

## Artigos

## UM LONGO E DISPUTADO CAMINHO: UMA ANÁLISE DO PROCESSO DE TRAMITAÇÃO DA LEI DE ARQUIVOS BRASILEIRA

**A long and disputed way: an analysis of the proceedings leading to the Brazilian archival law**

**Francisco Alcides Cougo Junior<sup>1</sup>**

### Resumo

Este trabalho tem como objeto de análise o processo de tramitação dos projetos que foram transformados na Lei Federal nº 8.159/1991. O artigo investiga os principais agentes e as disputas envolvidas no trâmite. Ademais, emprega metodologia de caráter qualitativo, com ênfase no método histórico e foco na análise de fontes primárias – como registros de imprensa, relatórios de gestão e, especialmente, os originais dos PLs nº 4.371 e 4.895, ambos disponibilizados pela Câmara dos Deputados. Como resultados preliminares, o trabalho apresenta o papel do Arquivo Nacional enquanto agente protagonista da demanda por uma lei de arquivos no Brasil e investiga, ainda, o rol de agências opositoras às propostas da instituição – sintetizadas em três grupos: militares, agentes do patrimônio cultural e setores da iniciativa privada. Por fim, o artigo analisa também o papel dos legisladores no processo de conversão dos PLs no texto final da lei – que completa 30 anos em 2021.

**Palavras-chave:** Lei de arquivos. Política nacional de arquivos. Legislação.

### Abstract

This paper analyzes the draft bills proceedings leading to Federal Law No. 8.159/1991. It investigates the capital agents and the disputes involved in the process. Plus, it uses a qualitative methodology, emphasizing the historical method and focusing primary sources analysis, such as press articles, management reports, and, especially, the original draft Bills 4.371 and 4.895, made available by the House of Representatives. As preliminary results, this work presents the (Brazilian) National Archive (NA) as a protagonist in demanding a law on archives in Brazil. It also investigates the list of opposing p to NA's proposals, summarized in three groups: military, cultural heritage agents, and private sectors. Finally, this article analyzes the legislators' role in converting draft bills into Federal Law, which turns 30 years old in 2021.

**Keywords:** Archival law. National archival policy. Legislation.

<sup>1</sup> Doutor em Memória Social e Patrimônio Cultural pela Universidade Federal de Pelotas (UFPeL). Professor Adjunto do Departamento de Arquivologia da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Santa Maria-RS, Brasil. E-mail: <[francisco.cougo@ufsm.br](mailto:francisco.cougo@ufsm.br)>. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4630337941956640>

## Introdução

Ciro Cândido Martins de Brito foi, possivelmente, o primeiro diretor do Arquivo Nacional (na época Arquivo Público) a pleitear a criação de uma lei de arquivos no Brasil. Indignado com a dificuldade imposta pelas repartições públicas do Império em relação ao recolhimento dos “papéis findos” e preocupado com a voracidade com que o Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (IHGB) adquiria – de forma indevida – documentos públicos, em 1851 o diretor alertou o Ministério do Império para a necessidade “vital” de um “Ato Legislativo” que permitisse ao Arquivo “marchar de modo a preencher completamente os fins de sua criação” (BRITO apud COSTA, 1997, p. 33). A demanda era plausível. Sua consecução, no entanto, levou quase um século e meio. A lei de arquivos só foi promulgada em 1991, 140 anos depois do pedido de Martins de Brito. E depois de pelo menos uma tentativa fracassada – o anteprojeto liderado por José Honório Rodrigues, em 1962.

Sancionada em 8 de janeiro de 1991, ainda no período de estabilidade da breve presidência de Fernando Collor de Mello, a Lei Federal nº 8.159 – que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados no Brasil – é fruto, portanto, de um longo período de gestação. Os debates embrionários sobre sua matéria aparecem nos relatos de Rodrigues (1959), Assis Ribeiro (1970) e Costa e Souza e Dannemann (1979), entre outros. Já a análise de seu conteúdo e impacto está registrada nas obras de Jardim (1996), Indolfo (2012) e Lopes e Rodrigues (2017). Restam, entretanto, alguns pontos a serem, melhor elucidados, sobretudo aqueles que dizem respeito aos agentes, às disputas e aos argumentos que levaram à aprovação do texto final – que completou 30 anos em 2021.

Este artigo revisita a trajetória de formulação, revisão e debate que marcou a construção da Lei Federal nº 8.159/1991, tendo como ênfase a compreensão sobre as forças atuantes no processo e seus discursos. A investigação objetiva analisar o trâmite que levou à composição da lei de arquivos, especificamente entre os anos de 1980 e 1991. Para tanto, o trabalho emprega uma metodologia de investigação qualitativa, com ênfase no método histórico e enfoque no estudo de fontes primárias – periódicos, relatórios e, especialmente os dossiês do Projeto nº 4.371, de 1984, e do Projeto nº 4.895, de 1984, ambos disponibilizados através de representações digitais pela Câmara dos Deputados. Considera-se, ademais, a importância da temática no escopo dos estudos de Políticas Públicas e também como desdobramento da chamada história da Arquivologia, áreas ainda em construção nas pesquisas arquivísticas brasileiras.

## Modernizar, mas não sem resistências

Em junho de 1980, o advogado Raul do Rego Lima foi substituído pela jovem Celina Vargas do Amaral Peixoto Moreira Franco na direção-geral do Arquivo Nacional. A posse da socióloga, à época com apenas 36 anos, foi prestigiada por figuras como Aloísio Magalhães (então diretor da Secretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – Sphan) e Tancredo Neves (líder da oposição ao Governo Figueiredo), um indicativo sobre a importância do momento. Ao dirigir-se aos convidados, Celina Vargas prometeu reposicionar o Arquivo Nacional “enquanto órgão central de articulação da política nacional de arquivos mediante definição dos fundamentos jurídicos de uma política arquivística” (ARQUIVO..., 1980, p. 9). O objetivo fundamental da nova diretora – a primeira mulher no cargo – era “modernizar” a principal instituição arquivística do país.

Nos meses seguintes, Celina Vargas se empenhou em cumprir a promessa. Seu programa de “redefinição institucional global” (FRANCO, 1986, p. 33) proporcionou a contratação de 275 especialistas e viabilizou a alentada mudança do Arquivo – do apertado edifício que abrigara o Museu Real, para o vultoso complexo de 30 mil metros quadrados, onde originalmente funcionara a Casa da Moeda, no Centro do Rio. No mesmo período, o AN abandonou de vez o malfadado Sistema Nacional de Arquivos, criado (no papel) em 1978<sup>2</sup>. A ideia era reposicionar o Arquivo Nacional enquanto organismo central da administração pública – e não apenas como “casa da memória”, para onde se relegavam, sem tratamento, parte dos substratos

<sup>2</sup> O primeiro Sistema Nacional de Arquivos foi criado em 1978, através do Decreto nº 82.308, mas não chegou a se operacionalizar na prática, principalmente em virtude da divisão promovida pelo Governo Federal entre o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), que deveria gerir os arquivos correntes, e o Arquivo Nacional, a quem caberia a guarda dos arquivos de caráter permanente.

documentais produzidos pela burocracia do país (ARQUIVO NACIONAL, 1985, p. 1).

As ambições da diretora-geral tinham razão de ser. De acordo com investigações da Comissão Especial de Preservação do Acervo Documental (CEPAD), que, entre 1981 e 1983, visitou 198 arquivos só no Rio de Janeiro, mais de 120 mil metros lineares de documentos arquivísticos acumulavam-se em depósitos da administração pública federal – mais de 50% do total em condições consideradas “sofríveis” (COMISSÃO ESPECIAL DE PRESERVAÇÃO DO ACERVO DOCUMENTAL, 1987, p. 26). Uma situação dramática que esbarrava na histórica ausência de dispositivos legais capazes de estabelecer uma organização sistêmica da gênese, da gestão, da preservação e do acesso aos documentos arquivísticos produzidos e acumulados no país.

Até então, o mais próximo que o Brasil chegara de uma legislação voltada aos arquivos fora em 1962, através de um anteprojeto de lei debatido no âmbito do Ministério da Justiça – devidamente engavetado e esquecido, pouco tempo depois. Embora ainda atual duas décadas mais tarde, este anteprojeto não foi reconsiderado pelo Arquivo Nacional em 1980. Com o intuito de formular uma nova proposta de lei de arquivos, Celina Vargas decidiu começar do zero: em setembro de 1980, a diretora nomeou um grupo de trabalho interdisciplinar para estudar a matéria. Liderado pelo diplomata Joairton Martins Cahú e composto por um juiz, um advogado, uma arquivista, um professor de Direito e um historiador, este grupo estudou a legislação de diferentes países e, durante um ano, preparou uma série de versões preliminares do projeto. Em 1º de julho de 1981, o Diário Oficial da União publicou a primeira minuta oficial da proposição, visando colher opiniões de instituições e entidades de classe vinculadas ao tema. Em outubro do mesmo ano, o projeto ganhou mais uma versão e passou a tramitar na burocracia interna do Ministério da Justiça – órgão superior que deveria encaminhar o texto à Presidência da República, o que só foi feito em 4 de outubro de 1982.

A íntegra do primeiro projeto de lei de arquivos foi distribuída pelo gabinete presidencial a pelo menos três grupos responsáveis por analisar a viabilidade da proposta. Os técnicos do Ministério da Educação e Cultura (MEC) foram os primeiros a objetar o projeto, alegando que a nova lei provocaria “superposição de competências entre o Arquivo Nacional e a Subsecretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, com relação à preservação do patrimônio documental do país” (ARQUIVO NACIONAL, 1985, p. 30). A Sphan alegava ter predomínio sobre as condições de promover a patrimonialização de bens culturais no Brasil e, por isso, se opunha ao projeto. Debatida no interior do MEC, a proposta passou pelo escrutínio do Conselho Federal de Cultura (CFC), onde enfrentou forte resistência. Pedro Calmon, então conselheiro do CFC, chegou a sugerir que a proposição fosse barrada pelo órgão:

Trata-se, evidentemente, de um anteprojeto precipitadamente elaborado por uma Comissão do Ministério da Justiça, em que preponderou a influência do Arquivo Nacional, no sentido louvável, evidentemente, da proteção dos documentos, mas discutível, no que se refere, primeiro, à absorção, por esse Arquivo, da política sobre documentos de interesse cultural, que pertencem, de *genere*, por sua natureza, ao Ministério da Educação; em segundo lugar, por ser restritiva das conquistas obtidas, porque o que observamos é que as Instituições que têm arquivos, como a Casa de Rui Barbosa, o Instituto Histórico e a Academia Nacional de Medicina ficam sem saber se terão direito de mantê-los, ou serão centralizados pelo Arquivo Nacional, o que seria, aliás, injustificado. Eu, no Instituto Histórico, não darei um papel para nenhuma Instituição, fora da nossa, porque os documentos que ali chegaram, foram doados ao Instituto. (ARQUIVOS..., 1982, p. 122)

A arenga desenrolou-se por quase um ano, até ser resolvida em setembro de 1983, quando a direção-geral do AN e representantes do MEC finalmente chegaram a um consenso. Funcionários do Ministério da Educação, no entanto, ainda voltariam a se opor ao projeto, como veremos mais adiante.

Além do MEC, outro grupo que se mostrou contrário à nova lei foi o Estado-Maior das Forças Armadas. Os ministérios do Exército, da Marinha e da Aeronáutica, além do Conselho de Segurança Nacional, alegaram preocupação com a “questão do acesso aos documentos” e com a “competência do Arquivo Nacional para estabelecer regime de descentralização administrativa para os arquivos permanentes da administração pública federal” (ARQUIVO NACIONAL, 1985, p. 30). Nos estertores da ditadura, os militares desejavam manter o controle sobre o acesso aos documentos arquivísticos produzidos por suas próprias instituições – uma autonomia que o projeto de lei pretendia interditar. Mandatários irredutíveis do poder, os militares

dobraram as pretensões do Arquivo Nacional: em março de 1984, “alcançou-se o ponto comum de confluência dos interesses explicitados no anteprojeto” (ARQUIVO NACIONAL, 1985, p. 30). As Forças Armadas impuseram modificações à proposta, que foi finalmente aprovada, em 29 de agosto de 1984. Em outubro do mesmo ano, o ditador João Figueiredo enviou o projeto ao Congresso Nacional.

## Na Câmara: do “centro irradiador” à democratização

Nos quatro anos em que o anteprojeto da lei de arquivos tramitou nos escaninhos do Poder Executivo Federal, o Arquivo Nacional passou pelo mais profundo ciclo de modernização institucional de sua história e galgou projeção política. Celina Vargas, personagem central deste contexto, tornou-se figura de destaque, tanto entre os entusiastas da burocracia estatal, quanto nos principais espaços coletivos da Arquivologia brasileira. Obstinação em promover a aprovação de um novo regime jurídico para os arquivos do país, a diretora aproveitou o espaço. Em 1984, ela publicou o artigo “Uma lei para os arquivos brasileiros”. O texto foi editado no *Jornal do Brasil*, à época um dos periódicos de maior circulação nacional. Nele, Vargas salientou:

Aguardamos que a partir do estabelecimento [de] uma autoridade legal possa o Arquivo Nacional exercer plenamente suas funções de *centro irradiador* de uma política nacional de arquivos e, ao mesmo tempo, através da substituição de uma visão anteriormente elitista, venha a desenvolver uma nova proposta de redemocratização do conhecimento referente à História do Brasil. (FRANCO, 1984, p. 4, grifo nosso)

O projeto encaminhado por Figueiredo ao Congresso recebeu o número 4.371 e ficou sob responsabilidade do deputado José Frejat (PDT-RJ) – que figurou como seu autor. A estrutura do texto foi dividida em cinco capítulos: “Disposições Gerais”; “Dos Arquivos Públicos”; “Dos Arquivos Privados”; “Da Organização Administrativa” e; “Disposições Finais”. Ao todo, 27 artigos compunham a proposição. Na Justificativa da proposta, reportou-se que o projeto havia sido constituído a partir da análise de leis congêneres que já vigoravam na Alemanha, no Canadá, na Espanha, nos Estados Unidos, na França, na Itália e no Peru, além de moções e observações feitas por profissionais “de renome internacional”, como Charles Kecskémeti e Salvatore Carbone (BRASIL, 1984b, p. 7). No mesmo texto, o autor da proposição resumiu que a nova lei voltava-se, principalmente, à proteção especial dos documentos de valor histórico e artístico e ao cumprimento do direito de livre acesso e pesquisa aos arquivos.

Ajustado em relação aos interesses do Arquivo Nacional, do MEC e das Forças Armadas – além de bem justificado – era de se imaginar que a proposta tramitasse com tranquilidade pelo Congresso. Não foi, contudo, o que aconteceu. Em novembro de 1984, o relator do projeto, deputado José Burnett (PDS-MA) votou pela inconstitucionalidade da proposta, alegando competir “privativamente ao Presidente da República dispor sobre a estruturação, atribuições e funcionamento dos órgãos da administração federal” (BRASIL, 1984a, p. 12). O voto contrário do relator interrompeu a tramitação do PL nº 4.371/1984 e exigiu uma nova manobra política. Em 5 de dezembro de 1984, uma versão ligeiramente modificada do projeto foi reencaminhada à Mesa Diretora da Câmara através da Mensagem nº 500, agora sob a designação de PL nº 4.895/1984, de autoria do próprio Poder Executivo Federal.

O novo PL foi lido no Plenário da Câmara no mesmo dia de sua apresentação. O deputado Arnaldo Maciel (PMDB-PE) foi escolhido como relator do projeto. Ele votou pela constitucionalidade da proposta em 13 março de 1985, mesmo dia em que os membros da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) opinaram unanimemente pela adequação constitucional, jurídica, técnica legislativa e de mérito da proposta. Nos meses seguintes, o PL tramitou sem novidades por diferentes gabinetes parlamentares, até que em 5 de junho de 1985 a proposta voltou ao Plenário. Nesta rodada de debates, aconteceram algumas das mudanças mais importantes da futura lei de arquivos, a maior parte delas provenientes de 14 emendas sugeridas por parlamentares.

O deputado José Eudes (PT-RJ) apresentou sete emendas ao projeto. Lúcio Alcântara (PDS-CE) interpôs outras quatro emendas, quase todas recomendadas pela diretora-geral do AN, Celina Vargas. Oly Fachin (PDS-RS) e Álvaro Valle (PDS-RJ) propuseram duas e uma emendas, respectivamente. A emenda nº 1 propôs uma nova redação para o artigo 3º da lei. A proposta apresentada pelo Poder Executivo reconhecia

no Ministério da Justiça, por intermédio do Arquivo Nacional, a competência para definir as diretrizes da política nacional de arquivos. Na emenda, José Eudes propôs substituir o Arquivo Nacional pelo Conselho Nacional de Arquivos (CONAR), um organismo colegiado que seria integrado por representantes do Arquivo Nacional, dos ministérios das Comunicações, da Ciência e Tecnologia e da Administração, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT), da Magistratura Federal, do Poder Legislativo e da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB). Ao propor a mudança, o deputado argumentou que a definição sobre diretrizes políticas deveria “expressar o espírito democrático da Nova República” e que, portanto, os novos processos deliberativos deveriam “considerar as várias opiniões materializadas na participação dos organismos públicos e da sociedade civil envolvida na questão do patrimônio arquivístico nacional” (BRASIL, 1984b, p. 27). Na prática, a emenda nº 1 buscava tirar o poder do AN enquanto órgão centralizador da política nacional de arquivos, democratizando tais atribuições.

As emendas nºs 2 e 3 propuseram mudanças sutis (mas importantes) na terminologia empregada na lei. Basicamente, as proposições visavam definir melhor a diferença entre arquivos e documentos, mas a emenda nº 3 foi além: nela, o deputado Álvaro Valle propôs que o artigo 8º – que assegurava o direito de livre acesso e pesquisa em documentos ostensivos de arquivos permanentes – fosse modificado, eliminando-se os termos “ostensivos” e “permanentes”. Na prática, a emenda mexia na pactuação estabelecida entre o Arquivo Nacional e o Estado-Maior das Forças Armadas, permitindo que qualquer documento público pudesse ser livremente acessado. Na justificativa, Álvaro Valle afirmou que a proposta de emenda havia sido sugerida pela Associação dos Arquivistas Brasileiros (AAB) e pelo Arquivo Nacional, visando “à maior garantia do acesso aos documentos públicos” (BRASIL, 1984b, p. 32). Com outra justificativa, mas visando os mesmos intuitos, Lúcio Alcântara repetiu a proposição na emenda nº 5.

A emenda nº 4 sugeriu que as atividades de administração, avaliação e seleção de documentos dos arquivos correntes da administração pública federal fossem realizadas com a supervisão do Arquivo Nacional. Esta emenda foi uma sugestão de Celina Vargas, visando acabar com a dualidade concorrencial existente entre o Arquivo Nacional e o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), então responsável pelos arquivos correntes federais. Já a emenda nº 6 propôs mudanças na redação do artigo 10, que originalmente tratava da “classificação” de arquivos privados de valor permanente como “de interesse público”. A mudança, sugerida por José Eudes, propunha que o interesse público dos arquivos fosse deliberado pelo futuro CONAR e não pelo Arquivo Nacional. A mesma emenda preservava, ainda, o tombamento como ato de patrimonialização, assegurando que a classificação de interesse público por parte do CONAR não teria incidência sobre as medidas previstas no Decreto-Lei nº 25, de 1937.

O reconhecimento do interesse público sobre arquivos privados foi um dos pontos de maior interesse dos legisladores que propuseram emendas à futura lei de arquivos. Ao interpor a emenda nº 7, José Eudes propôs alterações no estatuto jurídico da matéria, sugerindo que a classificação de arquivos privados como de interesse público não necessariamente deveria transferir “à união os direitos a eles relativos” e que o ato não implicaria na obrigatoriedade do recolhimento de tais arquivos, às instituições arquivísticas públicas. A ideia, de acordo com o deputado, era estabelecer “outra forma de relacionamento com arquivos privados classificados, mais condizente com processos democráticos” (BRASIL, 1984b, p. 39). As propostas de mudança nos artigos relacionados ao tema tinham como pano de fundo a perene preocupação com os arquivos de entidades religiosas anteriores à vigência do Código Civil (1916), que, na proposta, seriam automaticamente considerados como de interesse público. Na emenda nº 8, Oly Fachin defendeu que a lei agregasse o respeito aos direitos de propriedade das entidades religiosas, enquanto José Eudes – através da emenda nº 9 – sugeriu que apenas “as séries documentais relativas ao registro de terras, casamentos, nascimentos, óbitos e testamentos dos arquivos de entidades religiosas” fossem classificados (BRASIL, 1984b, p. 41). Eudes e Fachin ainda propuseram (nas emendas nºs 10 e 11) que as entidades religiosas firmassem convênios com o Arquivo Nacional e seus congêneres locais para estabelecer as condições de acessibilidade a seus documentos – uma forma de garantir o acesso, mas também de preservar os direitos de propriedade envolvidos no tema.

A emenda nº 12, de autoria de Lúcio Alcântara, foi a mais significativa do ponto de vista da quantidade de alterações propostas. A proposição sugeriu uma nova redação para o Capítulo IV do PL (“Da Organização Sistêmica na Administração de Arquivos”). A emenda incorporou a sugestão de José Eudes sobre a criação de um Conselho Nacional de Arquivos, mas reposicionou o lugar e o papel do órgão. Alcântara sugeriu que

o futuro CONAR funcionasse junto ao Arquivo Nacional, como um “órgão consultivo para questões técnicas ou científicas da política arquivística do país” (BRASIL, 1984b, p. 44). O deputado propôs, ainda, que a composição do Conselho fosse definida *a posteriori* – através da regulamentação da lei –, mas que a presidência do organismo fosse sempre ocupada pela direção-geral do AN. A emenda ainda mudou detalhes importantes sobre o Sistema Nacional de Arquivos (SINAR) – que teria o Arquivo Nacional como órgão central e irradiador de orientações técnicas, normativas e de integração entre os arquivos públicos. Esta emenda foi proposta por Celina Vargas e claramente buscava reorientar a emenda nº 1 – que dava mais poder ao CONAR do que ao AN.

No encerramento do prazo de interposição de emendas, a disputa sobre o protagonismo na indução da política nacional de arquivos gerou mais duas proposições – ambas de José Eudes. Na emenda nº 13, o deputado propôs uma nova redação ao artigo 14, que estabelecia os objetivos e a composição do SINAR. Já na emenda nº 14, o legislador sugeriu mudanças no artigo 16. Dentre as mais importantes proposições, estava a de que o Arquivo Nacional deveria “cumprir os dispositivos normativos de coordenação e integração nacional de arquivos estabelecidos pelo Conselho Nacional de Arquivos”. Segundo Eudes, a emenda se justificava pela necessidade de “subordinar” as ações do AN e “limitar sua competência” (BRASIL, 1984b, p. 49). Como se percebe, estas emendas canalizaram certa concorrência a respeito de quem, afinal, deveria ocupar o papel central na conformação e orientação das políticas públicas arquivísticas no Brasil: o Arquivo Nacional desejava ser o “centro irradiador” da política, enquanto Eudes (um deputado de oposição ao governo) buscava democratizar e descentralizar o processo através do CONAR.

Pouco mais de um ano depois da apresentação das emendas, em junho de 1986, a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) se reuniu para deliberar sobre as proposições. O relator do PL, Arnaldo Maciel, argumentou que todas as propostas de emendas podiam ser consideradas adequadas do ponto de vista constitucional, jurídico e legislativo, mas que, no mérito, nem todas mereciam ser aprovadas. A emenda nº 3 foi a primeira a ser rejeitada integralmente – e, com isso, interditou-se a possibilidade de promover amplo e ilimitado acesso aos documentos públicos, fazendo-se valer a vontade original do Estado-Maior das Forças Armadas. Maciel defendeu que, no caso de acolhimento da emenda, “poderia haver perigo à segurança nacional” (BRASIL, 1984b, p. 66). As emendas nº 9, 10 e 11 – todas relacionadas à classificação de interesse público de arquivos privados – foram parcialmente rejeitadas. As negativas mantiveram a ampliação da possibilidade de acesso aos arquivos classificados como de interesse público e desobrigaram o estabelecimento de convênios entre as instituições custodiadoras destes arquivos e o AN.

As demais proposições, ainda que contraditórias entre si, foram aprovadas – o que deu guarida a determinados imbróglios legais até hoje irresolvíveis. A criação do Conselho Nacional de Arquivos, por exemplo, foi aprovada, mas a lista dos órgãos originalmente elencados para compô-lo foi modificada. Na emenda nº 1, figuravam representantes do AN, dos ministérios das Comunicações, da Ciência e Tecnologia e da Administração, da ABNT, da SBCT, da Magistratura Federal, do Poder Legislativo e da CNBB. Já na versão relatada, o órgão seria composto por representantes dos ministérios da Justiça, da Educação, da Cultura, da Ciência e Tecnologia e da Associação dos Arquivistas Brasileiros (AAB). Apesar de aprovada a segunda proposta, nas décadas seguintes a composição do Conselho seria alvo de inúmeras disputas – algumas até hoje em aberto.

Em 1º de setembro de 1986, depois que as emendas foram analisadas, o projeto finalmente entrou na “ordem do dia” da Câmara. A discussão e a aguardada aprovação eram iminentes, mas a votação teve de ser adiada por três vezes, sempre por falta de quórum. A última tentativa de debater o PL aconteceu em 2 de dezembro de 1986, mas não prosperou. No ano seguinte, o Congresso estaria empenhando com outra missão – muito mais importante. A lei teria de esperar.

## Sob os auspícios da Constituição Cidadã

A instalação da Assembleia Nacional Constituinte, em 1º de fevereiro de 1987, reorientou os planos da direção-geral do Arquivo Nacional. Como afirmou Celina Vargas, “a instituição havia assumido a iniciativa e defesa da proposição apresentada [...] de elevar à categoria de norma constitucional o princípio de acesso

do cidadão à informação pública e, visando a sua eficácia, que se atribuisse à administração pública a incumbência da gestão de documentos governamentais” (ARQUIVO NACIONAL, 1989, p. 29). Para dar ênfase ao pedido, o AN solicitou a interrupção de trâmite do PL nº 4.895/1984 e passou a pleitear pelas demandas do acesso à informação e da gestão documental junto aos Constituintes.

Como demonstram os registros da Assembleia Constituinte, as solicitações do Arquivo Nacional foram acatadas através do artigo 5º da nova Carta e da Emenda nº 1975-7, defendida pelo deputado Carlos Benevides (PMDB-CE), mais tarde transformada no parágrafo segundo do artigo 216. A nova Constituição, aprovada em 5 de outubro de 1988, levou o AN a compor uma comissão técnica responsável por reestruturar o PL nº 4.895/1984. Além de atualizar o projeto original, esta reestruturação incorporou um novo capítulo à proposta (“Do Acesso e do Sigilo dos Documentos Públicos”), agora devidamente adequado aos novos preceitos constitucionais. De acordo com Celina Vargas:

Na sua elaboração a Comissão procurou incorporar os princípios constitucionais vigentes e os modernos preceitos da arquivologia. Conceitua e classifica os arquivos públicos e privados de acordo com a metodologia consagrada pela UNESCO, Conselho Internacional de Arquivos e pela Associação Brasileira de Normas Técnicas. Introduce o conceito de gestão de documentos que irá, sem dúvida, acelerar o processo de modernização da administração pública federal. Reafirma o dispositivo constitucional do direito irrestrito à informação, sem dissociar-se das preocupações com a segurança do Estado e da Sociedade, e com a privacidade do cidadão. No tocante aos arquivos privados, institui-se uma classificação para aqueles que apresentem interesse público e social, sem atingir, no entanto, a questão que envolve a propriedade privada desses documentos. (ARQUIVO NACIONAL, 1989, p. 30)

A reestruturação do projeto que viria a se transformar na lei de arquivos parecia, enfim, pronta para ser debatida no Congresso, mas, no início de 1989, o projeto passou a enfrentar novos obstáculos, desta vez dentro do próprio Ministério da Justiça. De acordo com Jaime Antunes, à época servidor do AN, o então ministro da Justiça, Saulo Ramos, passou a sofrer pressões de entidades privadas – como a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e a Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN) –, que se opunham à proposta de instituição de uma classificação de interesse público e social para arquivos privados. O desfecho de tal tensionamento acabou por reorientar o próprio rumo do PL:

Há muitas reuniões e idas e vindas de Celina à Brasília, com consultores. [...] Mas começou-se a sentir uma grande resistência dentro do Ministério, que estava recebendo pressão para que não pudesse tramitar uma lei que abordasse questões de arquivos privados. [...] E Celina decide então retirar o projeto, dizendo que ia fazer os ajustes que o ministro e o Ministério pensara. Mas [ela] usa desse artifício justo de tirar um projeto que o Ministério gostaria de vê-lo [sic] mutilado, com a retirada de capítulos que ele julgava que não eram devidos – por ignorância. [...] Ela retira e vai, no dia dessa reunião que foi realizada com ela e nós todos – e mais os assessores do ministro e da consultoria jurídica... Ele então leva o projeto à Câmara dos Deputados, que fica em frente ao Ministério da Justiça, e lá esse projeto é recebido ou apadrinhado pelo deputado Horácio Ferraz. (ARQUIVO NACIONAL, 2021).

Apresentado como substitutivo e redesignado como PL nº 4.895-A, em 5 de abril de 1989, o novo texto foi redistribuído pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados e, dias depois, reencaminhado à Comissão de Constituição e Justiça. Embora já tivesse tramitado anteriormente na CCJ, o PL foi encarado como uma nova proposição e, por isso, teve nova relatoria – que ficou a cargo do próprio deputado Horácio Ferraz (PFL-PE). Como fica patente no relatório apresentado por Ferraz, toda a defesa pela aprovação da proposta foi gestada no próprio Arquivo Nacional (uma vez que os textos da relatoria são os mesmos apresentados por Celina Vargas em seus relatórios quadrienais de gestão). Ao final de seu voto, o relator defendeu que o projeto de lei analisado dava ao país “uma versão mais moderna e atualizada, compatível com a nova Constituição do Brasil, do projeto que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados em nosso país” (BRASIL, 1984b, p. 59). Em 7 de dezembro de 1989, Horácio Ferraz votou favoravelmente à aprovação do substitutivo. No mesmo dia, a Comissão de Constituição e Justiça aprovou a indicação do relator por unanimidade.

Embora aparentemente poucas, as mudanças propostas pelo substitutivo aprovado na CCJ deram uma configuração mais objetiva e ao mesmo tempo ampla ao projeto de lei – ao menos em comparação ao texto apresentado e debatido entre 1984 e 1986. O novo PL adequou-se ao direito constitucional do *habeas data* e do acesso à informação pública, superando assim a ideia de que somente os arquivos considerados de valor permanente seriam livremente acessíveis. O projeto também foi readequado à terminologia arquivística da época, garantindo a primazia da gestão documental e das noções inerentes às três idades e às funções arquivísticas. Outra mudança importante do substitutivo se deu em relação à definição de circunscrições e responsabilidades em relação aos poderes e âmbitos administrativos (que reorganizou a malha arquivística em torno dos arquivos federais, estaduais e municipais). O projeto apresentou, ainda, um novo capítulo, totalmente voltado a estabelecer as condições e categorias relacionadas ao acesso e ao sigilo dos documentos públicos. E também recondicionou o debate a respeito dos arquivos privados, dando ao Poder Público a prerrogativa de identificar o interesse público e social destes arquivos e de ter preferência na aquisição dos mesmos em caso de alienação.

Em 10 de maio de 1990, o substitutivo do projeto foi aprovado pela primeira vez no Plenário da Câmara. Sete dias depois, a aprovação se repetiu em segundo turno. Ainda em maio, o projeto aprovado foi enviado ao Senado Federal que, em outubro do mesmo ano, apresentou duas novas emendas: a supressão do artigo 22 e uma nova redação ao artigo 27. Estas duas proposições, já nos estertores da tramitação, acabaram por definir uma questão ainda hoje emblemática para as políticas públicas de arquivos no Brasil. De acordo com a emenda nº 1 do Senado, o Arquivo Nacional não deveria ser legalmente vinculado à Presidência da República, como propunha o PL. Para o senador Leite Chaves (PR-PB), relator das emendas, era “oportuno oferecer aperfeiçoamento compatível com a nova estrutura administrativa” da República e, portanto, a vinculação do AN à Presidência parecia “não oferecer nenhuma vantagem em relação à sua eficiente vinculação atual ao Ministério da Justiça” (BRASIL, 1984b, p. 128). A emenda não era ideia direta do senador: de acordo com Jaime Antunes, Jarbas Passarinho, figura proeminente da ditadura elevada à condição de ministro da Justiça por Fernando Collor, impôs a manutenção do AN em sua pasta como condição fundamental para que a lei fosse sancionada (ARQUIVO NACIONAL, 2021). O Congresso acatou.

Na emenda nº 2, os senadores pleitearam que o Conselho Nacional de Arquivos fosse vinculado ao Arquivo Nacional e não ao Gabinete Civil da Presidência da República, que havia sido extinto por uma reforma administrativa promovida no início do Governo Collor. Na ocasião, Leite Chaves argumentou:

Buscando o aperfeiçoamento da matéria, registramos a necessidade de modificação, considerando, inclusive, o fato de o Gabinete Civil ter sido extinto. Na busca da coerência com a proposta de manutenção do vínculo de subordinação do Arquivo Nacional ao Ministério da Justiça, parece-nos adequado que o Conar – enquanto órgão consultivo para questões técnicas ou científicas referentes aos arquivos e para questões de política arquivística – seja vinculado ao Arquivo Nacional, como constava da proposta originária do Executivo. (BRASIL, 1984b, p. 257)

Em 4 de dezembro de 1990, a Comissão de Constituição e Justiça e de Redação aprovou as emendas do Senado, definindo um encaminhamento importante em relação ao *locus* administrativo do Arquivo Nacional e à vinculação do Conselho Nacional de Arquivos (na nova proposta convertido em CONARQ). Aprovado na CCJR, o projeto recebeu um requerimento de “urgência urgentíssima”, através do qual o Plenário da Câmara deveria analisar as emendas do Senado no tempo mais hábil possível. O requerimento fez com que as novas emendas ao PL fossem analisadas no dia 12 de dezembro. De acordo com as notas taquigráficas da Câmara dos Deputados, às 18h14 daquela data, a matéria foi finalmente aprovada pelos legisladores federais. Pouco menos de um mês depois, no dia 8 de janeiro de 1991, Fernando Collor sancionou a Lei Federal nº 8.159, que foi publicada na página 455 da edição seguinte do *Diário Oficial da União*. Depois de mais de 10 anos de tramitação, o Brasil finalmente passou a contar com uma lei para seus arquivos.

## À guisa de conclusão: a lei de arquivos como construto socio-histórico

A análise detalhada da tramitação que originou a lei de arquivos brasileira nos permite reconhecer atores e agentes específicos que foram fundamentais para o estabelecimento deste importante marco legal. O



Arquivo Nacional – agente quase personificado em sua diretora-geral, Celina Vargas – ocupa papel protagonista na trama: é nele que se gestam as principais proposições (logo convertidas em PLs e substitutivo) e os discursos de legitimação das propostas. E é ao redor do AN, também, que se reúnem as principais barreiras de contenção contra as muitas disputas em torno dos principais pilares da política nacional de arquivos – resumidos e estabelecidos na lei. Disputas que, a propósito, podem ser sumarizadas por pelo menos três grupos de agentes de resistência às proposições: os militares, os agentes do patrimônio cultural e alguns (importantes) setores da iniciativa privada.

Os militares atuaram nos trâmites iniciais da lei, ainda na proposição original. Empoderados pelo regime ditatorial, eles opuseram-se às garantias de acesso – propostas desde o primeiro esboço de legislação. Foram exitosos em um primeiro momento, mas suas demandas acabaram limitadas pelos ventos democráticos que começaram a soprar no Brasil a partir de 1988. Ao fim, a lei aprovada – calcada na chamada Constituição Cidadã – reuniu dispositivos muito distintos de suas demandas. A Lei Federal nº 8.159/1991 não só inaugurou a previsão constitucional de acessibilidade aos documentos arquivísticos, como abriu caminho para outra importante conquista democrática, a lei de acesso à informação, aprovada duas décadas mais tarde.

Os agentes do patrimônio cultural, para os quais os arquivos sempre foram mais instrumento de apoio do que objeto de proteção, também se opuseram o quanto puderam à lei de arquivos. Em 1990, na iminência da sanção do projeto, Gilson Antunes e Sydney Sérgio Fernandes Solis, à época servidores do Instituto Brasileiro de Patrimônio Cultural (IBPC, hoje Iphan), chegaram a acusar a proposta do Arquivo Nacional de “cesarista” e autoritária. Para eles, a essência da lei de arquivos estava em

criar um sistema nacional que integre todas as instituições arquivísticas do Estado, sob o comando do Arquivo Nacional. Este coletaria e centralizaria as informações sobre os acervos das instituições detentoras de arquivos permanentes, como também integraria os processos técnicos do conjunto dessas instituições, independentemente de suas localizações administrativas. Teríamos, então, uma instituição cesarista, com poder sobre todos os arquivos, inclusive os privados, que se constituiria num outro poder, paralelo ao Estado constitucional. Existe, portanto, uma clara contradição entre a pretensão puramente conceitual das justificativas e disposições do projeto, cujo caráter autoritário gerou forte reação na sociedade civil, em grande parte da administração pública e mesmo em parte das associações arquivísticas. (ANTUNES & SOLIS, 1990, p. 19)

Apesar dos protestos, quando a nova lei foi sancionada, os agentes do patrimônio enfrentavam um período de profundo desmonte em suas estruturas – a “reforma administrativa” impulsionada pela ascensão do experimento neoliberal que marcou a primeira etapa do Governo Collor. Desarticulados em sua própria precariedade, os servidores da área da cultura praticamente desaparecem de cena depois da sanção.

Em relação aos setores da iniciativa privada, ainda hoje sabe-se pouco a respeito de sua atuação nos bastidores do debate sobre a lei de arquivos. Nos originais dos projetos, hoje disponibilizados pelo Congresso, fica patente a preocupação dos legisladores em garantir que a nova política nacional de arquivos interviesse o mínimo possível nos direitos de posse, uso e destinação dos documentos de caráter privado. A classificação de interesse público e social dos arquivos – transformada em declaração, nos estertores da tramitação – pode ser considerada, portanto, uma importante conquista, ainda mais se levarmos em conta a notável dificuldade de compreensão a respeito de seus significados (à época e ainda hoje).

Para além do agente-protagonista e dos setores que ofereceram oposição aos projetos da lei de arquivos, há que se destacar o relevante papel desempenhado pelos distintos legisladores que analisaram as proposições e que – por obra de pressões externas ou de sua própria lavra – mudaram alguns dos caminhos originalmente propostos. Neste sentido, pelo menos de acordo com as fontes, podemos considerar que é por obra da Câmara dos Deputados que o Arquivo Nacional não pôde ser o “centro irradiador” da política nacional de arquivos. E é também por conta do papel desempenhado pelos deputados – com especial destaque para aqueles que se manifestaram explicitamente em prol da pluralização e democratização das definições relacionadas às políticas públicas de arquivo do Brasil – que existe o CONARQ, organismo definidor das principais diretrizes arquivísticas nacionais.

É por conta dos legisladores que o AN ainda hoje vincula-se ao Ministério da Justiça – e não à Presidência da República, como apregoava o substitutivo apresentado em 1989. Um locus administrativo não desejado, mas aceito. Um lugar limitador que chegou a ser desfeito entre os anos de 2000 e 2011 – não por coincidência, um dos períodos de maior crescimento orçamentário da instituição (SILVA, 2008, p. 132) –, mas que logo voltou à configuração original.

Finalmente, também é fruto dos debates legislativos a vinculação – ainda hoje questionada – do Conselho Nacional de Arquivos ao Arquivo Nacional, uma dependência que nasce acompanhada da descaracterização original do Conselho, transformado de órgão político em componente técnico e normativo. Um desdobramento que, no diagnóstico de Sérgio Conde de Albite Silva produziu um cenário no qual “o CONARQ acaba por desenvolver uma espécie de assistencialismo técnico, tratando de questões específicas, o que, em consequência, contamina e dificulta a formulação da Política Nacional de Arquivos” (SILVA, 2008, p. 200).

Ao completar 30 anos de sua sanção, a Lei Federal nº 8.159/1991 é, em suma, um construto social e político originado por diferentes agências – ora conflitantes, ora complementares – em um contexto de transição democrática repleto de anseios, disputas e ideários que devem ser compreendidos histórica e culturalmente. E que compõe um capítulo sumamente importante, não apenas para a história dos arquivos, da arquivística e da Arquivologia brasileiras, mas também para a compreensão dos próprios mediadores sociais envolvidos na formulação das políticas públicas do país. E para o entendimento de que suas mobilizações seguem repercutindo entre nós.

## Referências

ANTUNES, Gilson; SOLIS, Sydney Sergio Fernandes. O cesarismo e os arquivos brasileiros. *Ciência Hoje*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 69, dez. 1990.

ARQUIVO Nacional tem Nova Direção. *Arquivo & Administração*, v. 8, n. 2, mai./ago. 1980.

ARQUIVO NACIONAL. *Orientação para avaliação e arquivamento intermediário em arquivos públicos*. Rio de Janeiro: Ministério da Justiça; Arquivo Nacional, 1985.

ARQUIVO NACIONAL. *Relatório de Gestão 1980-1984*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 1985.

ARQUIVO NACIONAL. *Relatório de Gestão 1985-1989 – Volume I*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 1989.

ARQUIVO NACIONAL. *Webinar 30 anos da Lei de Arquivos e 183 anos do Arquivo Nacional - parte 2*. 2021. Disponível em: <<https://youtu.be/lcltexnxuf4>>. Acesso em: 03 ago. 2021.

ARQUIVOS públicos e privados. *Boletim do Conselho Federal de Cultura*. Rio de Janeiro, ano 12, n. 49, out./dez. 1982.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 4.371, de 03 de outubro de 1984*. Dispõe sobre os arquivos públicos e privados e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 1984a. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=220983>>. Acesso em: 03 ago. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 4.895, de 05 de dezembro de 1984*. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 1984b. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=225181>>. Acesso em: 03 ago. 2021.

COMISSÃO ESPECIAL DE PRESERVAÇÃO DO ACERVO DOCUMENTAL. *A importância da Informação e do Documento na Administração Pública Brasileira*. Brasília: Fundação Centro de Formação do Servidor Público – FUNCEP, 1987.

COSTA E SOUZA, Maria de Lourdes; DANNEMANN, Maria Luiza Stallard. Sistema Nacional de Arquivos. *Anais do I Congresso Brasileiro de Arquivologia*. Brasília: Associação dos Arquivistas Brasileiros, 1979.

COSTA, Célia Maria Leite. *Memória e administração: o Arquivo Público do Império e a consolidação do Estado brasileiro*. 1997. Tese (Doutorado em História Social) – Programa de Pós-Graduação em História Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1997.

DE ASSIS RIBEIRO, C. J. Proteção dos documentos de valor histórico. *Arquivos Ministério da Justiça*, ano XXIX, nº 115, set. 1970.

FRANCO, Celina Vargas do Amaral Peixoto Moreira. Uma lei para os arquivos brasileiros. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 19 fev. 1984.

FRANCO, Celina Vargas do Amaral Peixoto Moreira. Uma proposta radical de trabalho. *Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*, n. 21, 1986.

INDOLFO, Ana Celeste. Vinte anos da lei de arquivos: a questão da gestão de documentos. VENÂNCIO, Renato; NASCIMENTO, Adalson. *Universidades & Arquivos: gestão, ensino e pesquisa*. Belo Horizonte: Escola de Ciência da Informação da UFMG, 2012.

JARDIM, José Maria. A invenção da memória nos arquivos públicos. *Ciência da Informação*, v. 25, n. 2, 1996.

LOPES, Bruna Pimentel; RODRIGUES, Georgete Medleg. Os arquivos privados na legislação brasileira: do anteprojeto da Lei de Arquivos às regulamentações. *Revista do Arquivo*, São Paulo, ano II, nº 4, março de 2017.

RODRIGUES, José Honório. *A situação do Arquivo Nacional*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 1959.

SILVA, Sérgio Conde de Albite. *A preservação da informação arquivística governamental nas políticas públicas do Brasil*. Rio de Janeiro: AAB/FAPERJ, 2008.