrar esta problemática em termos históricos, sobretudo atentando ao relacionamento entre o Estado e a sociedade, antes e depois do 25 de Abril de 1974. A análise da actual situação permitir-nos-á detectar os constrangimentos e estrangulamentos que persistem na cultura política e administrativa das organizações públicas, que impedem que uma moldura jurídica avançada e progressista tenha efeitos sobre práticas e rotinas sociais fortemente conservadoras. De seguida, destacam-se situações que se têm configurado como ameaças ao livre acesso à informação produzida no âmbito do exercício de funções públicas: a consignação de serviços públicos a empresas públicas e ao sector privado. Apresentam-se alguns exemplos observados na Câmara Municipal de Lisboa. Finalmente, propomos a assunção de uma postura ética, para que os arquivos e os arquivistas possam efectivamente funcionar como instrumentos de controlo democrático e, assim, garantirem a confiança dos cidadãos.

ARQUIVOS E PODER POLÍTICO

Os arquivos são lugares, processos e artefactos socialmente construídos. Ao contrário dum mito muito vulgarizado, os arquivistas não são guardiães imparciais e passivos da verdade contida nos documentos. Estes, por seu turno, também não são objectivos e neutros. Podem ser instrumentos de hegemonia e podem ser instrumentos de resistência [1]; de opressão e de liberdade; de poder e de contrapoder. Como sustenta o Professor de Arquivística da Universidade de Amesterdão, Eric Ketellar, “The archives have a two-fold power: being evidence of oppression and containing evidence required to gain freedom, evidence of wrong-doing and evidence for undoing the wrong” [2]. Os mesmos arquivos que serviram regimes autoritários ou totalitários podem servir propósitos democráticos, como sejam a reparação de injustiças e a restituição de direitos violados. Nas transições políticas para a democracia, os arquivos jogam um papel decisivo: conservam, tratam e comunicam a prova documental das acções (arbitrárias) do passado e conservam, tratam e comunicam a prova documental de acções (escrutináveis) do presente.

O caso português: entre a ditadura e a democracia

Na sequência do golpe militar de 28 de Maio de 1926, a República Portuguesa, instaurada em 1910, foi destituída. À Ditadura Militar, seguiu-se o Estado Novo, que se prolongou de 1933 até 1974. Durante 48 anos, não houve liberdade de expressão e de associação; os partidos políticos (à excepção da União Nacional, partido único

oficial) e os sindicatos livres foram proibidos; foram criados mecanismos de vigilância e controlo e repressão dos cidadãos que ousassem pensar ou lutar por um modelo político e social diferente; disseminou-se o medo por toda a sociedade portuguesa.

Num estudo muito esclarecedor sobre a ‘paisagem’ portuguesa no que respeita à responsabilização pública do Governo e da Administração Pública perante a sociedade civil [3], escarpeliza-se o nosso passado de secretismo, opacidade e autoritarismo. O Estado Novo não promoveu a separação dos poderes executivo, legislativo e judicial; ao invés, colocou os dois últimos sob a dependência do primeiro. Aqueles davam cobertura às arbitrariedades do regime e legitimavam as violações dos mais elementares direitos dos cidadãos, nomeadamente o direito de informar e de ser informado. Além disso, a censura impunha que os meios de comunicação social e os produtores culturais (que nas democracias podem funcionar como instrumentos de contrapoder) prestassem contas não aos seus públicos mas ao poder político. De facto, assistiu-se a uma inversão daquilo que hoje se define como transparência e responsabilização do Estado perante a sociedade: os cidadãos tinham de prestar contas ao Estado pelas suas ideias, afirmações e comportamentos; ao invés, o Estado, as suas instituições e funcionários estavam isentos de qualquer espécie de escrutínio público: não tinham que prestar contas publicamente pelas suas decisões e acções, nem tinham que responder judicialmente pela violação dos direitos dos cidadãos e das próprias leis existentes. No aparelho do Estado, a prestação de contas era apenas interna e hierárquica, não havendo órgãos externos e independentes de supervisão.

O Estado Novo, como qualquer outro regime político, produziu arquivos que reflectiam a sua própria natureza: autoritária, centralista, colonialista e repressiva. Entre esses arquivos destaca-se o da polícia política, criada em 1933, sob a denominação de Polícia de Vigilância e Defesa do Estado (a partir de 1945, Polícia Internacional de Defesa do Estado, e Direcção Geral de Segurança, já no marcelismo). Aí se registou e classificou cada um dos reais ou potenciais opositores à «situação» política, com base num ignóbil sistema de informação, delação, calúnia e discriminação negativa. A informação acumulada e recuperada naquele arquivo servia para legitimar a vigilância, a perseguição, a detenção, a tortura, a condenação e o enclausuramento dos opositores ao regime.

O golpe militar de 25 de Abril de 1974, que depôs a ditadura, foi seguido por um período de intensa mobilização popular e de mudança política e social. No período revolucionário experimentaram-se diversas formas de participação democrática de base (por exemplo, as comissões de trabalhadores e as comissões de moradores), que preconizavam uma prestação de contas ao povo e às assembleias populares e a preponderância de tomadas de decisão de baixo para cima [4]. A Constituição da República Portuguesa de 1976 definiu o sistema político português como democrático, parlamentar e pluralista. Os órgãos do poder executivo e legislativo passaram a ser eleitos livremente pelo povo e o poder judicial tornou-se independente face ao poder

político. Assistiu-se a um reforço do poder local [5]. Embora o texto constitucional de 1976 fizesse referência tanto à democracia participativa como à democracia representativa, as subsequentes revisões constitucionais subordinaram a primeira aos processos deliberativos da segunda. Na vigência do regime democrático foram criados órgãos de supervisão interna do sistema político e do sistema judicial que funcionam como garantes do império da lei nas diferentes áreas da sociedade portuguesa. Entre esses órgãos encontram-se o Provedor de Justiça, a Comissão Nacional de Eleições, o Procurador-Geral da República, o Banco de Portugal, a Alta Autoridade para a Comunicação Social, a Comissão Nacional de Protecção de Dados, a Comissão para o Acesso aos Documentos Administrativos (CADA), de que falaremos adiante.

Nos anos de «normalização» da democracia parlamentar em Portugal (1976-1985) houve um refluxo das experiências de democracia participativa e das exigências de controlo democrático da acção política e administrativa. Depois da adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia, em 1986, houve uma preocupação crescente com a transparência e a responsabilidade dos representantes eleitos (para os órgãos de soberania, governos regionais e municípios) e da Administração Pública (central, regional e local) face aos eleitores/administrados. No entanto, essa preocupação apenas reflectia a necessidade de transpor directivas comunitárias para a legislação nacional. Nos últimos 20 anos foram vertidos para o nosso enquadramento jurídico os princípios da Administração e do Governo abertos. Em teoria, esses princípios permitem aos cidadãos participar mais proximamente no processo de decisão e garantem que a máquina do Estado goza de maior legitimidade, é mais efectiva e responsável perante a sociedade civil.

Embora nos últimos anos tenha sido promulgada em Portugal legislação sobre o livre acesso aos documentos administrativos, sobre transparência e responsabilização da Administração Pública, nota-se ainda a persistência de velhos hábitos de prepotência e sonegação da informação na relação do Estado com os cidadãos, bem como de preconceito e desconfiança *a priori* sobre os legítimos usos que serão dados à informação recolhida pelos cidadãos a partir dos documentos consultados.

DIREITO PROGRESSISTA/PRÁTICAS RESILIENTES

No artigo 37.º (Liberdade de expressão e informação) da Constituição da República Portuguesa (CRP) está expressamente consignado que “todos têm o direito de exprimir e divulgar livremente o seu pensamento pela palavra, pela imagem ou por qualquer outro meio, bem como o direito de informar, de se informar e de ser informados, sem impedimentos nem discriminações” (sublinhado nosso). Acresce que “o exercício destes direitos não pode ser impedido ou limitado por qualquer tipo ou forma de censura”. A CRP de 1976 reconhecia aos cidadãos directamente interessados em qualquer procedimento administrativo o direito de serem informados pela Administração acerca do seu andamento e da sua decisão (artigo 269.º). Na revisão de 1982, foi-lhes igualmente reconhecido o direito de participarem na formação das decisões ou deliberações que lhes

dissemem respeito (cf. n.º 4 do artigo 267.º). A revisão de 1989 aditou ao artigo 268.º um novo parágrafo (n.º 2), consagrando o direito dos cidadãos acederem aos arquivos administrativos, sem prejuízo do disposto na lei em matérias relativas à segurança interna e externa do Estado, à investigação criminal e à intimidade das pessoas. A LADA – Lei de Acesso aos Documentos Administrativos (lei n.º 65/93, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pela lei n.º 8/95, de 29 de Março, e pela lei n.º 94/99, de 16 de Julho) – desenvolveu e regulou o direito geral de acesso dos cidadãos aos documentos administrativos. À luz deste diploma, os documentos administrativos são todos os documentos produzidos, recebidos ou acumulados pelos órgãos do Estado e das Regiões Autónomas que exerçam funções administrativas; pelos institutos públicos e pelas associações públicas; pelas autarquias locais, suas associações e federações; e por outras entidades no exercício de poderes de autoridade. Este direito é reconhecido a todos os cidadãos, sem que tenham que invocar interesse pessoal e directo [6]. A única excepção diz respeito aos documentos nominativos que contêm dados pessoais. O direito de acesso aos documentos administrativos apenas é limitado quando estão em causa matérias sob segredo de justiça ou informações susceptíveis de pôr em perigo ou prejudicar a segurança interna e externa do Estado.

No próprio articulado da LADA previu-se a criação da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA), à qual caberia zelar pelo cumprimento da lei. A CADA é uma entidade pública independente que funciona junto da Assembleia da República. Das suas competências destacam-se: apreciar as queixas que lhe forem dirigidas ao abrigo da LADA e emitir pareceres sobre o acesso a documentos nominativos.

Em suma, na moldura jurídica nacional todos os cidadãos têm o direito de escrutinar a acção da Administração Pública, o que inclui conhecer as decisões políticas e administrativas (bem como os processos de tomada de decisão) e fiscalizar o modo como são gastos os dinheiros públicos (impostos e outras receitas). Porém, só muito lentamente e com enormes resistências se está a passar de uma atitude de fechamento e secretismo para uma prática de abertura dos arquivos administrativos ao público. Após 12 anos de vigência da LADA e 10 anos de actividade da CADA, há ainda muito trabalho a fazer: a Administração Pública, apesar de, regra geral, conhecer o seu dever de facultar o acesso aos documentos que resultam da sua actividade, mantém-se, em grande medida, relutante em submeter-se ao controlo dos cidadãos, reproduzindo antigas práticas autoritárias [7]; por seu turno, a maioria dos cidadãos desconhece o direito de acesso aos documentos administrativos ou a forma de exercer ou fazer prevalecer esse direito.

Os arquivistas e outros responsáveis dos arquivos portugueses também se têm mostrado renitentes à mudança. Mesmo nos casos em que não criam obstáculos directos ao acesso adoptam uma atitude de subserviência ou excesso de zelo relativamente à tutela, como se não

tivessem deveres sobrevenientes para com os cidadãos. Regra geral, os arquivistas estão completamente arredados da fase de produção dos documentos e não são chamados a intervir na definição do sistema arquivístico corrente. Logo, carecem também eles de informação sobre os processos de negócio vigentes e os documentos activos. Face ao desinteresse e incúria das administrações produtoras mantêm uma postura passiva perante grandes quantidades de documentação administrativa semi-activa e inactiva, a qual se acumula sem quaisquer instrumentos de descrição e recuperação. Além disso, não assumem a responsabilidade de publicitar a existência de informação/documentação de interesse público fora dos arquivos definitivos.

ARQUIVOS E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Os arquivos são uma área estratégica para a reforma do Estado e da Administração Pública e para a promoção da sociedade da informação e do conhecimento. A reforma do Estado passa por medidas tendentes a agilizar procedimentos, reduzir a burocracia, estabelecer uma eficaz, eficiente e transparente gestão da informação dentro e entre os organismos públicos e entre estes e os cidadãos e as empresas. Nesse sentido, é indispensável que se apliquem princípios básicos de gestão de arquivos logo na fase inicial da produção dos documentos. Só assim se pode limitar a redundância e o desperdício e estabelecer circuitos documentais e de informação mais racionais. A administração pública portuguesa tem que apostar numa gestão integrada de sistemas de arquivo e numa classificação e avaliação precoces dos documentos. Não basta promulgar portarias de avaliação, selecção e eliminação dos documentos; urge aplicá-las, cumprir prazos de conservação e impedir a acumulação descontrolada de documentação com valor definitivo, em depósitos degradados e fechados ao público.

Desde a publicação em 2003, de um lúcido e pertinente diagnóstico aos arquivos intermédios da Administração Pública Central do Estado [8], quase nada foi feito para alterar, de facto, aquela situação. Onde estão os relatórios de avaliação daquelas massas documentais acumuladas? Onde estão os inventários da documentação com valor permanente [9]? Onde e em que condições se pode proceder à consulta? Foram criados serviços de arquivo onde não os havia? Que meios humanos foram atribuídos à área dos arquivos? Tantas perguntas sem resposta. Ademais, não há nenhuma garantia de que a base de dados então construída esteja a ser actualizada e se encontre acessível ao público.

A actual direcção do Instituto dos Arquivos Nacionais/Torre do Tombo (IAN/TT) pretende contrariar o modelo custodial centrado no Ministério da Cultura e favorável à incorporação indiscriminada de toda a documentação de conservação permanente produzida pelos serviços do Estado e empresas públicas no arquivo nacional [10]. Porém, se a Presidência do Conselho de Ministros não mostrar, de forma inequívoca, vontade de apoiar a nova política nacional de arquivos (de responsabilidade partilhada entre as administrações produtoras e organismos do sector cultural), a mudança de paradigma, por si só, não trará quaisquer resultados.

Para que as secretarias-gerais possam cumprir a sua função de arquivo ao longo de todo o ciclo de vida dos documentos [11], é necessário que desenvolvam, na prática, verdadeiros sistemas de gestão integrada de arquivo. Convém que o façam numa perspectiva de desburocratização, racionalização e abertura, desejavelmente sob a supervisão interministerial da Unidade de Coordenação para a Modernização Administrativa (UCMA). É igualmente indispensável que cada ministério assuma a preservação e gestão dos respectivos fundos históricos, dotando as secretarias-gerais com técnicos especializados, meios tecnológicos adequados e instalações de arquivo condignas, sob a coordenação técnica do IAN/TT.

Revelando um enorme sentido de oportunidade e de responsabilidade, na sequência da apresentação do PRACE (Programa para a Reforma da Administração Central do Estado), o IAN/TT elaborou orientações para a gestão de documentos de arquivo no contexto duma reestruturação da Administração Pública Central do Estado [12]. Através desse documento, o IAN/TT empenhou-se em divulgar “um conjunto de boas práticas no domínio da gestão de documentos, que permita tornar acessíveis os arquivos, enquanto repositórios de informação e conhecimento da Administração Pública”. Procurou ainda debater com os dirigentes e arquivistas da Administração Pública as propostas avançadas e sensibilizá-los para a necessidade do Estado salvaguardar “a memória do funcionamento e da actividade dos organismos que serão extintos, criando meios que garantam [...] os direitos dos cidadãos e o desenvolvimento da investigação retrospectiva que venha a ser desenvolvida por essas entidades” [13].

Entre as situações previstas no documento há uma de particular relevância: a defesa da continuidade do direito de acesso aos documentos que evidenciem a prossecução de actividades públicas em contextos de privatização de serviços ou funções do Estado. Nas orientações do IAN/TT preconiza-se a transferência dos documentos em fase activa para a entidade privada e a manutenção da documentação semi-activa e inactiva no organismo público em que a função foi extinta. Tal está em consonância com uma resolução do Conselho Superior de Arquivos sobre privatizações e património arquivístico [14]. Porém, lamentavelmente, não se recomenda a criação de mecanismos que imponham a continuidade do acesso público aos documentos incorporados na entidade privada nem aos documentos que essa entidade irá produzir e acumular doravante, no exercício de funções públicas. Ora, sempre que o Estado, por sua iniciativa, privatiza funções públicas deveria assegurar a continuidade do direito de acesso aos documentos que resultam dessas actividades, sob pena de se criarem zonas de opacidade e desresponsabilização na gestão da coisa pública. Já na década de 1990, a arquivista australiana Livia Iacovino denunciava a ameaça a uma prestação de contas democrática («democratic accountability») resultante da privatização de serviços públicos no seu país. Sem pôr em causa a custódia dos documentos produzidos por entidades privadas no exercício de funções públicas, em nome do interesse público importa debater a continuidade do acesso à informação que encerram.

“Perhaps the current definition of a public record should be more closely tied to a legal concept of public interest than to that of public property. Activities in society which are in the public interest will be provided by a range of entities of varying legal status. How can we ensure that these entities are accountable to the public for their activities and provide public access to their records?” [15]. A resposta reside na vontade política de impor parâmetros de abertura e transparência aos organismos privados que cumprem funções públicas.

Os arquivos da CML

Na CML, como na esmagadora maioria dos órgãos da Administração Pública Central, Regional e Local, ainda não foi instituído um sistema de gestão integrada de arquivos. Até muito recentemente, os arquivistas da CML nunca tinham sido chamados a participar na definição da produção documental e dos circuitos documentais em fase corrente [16]. A Divisão de Gestão de Arquivos (DGA) não dispõe de informação sobre a documentação activa produzida pelos diversos serviços da Câmara; e não controla a esmagadora maioria da documentação semi-activa e inactiva acumulada em armazéns dos diversos serviços, espalhados pela cidade. Isto significa que também não dispõe de instrumentos básicos de recuperação que possa disponibilizar aos cidadãos. Devido à inexistência dum espaço físico adequado à realização plena da sua missão (guardar, tratar e comunicar os documentos), o Arquivo Municipal de Lisboa (AML) também não tem incorporado as massas documentais acumuladas. Nos serviços não se tem feito, de forma sistemática, continuada e acompanhada pelos técnicos da DGA, a avaliação, selecção e eliminação dos documentos.

Mesmo no respeitante à documentação à sua guarda, o AML nem sempre tem funcionado como garante e facilitador do direito de acesso à informação. Em Outubro de 2006 passaram 4 anos sobre o encerramento das instalações do AML no Alto da Eira. A documentação ali instalada (a maioria com valor permanente) está, desde então, inacessível ao público. Perante esta situação, gravosa e sem fim à vista, impõe-se uma pergunta: a quem/para que serve um arquivo fechado? Certamente não serve a instituição que o produziu, nem a comunidade envolvente, nem as gerações futuras. Os especialistas canadianos Schwartz e Cook alertam-nos para a relevância insubstituível dos arquivos enquanto elo de preservação da memória das sociedades contemporâneas: “With the disappearance of traditional village life and extended family, memory based on personal, shared story-telling is no longer possible; the archive remains as one foundation of historical understanding. Archives validate our experiences, our perceptions, our narratives, our stories. Archives are our memories” [17]. Ao não assegurarem condições razoáveis de acesso à documentação, enquanto não for construído o novo edifício do AML projectado para o vale de Santo António, os responsáveis da CML estão (voluntariamente ou não) a fomentar a amnésia organizacional e social. Dão, assim, razão ao sentimento difuso de que os arquivos são uma área subsidiária no seio das políticas públicas portuguesas, seja no sector da informação/documentação, seja no sector do património

cultural.

Além daquela situação limite, o AML tem incorrido noutras práticas contrárias ao direito de acesso aos documentos administrativos. Refira-se que era hábito subordinar os pedidos de consulta das escrituras do Notariado privativo da Câmara, que já tinham ingressado no AML (instalações do Arco do Cego), à decisão da Divisão de Notariado. O indeferimento dos pedidos era acatado pela DGA, sem qualquer hesitação. Só recentemente, depois de uma queixa de uma utente à CADA e do parecer favorável desta comissão (Parecer n.º 94, de 2005.05.04), se alterou aquele procedimento.

Atitude semelhante ocorria face aos pedidos de consulta dos processos individuais de funcionários da CML. O Arquivo, depois de auscultar o Departamento de Gestão de Recursos Humanos, negou o acesso a processos individuais de funcionários que tinham pertencido à Repartição Técnica da CML (1874-1890). Mesmo depois de a leitora se ter queixado à CADA e de esta lhe ter dado razão (Parecer n.º 105, de 2003.04.03), o Arquivo sentiu necessidade de pedir parecer genérico à CADA sobre o acesso aos processos individuais dos funcionários da CML (Parecer n.º 109, de 2005.05.08). No final de 2006, foi a vez da Divisão de Cadastro e Remunerações do Departamento de Gestão de Recursos Humanos inquirir a CADA sobre a mesma problemática (vd. Parecer n.º 233, de 2006.11.15). Na prática, observa-se uma interpretação restritiva ou até errada do que são dados nominativos, além de uma eventual tentativa de alijar trabalho moroso e ingrato, como é o do expurgo documental.

Apesar das falhas apontadas e reconhecidas, nos últimos anos a DGA tem igualmente desenvolvido um esforço sério e continuado para divulgar o trabalho de descrição documental que vem sendo realizado pelos seus técnicos. Foi colocada informação sobre o acervo documental no *site* do AML na Internet (<http://arquivomunicipal.cm-lisboa.pt/>) e, desde Março de 2006, está a funcionar o módulo de sala de leitura *online*, que permite a pesquisa remota de referências à documentação existente nos diversos pólos do AML (Arco do Cego, Fotográfico, Histórico e Intermédio), o acesso à reprodução dos documentos já digitalizados e a reserva de documentos para consulta presencial (no Arquivo do Arco do Cego e Processos de Obra nas instalações provisórias do Bairro da Liberdade). Para responder às necessidades dos serviços de gestão urbanística e dos municípios, a DGA abraçou um projecto de digitalização da série documental dos processos de obra.

Os passos que estão a ser dados em matéria de digitalização e disponibilização de referências *online*, estão ainda longe do cenário preconizado no Livro Verde para a Sociedade da Informação em Portugal: “(a)s novas condições tecnológicas permitem substituir o procedimento típico do ciclo anterior, em que os cidadãos tinham de requerer à Administração acesso aos seus arquivos, por um novo modelo em que os arquivos digitais são abertos em redes electrónicas, para que os cidadãos deles livremente se sirvam em função das suas necessidades” [18]. Nesse futuro desejável, o cidadão teria ao seu dispor toda a informação que potencialmente

lhe interessasse, sem necessidade de formalizar os seus pedidos junto dos Postos de Atendimento ao Município. Para a CML haveria um aumento da eficácia e da produtividade e uma redução de custos; para os particulares as vantagens seriam igualmente relevantes (comodidade, rapidez e economia) [19].

Os arquivos das empresas municipais

No dia 6 de Outubro de 2006, o jornal Público noticiou que a EPUL – Empresa Pública de Urbanização de Lisboa – se negou a facultar o acesso a documentos produzidos no âmbito das suas actividades (actas e balancetes analíticos) a vereadores da Câmara Municipal de Lisboa, alegando “o «segredo comercial», a salvaguarda de «informações confidenciais acerca de terceiros» e «princípios de gestão empresarial»”. Esta atitude obriga a uma reflexão séria e alargada sobre os arquivos das empresas públicas municipais (e não só). Por uma razão incompreensível, no regulamento do Arquivo Municipal de Lisboa não há qualquer referência à documentação produzida pelas empresas públicas municipais. Por seu turno, a portaria de gestão de documentos das Autarquias Locais também não menciona séries documentais produzidas pelas empresas públicas municipais. No entanto, a CADA, no Parecer n.º 164/2001, de 12 de Setembro, afirma: “o alcance do acesso aos documentos administrativos deve ser o mais amplo [...] abrangendo, muito em particular as entidades que gerem o dinheiro dos cidadãos que pagam impostos”. A atribuição do desempenho de tarefas do Estado a entes dotados de capitais públicos (em exclusivo ou maioria), em regime de concessão ou outro, não retira “o carácter público do substrato pessoal e patrimonial dessas entidades e o carácter público da actividade que desempenham”. Logo, a documentação produzida pelas empresas públicas municipais é património arquivístico municipal.

Quanto à EPUL, especificamente, convém esclarecer:

- 1) A EPUL, criada pelo decreto-lei n.º 613/71, de 31 de Dezembro (alterado pelos decretos-lei n.º 623/76, de 28 de Julho, e n.º 437/80, de 3 de Outubro), é uma “pessoa colectiva de direito público, dotada de autonomia administrativa e financeira, e constitui uma empresa pública destinada a auxiliar e desenvolver a acção municipal no estudo e na execução de empreendimentos urbanísticos” (artigo 1.º);
- 2) O Conselho de Administração da EPUL é designado pela CML, cabendo ao edil propor a designação do presidente da EPUL e de dois vogais, sendo os outros dois designados pela própria Câmara;
- 3) A EPUL é tutelada e fiscalizada pela CML, cabendo a esta a aprovação dos seus planos de actividades e financeiros, o relatório do exercício, o balanço, a conta de gerência, entre outros documentos produzidos no âmbito das suas competências;
- 4) Enquanto empresa pública que pratica actos administrativos e goza de poderes de autoridade, a EPUL é sujeito passivo do direito à informação (vd. Parecer da CADA n.º 32, de 1996.05.09);

5) Qualquer cidadão tem direito a consultar e a reproduzir os documentos produzidos e acumulados pela EPUL, independentemente da invocação de um interesse ou motivo, e a negação do acesso constitui uma clara violação da LADA;

6) O facto dos referidos documentos estarem ainda junto da administração produtora, não se prevendo o seu ingresso no Arquivo Municipal de Lisboa, não obsta a que sejam consultados pelo cidadão comum (*idem*);

7) As actas do Conselho de Administração e os balancetes analíticos não são documentos nominativos nem contêm dados nominativos. Restando ainda dúvidas a esse respeito, os requerentes deverão consultar a CADA, começando pela leitura dos pareceres já emitidos e que fazem jurisprudência.

A atitude da EPUL, ao pretender eximir-se a prestar contas a vereadores legitimamente eleitos (logo à Autarquia e à sociedade em geral) denota a persistência de velhos tiques de prepotência e arrogância na gestão da coisa pública.

A comunidade arquivística nacional devia aproveitar este caso para reflectir sobre a situação dos arquivos das empresas públicas. Por seu turno, a DGA devia procurar esclarecer os decisores políticos da CML sobre a necessidade de integrar os sistemas de arquivo das empresas municipais no sistema de arquivo geral do município, numa óptica de rentabilização dos recursos de informação e de transparência de procedimentos.

POR UMA POSTURA ÉTICA

Os arquivistas deverão garantir e facilitar o acesso dos cidadãos aos documentos, mas também informar os cidadãos sobre a sua existência. O trabalho do arquivista é, por natureza, fundamentalmente político [20]. Em democracia espera-se que esse papel seja de reforço do poder dos cidadãos. Os arquivos devem desempenhar um papel crucial na disponibilização livre e equitativa de informação que permita ao cidadão avaliar as decisões políticas, a acção da Administração Pública, e actuar de forma consciente e cívica. Perante as exigências e os desafios da actual sociedade da informação e do conhecimento nada justifica que os arquivistas continuem a adoptar uma atitude atentatória dos direitos dos cidadãos. Cabe-lhes definir estratégias contra a sonegação ilegítima de informação aos cidadãos e aproveitar ao máximo as potencialidades das novas tecnologias para disponibilizar não só referências, mas também os documentos *online*. No caso de directivas (formais ou informais) que violem aqueles direitos, os arquivistas têm a obrigação legal, ética, política e cívica de funcionar como consciência crítica das organizações, defendendo acima de tudo o interesse público. Sempre que estiver em causa a destruição ou a incúria perante documentos com valor permanente, os arquivistas devem denunciá-lo no espaço público («whistle-blowing») [21].

A concluir, deixo um conjunto de sugestões e propostas práticas. Convém reforçar a componente deontológica na formação inicial e contínua dos arquivistas e aprofundar a discussão sobre a ética profissional na própria APBAD. É fundamental que sejam atribuídas à CADA competências

para impor a aplicação da LADA e penalizar os prevaricadores, sob pena de os organismos da Administração Pública continuarem a desrespeitar os pareceres daquela entidade. Importa criar com urgência mecanismos legais que imponham o livre acesso aos documentos produzidos pelo sector privado no âmbito de funções públicas. A responsável pela pasta da Cultura deve manter a pressão política no sentido de os restantes ministérios assumirem as suas responsabilidades em matéria de gestão arquivística, salvaguarda do património documental e livre acesso à informação/documentação que produzem e/ou acumulam.

Da futura Direcção-Geral de Arquivos (DGARQ) espera-se, por um lado, que apoie e oriente os processos de criação de sistemas integrados de arquivo nos ministérios e demais organismos públicos; e, por outro, que incorpore no Arquivo Nacional (Torre do Tombo) a documentação acumulada, de entidades e funções extintas, que seja de conservação permanente. É de saudar que a DGARQ tenha como atribuição “realizar acções de auditoria em todos os arquivos do Estado, autarquias locais e empresas pública, bem como em todos os conjuntos documentais que, nos termos da lei, venham a integrar o património arquivístico protegido” [22]. Importa, no entanto, garantir que irá, na prática, pugnar pelo apuramento de responsabilidades e punição dos culpados, sempre que estiver em risco a integridade e acessibilidade do património arquivístico nacional. Sendo o conhecimento do passado, uma condição de liberdade, torna-se incompreensível que o actual regime democrático (já como 32 anos) não venha assegurando convenientemente a salvaguarda da memória colectiva da nossa transição democrática e da nossa democracia [23].

Na Câmara Municipal de Lisboa, a DGA deverá assegurar a execução de uma política arquivística municipal e as obrigações da Autarquia, no que respeita ao património arquivístico municipal. O GTAC, em articulação com o Departamento da Modernização Administrativa e Gestão da Informação, deverá acompanhar a implementação de um sistema de gestão integrada de arquivos transversal a todos os serviços camarários. É urgente proceder à avaliação das massas documentais acumuladas, eliminar a documentação sem valor secundário e seleccionar o que é de conservação permanente (o ingresso desta documentação no AML ficará, todavia, dependente da solução do problema das instalações). Enquanto não for resolvido o magno problema do acesso público (e dos próprios utilizadores internos) à documentação encerrada no depósito do Alto da Eira, o AML continuará a não cumprir a sua missão arquivística, a violar o direito de acesso dos cidadãos à informação e a desprezar o avanço e a renovação da produção historiográfica sobre o Município de Lisboa. Sugiro, portanto, que se criem condições para que a documentação ser disponibilizada noutra espaço da CML, sob a supervisão de um técnico da DGA. Paralelamente, deverá ser feito um esforço suplementar de digitalização e disponibilização *online* da documentação com valor permanente, seguindo aliás as recomendações da Comissão Europeia (2006.08.24).

Uma última palavra para os arquivistas do sector público: o nosso compromisso com uma racional, eficiente e transparente gestão da informação nas organizações onde trabalhamos e o nosso compromisso com a salvaguarda e disponibilização da documentação administrativa, são o nosso ‘contrato’ com os nossos concidadãos. A sociedade delegou-nos a responsabilidade de gerir os sistemas de arquivo públicos, e de seleccionar, conservar, preservar, tratar, descrever (no seu contexto) e comunicar os documentos com «valor contínuo». E nós temos que prestar contas à sociedade.

NOTAS

1. SCHWARTZ, Joan M.; COOK, Terry – Archives, Records, and Power: The Making of Modern Memory. Archival Science. ISSN 1389-0166. 2:1 (2002), 13.
2. KETELAAR, Eric – Archival Temples, Archival Prisons: Modes of Power and Protection. Archival Science. ISSN 1389-0166. 2:3-4 (2002), 231.
3. Ao longo desta secção iremos seguir de perto a análise elaborada por: NUNES, João Arriscado [et al.] – «Public Accountability»: The Portuguese ‘Landscape’. Oficina CES. [Em linha]. (2003). [Consult. 30 Set. 2006]. Disponível em WWW: <URL:<http://www.ces.uc.pt/publiccoes/oficina/198/198.pdf>>
4. Vd., por ex., CEREZALES, Diego Palacios – O poder caiu na rua: crise de Estado e acções colectivas na revolução portuguesa 1974-1975. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2003.
5. O sociólogo Ba Ventura Sousa Santos considera que as expectativas democráticas investidas no Poder Local após o 25 de Abril de 1974 não foram cumpridas: “Esperava-se que, ao nível das autarquias, o exercício do poder político fosse mais próximo dos cidadãos e mais participado por estes, constituindo assim um cadinho de vivências democráticas fortes onde se geraria uma cultura política de cidadania activa capaz de neutralizar a cultura de submissão e de autoritarismo prevalecente até então no país”. Aponta duas causas principais para a frustração das expectativas. Por um lado, “O poder central, não só não se descentralizou nem regionalizou, como foi avaro e inconsistente na transferência de recursos financeiros e outros para os municípios”. Por outro lado, “a estratégia usada pelos autarcas para se aproximarem do poder central afastou-os dos cidadãos. As assembleias municipais foram remetidas a um papel subalterno e as freguesias totalmente marginalizadas. E, acima de tudo, foi abandonado o propósito de transformar o poder local no berço da democracia participativa, através do envolvimento activo e organizado dos cidadãos e suas associações na governação local.” (Visão, 18 de Abril de 2002).
6. Na legislação comunitária, este aspecto também é salientado. O direito à informação implica que é a parte que requer o acesso, não a entidade que

conserva o documento, que decide se o mesmo é de interesse ou relevância para si. O motivo do pedido de consulta é perfeitamente irrelevante para efeitos de autorização do acesso. Logo, não deve ser inquirido e apreciado. Vd. EUROPEAN DATA PROTECTION SUPERVISOR – Public Access to Documents and Data Protection. Background Paper Series [Em linha]. 1(2005). [Consult. 7 Dez. 2006]. Disponível em WWW: <URL:http://www.edps.europa.eu/publications/policy_papers/Public_access_data_protection_summary_EN.pdf>

7. No relatório de actividades da CADA relativo a 2005, pode ler-se: “Constata-se que há ainda um elevado número de processos, sobretudo de queixas, que não se reportam a novas questões de facto ou de direito e originam deliberações com posições repetidamente afirmadas.” Cf. 11.º Relatório de Actividades da CADA. Lisboa: CADA, 2005. p. 17. [Em linha]. (2005) [Consult. 15 Jan. 2007]. Disponível em WWW: <URL:<http://www.cada.pt/uploads/cada2005.pdf>> A razão desta situação não está apenas no desconhecimento por parte da Administração Pública dos pareceres da CADA, mas na dificuldade que continua a ter de interiorizar esses pareceres e até o recurso a burocracia suplementar e a manobras dilatórias do acesso.
8. Na altura, verificou-se que havia centenas de depósitos dos organismos da Administração Central, sem regulamento de acesso e pessoal especializado, a abarrotar com documentação (392 fundos recenseados) que remonta ao século XVIII, embora a esmagadora maioria seja da década de 1970 e posteriores. Essa documentação, em regra, não estava identificada. Acresce que cerca de metade dos ministérios não consignavam serviços de arquivo na sua lei orgânica. Diagnóstico aos Arquivos Intermédios da Administração Central. Lisboa: IAN/TT; OAC, 2003. p. 154-160.
9. Em língua inglesa, há um conceito que me parece mais feliz do que valor permanente. Trata-se de «continuing value» ou «enduring value». Numa nota do Glossary of Archival Terminology disponibilizado no site da Society of American Archivists encontro a justificação: “Many archivists prefer to describe archival records as having continuing value or enduring value, rather than permanent value. The phrase ‘continuing value’ emphasizes the perceived value of the records when they are appraised, recognizing that a future archivist may reappraise the records and dispose of them.” [Consult. 20 Jan. 2007] Disponível na WWW: <URL:http://www.archivists.org/glossary/term_details.asp?DefinitionKey=630> Ora o IAN/TT deveria estar particularmente preocupado com a salvaguarda da documentação de «valor contínuo», mesmo quando ainda se encontra em fase semi-activa.
10. Vd. Reorientado a política de salvaguarda e valorização do património arquivístico do sector

- público. Arquivos Nacionais: Boletim. 14 (2005). 1-3. [Em linha] (2005) [Consult. 15 Jan. 2007]. Disponível em WWW: <URL: http://www.iantt.pt/instituto.html?menu=closed&cont_eudo=an_boletim&conteudo_nome=Boletim>
11. Nas novas leis orgânicas dos ministérios, publicadas na I Série, n.º 208, do Diário da República, em 27 de Outubro de 2006, entre as atribuições das secretarias-gerais, inclui-se: “Promover boas práticas de gestão de documentos nos serviços e organismos do Ministério e proceder à recolha, tratamento, conservação e comunicação dos arquivos que deixem de ser de uso corrente por parte dos organismos produtores.”
 12. INSTITUTO DOS ARQUIVOS NACIONAIS/TORRE DO TOMBO - Orientações para a gestão de documentos de arquivo no contexto de uma reestruturação da Administração Pública Central do Estado. Lisboa. IAN/TT, 2006.
 13. Idem. p. 7.
 14. CONSELHO SUPERIOR DE ARQUIVOS – Doc. 01/1999. Aprovado na reunião plenária de 1999-10-13. Recomendação sobre Privatizações e Património Arquivístico. [Em linha]. [Consult. 11 Jan. 2007]. Disponível em WWW: <URL: http://www.iantt.pt/instituto.html?menu=menu_organizar_arquivos&conteudo_nome=Resoluções>
 15. IACOVINO, Livia. – Reflections on Eastwood’s Concept of Democratic Accountability and Continuity. RCRG Publications [Em linha]. (1998). [Consult. 4 Jan. 2007]. Disponível em WWW: <URL: <http://www.sims.monash.edu.au/research/rcrg/publications/la02/html>>.
 16. Prevê-se que esta situação se venha a alterar a médio prazo, graças à criação, em finais de 2005, de um grupo de trabalho de arquivos correntes (GTAC) no seio da DGA, que tem vindo a cooperar com o Departamento de Modernização Administrativa e Gestão da Informação. O GTAC tem como função “estudar e orientar os diversos serviços da CML na racionalização dos seus sistemas documentais e na uniformização de procedimentos e linguagens, no sentido de uma gestão integrada e eficaz de toda a documentação produzida pela Câmara Municipal de Lisboa. Esta equipa pretende desta forma acompanhar o ciclo de vida dos documentos da CML e criar uma plataforma de comunicação eficaz, não só entre os vários serviços, como também entre estes e o próprio Arquivo Municipal”. Notícias. Cadernos do Arquivo Municipal. ISSN 0873-9870. 8 (2005), 249-250.
 17. SCHWARTZ, Joan M.; COOK, Terry – Op. cit., 18.
 18. Livro Verde para a Sociedade da Informação em Portugal. Lisboa: Missão para a Sociedade da Informação (Ministério da Ciência e da Tecnologia), 1997. p. 19. Citado in PRATES, Sérgio – O acesso à informação administrativa no direito comunitário: contributo para a transposição da Directiva 2003/4/CE. [Em linha] [Consult. 15 Jan. 2007] Disponível em WWW: <URL: <http://www.cada.pt/modules/smartsection/item.php?itemid=45&keywords=acesso+informação+sector+público>>.
 19. PRATES, Sérgio – Op. cit.
 20. MATIENZO, Mark A. – Uncovering our Traces: Ideology and The Archival Enterprise. [Em linha]. [Consult. 3 Jan. 2006]. Disponível em WWW: <URL: <http://www.dlist.sir.arizona.edu/1313/01/UncoveringOurTracks-IdeologyAndTheArchivalEnterprise.pdf>>
 21. Richard J. Cox, Professor da Escola de Ciência da Informação na Universidade de Pittsburgh (EUA), desenvolve a noção de «whistleblowing» («denunciar publicamente actividades irregulares ou ilegais»). Os arquivistas não podem pactuar ou fechar os olhos a tentativas de memoricídio. A sua obrigação de proteger a integridade dos arquivos não está limitada aos arquivos que têm à sua guarda. O Código de Ética não é apenas um conjunto de prescrições privadas (relacionadas com as competências da profissão), mas deve guiar o arquivista enquanto agente denunciador no espaço público de atentados contra o património arquivístico e o direito à informação («whistleblower»). COX, Richard J. – Ethics, Accountability, and Recordkeeping in a Dangerous World. London: Facet Publishing, 2006. A Associação dos Arquivistas Australianos já tinha tomado posição nesta matéria, aquando do Caso Heiner (o responsável pelos Arquivos do Estado de Queensland, num processo de avaliação documental, decidiu pela eliminação de documentos, obedecendo a instruções do poder político). Vd. Australian Society of Archivists Position Statement on the Heiner Affair, Approved by Council on 18 March 1999. [Em linha] [Consult. 15 Jan. 2007]. Disponível em WWW: <URL: <http://www.archivists.org.au/pubs/positionpapers/heiner.html#decision>>
 22. Atribuição da DGARQ, prevista no Decreto-lei n.º 215/2006, de 27 de Outubro, artigo n.º 17, n.º 2, alínea b). Diário da República. I Série, n.º 208, de 2006.10.27, p. 7544.
 23. A memória social e das organizações do Estado Novo também não está totalmente salvaguardada ou acessível ao público. Por um lado, há muita documentação anterior ao 25 de Abril de 1974 fora dos arquivos definitivos (conforme consta no Diagnóstico aos Arquivos Intermediários da Administração Central, atrás referido); por outro lado, vários fundos documentais incorporados em arquivos definitivos (nomeadamente na Torre do Tombo e no Arquivo Histórico Ultramarino) não dispõem ainda de instrumentos de descrição que permitam uma eficaz recuperação da informação (por ex.: os fundos da Direcção os Serviços de Censura, da Legião Portuguesa e do Secretariado Nacional de Informação, no primeiro caso, e do Ministério do Ultramar, no segundo).