

AS NOVAS CONFIGURAÇÕES POLÍTICO- INSTITUCIONAIS DO ESTADO BRASILEIRO: demandas de acesso à informação para a Fundação Nacional do Índio (FUNAI) de 2014 a 2015

Rodrigo Piquet Saboia de Mello
Rosale de Mattos Souza

Rodrigo Piquet Saboia de Mello
rodrigopiquetuff@hotmail.com
<http://lattes.cnpq.br/9479597415422231>

Servidor público da Fundação Nacional do Índio (FUNAI), lotado no Núcleo de Biblioteca e Arquivo (NUBARQ) do Museu do Índio. Professor vinculado à Secretaria de Estado de Educação (SEEDUC) do Estado do Rio de Janeiro. Mestre em Ciência da Informação pelo Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT) e pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Graduado em Ciências Sociais pela Universidade Federal Fluminense (UFF) e em Biblioteconomia pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO).

Rosale de Mattos Souza
rosaledemattossouza@gmail.com
<http://lattes.cnpq.br/7747657036741150>

Professora da Escola de Arquivologia do Centro de Ciências Humanas (CCH) da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Doutorado em andamento em Ciência da Informação do convênio: Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)/ Escola de Comunicação (ECO) / Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT). Mestra em Ciência da Informação em convênio: UFRJ, ECO e IBICT. Especialista em arranjo, descrição e pesquisa em arquivos públicos pela UNIRIO. Graduada em Arquivologia pela UNIRIO e em Jornalismo pela Faculdade de Comunicação e Turismo Hélio Alonso.

Submetido em: 08/09/2015
Publicado em: 15/11/2015

RESUMO: Este trabalho busca refletir as novas configurações político-institucionais do Estado brasileiro frente ao atual processo democrático da relação Estado e sociedade. Em particular, abordaremos as questões que envolvem o direito e o acesso à informação, mediante a promulgação da lei nº 12.527, em 18 de novembro de 2011, também chamada de Lei de Acesso à Informação, que gera a obrigatoriedade para o Estado brasileiro em fornecer informações aos cidadãos brasileiros, além de analisar os dados consolidados pela Controladoria-Geral da União (CGU) referente às demandas de informação dos cidadãos à Fundação Nacional do Índio (FUNAI) entre 2014 e 2015.

PALAVRAS-CHAVE: Acesso a informação. Democracia. Lei de Acesso a Informação (LAI). Arquivologia.

1 INTRODUÇÃO

O Estado brasileiro possui períodos oscilantes entre governos democráticos e ditatoriais, ou seja, aqueles que respeitam os direitos humanos, a liberdade de opinião e as liberdades individuais e coletivas, e aqueles autoritários, que têm como principais características o cerceamento das liberdades individuais, o obstáculo aos dispositivos legais de respeito à dignidade humana e ao direito à informação, e, conseqüentemente, o impedimento ou dificuldade do acesso à informação, individualmente ou pela sociedade aos documentos e informações produzidas pelos órgãos estatais.

Numa sociedade como a nossa que teve diversos períodos de exceção, como a Ditadura do Estado Novo (1937 – 1945) de Getúlio Vargas e a Ditadura Civil-Militar (1964 – 1985) que representaram momentos obscuros, não somente ao que tange à garantia dos direitos fundamentais da pessoa humana, como também no que diz respeito ao acesso à informação, é de fundamental importância problematizar a democracia, e seus

dispositivos legais de representação e validação no envolvimento de decisões realizadas pelos governantes. Somente deste modo, garantiremos uma democracia participativa e representativa, onde todos os indivíduos fiscalizam os atos das autoridades públicas, em sistemas conhecidos como *check and balance* (sistema de freios e contrapesos) ou *accountability* (prestação de contas), no qual o governo tem que apresentar transparência nas transações que são realizadas pela administração da coisa pública.

Com o processo de redemocratização ocorrido em meados dos anos 1980, com a passagem de um governo proveniente de uma ditadura militar para um governo civil, e com a nova Constituição Federal promulgada no ano de 1988, começamos a vislumbrar novos horizontes para a sociedade brasileira, referente à consolidação e aprofundamento das conquistas democráticas.

No Brasil, o direito de acesso à informação pública foi previsto na Constituição Federal de 1988, no Título II - Dos direitos e deveres fundamentais, Capítulo I, dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, no art. 5º, inciso XXXIII, que dispõe:

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (BRASIL, 1988, p. 3).

E no inciso X do artigo quinto de nossa Constituição fica explícito que: “são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação”. Observa-se que a questão do acesso à informação não deve ficar somente no que tange à legalidade dos atos emanados pelo Estado. Isto porque somente a regulamentação legal do acesso à informação não significa por si só o seu acesso automático por parte dos cidadãos, que anseiam por informações e pela transparência pública. Inclusive, cabe ao Estado Moderno fornecer os recursos e as condições necessárias para o pleno acesso à informação pelo cidadão e ao mesmo demandá-lo, cobrando-o e fiscalizando seus atos.

A discussão sobre o Estado Moderno ainda se faz mais importante, devido ao seu papel de fundamental importância no que tange ao ordenamento e funcionamento da sociedade contemporânea. Os matizes democratizantes dependem de uma acessibilidade às informações pertencentes ao Estado. Vejamos a definição de Max Weber interpretado por Norberto Bobbio quando do problema da centralização estatal e o monopólio da violência:

Max Weber definiu o caráter da centralização válido, sobretudo em nível histórico-institucional em algo marcadamente politológico como monopólio da força legítima, a observação permite compreender melhor o significado histórico da centralização, colocando à luz, para além do aspecto funcional e organizativo, a evidência tipicamente política da tendência à superação do policentrismo do poder, em favor de uma concentração do mesmo, numa instância tendencialmente unitária e exclusiva. A história do surgimento do Estado moderno é a história desta tensão: do sistema policêntrico e complexo dos senhorios de origem feudal se chega ao Estado territorial concentrado e unitário através da chamada racionalização da gestão do poder e da própria organização política imposta pela evolução das condições históricas e materiais (WEBER apud BOBBIO, 1998, p. 246).

Este monopólio legítimo da força significa que o Estado moderno detém a força para com os seus cidadãos, numa relação assimétrica. Porém, em sociedades democráticas nas quais há um equilíbrio entre as partes, é possível verificar uma maior capilaridade da sociedade na produção de informações governamentais, como também na busca do próprio Estado em gerir seus documentos de forma racional, permitindo um posterior acesso dos interessados.

O objetivo deste trabalho é analisar as novas questões e as novas configurações político-institucionais do Estado brasileiro no processo democrático a partir da Constituição de 1988 e da relação Estado e a sociedade mediante a promulgação da lei nº 12.527, em 18 de novembro de 2011, também chamada de Lei de Acesso à Informação, que passaram a gerar a obrigatoriedade para o Estado brasileiro em fornecer informações aos cidadãos brasileiros, em particular com relação às questões indígenas. Iremos abordar como metodologia da pesquisa o levantamento da legislação e da literatura dos aspectos que envolvem o direito e o acesso à informação no país, além de coletar e analisar os dados provenientes da Controladoria-Geral da União (CGU) referentes às demandas de informação dos cidadãos à Fundação Nacional do Índio (FUNAI) entre 2014 e 2015.

2 OS DIREITOS HUMANOS E O PROCESSO DEMOCRÁTICO: direito e acesso à informação

Os Direitos Humanos são objeto de análise a partir da modernidade, dos séculos XVI ao XVIII, desenvolvendo-se de forma mais efetiva a partir do século XIX, quando passa a limitar os poderes do Estado. Até então, o que valia era a vontade do soberano sobre os súditos, mudando paulatinamente a relação política do Estado representativo e o cidadão. A partir das revoluções burguesas, em particular a

Revolução Francesa de 1789, vai trazer à tona a queda do *ancien regime*, possibilitando, por exemplo, a criação do Arquivo Nacional Francês e o acesso dos cidadãos aos documentos do Estado.

A partir da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão proclamada pela Revolução Francesa e da Declaração Universal dos Direitos Humanos, elaborada e publicada após a Segunda Guerra Mundial em 1948 pela Organização das Nações Unidas (ONU), temos a afirmação de diversos direitos inerentes aos seres humanos, inclusive os de natureza informacional, conforme o art. XIX:

Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e idéias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1998, p. 4).

Constituem-se em Direitos Humanos de primeira geração aqueles relacionados com os direitos individuais, tais como, o direito de opinião e o direito individual extensivo aos direitos coletivos, por exemplo, participar de sindicatos ou de associações. Os direitos de segunda geração são aqueles que visam o bem estar social, como o direito ao trabalho, à educação e à saúde. Os chamados direitos de terceira e quarta geração visam garantir os direitos anteriores, e têm não mais propriamente o indivíduo como foco principal, mas as coletividades regionais, às etnias, o povo, a nação, e a humanidade de forma geral. Podemos citar como exemplos desses últimos direitos, o direito à paz, a engenharia genética e o equilíbrio ecológico do planeta.

Nas fronteiras do que é público e do que é privado existem também situações conflitantes do que deve ser publicizado. O direito à informação, como reflexo do princípio da publicidade e da transparência estatal esbarra em algumas situações como o direito à privacidade e à intimidade, cujo ordenamento jurídico específico ainda inexistente na legislação brasileira, pois aparentemente estes dois termos carecem de uma maior conceituação, a fim de que se possa legislar a respeito. A questão dicotômica do público *versus* privado, ganha um espaço de reflexão para ambos. Não é o sentido de esfera pública ou do que é público conforme a *Ágora* grega, mas a partir da criação dos Estados Nacionais Modernos contemplou-se a diferença entre a coisa pública e a coisa privada.

No exame da distinção público *versus* privado emergem duas concepções básicas a partir das quais se estruturam as relações entre os termos: na primeira acepção, público significa aquilo que é comum a todos, à esfera do poder público ou estatal, em oposição ao

privado, como sendo o que é referente a um ou poucos, à esfera dos interesses privados, particulares, pessoais, e familiares; na segunda acepção, público é aquilo que é acessível a todos, aquilo que é manifesto; em oposição, privado é aquilo que é reservado a determinado círculo de pessoas, sendo no seu limite, aquilo que é secreto (FONSECA, 1999, p. 2).

A participação do povo nos negócios do governo é de fundamental importância na democratização da informação, possibilitando a prestação de contas e a transparência das atividades, dos atos e fatos governamentais.

A democratização da informação implicará necessariamente uma descentralização do controle bem como das responsabilidades, um aumento da participação na produção e recepção da informação e a expansão dos direitos e deveres relacionados com a divulgação. Entretanto, cabe pensar o papel do Estado nessa democratização não estatizante (ALMINO, 1986, p. 94).

Um fenômeno que vem se estabelecendo é o da governança ou *accountability*, na qual o cidadão pode e deve solicitar a prestação de contas ao Estado, mas problematiza-se o estímulo pelas mídias no sentido do cidadão adquirir a competência para solicitar dos órgãos públicos informações sobre ele próprio que constem em documentos, sites ou portais do Estado, ou sobre a cobrança de onde estão sendo aplicados os recursos públicos.

A teoria do agir comunicativo visa resolver os conflitos de interesses que vigoram na sociedade, tendo a sua relevância ao pretender o término ou diminuição das arbitrariedades e da opressão de regimes autoritários presentes em alguns aparelhos de Estado, propõe uma participação igualitária e pró-ativa dos cidadãos em torno dos litígios e conquistar a justiça social. Para isto, Habermas leva em consideração os pressupostos racionais, a fundamentação, e a argumentação, e é preciso construir em torno do ato da fala e da linguagem uma estrutura de compreensão mútua com um potencial de validade. Habermas fala em questões práticas, nas quais ele se refere em dimensões da política, da moral, e do direito. A problemática da correção normativa leva ao discurso prático, fundamentando-se nos enunciados ditos verdadeiros. Deste modo:

Para exemplificar esta parte de sua teoria discursiva, utilizamos a esfera do Direito, onde se encontram problemas de ordem prática, como a elaboração de uma lei, segundo a teoria de Habermas, esta questão pode ser solucionada racionalmente através do discurso prático, ou seja, através da comunicação argumentativa entre os responsáveis pela elaboração desta lei e os possíveis atingidos por ela, para que após a discussão, o levantamento dos argumentos de cada

falante, se chegue ao princípio da universalização, sendo esta regra de argumentação dos discursos práticos, pelo qual uma norma só deve pretender validade quando todos os abarcados por esta norma cheguem a um acordo atinente a validade desta, através de um discurso prático, racionalmente motivado e não coercitivo explicitamente. Portanto, essa lei só irá ser válida se não houver coerção, mas sim o consentimento de todos (NOGUEIRA, 2013, p. 1).

Destaca-se a relevância da comunicação na sociedade através da perspectiva habermasiana para se atingir a democracia, em particular, no que tange à razão comunicativa, tendo em vista a pluralidade de cidadãos, que podem orientar a ação por procedimentos do discurso, que vão atingir os dispositivos normativos e às normas. Nota-se a que se deve valorizar uma nova maneira de agir na sociedade, privilegiando a integração social através da linguagem e do discurso para se atingir uma efetiva cidadania e a passagem de um Estado de direito para um Estado de direito democrático.

3 DA LEGISLAÇÃO DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Num breve levantamento histórico do processo democrático, há alguns dispositivos legais que oferecem legitimidade ao desenvolvimento do que chamamos hoje de Direitos Humanos, como por exemplo, a Declaração dos Direitos Humanos de 1789, na França, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1948, pela ONU, a Constituição Brasileira de 1988, e a Lei 8.159/1991 que falam do acesso, entre várias leis e decretos que tratam de uma cultura de sigilo, mais do que uma cultura de transparência pública.

Observando a lei 8.159/1991, chamada de Lei de Arquivos, já previa o acesso à informação, conforme consta no seu Capítulo V, do Acesso e Sigilo dos documentos públicos:

Art. 22 - É assegurado o direito de acesso pleno aos documentos públicos.

Art. 23 - Decreto fixará as categorias de sigilo que deverão ser obedecidas pelos órgãos públicos na classificação dos documentos por eles produzidos.

§ 1º - Os documentos cuja divulgação ponha em risco a segurança da sociedade e do Estado, bem como aqueles necessários ao resguardo da inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas são originariamente sigilosos. § 2º - O acesso aos documentos sigilosos referentes à segurança da sociedade e do Estado será restrito por um prazo máximo de 30 (trinta) anos, a contar da data de sua

produção, podendo esse prazo ser prorrogado, por uma única vez, por igual período.

§ 3º - O acesso aos documentos sigilosos referentes à honra e à imagem das pessoas será restrito por um prazo máximo de 100 (cem) anos, a contar da data de sua produção. Art. 24 - Poderá o Poder Judiciário, em qualquer instância, determinar a exibição reservada de qualquer documento sigiloso, sempre que indispensável à defesa de direito próprio ou esclarecimento de situação pessoal da parte (BRASIL, 1991, p. 3).

Quadro 1: Dispositivos legais, graus e prazos de classificação de sigilo

CATEGORIAS	DECRETO 2.134/ 1997	DECRETO 4.553/ 2002	DECRETO 5.301/ 2004	LEI 11.111/ 2005	LEI 12.527/ 2011
Ultra-secretos	Até 30 anos (renováveis por mais 30)	Até 50 anos (renováveis indefinida- mente)	Até 30 anos (renováveis por mais 30)	Até 30 anos (renováveis por mais 30 ou por prazo indefinido por ordem da Comissão de Análise de Informações Sigilosas, somente nos casos de ameaça à soberania; integridade territorial e relações internacio- nais)	Até 25 anos (renováveis por mais 25 anos) Critérios de: - Soberania - Integridade territorial - Grave risco às relações internacionais
Secretos	Até 20 anos (renováveis por mais 20)	Até 30 anos (renováveis por mais 30)	Até 20 anos (renováveis por mais 20)	Até 20 anos (renováveis por mais 20)	Até 15 anos
Confidenciais	Até 10 anos (renováveis por mais 10)	Até 20 anos (renováveis por mais 20)	Até 20 anos (renováveis por mais 20)	Até 20 anos (renováveis por mais 20)	Não possui esta categoria

Reservados	Até 5 anos (renováveis por mais 5)	Até 10 anos (renováveis por mais 10)	Até 5 anos (renováveis por mais 5)	Até 5 anos (renováveis por mais 5)	Até 5 anos
-------------------	--	--	--	--	------------

Fonte: Os autores

Na legislação referente às questões em torno do acesso à informação, vimos por último à lei 11.111/2005, finalmente revogada em função da Lei de Acesso à Informação n. 12.527, de 2011, que foi regulamentada pelo decreto 7.724/2012. Neste último instrumento normativo publicado, procura-se implantar uma cultura e uma *práxis* em que o sigilo seja a exceção.

Princípios da Nova Lei de Acesso à Informação:

1 - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; **2** - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; **3** - utilização de meios de comunicação viabilizados pelas tecnologias da informação; **4** - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; **5** - desenvolvimento do controle social da administração pública (BRASIL, 2011, p. 1).

Quanto às informações pessoais envolvem questões de intimidade e privacidade, existem critérios específicos, na Lei de Acesso à Informação - LAI, Seção V, art. 31:

Art. 31. O tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais.

§ 1º As informações pessoais, a que se refere este artigo, relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem:

I - terão seu acesso restrito, independentemente de classificação de sigilo e pelo prazo máximo de 100 (cem) anos a contar da sua data de produção, a agentes públicos legalmente autorizados e à pessoa a que elas se referirem; e

II - poderão ter autorizada sua divulgação ou acesso por terceiros diante de previsão legal ou consentimento expresso da pessoa a que elas se referirem (BRASIL, 2011, p. 9).

A Lei de Acesso à Informação - LAI (2011, p. 9) ainda prevê que o consentimento do interessado, pessoa física, não será exigido quando as informações forem necessárias nos seguintes casos: nos direitos pessoais de acesso relacionados com prevenção e diagnóstico médico; a pessoa estiver física e legalmente incapaz

e para uso exclusivo de tratamento médico; à realização de pesquisas e estatísticas de interesse público e social; ao cumprimento de ordem judicial; à defesa de direitos humanos; e proteção de direito público e social.

Quanto aos documentos referentes à segurança do Presidente da República, Vice-Presidente e familiares poderão ser classificados como reservados enquanto vigir o mandato. No caso das limitações de acesso, a lei ainda menciona às questões de Segurança Nacional para documentos Ultra-Secretos e Secretos, documentos reservados que comprometam à administração, e ainda os documentos relativos à vida privada ou à intimidade de indivíduos. No que diz respeito às mudanças na atual Lei de Acesso, determina que após os recursos ao órgão demandado e à CGU, que o último recurso deverá ser feito à Comissão Mista de Reavaliação de Informações e as desclassificações de documentos.

Existem ainda as instâncias de submissão das demandas de informação e dos recursos para a instituição pública demandada através da Controladoria-Geral da União (CGU) e pela Comissão Mista de Reavaliação de Informações. Esta última, composta pelos: Presidente da República, Vice-Presidente e Ministros de Estado. Além disto, existem prazos para atendimento às demandas pelos órgãos públicos que variam entre 10 a 20 dias.

Portanto, é possível observar por meio do arcabouço jurídico instituído pelo Estado brasileiro que há um avanço no processo de democratização da sociedade brasileira, tendo como consequência imediata uma maior transparência das informações de interesse público como também dos níveis de controle das ações realizada pelo Estado.

4 DEMANDAS DE INFORMAÇÃO DA FUNAI NA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU)

Com a implementação da lei nº 12.527/2011, chamada de Lei de Acesso a Informação (LAI), o Estado brasileiro foi obrigado a atender, através de canais diretos e claros, uma série de demandas por parte da sociedade brasileira. Portanto, certas informações antes não publicizadas, como os salários pagos pelos contribuintes aos servidores públicos do Poder Executivo tiveram que ser divulgados.

Para atender aos anseios da sociedade brasileira por informação, o Governo Federal no ano de 2012 criou o Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), estabelecendo um canal direto entre o cidadão e o governo no que tange à solicitação de informações. Como indica o documento intitulado Acesso à Informação Pública: uma Introdução à Lei 12.527:

A Lei 12.527 representa uma mudança de paradigma em matéria de transparência pública, pois estabelece que o acesso é a regra e o sigilo, a exceção. Qualquer cidadão poderá solicitar acesso às informações públicas, ou seja, àquelas não classificadas como sigilosas, conforme procedimento que observará as regras, prazos, instrumentos de controle e recursos previstos (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2011, p. 3).

Todavia, para a LAI possibilitar de fato uma concretização da cultura da transparência na gestão pública de informações no Brasil, se faz necessário: encontrar novas maneiras de divulgar informações de interesse público, fomentar a cultura da transparência e aprimorar suas práticas de gestão da informação. A lei forçou os órgãos públicos a organizar de forma mais racional os seus arquivos, como também tem fomentado discussões para um melhor atendimento ao público usuário. Sendo assim, a lei federal viabiliza um meio de permitir uma relação mais equânime entre a sociedade civil e o poder estatal. Há um controle democrático da gestão dos gastos públicos e das determinações emanadas daquele que detém o monopólio do poder: o Estado. Vejamos a interpretação de Aron da democracia para Tocqueville (apud ARON, 1982, p. 223):

A seus olhos, a democracia consiste na legalização das condições [...]. Democracia é a sociedade onde não subsistem distinções de ordens e de classes; em que todos os indivíduos que compõem a coletividade são socialmente iguais. [...] A igualdade social significa a inexistência de diferenças hereditárias de condições; quer dizer que todas as ocupações, todas as profissões, dignidades e honrarias são acessíveis a todos.

A CGU hoje é o órgão do Governo Federal que tem, dentre outras responsabilidades, defender o patrimônio público e o incremento da transparência da gestão. Portanto, tem como responsabilidade gerir os dispositivos para a criação, manutenção e disponibilização de informações para cidadãos através do SIC. Na página *web* da CGU, é possível acessar o portal para que seja possível obter informações junto ao Governo Federal. Há diversos meios de atendimento ao cidadão: atendimento local no prédio sede da Controladoria-Geral da União; por telefone; por e-mail; pelo Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (E-SIC). O cidadão, além de possuir diversos meios de solicitar as informações desejadas de algum órgão público, também poderá: acompanhar prazos, consultar respostas, apresentar reclamações, avaliar a resposta recebida, como também entrar com um recurso, caso a solicitação não tenha sido atendida de forma satisfatória.

Neste presente momento, vamos analisar os pedidos realizados ao SIC em relação à Fundação Nacional do Índio (FUNAI). Este

órgão do Governo Federal tem, dentre as suas atribuições, garantir o cumprimento da política indigenista, respeitando a pessoa do índio e as instituições e comunidades étnicas. Logo, cabe uma função primeira em defender os valores humanos no que tange a dignidade dos povos indígenas.

Porém, a FUNAI possui diversas peculiaridades no que tange a atribuição a que é pertinente. Em muitos casos, há uma luta entre as diretrizes estabelecidas pelo Governo brasileiro e as conduzidas pelo próprio órgão, além dos problemas estruturais enfrentados e sua criação paradoxal pelo Governo Militar. Vejamos a breve análise de Pozzobon (1999, p. 283) e os chamados vícios de origem:

Ao criar a FUNAI em 1967, extinguindo o antigo SPI [Serviço de Proteção aos Índios], o governo militar pretendia coibir a escalada de corrupção que solapava o indigenismo oficial, para que este pudesse realizar com maior eficiência sua missão originária, que “era a de integrar o índio à comunhão nacional”. Os militares também queriam livrar o órgão das ingerências políticas locais e regionais, que, além de estarem não raro envolvidas com a corrupção, constituíam ameaça ao projeto de hegemonia da ditadura militar. A política indigenista do governo militar não se fundava necessariamente em considerações humanitárias. Ela decorria de um projeto mais amplo de integração nacional e modernização forçada do país — daí o combate à corrupção e o desmantelamento dos feudos políticos que até então dominavam a vida pública brasileira. Porém, na prática indigenista a FUNAI pouco se diferenciou do SPI.

A Ditadura Civil-Militar extinguiu o Serviço de Proteção aos Índios e criou a FUNAI com o objetivo de fortalecer um novo órgão que teria, utilizando um jargão militar, uma grande missão pela frente: auxiliar a expansão econômica do Brasil para o interior. Com este fim, a FUNAI passou a contar com quadros técnicos especializados, muitos ainda oriundos do extinto SPI, para entrar em contato com povos ainda não contactados em território brasileiro.

Um caso emblemático de dinamização econômica que ocorreu no contexto do governo militar foi à construção da chamada Transamazônica. Esta obra de grande vulto possibilitou a interiorização do Brasil, porém os custos sociais para os povos indígenas foram enormes. Isto porque, muitos trechos de abertura da estrada passavam exatamente por territórios indígenas, gerando muitos conflitos entre militares e indígenas.

Tendo o objetivo de realizar ações que não comprometessem o andamento dos empreendimentos econômicos fomentados pelos militares, era necessária a atuação de indigenistas que pudessem estabelecer uma relação mais “cordial” com estes

povos. Além do mais, este contato dependeria do projeto indigenista naquele contexto histórico. Como afirma Lima (1987, p. 35):

Todos os projetos indigenistas visavam, ainda, atingir três objetivos: 1º) abrir terras à colonização do interior, no sentido de viabilizá-la, ao por fim aos atritos entre os índios e brancos; 2º) realizar, tomando a expressão de o “extermínio da selvageria” em termos étnicos, bem entendido; 3º) conferir-lhes um papel em relação à nação.

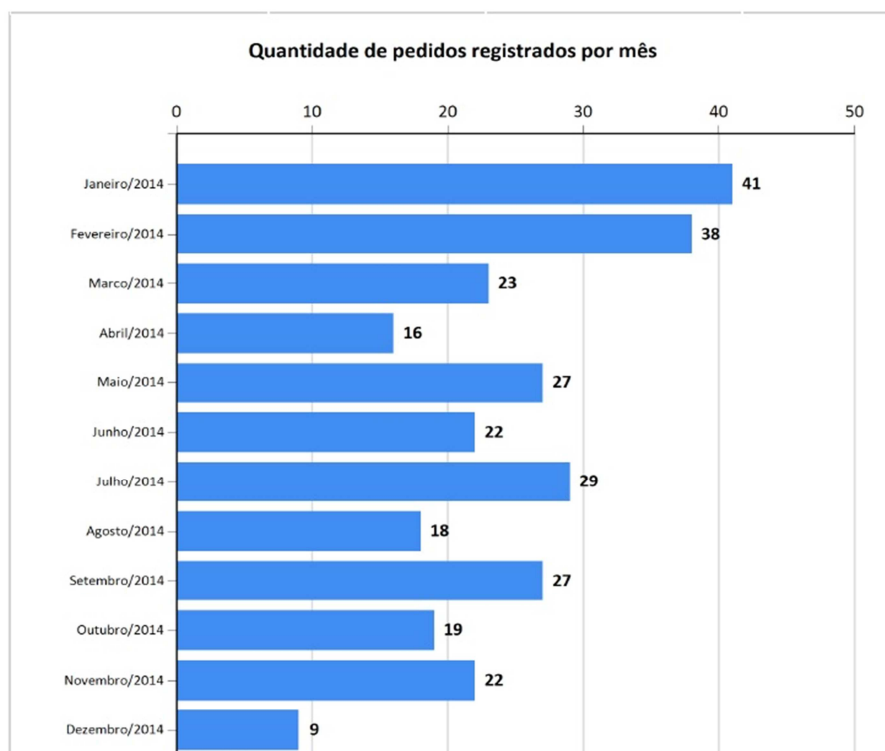
No tempo presente, podemos observar como a FUNAI e índios entram em choque com diversas diretrizes do Governo Federal, quando, por exemplo, há o fomento do empreendimento econômico de Belo Monte como também nos graves problemas agrários enfrentados pelos índios Guarani Kaiwá na região de Mato Grosso do Sul.

Quando da análise dos pedidos realizados para a Fundação Nacional do Índio, podemos encontrar algumas importantes peculiaridades que reflete as idiosincrasias da própria Fundação. Vejamos alguns dados no gráfico 1 que informa a quantidade de registros no ano de 2014.

Gráfico 1: Quantitativo de pedidos realizados por usuários no ano de 2014:

1. Quantidade de pedidos de acesso à informação

Quantidade de Pedidos: 291 Média mensal de pedidos: 24,25



Fonte: Controladoria-Geral da União, 2015

Ao analisar o gráfico anterior, é possível verificar que há um decréscimo dos pedidos registrados quando do início de 2014 e oscilando de maneira estável ao longo do ano em análise. Uma interpretação plausível é que havia ainda um grande interesse no início do ano de se obter informações por meio do Serviço de Informação ao Cidadão e que após este interesse inicial, ocorreu uma estabilização dos pedidos registrados.

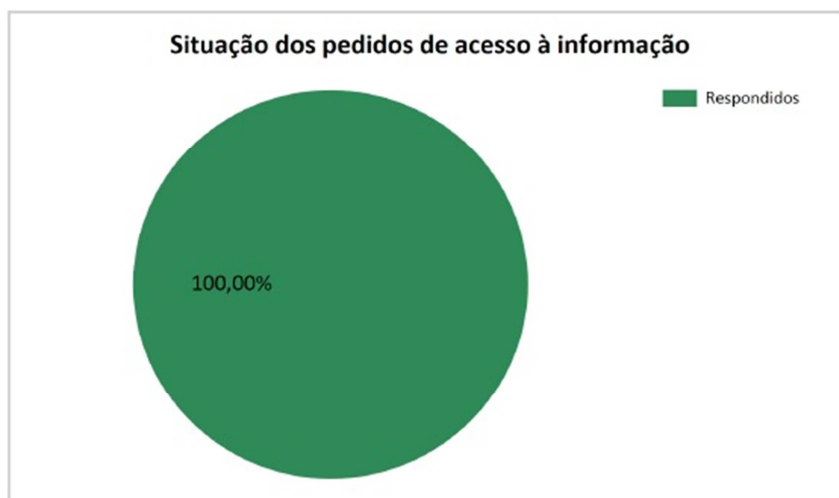
Ainda é possível inferir a existência de uma concentração de pedidos no início do ano de 2014, em virtude da maior demanda de regularização fundiária neste período. Isto porque, para o fomento de atividades econômicas próximas as áreas indígenas, se faz necessário a emissão de um Atestado Administrativo e Declaração de Reconhecimento de Limites. No início do ano, há uma retomada das atividades produtivas agropecuárias e da busca de financiamento junto a bancos de fomento a estas atividades. É importante mencionar que estes atestados entram numa disputa de poder para aqueles que detêm terras próximas as terras indígenas (T.I.), e os povos indígenas que não desejam que impactos ambientais possam interferir em suas terras tradicionalmente ocupadas.

Das perguntas realizadas pelos usuários do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), temos encontrado um nível bem satisfatório de atendimento.

Gráfico 2: porcentagem de pedidos realizados pelos usuários do SIC a FUNAI em 2014

2. Situação e características dos pedidos de acesso à informação

Status do pedido	Quantidade
Respondidos	291

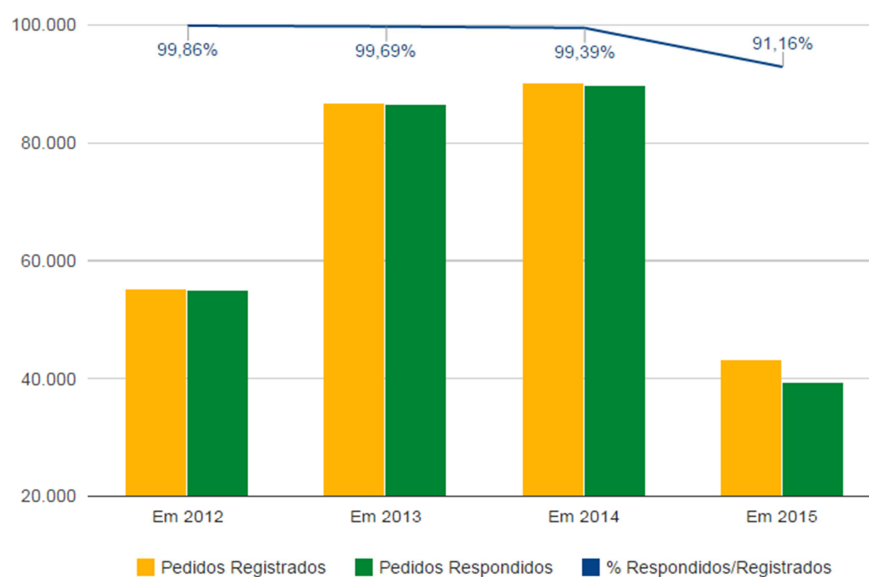


Fonte: Controladoria-Geral da União, 2015

Todos os pedidos de acesso à informação foram respondidas aos cidadãos. Isto significa que as dúvidas das pessoas atentas à temática indígena são atendidas em sua totalidade. A questão que fica é saber o quanto de informações tem sido obtidas para o desenvolvimento de políticas de desenvolvimento dos povos indígenas, na defesa e/ou garantia dos seus direitos. Vale ressaltar que a disponibilização das informações é atendida de forma não discriminatória, sendo vedadas somente aquelas estabelecidas em lei.

Importante também lembrar que conforme própria notícia no site da Controladoria-Geral da União (2015), das 275.230 pedidos registrados, 270.518 pedidos foram respondidos, num tempo médio de resposta de 14 dias. Esses quantitativos perfazem o total de 76,35% de solicitações respondidas. Isto significa uma maior transparência dos atos dos gestores públicos e uma maior prestação de contas para a sociedade.

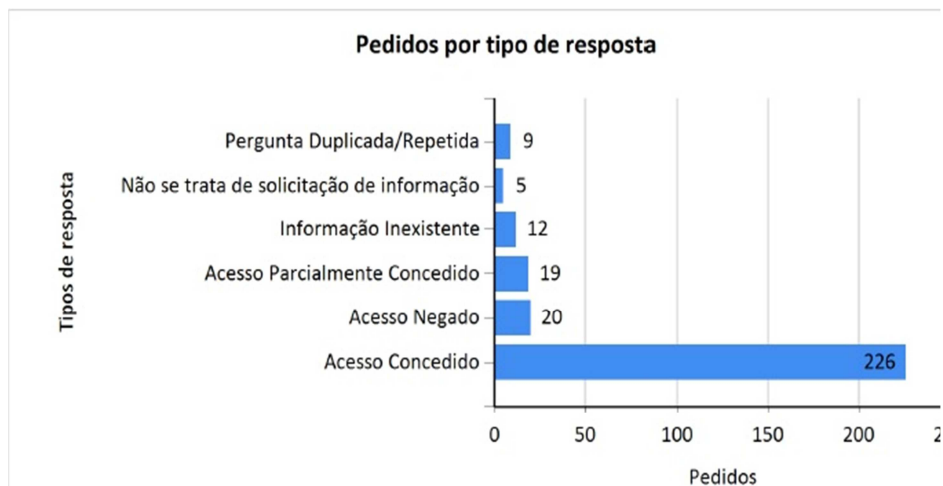
Gráfico 3: quantidade de pedidos de informação e respostas registrados no Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC), desde a entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação, em 16 de maio de 2012 a 2015



Fonte: Controladoria-Geral da União, 2015

Por exemplo, como muitas das terras indígenas estão em regiões de fronteira, como o caso da Terra Indígena Yanomami, na região do estado de Roraima próximo a Venezuela, ela é considerada uma informação daquela localidade como de risco à defesa e à soberania nacional ou de integridade do território nacional. Esta restrição da informação é prevista em lei e não significa um cerceamento de dados para o cidadão, já que o interesse da coletividade é maior que o benefício individual. Vejamos o gráfico de pedidos por pessoa para a FUNAI.

Gráfico 4: Quantitativo de pedidos atendidos pelo SIC da FUNAI em 2014



Fonte: Controladoria-Geral da União, 2015

Os 20 acessos negados encontrados se enquadram nas proibições previstas em lei. Devemos também lembrar que além da FUNAI atuar em regiões de fronteira, em muitas terras indígenas, há jazidas de minérios com alto valor agregado no mercado internacional, além de regiões com a presença de índios chamados de isolados, ou seja, populações que ainda não tiveram qualquer contato com a sociedade nacional. Neste último caso, o simples contato poderia oferecer um grande risco a estas populações, como o desenvolvimento de uma epidemia para os índios. Como indica a LAI, no seu Art.23, inciso III “pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população”, significa um motivo para a restrição de acesso a informação.

É possível avaliar que poucas informações foram deixadas de serem prestadas para a sociedade. Somente uma parte não representativa foi avaliada como sendo de caráter sigiloso, e esta característica se deve à própria lei, que especifica quais são as informações que não são de característica pública automaticamente no momento da sua produção.

Quando observamos as informações no que tange as razões para a negativa de acesso aos documentos na Fundação Nacional do Índio (FUNAI), há um baixo nível de negativas, com menos de 10% dos pedidos.

Cabe destacar que nos últimos tempos a FUNAI tem empreendido esforços no sentido de gerir a sua massa documental de forma mais racional e eficiente, promovendo a política arquivística e a transparência governamental. Podemos destacar, por exemplo, a publicação da Política de Gestão Documental, que tem por objetivo a criação de dispositivos que promovam a preservação e a divulgação dos acervos documentais da instituição, além da perspectiva do estabelecimento de instrumentos documentários como: o

Manual de Gestão de Documentos da FUNAI, o Plano de Classificação de Documentos e Informações e a Tabela de Temporalidade de Documentos e Informações.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A sociedade civil e os cidadãos devem possuir uma dimensão mais ampliada do significado do acesso à informação em uma sociedade democrática, que tem como principal característica a participação conjunta nas decisões, na elaboração de políticas públicas arquivísticas relacionadas às outras políticas públicas na área de saúde e de educação; pelo atendimento aos segmentos sociais de excluídos, tais como, os povos indígenas, que ficam em muitos momentos à margem das decisões, são vítimas da invasão de suas terras por interesses fundiários, interesses políticos de controle, interiorização, expansão de domínios, e às vezes pelo descaso do próprio Estado. Destaca-se que o atendimento no acesso à informação não é um favor por parte daqueles que detém o monopólio legítimo da força e do poder, o Estado Nacional Moderno, mas sim um direito estabelecido na Carta Magna nas sociedades modernas.

Neste sentido, a sociedade civil só é atuante e dinâmica quando participa do processo de democratização do Estado, sabendo da necessidade premente de uma maior descentralização de força nas mãos do nosso Leviatã Moderno, demandando e cobrando do Estado a transparência necessária para participar das informações e das decisões, que são para o bem comum da sociedade. Desta forma, somente assim ocorrerá um aprofundamento das novas relações das forças existentes no seio da sociedade brasileira no início do século XXI.

A regulamentação realizada pelo Estado brasileiro em fornecer informações da gestão aos indivíduos resulta numa igualdade de acesso de magnitude para a realidade do país. Independentemente de qualquer tipo de distinção, os cidadãos brasileiros têm por direito ter acesso à informação, e é dever do Estado informá-los dos trâmites legais que ocorrem nos atos da administração pública, e ainda patrocinar a competência dos cidadãos na forma de se obter o acesso às informações por intermédio dos meios de comunicação oficiais.

Os acessos às informações que foram negados na FUNAI se enquadram nas proibições previstas em lei relacionadas como questões de fronteiras, e a presença em terras indígenas de jazidas de minérios com alto valor agregado no mercado internacional, além do potencial de problema do simples contato com os povos ditos civilizados, que poderiam representar risco a essas populações indígenas, como o desenvolvimento de uma epidemia. A FUNAI vem estabelecendo formalmente os critérios de acesso à informação

através da nova lei de acesso e pela Comissão de Acesso à Informação do órgão a respeito dos prazos de sigilo secreto e ultra-secreto, principalmente quanto aos documentos atinentes à exploração de riquezas e à proteção de fronteiras em terras indígenas.

No que tange ao direito à informação pelos próprios índios, cabe ressaltar que a existência de mecanismos de informações geradas pelo Estado não garante o acesso de informações a esses povos. Se faz necessária a implementação de políticas que possibilitem uma maior utilização destes novos dispositivos de informação do Estado, além de condicionantes tecnológicas básicas, como de acessibilidade virtual em aldeias para a realização de demandas via *web*.

**THE NEW POLITICAL AND INSTITUTIONAL
SETTINGS OF THE BRAZILIAN STATE: demands of
access to information in the Indian National
Foundation (FUNAI) between the years 2014 to 2015**

ABSTRACT: This work seeks to reflect the new political-institutional settings of the Brazilian state to the current course of the relative democratic State and society. In particular, we will address the issues surrounding the right and access to information, through the implementation of law no. 12.527, access to information, which creates an obligation for the Brazilian state to provide information to Brazilian citizens, and analyzing data consolidated by the "Controladoria-Geral da União" (CGU) for the information demands of citizens to the "Fundação Nacional do Índio" (FUNAI) in 2014.

KEYWORDS: Access to information. Democracy. Law on Access to Information (LAI). Archivology.

REFERÊNCIAS

ALMINO, João. **O segredo e a informação: ética e política no espaço público**. São Paulo: Brasiliense, 1985.

ARON, Raymond. **As etapas do pensamento sociológico**. São Paulo: Martins Fontes, 1982.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Giafranco. **Dicionário de política**. Brasília, DF: Universidade de Brasília, 1998.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 18 out. 2015.

_____. Lei nº 8.159, de 08 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a Política Nacional de Arquivos Públicos e Privados e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 9 de jan. de 1991. Seção 1, p. 457.

_____. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 18 out. 2015.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Acesso à informação pública: uma introdução à Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Brasília, DF: Controladoria-Geral da União, 2011. Disponível em:
<<http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/cartilhaacessoainformacao.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2015.

FONSECA, Maria Odila. Informação e direitos humanos: acesso às informações arquivísticas. **Ciência da Informação**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 2, p.1-9, 1999. Disponível em:
<<http://revista.ibict.br/index.php/ciinf/article/view/289>>
Acesso em: 18 out. 2015.

LIMA, Antonio Carlos de Souza. Sobre indigenismo, autoritarismo e nacionalidade: considerações sobre a

constituição do discurso e da prática da proteção fraternal no Brasil. In: OLIVEIRA FILHO, João Pacheco de (Org.). **Sociedades indígenas e indigenismo no Brasil**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1987.

NOGUEIRA, Ritnel Clayton. A teoria discursiva de Jürgen Habermas. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, v. 8, n. 23, set. 2005. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=257>. Acesso em: 18 out. 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Brasília, DF: UNESCO, 1998.

POZZOBON, Jorge. O lumpen-indigenismo do estado brasileiro. **Journal de La Société des Américanistes**. Tome 85, p. 281-306, 1999.