Lei nº 12.527/2011 e o planejamento da ação estatal: uma interpretação orientada a prevenir a desinformação*

Law n. 12.527/2011 and the state action planning: an oriented interpretation to avoid the misinformation

*Vanice Regina Lírio do Valle***

RESUMO

A eclosão da sociedade do conhecimento é fenômeno sociológico que revelou a importância do acesso à informação nas relações estabelecidas com a Administração Pública. Um movimento de alcance mundial resultou na promulgação de leis de acesso à informação; não obstante a aprovação da Lei de Acesso à Informação em 2011, importantes aspectos da norma merecem aprofundamento, especialmente sua aplicação a processos

* Artigo recebido em 11 de junho de 2013 e aprovado em 3 de setembro de 2013.

** Pós-doutorado em administração pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getulio Vargas (Ebape/FGV-Rio); doutorado em direito pela Universidade Gama Filho (UGF); professora permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Estácio de Sá (PPGD/Unesa); procuradora do município do Rio de Janeiro. Universidade Estácio de Sá, Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: vanicevalle@gmail.com.

deliberativos que possam estar se desenvolvendo na Administração Pública, no planejamento de políticas públicas ou no exercício do controle. A interpretação nesse campo deve se orientar a prover conhecimento e a prevenir que dados parciais, oferecidos prematuramente, possam trazer desinformação, ao invés de participação qualificada da cidadania, como requerido pelo ambiente democrático.

PALAVRAS-CHAVE

Acesso a informação — participação cidadã — políticas públicas — controle — processo de conhecimento

ABSTRACT

The outbreak of the knowledge society is a sociological phenomenon that revealed the importance of information access when it comes to public policies and choices. A worldwide movement resulted in the editing of access to information acts – and Brazil is not an exception. Despite the approval of the Brazilian Access to Information Act in 2011, there are still important aspects in that law that should be deepened, especially on how it applies to ongoing deliberative processes that might be held by public administration, in the public policies planning and controlling branch. Interpretation here should be oriented to provide knowledge, and to prevent that partial data prematurely delivered might bring misinformation, instead of qualified citizenry participation required by a democratic ambience.

KEYWORDS

Access to information — participation — public policies — control — knowledge process

1. Introdução

A inequívoca associação entre informação e liberdade — de escolha, de opinião e de expressão — se tem por reconhecida nos diplomas internacionais consagradores de direitos humanos, já há décadas.[1] Na mesma linha de

[1] A título de ilustração, refira-se à Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão (1948), art. 19; Convenção Europeia de Direitos Humanos (1950), art. 10; Pacto de San José da Costa Rica (1969, ratificado em 1992), art. 13; e Pacto Internacional de Direitos Políticos (1992), art. 19.

cogitação, já a Carta de 1988 afirma igualmente em seu art. 5º, XXXIII que "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". Não obstante isso, só com a promulgação da Lei nº 12.527/2011 se teve por sistematizada a disciplina que faz garantias a esse mesmo direito, bem como o delineamento dos princípios regedores de uma política pública de acesso à informação.

Muitos foram os debates suscitados pela Lei nº 12.527/2011; começando pela discussão em torno da divulgação de padrões remuneratórios de servidores públicos; passando ainda pela classificação como sigilosa de dados que supostamente se desejava trazer a público, especialmente em tempos de Comissão da Verdade; até alcançar os mecanismos destinados a prevenir o uso abusivo de informações, que fomentasse não a visibilidade, mas o mau exercício da política ou eventuais querelas pessoais. Um aspecto todavia que resta ainda pouco explorado envolve a interface entre o processo de construção das decisões administrativas de planejamento e o direito à informação, disciplinado pelo art. 7º, §3º da mesma Lei nº 12.527/2011.

Constitui objeto das presentes considerações uma proposta de interpretação ao referido preceito, que harmonize a garantia de acesso a informação no seu sentido substantivo com o imperativo de permitir-se à Administração explorar livremente alternativas antes da formulação de sua escolha; tudo sem prejuízo à incidência dos sistemas de controle e do signo da transparência ativa.

O texto está estruturado em 5 partes. No item 2, contextualiza-se a norma em sua inserção sociológica, de modo que se possa compreender qual a coletividade que é destinatária dessa garantia: a sociedade que conhece e deseja influir nas escolhas públicas. No item 3, a partir dos conceitos enunciados pela própria Lei nº 12.527/2011, cunha-se o sentido jurídico para a expressão informação, como elemento a ser provido pela Administração. No item 4, evidencia-se uma distinção olvidada pela Lei nº 12.527/2011, entre a atuação administrativa vocacionada à tutela de direito individual e aquela que tem por resultado proposto a cunhagem do planejamento estatal. Aqui, o que se demonstra é que o modo de desenvolvimento do processo decisório será necessariamente distinto; e que disso decorre uma abordagem diferenciada do tema da informação, para que ela efetivamente contribua à compreensão das escolhas públicas em formatação. Finalmente, no item 5 se propõem parâmetros de análise dos pedidos de acesso à informação em processos de

planejamento da ação estatal, incorporando o conceito do ciclo do conhecimento como um parâmetro relevante. Em conclusão, no item 6, o que se revela é que, numa perspectiva finalística, o que a Lei nº 12.527/2011 pretende assegurar é a informação que se mostre apta a gerar conhecimento; esse é o valor que é de se perseguir no processo de interpretação da norma, em especial de seu examinado art. 7º, §3º.

2. Sociedade do conhecimento e acesso à informação: contexto sociológico da Lei nº 12.527/2011

O conjunto de alterações recentemente introduzido em quase todos os campos do direito público, conforme noticiado por farta produção acadêmica na matéria, se relaciona, dentre outros fatores, com a eclosão ao final do século XX da sociedade da informação,[2] na esteira da globalização.

Esse particular momento da trajetória humana, em que as informações circulam com velocidade nunca antes havida ou mesmo imaginada, determina um novo ambiente de visibilidade em relação aos fatos e comportamentos de pessoas físicas ou ideais — e particularmente do Estado. O conhecimento quase em tempo real dos fatos potencializa o controle, na medida em que quase nada hoje resta integralmente oculto, ou insuscetível de investigação e comprovação.

Vale registrar ainda que a chamada sociedade do conhecimento proporciona não somente acesso ao dado fático objetivo, mas permite e potencializa, com o mesmo grau de imediatividade, avaliações de toda ordem em relação a esses mesmos eventos compartilhados, pela internet, redes sociais e outros mecanismos de construção da aldeia global. Os mais diversificados ramos do conhecimento se irmanam, quase em tempo real, na crítica a partir das próprias perspectivas, da última cogitação de agir do Estado,[3] muitas vezes

---

[2] CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. A era da informação: economia, sociedade e cultura. São Paulo: Paz e Terra, 1999. v. 1.

[3] No campo ainda do direito público, a par das cogitações de um direito administrativo sem Estado (ANTUNES, Luís Filipe Colaço. *O direito administrativo sem Estado*. Crise ou fim de um paradigma? Coimbra: Coimbra Editora, 2008); destaca-se ainda o elogio ao constitucionalismo cooperativo (VALLE, Vanice Regina Lírio do; SILVA, Cecília de Almeida. Constitucionalismo cooperativo ou a supremacia do Judiciário? *Juris Poiesis*, Rio de Janeiro, v. 12, p. 321-348. 2009) e ao cosmopolitismo judicial (ZAGREBELSKY, Gustavo. Jueces constitucionales. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXXIX, n. 117, p. 1135-1251, sept./dic. 2006); todas essas manifestações de uma prática de diálogo entre sistemas jurídicos e judiciais que

mobilizando inclusive a atenção internacional nesse elogio ou censura dos caminhos eleitos por cada Estado-nação.

Completa a equação de complexidade a circunstância de que esse mesmo ambiente de circulação de informações gera uma pressão social pela opinião: em tempos onde se conhece, é preciso que se tenha uma posição, crítica ou de apoio — só aquilo que não se tem por possível é o desconhecimento, a indiferença ou o silêncio.

Esse é o contexto onde se dá no Brasil a promulgação da Lei nº 12.527/2011 — Lei de Acesso à Informação, rapidamente louvada como passo valioso no caminho da consolidação democrática, reproduzida inclusive em estados e municípios por todo o país. Afinal, superadas as incertezas quanto à dimensão representativa na prática política, o caminho natural seria voltarem-se as atenções para a chamada vertente participativa do princípio democrático, onde se coroaria a enunciação de Bobbio, que identifica seu conteúdo com a expressão "poder em público".[4] Vale consignar a pertinência de uma crítica que considera tardia a disciplina no sistema jurídico pátrio da garantia de acesso a informações em relação ao poder público, seja porque esse é um direito assegurado na ordem jurídica internacional há mais de meio século,[5] seja porque sua consagração explícita no texto constitucional pela alteração empreendida ao art. 37, §3º, II CF, data da Emenda nº 19/1998, também com já quase 15 anos de vigência.

Tardia ou não, a normatização veio — e desde seu primeiro momento se viu, em alguma medida, envolvida em questões menos substantivas, pelo uso simbólico que dela se fez no tema de remuneração de servidores públicos e outros elementos menos significativos no que toca à revelação das práticas administrativas. Passados os primeiros momentos de perplexidade, uma coisa

promova exatamente o conhecimento por agregação de distintas experiências proporcionado pela sociedade do conhecimento.

4 BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política*. A filosofia política e as lições dos clássicos. Organizado por Michelangelo Bovero, tradução de Daniela Beccaccia Versiani. 9 reimp. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000. p. 386-387.

5 A título de ilustração, cite-se o art. 19 da Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão (1948); art. 10 da Convenção Europeia de Direitos Humanos (1950); art. 13 do Pacto de San José da Costa Rica (1969, ratificado pelo Brasil em 1992); art. 19 do Pacto Internacional de Direitos Políticos (1992); todos eles aludindo ao acesso a informação como um dos componentes dos direitos da cidadania. Consulte-se ainda um cenário mais ampliado de preceituações no campo internacional em GESTA LEAL, Rogério. Há um direito à privacidade e intimidade absolutos na ordem jurídica e política democráticas contemporâneas, notadamente em face de informações de interesse público indisponível. *A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, ano 12, n. 48, p. 6-96. abr./jun. 2012.

se pode afirmar: a cidadania desejava um instrumento dessa natureza, e tem dele se valido para aprender sobre a prática em si do acesso às informações.[6] Isso se afirma a partir da estatística divulgada pela Controladoria Geral da União, que dava conta, em dezembro de 2012, de 48.645 solicitações apresentadas àquela entidade, em seis meses de vigência da norma,[7] o que evidencia um déficit de circulação de dados relevantes que encontra superação em alguma medida pelo manejo da Lei nº 12.527/2011.

Em que pese esses números significativos, muito se tem a avançar na compreensão do acesso à informação como elemento integrante de um direito fundamental à boa administração;[8] para tanto é de se entender o significado jurídico dos dados que a Lei nº 12.527/2011 pretende disponibilizar, e seu caráter instrumental ao incremento da já mencionada dimensão participativa do princípio democrático.

Dois elementos se afiguram indispensáveis para uma adequada interpretação do diploma em causa: o significado jurídico desse bem intangível que se pretende disponibilizar à cidadania; e o elemento teleológico dessa prática.

3. Significado jurídico da informação cujo acesso se busca assegurar

O deslinde do sentido semântico que a Lei nº 12.527/2011 confere à palavra "informação" se tem por claramente enunciado em seu art. 4º, I: "dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato". Nesse particular, repercute o preceito uma noção já estabelecida no âmbito da ciência respectiva,[9] que alude à informação como "conhecimento comunicado".

---

[6] Delimitar com clareza qual seja o objeto do pedido de informação e, sobretudo, distinguir a pretensão de conhecimento daquela de provimento em si de um direito ou serviço; esse é ainda aprendizado que se vem desenvolvendo no seio da cidadania. Efeito colateral positivo desse exercício é a descoberta das Ouvidorias, órgãos já disseminados em boa parte dos entes federados, mas sem que se tenha propriamente o reconhecimento pela população do seu papel de monitoramento às reivindicações ofertadas perante o poder público.

[7] Dados disponibilizados pela Controladoria Geral da União, disponíveis em: <www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacaogov/noticias/0262012.asp>. Acesso em: 26 abr. 2013.

[8] VALLE, Vanice Regina Lírio do. *Direito fundamental à boa administração e governança*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

[9] CAPURRO, Rafael; JORLAND, Birger. O conceito de informação. *Perspectivas em Ciência da Informação*, v, 12, n. 1, p. 148-207, 2007. Disponível em: <www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-99362007000100012&lng=en&tlng=pt. 10.1590/S1413-99362007000100012>. Acesso em: 26 abr. 2013.

Esse o bem que se disponibiliza — conhecimento comunicado —, que pode se revestir, para o que postula acesso, de duas distintas valorações.

Informação é algo que pode se apresentar como de relevo jurídico como valor em si: o requerente quer conhecer, e isso em si se apresenta como suficiente. Essa é a hipótese típica de cabimento do *habeas data*, previsto no art. 5º, LXXII CF, garantia constitucional destinada a "assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público". Em hipóteses que tais, a informação é em si o fim perseguido pelo cidadão.

Outra valoração jurídica do acesso à informação se verifica quando a ela se reconhece um caráter instrumental;[10] significa dizer, o dado ou conjunto de dados se apresenta como condição necessária, ou veículo ao desenvolvimento de outra atuação desejada pelo cidadão. Aqui se cuida de hipóteses em que a informação buscada se constitui condição à reivindicação de uma situação subjetiva que o cidadão julgue deva lhe ser reconhecida (e não o foi); ou ainda à pretensão de desenvolvimento pela sociedade de atividades de participação e controle nas deliberações do poder.

Importante destacar que, se a reivindicação de garantias a direitos fundamentais decorre da própria afirmação da eficácia imediata destes mesmos direitos (art. 5, §1º CF), a participação e controle como atuação verdadeiramente reclamada dos atores sociais se constitui conclusão a que se chega igualmente a partir do Texto Constitucional, em distintas passagens.[11] Mais ainda, é a própria Lei nº 12.527/2011 que em seu preâmbulo reporta-se ao art. 5º, XXXIII; art. 37, §3º II e art. 216, §2º CF, reforçando a lógica de que seu objetivo é viabilizar o desenvolvimento das duas vertentes de envolvimento da sociedade na deliberação pública: participação e controle.

Dessas possíveis aplicações da garantia de acesso a informações decorre a identificação dos elementos da transparência enquanto prática juridicamente regulada pela Lei nº 12.527/2011. Assim é que o seu objetivo é assegurar um

---

[10] MARTINS, Paula Lígia. Acesso à informação: um direito fundamental e instrumental. *Acervo*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 1, p. 233-244, jan./jun. 2011.

[11] A título de exemplificação de passagens onde a Carta de 1988 aponta a relevância da participação, cite-se: art. 187, *caput* — participação dos produtores e trabalhadores rurais na definição da política agrícola; art. 194, Parágrafo Único, VII — princípio de organização da seguridade social; art. 198, III — princípio organizador do sistema único de saúde; art. 204, II — princípio organizador das ações de assistência social; art. 216-A, §1º, X — princípio de democratização do Sistema Nacional de Cultura; art. 227, §1º — participação de entidades não governamentais nos programas de assistência a criança e adolescente; art. 230, *caput* — participação como vetor de integração da terceira idade na comunidade.

estado democrático de direito — na medida em que oportuniza a busca do atendimento à legalidade na dimensão do controle; e o exercício da deliberação democrática na visibilidade e compartilhamento das razões determinantes da formulação das escolhas públicas.

Objeto da Lei de Acesso às Informações — mediato, evidentemente, já que o objeto imediato é o alcance em si dos dados reputados relevantes — será a defesa de interesse próprio ou coletivo, sendo natural a aproximação entre defesa de direito próprio e a informação que se revela como valor em si, e da proteção a direito coletiva com o acervo de conhecimento que se reveste de caráter instrumental à participação e ao controle.

Nesse sentido, aproxima-se a Lei nº 12.527/2011 de uma compreensão atualizada do conceito de cidadania, que considerada como um conceito integrador auxilia os indivíduos na reconciliação de seus múltiplos papéis na sociedade. A cidadania cogitada pela nova teoria da administração reconhece os interesses individuais, como pai, empregado ou como membro de uma comunidade local, que muitas vezes entram em conflito; já o papel do cidadão vai além dos interesses próprios em conflito, e estimula a considerar o bem-estar da comunidade como um todo.[12]

Integram ainda o quadro compreensivo da transparência como prática juridicamente protegida os limites que a própria norma traça a esse revelar — originários, a rigor, do próprio texto constitucional —, a saber, a proteção à intimidade, honra e imagem, e ainda à segurança da própria sociedade e do Estado.

Como se vê, a sistemática da Lei nº 12.527/2011 evidencia o reconhecimento de que Estado e sociedade já não são sistemas autônomos, mas, ao contrário, dois sistemas fortemente inter-relacionados por meio de relações complexas.[13] De outro lado, o convívio harmônico entre ambos é de se construir de maneira que a atuação de um não paralise, ou comprometa no seu potencial de efetividade, o agir do outro. É nesse contexto que se põe o problema da interpretação da norma jurídica em causa e a proteção contra a desinformação — antítese do bem da vida que o direito pretendeu proteger.

---

[12] BOURGON, Jocelyn. Responsive, responsible and respected government: towards a New Public Administration theory. *International Review of Administrative Sciences*, v. 73, n. 1, p. 7-26, 2007.

[13] GARCÍA-PELAYO, Manuel. *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madri: Alianza, 2005. p 25.

4. Uma distinção secundarizada pela norma: atuação de tutela de direito individual, de planejamento da ação estatal e de controle desse mesmo agir

Ainda na delimitação de parâmetros ao desenvolvimento da atividade de interpretação, cumpre consignar uma distinção não acolhida — ao menos em sua literalidade — pela Lei nº 12.257/11, que em boa porção reproduz os vetores determinantes da informação como bem da vida a merecer proteção jurídica.

No exercício de sua função, a atuação administrativa pode materializar ações de configuração/proteção de direito subjetivo. Esse é o caso típico em que a Administração Pública emana atos complementares dos atos de produção jurídica primárias ou originários, dirigidos à concretização das finalidades postas pelo ordenamento jurídico como um todo.[14] Em hipóteses que tais, o que se tem é uma atuação administrativa pautada por uma racionalidade objetiva prévia emanada dos preceitos aplicáveis à matéria; e mais, a repercussão desse mesmo agir não vai além da esfera individual de direitos do requerente, ou daquele que é destinatário da ação estatal. Observe-se, portanto, que aqui não se está propriamente no campo da formulação de escolhas públicas — que determinem uma inclusão (da trilha de ação estatal eleita) e um conjunto de outras exclusões. Quando a Administração cuida do reconhecimento e proteção a direito subjetivo individual, a escolha foi previamente constituída pela decisão jurídico-política primária (legislativa ou judiciária),[15] donde também nessa etapa primeva de deliberação é que se cogitou da necessária reverência ao princípio democrático e à participação.

---

[14] MODESTO, Paulo. Função administrativa. *Revista eletrônica de Direito do Estado*, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n. 5, jan.fev./mar. 2006. Disponível em: <www.direitodoestado.com/revista/REDE-5-JANEIRO-2006-PAULO%20MODESTO.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2013.

[15] Não estranhe o leitor a alusão a uma eventual decisão jurídico-política primária emanada do Poder Judiciário. Isso hoje se dá claramente no exercício do controle de constitucionalidade abstrato em que as decisões se revistam de eventual conteúdo aditivo; e eventualmente pode se verificar também no controle difuso como nos exemplos conhecidos dos mandados de injunção no tema do direito de greve de servidores públicos e da aposentadoria especial desses mesmos trabalhadores. Terreno ainda mais controverso em que se possa reconhecer esse mesmo papel ao Judiciário é no campo da formulação de políticas públicas — possibilidade já asseverada pelo STF no conhecido precedente firmado no ARE 639337 AgR, relator(a): min. Celso de Mello, Segunda Turma, julgado em 23-8-2011, DJe-177 DIVULG 14-09-2011 PUBLIC 15-9-2011 EMENT VOL-02587-01 PP-00125, analisando os deveres de agir do Estado e as ferramentas disponíveis ao Judiciário na garantia do direito à creche e pré-escola.

É para esse perfil de atuação — onde a decisão administrativa se tem por mais recortada nos seus vetores e destinatários — que se aplica a disciplina contida no art. 7º, §3º da mesma Lei nº 12.527/2011, , que alude ao "acesso aos documentos ou às informações neles contidas utilizados como fundamento da tomada de decisão e do ato administrativo será assegurado com a edição do ato decisório respectivo". Ocorre que há outras espécies de atuação administrativa, não contempladas em suas especificidades pela Lei de Acesso à Informação, que podem reclamar tratamento distinto.

A atuação administrativa pode se desenvolver para uma escolha de estratégia no que toca ao delineamento da ação estatal. Em verdade, o incremento da importância do vetor de planejamento como meio de garantia da eficiência[16] sobrevaloriza o papel das políticas públicas como leito dessa mesma construção estratégica,[17] conferindo um destaque especial a esse viés de atuação da Administração Pública. Aqui se está na seara típica da formulação de juízos de inclusão e exclusão, seja na delimitação dos destinatários daquele programa de ação estatal, seja da definição do conteúdo das prestações ou serviços a serem oferecidos.

Esse é o momento em que, na lição de Rodríguez-Araña,[18] a aproximação aberta e franca da Administração às condições objetivas de cada situação e a abertura à experiência (de terceiros inclusive) se apresentam como componentes essenciais, "atitudes básicas do espírito ético a partir do qual devem construir-se as novas políticas públicas". Democratizar numa dimensão mais substantiva o agir estatal envolve necessariamente formular os juízos de inclusão e exclusão que defluem do planejamento a partir de uma perspectiva aberta à realidade dos fatos, aos múltiplos interesses em alguma medida alcançados pelas linhas de ação eleitas, às possíveis razões de oposição que se apresentem; e nesse sentido a participação se revela elemento inestimável.

Mais ainda, no desenvolvimento da função de planejamento, a Administração tem necessariamente em conta a repercussão de seu agir na perspectiva do coletivo, vez que planejar é atividade que necessariamente se erige a partir do signo da generalidade. E em tempos de pós-modernidade e governança, é no dimensionamento da ação estatal que haverá de ter lugar necessariamente

---

[16] GABARDO, Emerson. *Eficiência e legitimidade do Estado*. Uma análise das estruturas simbólicas do direito político. Apresentação do ministro Carlos Ayres Britto. Barueri, SP: Manole, 2003.

[17] VALLE, Vanice Regina Lírio do. *Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

[18] RODRÍGUEZ-ARAÑA, Jaime. *Direito fundamental à boa administração pública*. Tradução de Daniel Wunder Hachem. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 29. (Coleção Fórum Interamericana de Direito Público)

a integração e o compromisso da sociedade com o processo de tomada de decisão — curiosamente, não como meio propriamente de diminuição do poder do Estado, mas como caminho de fortalecimento de sua atuação pela legitimidade.[19] Para esse particular perfil de atuação da Administração Pública é que a disciplina do art. 7º, §3º da Lei nº 12.527/2011 se revela inteiramente inadequada, na medida em que só assegura o acesso às informações uma vez concluída a atuação, do que decorre uma diminuição em grau inaceitável do potencial de participação que se requer da sociedade na construção de uma decisão dessa envergadura.

Terceira linha de atuação da Administração Pública secundarizada pela norma é aquele atinente controle que ela mesma desenvolva em relação às suas estratégias de atuação — que, como se sabe, constitui poder-dever de um Estado que se tem por jungido mais do que à legalidade, mas à juridicidade,[20] que compreende igualmente aos vetores da moralidade e da legitimidade. É nesse campo do agir, que materializa a análise de conformidade de uma atuação a determinados cânones,[21] que se desenvolve justamente a crítica quanto ao acerto e eficiência da escolha pública anteriormente formulada, sendo certo que a conclusão desfavorável, que leve a um redesenho da trilha de agir do poder, produzirá, certamente, efeitos no plano da coletividade.

É nesse segmento que possivelmente releve assinalar a importância também da participação, não só pela transcendência dos efeitos possíveis da reprovação da escolha antes materializada pela Administração, mas por meio de socialização ampla da política[22] que o controle representa. A participação se apresenta assim não só como uma característica do Estado na hipermodernidade, mas como sua própria razão de ser, na medida em que milita no sentido de generalizar a consciência social acerca da íntima relação entre essa prática aberta e democrática, e seus liames com o melhoramento da qualidade de vida e da consecução do bem comum.[23]

---

[19] É de Pierre e Peters a observação de que em cenário de sobrevalorização da governança, ainda que o Estado pareça perder poder (quando menos nominalmente) no estágio de formulação das políticas públicas, esse fenômeno se neutraliza com o ganho de controle na seara da implementação destas mesmas linhas de ação, posto que erigidas com a cooptação de interesses da sociedade que, em outras circunstâncias, poderiam se opor à atuação do poder público (PIERRE, Jon; PETERS, B. Guy. *Governance, politics and the state*. Nova York: St. Martin's Press Inc., 2000. p. 49).

[20] MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo*: parte introdutória, parte geral e parte especial. 15. ed. rev., ref. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 87.

[21] MEDAUAR, Odete. *Controle da administração pública*. 2. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 24.

[22] DROMI, Roberto. *Modernización del control público*. Madri; México: Hispania Libros, 2005. p. 17.

[23] Ibid., p. 16.

Não é ocioso destacar que a potencialidade de incremento da qualidade da deliberação decorrente da intervenção da sociedade se revela particularmente relevante quando se fala de controle. Isso porque, pela ordem natural das coisas, a posição de origem do Estado no desempenho do crivo guarda uma aproximação em favor da escolha controlada, disposição essa que há de ser neutralizada, na medida do possível, pelos aportes críticos de outros agentes. Nesse sentido, fundamental o subsídio que se possa extrair da inteligência coletiva da sociedade,[24] num exercício de cidadania cívica, que tem por questão prejudicial, evidentemente, o acesso às informações que permitam superar uma assimetria e favorecer uma intervenção abalizada no processo de avaliação do agir do Estado.

Também aqui, portanto — no desempenho da função controle —, a disciplina do já referido art. 7º, §3º da Lei nº 12.527/2011, assegurando acesso às informações utilizadas como fundamento da tomada de decisão e do ato administrativo tão somente após a edição do ato decisório respectivo, se revelará insatisfatória; verdadeira cláusula de bloqueio à real participação da sociedade nesse espectro de atuação, que se constitui um dos objetivos da disciplina normativa, como se conclui da reverência preambular ao art. 37, §3º CF.

Revelada a inadequação da literalidade do referido art. 7, §3º, da Lei nº 12.527/2011, à vista de uma clara infidelidade para com o elemento finalístico do próprio diploma legislativo (quando menos no campo das atuações de planejamento e controle), impõe-se avançar na indicação de elementos de interpretação que permitam construir um padrão de atuação aplicável a essas hipóteses.

5. Atributos da prática administrativa transparente tutelada pela norma: construindo parâmetros para o acesso a informações nas ações de planejamento e controle

A falta de adesão entre o processo decisório envolvendo ações de planejamento e de controle acima demonstrada, pode-se afirmar, decorre da

[24] BOURGON, Jocelyne. *New governance and public administration: towards a dynamic synthesis*. A paper tabled at a Public Lecture hosted by the Australian Department of the Prime Minister and Cabinet in Canberra, Australia on 24 February, 2009a [on-line], p. 14. Disponível em: < http://jocelynebourgon.com/documents/Governance%20Paper-Canberra%20_Feb_16_v21%20_PMilley%20Edits_.pdf>. Acesso em: 4 mar. 2010.

desconsideração de que, nesses campos em particular, a atividade da Administração Pública se revelará ainda, mais do que procedimentalizada[25] — processualizada. A alusão se dá a um dilargar da ideia de procedimento, que compreende não mais um instrumento de favorecimento pela objetivação do processo deliberativo à autonomia e flexibilidade da Administração Pública como verdadeiros princípios técnicos.[26]

5.1 Processualização da atividade administrativa e a abertura à participação

Apresentando-se como verdadeira evolução da procedimentalização — ideia que submetia as atividades administrativas à observância de procedimentos específicos como requisito de validade de sua conduta ativa ou negativa —,[27] compreende a processualidade um *plus* no simples *iter* de decisão, que passa a se revestir das garantias atinentes ao devido processo legal na forma do art. 5º, LV CF, explicitados (mas sem exclusão de outras) o contraditório e a ampla defesa.

Processualizar a atuação administrativa compreende delimitar um caminho de construção da decisão, onde é de se terem em conta como elemento mesmo de legitimação da deliberação do poder os dados do problema que emergem no processo, dados esses que permitem saber se a solução é correta ou aceitável e se o poder foi exercido de acordo com as finalidades para as quais foi atribuído.[28] Significa portanto submeter o juízo a ser formulado pela Administração Pública a um caminho que proporcione o aporte de componentes factuais do problema, e ainda o exercício da participação já referido, reforçando o potencial de enriquecimento do processo decisório pela inteligência coletiva da sociedade, pelo conhecimento das razões de

---

[25] Sobre a relevância da procedimentalização da administração pública como meio hábil a libertar o direito administrativo da lógica da legalidade estrita sem perder os benefícios inerentes ao exercício do controle, qualificando-a como verdadeiro movimento "contracircular" ao exercício da política pelos mecanismos inerentes à representação, consulte-se ZYMLER, Benjamin. A 'procedimentalização' do direito administrativo. *Fórum Administrativo*, v. 2, n. 22, p. 1589-1600, dez. 2002.

[26] MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações de direito administrativo*. 3. ed., rev. e ampl. Rio de Janeiro: Renovar. 2007. p. 22-23.

[27] JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 8. ed. rev., ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 296.

[28] MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 70.

divergência e ainda pelas críticas que eventualmente venham a se pôr, ainda que antecipadamente.

Não é ocioso destacar a importância — da processualidade e da participação — no campo exatamente do mapeamento do dissenso. Isso porque, em sociedades plurais como as do século XXI, a divergência de pontos de vista é de ser tida como um elemento integrante do cenário sobre o qual a decisão administrativa deve incidir. A concorrência de distintos centros de poder localizados numa mesma sociedade, na lição de Moreira Neto,[29] se de um lado possibilita uma saudável concorrência; de outro pode potencializar a divergência entre estruturas sociais ou institucionais que deveriam resolver os desacordos, criando-se os chamados conflitos de segunda potência, que são patológicos e agravam as discordâncias sociais ordinárias.

A externalização do dissenso evidencia que existem alternativas, e ainda que não modifique o resultado final da decisão, sem sombra de dúvida incrementa o conjunto de informações que devem ser trazidas para municiar a formulação da escolha pública.[30] Também aí se tem pontos de contato entre acesso à informação — cogitação central da Lei nº 12.527/2011 e participação, reforçando a compreensão já externada de que a primeira guarda relação de verdadeira condição *sine qua non* em relação à segunda.

Todavia, não se pode olvidar que a participação que se deseja, qualificadora da deliberação, neutralizadora dos eventuais equívocos decorrentes de uma ausência de *expertise* da Administração Pública ou da equívoca desconsideração de interesses de minorias que não se tenha alcançado vocalizar, essa só se revelará apta a gerar esse conjunto de efeitos benéficos se for exercida a partir de um ponto de conhecimento que tenha superado a causa determinante do manejo da Lei nº 12.527/2011, a saber, um *common ground* em que os partícipes da deliberação tenham superado a assimetria de informações.

Reside aqui um ponto sensível da matéria, que é a garantia de que dados fragmentados ou não apresentados de forma significativa não se revelem provedores da desinformação, da má representação da realidade, potencializando um conflito com o Estado ou particular no curso do processo decisório que não se revele necessário ou pertinente. Acesso a informações não é prática

---

[29] Moreira Neto, *Mutações de Direito Administrativo.* op. cit., p. 19.

[30] É de Sunstein a afirmação de que resultados melhores podem ser esperados de sistemas que criam incentivos em favor de que indivíduos revelem informações aos grupos; bem como que as organizações devem assegurar que se tenha mais de um grupo trabalhando sobre o mesmo problema, de forma a aumentar a probabilidade de que elementos serão revelados — dados esses que, não fosse a prática coletiva, poderiam estar ausentes. (SUNSTEIN, Cass. *Why societies need dissent?* Cambridge; Londres: Harvard University Press, 2003. p. 71.)

que se destine ao exercício de uma vigilância persecutória ou adversarial, mas um vetor do governo democrático que se deseja consolidar. Ao contrário, o que se deseja é o engajamento da cidadania, por medidas e arranjos institucionais que os relacionam mais diretamente com o processo decisório, de forma que eles se sintam provocados a influenciar a formação de políticas públicas, programas e serviços, de maneira que impactem positivamente nas suas próprias vidas.[31]

5.2 A conclusão do ciclo de formação do conhecimento como condição ao acesso à informação

Nesse ponto, têm-se por útil retomar os conceitos enunciados pela norma jurídica em comento, para que se possa avançar na compreensão acerca de quais sejam as informações que, numa atuação administrativa processualizada, devam ser asseguradas aos interessados, de molde a viabilizar o exercício de seus direitos, a participação social e o aprimoramento do agir do poder.

Já se apontou que "informação" tem seu conteúdo definido no art. 4º, I da Lei nº 12.257/2011 como dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato. De outro lado, o mesmo preceito fixa ainda outra conceituação atinente à informação em si, que é aquela do seu "tratamento": conjunto de ações referentes a produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transporte, transmissão, distribuição, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação, destinação ou controle da informação. Uma vez mais, inequívoca a relação de complementaridade dos dois enunciados, que definindo elementos distintos (dados e conhecimento) evidenciam que a qualificação jurídica como informação (conhecimento compartilhado) exige tratamento dos elementos fáticos reunidos pela Administração em qualquer suporte. Conhecimento — que é aquilo que efetivamente se deseja proporcionar à cidadania, especialmente quando a informação se busca por seu caráter instrumental — é significado desenvolvido pela mente; sem significado, informações são dados inertes, desorganizados e estáticos, incapazes de produzir conhecimento.[32]

---

[31] BOURGON, Jocelyne. The future of public service: a search for a new balance. *The Australian Journal of Public Administration*, v. 67, n. 4, p. 398, 2008.

[32] BATH, Ganesh D. Organizing knowledge in the knowledge development cycle. *Journal of Knowledge Management*, v. 4, n. 1, p. 16, 2000.

Nesse particular, a Lei nº 12.527/2011 tem em conta a circunstância de que a transparência no agir do poder (desiderato perseguido pela norma) exige, no que toca aos referidos dados:[33] 1) manutenção de um fluxo de informações; 2) pertinentes, confiáveis, inteligíveis e oferecidas no momento oportuno; 3) relacionadas aos vetores diretos e indiretos que influenciam esse mesmo agir administrativo; 4) dirigidas ativamente às diversas estruturas de poder e à cidadania. De nada serviria, portanto, à redução da assimetria de informações a simples oferta de um conjunto não sistematizado de dados, que em tempos de desenvolvimento tecnológico, se apresentados sem uma arquitetura minimamente compreensível, podem se tornar muito mais uma ferramenta de ocultação do que de revelamento.

Ainda quando se tem em conta o bem da vida efetivamente pretendido tutelar pela Lei nº 12.527/11 — a saber, muito mais que a informação, o conhecimento sobre os caminhos percorridos para a Administração Pública na formulação de suas escolhas —, é de se reconhecer que esse mesmo resultado, mesmo quando buscado ainda pelo Estado nas clássicas etapas de desenho de políticas públicas, não se obtém de forma instantânea. O conhecimento como resultado final — aquele que permitirá avaliar a legitimidade da escolha pública — é também em si um processo que se desenvolve em distintos ciclos, que se iniciam com a sua criação e ulterior adoção; seguem com o ciclo de divulgação e completam-se com aquele de revisão e correção.[34] Interessante verificar que, especialmente no campo do planejamento, os indicados estágios do processo de formação cognitiva guardam estreita aproximação com o ciclo das políticas públicas, onde a formulação compreende amealhar e adotar conhecimento; a implementação envolve em alguma medida a sua distribuição, e a avaliação conterá a revisão e retificação daquela inteligência administrativa.

Importante destacar que cada qual dessas etapas do ciclo se revestirá de suas próprias peculiaridades, já que na sua raiz — na criação em si do saber — têm-se de saída o problema da apropriação em si não só da gnose objetiva formal, traduzida em dados, mas também do chamado *tacit knowledge*,[35] que pode se revelar decisivo na formulação da escolha pública.

---

[33] VALLE, Vanice Lírio do. Transparência e governança. Novas vertentes legitimadoras do agir do poder. *Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro*, n. 38, p. 25-27, maio 2008.

[34] Bath, Organizing knowledge in the knowledge development cycle, op. cit., p. 18.

[35] Se o tema da incorporação do conhecimento tácito já se revela difícil nas organizações em geral (NONAKA, Ikujiro. A dynamic theory of organizational knowledge creation. *Organization Science*, v. 5, n. 1, p. 14-37, fev. 1994), com mais razão se tem como ponto sensível nas organizações públicas, onde a detenção de um conhecimento tácito não compartilhado é tida por muitos como a garantia da sobrevivência em postos de comando ou influência.

Mais ainda, é igualmente na criação do conhecimento que terá espaço a atuação criativa, onde os exercícios da originalidade e da adaptabilidade inventiva devem se dar com a máxima liberdade. Evidente que, em se cuidando de programa de ação estatal, incidirá a seu devido tempo a moldura constitucional aplicável, que eventualmente excluirá alternativas inéditas — mas incompatíveis com algum vetor normativo de delimitação das possibilidades de conduta do Estado. O processo envolve todavia, necessariamente, avanços e retrocessos na delimitação das alternativas possíveis de molde a que se possa efetivamente potencializar a eficiência da atuação estatal e sua possibilidade de harmonizar os atendimentos aos interesses múltiplos presentes na poliarquia.

É justamente pelo caráter compósito da ação de criação do conhecimento — que se aplicará, a rigor, não só no ciclo do mesmo nome do tanto referido processo, mas igualmente naqueles destinados à adoção, revisão e retificação — que se pode afirmar que o acesso à informação preconizado pela Lei nº 12.527/2011, e pretensamente regulado pelo art. 7º, §3º, esteja a merecer interpretação conforme a Constituição no que toca às ações estatais de planejamento e controle desenvolvidas de forma especialmente processualizada e passíveis de aperfeiçoamento pela via da participação.

A exegese que se preconiza é aquela segundo a qual o acesso ao resultado cognitivo já alcançado pela Administração Pública deva se assegurar ao final de cada ciclo do processo de formação do conhecimento em curso na entidade pública provocada pelo requerimento correspondente. Isso porque é só ao final da etapa correspectiva que se terá já empreendido ao livre exercício criativo, mas, igualmente, ao temperamento determinado pelos vetores constitucionais incidentes na matéria, e ainda pela necessária compreensão de que a atuação estatal é de ser vista também na perspectiva de suas relações de conectividade com outros programas públicos em curso naquela mesma entidade administrativa, ou em outra com quem se mantenha relações de cooperação, seja por força de competência comum, seja porque esse vetor de colaboração decorra da solidariedade como objetivo fundamental da República.

Disso decorre que o pedido de acesso a informações dirigido a decisão administrativa em formação, no bojo de atuação de planejamento ou controle, pode encontrar o indeferimento fundado na circunstância de que o ciclo de conhecimento ainda não se ultimou: as alternativas de engenharia orientadas à concretização daquela obra pública não se tem ainda por inteiramente levantadas; os efeitos possíveis do Eima-Rima elaborado tendo em conta uma iniciativa ainda não foram devidamente mapeados; os elementos que possam

justificar uma determinada atuação administrativa que seja objeto de controle ordinário ou excepcional ainda não foram devidamente coligidos (seja por iniciativa do órgão de controle, seja pelo correspondente exercício de direito de defesa).

Não se cogite que a alternativa proposta — de que o direito de acesso a informações só se deva assegurar quando integralmente formado um ciclo de conhecimento — possa prejudicar o direito à participação, eis que, com relação àquela etapa, os juízos que à Administração Pública cumpre formar já se tenham encerrado. Se a decisão de que se cogita encontra-se ainda em seu primeiro estágio — a saber, de criação do conhecimento —, a participação que venha a se assegurar uma vez completo aquele segmento da construção cognitiva será útil exatamente no momento subsequente da adoção de uma das possibilidades alinhavadas. O mesmo se dirá em relação à distribuição do saber — que se confunde com a implementação, estágio em que, pela execução da alternativa objeto da escolha pública em decorrência das etapas anteriores, se terá a oportunidade de, pela via da participação, deflagrar ações de aperfeiçoamento e controle.

Finalmente, não se podem negligenciar as potencialidades da participação assegurada nas etapas de revisão e correção do programa de agir estatal. Já de há muito se assentou no âmbito da Administração Pública como conhecimento autônomo a compreensão de que o aprendizado no campo das políticas públicas se deve dar não a partir de uma perspectiva meramente incrementalista, de análise de uma política pública a partir dos objetivos a ela mesma traçados pelo poder, *ab initio.* É de Lindblon[36] a clássica lição de que políticas públicas não se fazem de uma vez por todas; são feitas e refeitas interminavelmente, num processo de aproximações sucessivas do que se deseja, onde o que se quer alcançar, por sua vez, continua a mudar a partir de uma permanente reavaliação. Nesse sentido, a participação no ciclo de formação do conhecimento onde se empreende à revisão e à retificação propiciará exatamente essa observação cambiante quanto aos objetivos pretendidos alcançar.

Mais ainda, é justamente na revisão da ação estatal — desenvolvida seja como etapa final do ciclo das políticas públicas, seja no exercício específico da função de controle — que a participação deve ser facilitada, identificando-se a cidadania como um verdadeiro agente propiciador da mudança (e

[36] LINDBLOM, Charles E. The "science" of muddling through. In: THEODOULOU, Stella Z.; CAHN, Matthew A. *Public policy*. The essential readings. Prentice Hall, Inc., 1995. p. 123.

nesse sentido a importância da Lei nº 12.527/2011), prevenindo os riscos de um insulamento desse olhar abalizador. Isso porque, se o fortalecimento das entidades vocacionadas ao exercício do controle se revela relevante conquista democrática trazida pela Carta de 1988, que vê essa atividade como função política e dever jurídico a ser desenvolvido em caráter permanente,[37] não se pode perder de perspectiva que essa especialização pode determinar a formação de verdadeiros *clusters* de conhecimento, cuja institucionalização resulte num isolamento quanto a outras variáveis que necessariamente hão de ser consideradas na aferição da eficiência da ação estatal. Observe-se que o sentido que aqui se empresta ao ideal de eficiência é aquele liberto do fetichismo economicista liberal,[38] que tem na concretização do estado social proposto pela Constituição Brasileira o seu maior objetivo. E, se esse é o sentido do elemento de legitimação do agir do poder, a etapa do ciclo de formação do conhecimento que é de guardar maior abertura aos olhares diversos contidos no pluralismo é justamente aquela que se dedica à avaliação, onde novas perspectivas do que se deseja do agir do Estado podem ingressar, não como um vetor de reprovação absoluta do já havido, mas como elemento de qualificação do que ainda está por ser feito.

Em conclusão, a exegese que se propõe aplicar ao art. 7º §3º da Lei nº 12.257/2011 quando se cuide de ações estatais orientadas ao planejamento e ao controle é aquela segundo a qual o dever de divulgação de documentos ou informações neles contidas utilizados como fundamento da tomada de decisão e do ato administrativo coloca-se não ao longo de toda a atuação da Administração Pública, mas sim ao término de cada qual dos ciclos de conhecimento desenvolvidos na atividade administrativa objeto de atenção do requerente.

De outro lado, parece compatível igualmente com o sistema estatuído pela Lei de Acesso a Informações afirmar que o pedido articulado em relação a tema cujo ciclo de formação de conhecimento, que pode merecer indeferimento por esse fundamento; quando finalmente completa a etapa de formação do saber objeto do pedido prévio que não prosperou pode determinar

---

[37] PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. *Controle judicial da Administração Pública***:** da legalidade estrita à lógica do razoável. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2005, p. 19.

[38] Explanando essa equívoca aproximação entre eficiência e o ideário econômico liberal, evidenciando que sua negação é não só possível como igualmente desejável na busca da justiça material a que conclama a Carta de 1988, consulte-se GABARDO, Emerson. *Eficiência e legitimidade do Estado***.** Uma análise das estruturas simbólicas do direito político. Apresentação do Ministro Carlos Ayres de Britto. São Paulo: Manole, 2003, p. 141 e ss.

um dever de provimento ativo pela Administração Pública, desses mesmos elementos. É verdade que as hipóteses de provimento ativo de informações encontram previsão expressa no art. 8º da Lei nº 12.527/2011, e não contemplam esse tipo de ocorrência. Todavia, como se sabe, o objetivo do sistema normativo ali estatuído é assegurar, nos termos do art. 6º do mesmo diploma, a gestão transparente da informação, no que se contém a construção de uma estratégia voltada a conferir visibilidade e inteligibilidade sobre as ações que se desenvolvem no âmbito da Administração Pública. Assim, nenhuma incompatibilidade se tem com o espírito do diploma jurídico em se vislumbrar interesse coletivo ou geral em informação anteriormente requerida quanto a processo decisório ainda em curso na forma do citado art. 8º, *caput*, *in fine*, da Lei nº 12.527/2011, de molde a assegurar acesso ativo àquela mesma notícia.

Essa compreensão milita ainda em favor de um verdadeiro dever de fomento posto ao Estado, no sentido do estímulo e desenvolvimento de uma cidadania ativa, que supere a despolitização que se apresenta de forma marcante na cidadania do século XXI. Uma vez mais é de Bourgon[39] a afirmação de que o produto da atuação do poder público deve hoje compreender uma síntese dinâmica entre o resultado das políticas públicas em si e aqueles que a autora denomina cívicos, posto que tem por destinatária a cidadania, a saber: transparência e *accountability*; acesso, voz, escolha e reconhecimento como agentes ativos de qualificação da ação pública.

6. Prevenção à desinformação: prestigiando o elemento finalístico da norma jurídica

O esforço de interpretação que se materializa no presente trabalho objetiva — nesses termos se põe o título do texto — a prevenção da desinformação e do acirramento dos conflitos sociais, inevitáveis numa sociedade onde os interesses divergem e colidem diariamente.

Seis meses de aplicação da Lei nº 12.527/2011 permitem a evidenciação de que a sociedade se ressentia de mecanismos pelos quais pudesse efetivamente buscar elementos relacionados às pautas e critérios de atuação do poder público.[40] Mas a casuística declinada pelos órgãos aos quais foi confiada a

[39] Bourgon, *New governance and public administration*, op. cit., s.p.

[40] Interessante estudo empírico dos reflexos já da Lei nº 12.527/2011 na facilitação do controle social das finanças públicas, em especial pela via dos portais de transparências dos estados,

gestão dos pedidos de acesso a informação evidencia que nem só de tutela de interesse coletivo se tratava nos referidos requerimentos. O efetivo fomento pelo Estado à cidadania cívica, que busca na Lei de Acesso a Informações um suporte para o aprimoramento da ação pública, é de ter a si associada a priorização à facilitação do conhecimento — e não o resultado puramente formal de reprodução de dados ainda não revestidos de significado no que toca à sua influência na decisão estatal.

Controlar a atuação da Administração Pública, inclusive na sua vertente de planejamento, é atividade orientada à escolha do melhor curso de ação e à prevenção de efeitos deletérios da trajetória eleita. Esse tipo de projeção, que nada mais é do que uma avaliação de riscos própria das sociedades do século XXI,[41] deve ter em conta elementos que são próprios à natureza humana, e que militam em favor de uma prática de conservação que nem sempre se revelará a mais adequada na perspectiva da eficiência que se requer do Estado, e da ponderação de valores constitucionalmente protegidos que a formulação de uma escolha pública por vezes determina. Assim é que a aversão à perda, a indiferença quanto à probabilidade e a indiferença quanto aos efeitos sistêmicos[42] são traços que podem se ter por presentes numa avaliação empreendida por atores sociais, quanto ao curso de uma escolha formulada pela Administração Pública, e disso resultar uma *second best solution*, ou quando menos um efeito paralisante sobre a trajetória do poder público.

Nesse sentido é que se tem a referência à importância de prevenir a desinformação, que compromete a visão sistêmica, a probabilística incidente no tema específico e o esclarecimento acerca das reais possibilidades de perda.

É certo que essa proposição reclama da Administração Pública clareza no declinar seus critérios de descarte e de eleição entre as múltiplas alternativas que se apresentem, resultando num maior ônus argumentativo no que toca às suas decisões — especialmente no campo do planejamento e controle. Tal resultado não se apresenta em nada incompatível com a perspectiva de um direito administrativo que, liberto de uma concepção mais formalista da legalidade estrita, reconhece nessa mesma lei o papel de definir a dimensão do

---

se encontra em SALES, Tainah Simões. Acesso à informação, controle social de finanças públicas e democracia: análise dos portais de transparência dos estados brasileiros antes e pós o advento da Lei 12.527/11. *DPU*, n. 48, p. 28-48, nov./dez. 2012.

41 BECK, Ulrich. *Sociedade de risco*: rumo a uma outra modernidade. Tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2010.

42 SUNSTEIN, Cass. Para além do princípio da precaução. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 259, p. 18-20, jan./abr. 2012.

espaço da ação administrativa,[43] cuja legitimidade última estará a depender do resultado de seu agir, e antes dele, da fundamentação para suas opções de atuação.[44]

Completar cada ciclo do processo de conhecimento significa contrastar os dados e alternativas trazidos à deliberação, a visão que é própria da Administração Pública — que tem em conta a íntegra de suas linhas de ação, prevenindo perdas decorrentes de uma indevida fragmentação de conduta e disseminação de esforços. Mais ainda, na etapa final de cada estágio do processo cognitivo, incidirão as condicionantes decorrentes da pauta de prioridades constitucional, com a evidenciação de eventual ponderação empreendida no caso concreto. É a partir desse quadro de elementos que se pode afirmar configurada a compreensão da Administração Pública em relação a uma determinada iniciativa — e só esse quadro integral permitirá o desenvolvimento da indispensável participação num plano efetivamente qualificador da atuação do poder, e não pura e simplesmente adversarial.

A sinergia requerida pelo exercício compartilhado do poder — congregando cidadania e instituições políticas — só se alcançará a partir de um diálogo aberto, onde informação seja veículo da transparência e suporte para a *accountability*. Segmentar esses três vetores constitui equivocada premissa de interpretação, que só contribuirá à desinformação. De outro lado, conciliá-los num exercício de leitura construtivista da norma; esse é o verdadeiro desafio democrático que propõe a Lei nº 12.527/2011.

Referências

ANTUNES, Luís Filipe Colaço. *O direito administrativo sem Estado*. Crise ou fim de um paradigma? Coimbra: Coimbra, 2008.

BATH, Ganesh D. Organizing knowledge in the knowledge development cycle. *Journal of Knowledge Management*, v. 4, n. 1, p. 15-26, 2000.

BECK, Ulrich. *Sociedade de risco*: rumo a uma outra modernidade. Tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2010.

[43] SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito administrativo para céticos*. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 157.
[44] MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno*. Legitimidade, finalidade, eficiência, resultados. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 65-66.

BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política*. A filosofia política e as lições dos clássicos. Organizado por Michelangelo Bovero, tradução de Daniela Beccaccia Versiani. 9. reimp. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000. [Traduzido de *Teoria generale della política*.]

BOURGON, Jocelyn. *New governance and public administration: towards a dynamic synthesis*. A paper tabled at a Public Lecture hosted by the Australian Department of the Prime Minister and Cabinet in Canberra, Australia on 24 February, 2009 [on-line]. Disponível em: <http://jocelynebourgon.com/documents/Governance%20Paper-Canberra%20_Feb_16_v21%20_PMilley%20Edits_.pdf>. Acesso em: 4 mar. 2010.

____. Responsive, responsible and respected government: towards a new public administration theory. *International Review of Administrative Sciences*, vol. 73, n. 1, p. 7-26, 2007.

____. The future of public service: a search for a new balance. *The Australian Journal of Public Administration*, v. 67, n. 4, p. 390-404, 2008.

CAPURRO, Rafael; JORLAND, Birger. O conceito de informação. *Perspectivas em Ciência da Informação*, v. 12, n. 1, p. 148-207, 2007. Disponível em: <www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-99362007000100012&lng=en&tlng=pt. 10.1590/S1413-99362007000100012>. Acesso em: 26 abr. 2013.

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. A era da informação: economia, sociedade e cultura. São Paulo: Paz e Terra, 1999. v. 1.

DROMI, Roberto. *Modernización del control público*. Madri; México: Hispania Libros, 2005.

GABARDO, Emerson. *Eficiência e legitimidade do Estado*. Uma análise das estruturas simbólicas do direito político. Apresentação do ministro Carlos Ayres Britto. Barueri: Manole, 2003.

GARCÍA-PELAYO, Manuel. *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madri: Alianza Editorial, 2005.

GESTA LEAL, Rogério. Há um direito à privacidade e intimidade absolutos na ordem jurídica e política democráticas contemporâneas, notadamente em face de informações de interesse público indisponível. *A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, ano 12, n. 48, p. 6-96, abr./jun. 2012.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 8. ed. rev., ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

LINDBLOM, Charles E. The "science" of muddling through. In: THEODOULOU, Stella Z.; CAHN, Matthew A. *Public policy*. The essential readings. Nova Jersey: Prentice Hall, Inc., 1995. p. 113-127.

MARTINS, Paula Lígia. Acesso à informação: um direito fundamental e instrumental. *Acervo*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 1, p. 233-244, jan./jun. 2011.

MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

____. *Controle da administração pública*. 2. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

MODESTO, Paulo. Função administrativa. *Revista eletrônica de Direito do Estado*, Salvador, n. 5, jan./fev./mar. 2006. Disponível em: <www.direitodoestado.com/revista/REDE-5-JANEIRO-2006-PAULO%20MODESTO.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2013.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo*: parte introdutória, parte geral e parte especial. 15. ed., rev., ref. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

____. *Mutações de direito administrativo*. 3. ed., ver. e ampl. Rio de Janeiro: Renovar. 2007.

____. *Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno*. Legitimidade, finalidade, eficiência, resultados. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

NONAKA, Ikujiro. Dynamic theory of organizational knowledge creation. *Organization Science*, v. 5, n. 1, p. 14-37,. fev. 1994.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. *Controle judicial da administração pública*: da legalidade estrita à lógica do razoável. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

PIERRE, Jon; PETERS, B. Guy. *Governance, politics and the state*. Nova York: St. Martin's Press Inc., 2000.

RODRÍGUEZ-ARAÑA, Jaime. *Direito fundamental à boa administração pública*. Tradução de Daniel Wunder Hachem, Belo Horizonte: Fórum, 2012. (Coleção Fórum Interamericana de Direito Público).

SALES, Tainah Simões. Acesso à informação, controle social de finanças públicas e democracia: análise dos portais de transparência dos Estados brasileiros antes e pós o advento da Lei 12.527/11. *DPU*, n. 48, p. 28-48, nov./dez. 2012.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito administrativo para céticos*. São Paulo: Malheiros, 2012.

SUNSTEIN, Cass. Para além do princípio da precaução. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 259, p. 11-77, jan./abr. 2012.

____. *Why societies need dissent*. Cambridge; Londres: Harvard University Press, 2003.

VALLE, Vanice Lírio do. *Direito fundamental à boa administração e governança*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

_____. *Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

____. Transparência e governança. Novas vertentes legitimadoras do agir do poder. *Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro*, n. 38, p. 25-27, maio 2008.

VALLE, Vanice Regina Lírio do; SILVA, Cecília de Almeida. Constitucionalismo cooperativo ou a supremacia do Judiciário? *Juris Poiesis*, Rio de Janeiro, v. 12, p. 321-348. 2009.

ZAGREBELSKY, Gustavo. Jueces constitucionales. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXXIX, n. 117, p. 1135-1151, sept./dic. 2006.

ZYMLER, Benjamin. A 'procedimentalização' do direito administrativo. *Fórum Administrativo,* v. 2, n. 22, p. 1589-1600, dez. 2002.