

ESTADO, HABITUS E ACESSO À INFORMAÇÃO:

Um estudo de caso sobre o acesso à
informação no Brasil partindo dos
recursos julgados pela CGU

Maiqui Cardoso Ferreira



Rfb
Editora

**ESTADO, HABITUS E ACESSO
À INFORMAÇÃO: UM ESTUDO
DE CASO SOBRE O ACESSO
À INFORMAÇÃO NO BRASIL
PARTINDO DOS RECURSOS
JULGADOS PELA CGU**



Todo o conteúdo apresentado neste livro é de
responsabilidade do(s) autor(es).
Esta obra está licenciada com uma Licença
Creative Commons Atribuição-SemDerivações
4.0 Internacional.

Conselho Editorial

Prof. Dr. Ednilson Sergio Ramalho de Souza - UFOPA
(Editor-Chefe)
Prof. Dr. Laecio Nobre de Macedo-UFMA
Prof. Dr. Aldrin Vianna de Santana-UNIFAP
Prof^a. Dr^a. Raquel Silvano Almeida-Unespar
Prof. Dr. Carlos Erick Brito de Sousa-UFMA
Prof^a. Dr^a. Ilka Kassandra Pereira Belfort-Faculdade Laboro
Prof^a. Dr. Renata Cristina Lopes Andrade-FURG
Prof. Dr. Elias Rocha Gonçalves-IFF
Prof. Dr. Clézio dos Santos-UFRRJ
Prof. Dr. Rodrigo Luiz Fabri-UFJF
Prof. Dr. Manoel dos Santos Costa-IEMA
Prof.^a Dr^a. Isabella Macário Ferro Cavalcanti-UFPE
Prof. Dr. Rodolfo Maduro Almeida-UFOPA
Prof. Dr. Deivid Alex dos Santos-Uel
Prof.^a Dr^a. Maria de Fatima Vilhena da Silva-UFPA
Prof.^a Dr^a. Dayse Marinho Martins-IEMA
Prof. Dr. Daniel Tarciso Martins Pereira-UFAM
Prof.^a Dr^a. Elane da Silva Barbosa-UERN
Prof. Dr. Piter Anderson Severino de Jesus-Université Aix Marseille

Nossa missão é a difusão do conhecimento gerado no âmbito acadêmico por meio da organização e da publicação de livros científicos de fácil acesso, de baixo custo financeiro e de alta qualidade!

Nossa inspiração é acreditar que a ampla divulgação do conhecimento científico pode mudar para melhor o mundo em que vivemos!

Equipe RFB Editora

Maiqui Cardoso Ferreira

**ESTADO, HABITUS E ACESSO
À INFORMAÇÃO: UM ESTUDO
DE CASO SOBRE O ACESSO
À INFORMAÇÃO NO BRASIL
PARTINDO DOS RECURSOS
JULGADOS PELA CGU**

1ª Edição

Belém-PA
RFB Editora
2023

© 2023 Edição brasileira
by RFB Editora
© 2023 Texto
by Autor
Todos os direitos reservados

RFB Editora
CNPJ: 39.242.488/0001-07
www.rfbeditora.com
adm@rfbeditora.com
91 98885-7730

Av. Governador José Malcher, nº 153, Sala 12, Nazaré, Belém-PA,
CEP 66035065

Editor-Chefe

Prof. Dr. Ednilson Souza

Diagramação

Worges Editoração

Revisão de texto e capa

Autor

Bibliotecária

Janaina Karina Alves Trigo Ramos

Produtor editorial

Nazareno Da Luz

Catálogo na publicação
Elaborada por Bibliotecária Janaina Ramos – CRB-8/9166

F383e

Ferreira, Maiqui Cardoso

Estado, habitus e acesso à informação: um estudo de caso sobre o acesso à informação no Brasil partindo dos recursos julgados pela CGU / Maiqui Cardoso Ferreira. – Belém: RFB, 2023.

168 p.; 16 X 23 cm

ISBN 978-65-5889-540-4

DOI: 10.46898/rfb.dc666c7c-e9cf-4ed6-b802-53d72ef72377

1. Interesse público. 2. Administração pública. I. Ferreira, Maiqui Cardoso. II. Título.

CDD 351.74

Índice para catálogo sistemático

I. Interesse público

SUMÁRIO

PREFÁCIO.....	7
CAPÍTULO 1	
ESTADO E INTERESSE PÚBLICO: APONTAMENTOS E DELIMITAÇÕES SOBRE A REALIDADE BRASILEIRA	11
CAPÍTULO 2	
BUROCRACIA E OFICIALIDADE COMO MECANISMOS DE ANÁLISE DA CONSTRUÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO NO CAMPO BUROCRÁTICO	55
CAPÍTULO 3	
A CGU COMO OBJETO DE ANÁLISE DA BUROCRACIA E DO INTERESSE PÚBLICO	95
CONCLUSÕES.....	135
REFERÊNCIAS.....	147
ÍNDICE REMISSIVO	165

PREFÁCIO

A democracia, no Estado Democrático de Direito, se dá na luz. Temos em Kant (2008) que a justiça pública exige a publicidade dos atos. Em Bobbio (2015), o problema da tecnocracia e do segredo. Se por um lado é impossível ter um cidadão total, sempre em prontidão para defender os seus interesses, por outro lado é necessário que este cidadão, quando julgar necessário, tenha o devido acesso à informação para julgar os entes públicos e legitimá-los.

O'Donnell (1991) atesta a problemática da democracia delegativa, elencando os diversos fatores que obstam o desenvolvimento de uma verdadeira democracia delegativa, institucional e pautada na *accountability* do poder público. Assim, não bastaria a existência de um processo democrático vertical, da escolha dos líderes, mas sim um verdadeiro processo constante de prestação de contas. Essa prestação de contas seria tanto para órgãos de auditoria e fiscalização como para o próprio cidadão, que passaria a não apenas delegar a representatividade, como um “cheque em branco”, mas sim estaria construindo o processo democrático ao lado dos dirigentes, legitimando os procedimentos.

No entanto, para isto, é necessário um sistema que não apenas forneça a informação, mas que ela seja de qualidade. Como Bobbio (2015) observou, os avanços tecnológicos, aliados a um Estado cada vez mais interventor na sociedade, acabaram por criar um sistema complexo de decisões, que muitas vezes ultrapassam o conhecimento comum do cidadão médio. Mesmo ultrapassando esta problemática, o Estado, às vezes, se volta para o segredo estatal, visando a manutenção da ordem pública e da segurança nacional. Se é verdade que a publicidade é a regra e o segredo a exceção, este só deveria existir em um Estado Democrático de Direito se pautado em uma legitimidade

dos fins (Cademartori; Cademartori 2011). Porém, nesse prisma, é importante ressaltar a existência de dois tipos de interesses públicos: o primário, que visa promover o bem comum, e o secundário, que visa a manutenção do interesse do Estado como estrutura. Partindo da visão de Alessi (1958), a identificação do interesse público secundário se torna parte integrante de qualquer análise envolvendo o poder discricionário, parte íntegra do processo de negativa de acesso à informação pública.

É nesse contexto que a presente pesquisa se desenvolve, tendo como fundo as teorias da *opinio necessitatis* em Ross (2000), sobre o efeito psicológico das normas de competência, que indicam não o direito, mas como ele deve ser organizado, em nível institucional. Como pano de fundo, que norteia toda a discussão, estão os conceitos de Campo, Poder Simbólico, Habitus, Doxa e da Produção da Realidade Burocrática em Bourdieu (1994;1989;2012). Através desta análise estrutural, o marco teórico desta pesquisa visa fornecer subsídios para uma análise do conteúdo dos recursos julgados pela Controladoria Geral da União, considerando as negativas de acesso à informação nas Agências Reguladoras.

PROBLEMA

O problema de pesquisa, então, é construído com a seguinte temática: o artigo 23 da LAI versa que “São consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e, portanto, passíveis de classificação as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam”, elencando uma série de hipóteses. O DLAI mantém, no seu artigo 25, o mesmo sentido.

Assim, o acesso à informação pode ser negado por interesse da sociedade ou pelo interesse estatal. Acontece que o interesse

secundário só é legítimo quando em consonância com o interesse primário (Mello 2009). Assim, o problema de pesquisa se converte na seguinte pergunta: **as decisões denegatórias de acesso à informação das agências reguladoras, julgadas em recurso pela Controladoria Geral da União, estão em consonância com o interesse público primário?**

HIPÓTESES

São duas as principais hipóteses para esta pergunta: as agências reguladoras podem ou não decidir nas instâncias iniciais, internas da própria agência, em consonância com o interesse público primário, ou não. Ainda, esta decisão, em sede de recurso, é reforçada ou não pela Controladoria Geral da União. Dessa maneira, dentre essas quatro hipóteses, a pesquisa pretende encontrar nas práticas decisórias e na relação entre as Agências Reguladoras e a Controladoria Geral da União a formação do interesse público nesta matéria.

Isto posto, as Hipóteses são elencadas na seguinte ordem.

I - As Agências Reguladoras estão em consonância com o interesse público primário, e a Controladoria Geral da União está reforçando este entendimento.

II - As Agências Reguladoras não estão em consonância com o interesse público primário, e a Controladoria Geral da União está corrigindo este desvio.

III - As Agências Reguladoras estão em consonância com o interesse público primário, e a Controladoria Geral da União está modificando este entendimento.

IV - As Agências Reguladoras não estão em consonância com o interesse público primário, e a Controladoria Geral da União não está corrigindo este entendimento.

CAPÍTULO 1

**ESTADO E INTERESSE PÚBLICO:
APONTAMENTOS E DELIMITAÇÕES
SOBRE A REALIDADE BRASILEIRA**

Pesquisar o Estado começa por defini-lo como objeto de pesquisa. Tal processo, dentro de uma análise estrutural, é difícil, pela própria natureza da imersão social derivada da própria racionalização que o Estado cria ao definir a realidade social legítima (BOURDIEU 2012). Este enquadramento cognitivo molda a própria percepção do objetivo, que é internalizado como algo natural, parte dos processos sociais do cotidiano (BOURDIEU 2012).

Assim, torna-se produtivo delimitar um conceito inicial de Estado, partindo dos conceitos existentes e de algumas análises sociológicas, econômicas e filosóficas da natureza do Estado como processo, instituição e depósito de conhecimento (BERGER; LUCKMAN 1973). Essa delimitação do objeto permite analisar a sua finalidade, na figura do Interesse Público, dever e poder da atividade estatal, assim como a sua interação com o Bem Comum, no escopo que será utilizado para construir o objeto no final deste capítulo.

Ainda neste primeiro capítulo, se faz importante observar a interação entre a construção da Administração Pública no Brasil como um projeto de sociedade, tendo como objetivo um processo de burocratização, tomado pelo patrimonialismo das classes com acesso aos mecanismos de produção da realidade social pelo Estado. Nesse processo, em consonância com a primeira parte do capítulo, é possível compreender o caso particular de acumulação dos diversos tipos de capitais que criaram a estrutura estruturante do campo burocrático, e os vários atores que legitimam e são legitimados nesta dinâmica, produzindo os aportes psicossociais que produzem as interações primárias e secundárias do Interesse Público.

Seguindo o capítulo, considerando que o acesso à construção do Interesse Público necessita de mecanismos de controle dos atos administrativos, o capítulo termina recortando a problemática da informação, do controle dos dados e na efetividade da transparência,

sinalizando o problema do segredo de estado e dos limites constitucionais que permitem ao administrador impor o segredo de estado dentro da legitimidade do Interesse Público, considerando o próprio problema colocado na pesquisa, que é a construção e a percepção estruturante e estruturada do Interesse Público no âmbito da relação à Controladoria Geral da União e as Agências Reguladoras.

O capítulo termina com um breve esquema indicando as premissas utilizadas para construir o objetivo de pesquisa, concluindo alguns fundamentos básicos que irão orientar a construção das hipóteses no caminho dois, tendo como ponto de partida o mesmo fio condutor utilizado durante todo o partido, a ideia do Estado como instituição produtora de realidade social, no pensamento de Bourdieu.

1.1 Delimitação do conceito de Estado.

A delimitação do conceito de Estado, trabalhado nesta dissertação, deriva diretamente do conceito utilizado por Bourdieu: “O Estado é uma ficção de direito produzida pelos juristas que se produziram como juristas produzindo o Estado” (2012 pg. 94). Assim, os juristas, os operadores dos mecanismos de definição das competências para enunciar o oficial (pg. 92), se apropriam das regras impostas, legitimando e sendo legitimados¹. O Estado é social, voltado para nutrir a vida política de uma determinada sociedade (BLUNTSCHILI 2000 pg. 25).

Tal conceito se comunica diretamente com a abordagem evidenciada por Ehrlich (1989 pg. 114), a necessidade de o Estado formar um corpo jurídico que aceite as ordens estatais². Este corpo jurídico, que teve um desenvolvimento paralelo ao Estado, acaba sendo

¹ Este é o conceito de Habitus, trabalhado no Capítulo II, que é a reificação da história no corpo social das pessoas (BOURDIEU 1989 pgs. 87-100).

² Tal conceito está diretamente ligado ao conceito de *Opinio Necessitatis*, que será trabalhado no Capítulo II.

incorporado pela adesão: o jurista é formado pelo Estado e dá forma, ensinando e interpretando o Estado, que serve como um depósito de legitimidade³ que a sociedade utiliza para emanar a normatividade dirigida às associações (pgs. 121-22).

O Estado, como depósito do discurso oficial (BOURDIEU 2012 pgs 80-90), produz, pelo processo de oficialidade, uma "desparticularização" (pg. 67) das opiniões oficiais (de membros percebidos como do governo) tornando o Estado um "ponto de vista dos pontos de vista" (pg. 60): ele deixa de ser a opinião do particular, passando a ser a própria opinião do Estado (pg. 61).

Este processo de constante apropriação da simbologia estatal, que culmina na concentração do metacapital no Estado (BOURDIEU, WACQUANT, SAMAR 1994 pg. 4), produz um campo de simbologia que vai além da existência do Estado como apenas o Governo (transitório) ou a União (a instituição), mas sim um metadiscurso⁴ aceito para interpretar a realidade de um determinado povo em um determinado espaço⁵.

Tendo esse enquadramento do conceito de Estado como fio condutor desta pesquisa, este capítulo tem como base criar um recorte conceitual sobre os três aspectos bases que serão aprofundados no campo metodológico: O Estado como fruto do acúmulo de meta-capital, e a sua interação com o Interesse Público; as Agências Reguladoras como mecanismos de operacionalização deste meta-

3 Ou seja, o Depósito de Conhecimento (BERGER; LUCKMANN 1973), neste caso, o conhecimento tido como legítimo que dá força, simbólica, para a ideia de um meta-capital.

4 Neste conceito, é importante pontuar que Bourdieu, ao desenvolver a ideia de um meta-capital legitimador dos outros capitais (BOURDIEU, WACQUANT, SAMAR 1994 pg. 4), abre margem para questionar o próprio conceito do Estado em seu pressuposto de legitimador. Em que pese o escopo deste trabalho não ser pós-moderno, convém considerar o conceito de metarrativa (LYOTARD 1984 pgs. xxiv; 35): se o meta-capital burocrático legitima as outras formas de capital, pelo discurso da oficialidade, a possibilidade de outras narrativas, contestando a neutralidade estatal (BOURDIEU 2012 pgs 30-32) e a produção da realidade social pelo consenso simbólico (pg 36), ficam comprometidos, o que está na base do discurso pós-moderno apresentado por Lyotard.

5 Um "metadiscurso" para interpretar a realidade de um determinado povo, no viés apresentado, é compatível com a ideia de uma "metaconstituição" apresentada por Alexander (2015 pg.s 20-1). A ideia aqui é contextualizar as premissas oficiais que permitem a própria discussão sobre o assunto. Um dos papéis do Estado é justamente ser o depósito destas premissas.

capital; a Transparência como ferramenta de controle social desta legitimidade.

1.1.2 Formação do Estado Moderno e o Acúmulo de Capitais.

O processo de acúmulo dos diferentes tipos capitais⁶, considerando o capital como um recurso disponível para influenciar ou produzir uma situação em determinado espaço, está presente no cerne de algumas teorias da formação do Estado⁷.

Weber (2011 pgs. 59-60; 2012 pgs 525-26) trabalha com a ideia do Estado como o monopólio da violência legítima. Este Estado, uma associação política que “não pode ser definida pelo conteúdo daquilo que faz” (2012 pg. 525), mas sim pela dominação⁸. O Estado, por ser uma comunidade política⁹, é o exercício da dominação de uns pelos outros, quer seja uma dominação efetiva pela violência, ou simbólica pela legitimidade da autoridade¹⁰.

Dessa forma, o Estado é tanto a violência quanto a autoridade (*Gewalt*), seguindo a crítica tecida por Benjamin (2012 pg. 82) e analisada por Derrida (2002 pg. 234). Em suma, o Estado é uma criação humana, voltada para a realidade social e política. Ele é uma manifestação

6 Considerando o sentido dado por Bourdieu, que será aprofundado no Capítulo II. Em essência, os recursos utilizáveis para influenciar as tensões sociais em um determinado Campo.

7 Bourdieu (2012 pgs 181-90; 197-02) analisa algumas destas teorias, considerando o modelo proposto por Weber, colocando o Estado como o monopólio da violência simbólica legítima (2012 pg 30). O conceito de Poder Simbólico será desenvolvido no Capítulo II.

8 É importante notar que o conceito de dominação em Weber é uma “forma particular de poder” (2012 pg. 187), uma “situação de fato, em que uma vontade manifesta (mandado) do dominador ou dominados, quer influenciar as ações de outras pessoas (do dominado ou dominados), e de fato as influenciam de tal modo que estas ações, num grau socialmente relevante, se realizam como se os dominados tivessem feito do próprio conteúdo do mandado a máxima de suas ações (obediência)”. Esta dominação, na visão de Bourdieu (2012) não precisa ser efetivamente exercida, por consequência da Violência Simbólica.

9 Isto é, que “se propões a manter reservados, para a dominação ordenada pelos seus participantes, um território (não necessariamente um território constante e fixamente delimitado, mas pelo menos de alguma forma delimitável em cada caso) e a ação das pessoas que, de modo permanente ou temporário, nela se encontram, mediante a disposição do emprego da força física, normalmente também armada (e, eventualmente, a incorporar outros territórios). (WEBER 2012, pg 155).

10 Weber classifica três fontes de legitimidade para a dominação: 1) Dos costumes, 2) Do Carisma e 3) Da Legitimidade (2011 pg. 61). Weber não ignorando o simbolismo desta dominação, elenca dois grandes motivos para o súdito seguir a autoridade: o medo da punição e a esperança de uma recompensa posterior. (pg. 62). Apesar de considerar o monopólio da força física, e legítima no caso do Estado, a motivação tem um peso neste processo.

social projetada pelas pessoas, como uma narrativa que legitima as outras instituições. Bourdieu trata desse problema ao considerar o Estado uma instituição, tanto mental quanto social (2012 pg. 71). Tal abordagem não se afasta do institucionalismo descrito por Berger e Luckmann (1973 pg. 77). Assim, “A state exists chiefly in the hearts and minds of its people; if they do not believe it is there, no logical exercise will bring it to life” (STREYER 2005 pg. 5).

A relação entre o Estado e a sociedade é construída conforme a sociedade aceita a autoridade do Estado e dela se apropria, acumulando o sentido do uso legítimo da força, pelo monopólio da autoridade e da violência. Esse processo está em constante apropriação da simbologia depositada no Estado, reforçando a dupla função da legitimidade como autoridade e violência: aqueles que desejam obter a legitimidade da autoridade estatal devem reforçar a autoridade estatal (BOURDIEU 1989 pg. 85)¹¹

O Estado ganhou um tratamento moderno, para além do governo, na abertura do Príncipe, (KHARKHORDHIN 2001 pg. 2; BOBBIO 2009 pg. 65; BAXTER 1982 pg. 2017) “Todos os Estados, os domínios todos que existiram e existem sobre os homens, foram e são repúblicas ou principados” (MACHIAVELLI 1998 pg. 2). O vocabulário já era usado em outras obras (SKINNER 2009 pg. 327), mas ali foi consagrado (BOBBIO 2009 pg. 65). Assim, o Estado como Governo e Soberania, o “*mantenere lo stato*” (SKINNER 2009 pg. 327, KHARKHORDIN 2001 pg. 3), ainda não é identificado com uma pessoa, mas como o estado de dominação e autoridade que o soberano manifesta sobre o domínio¹²

11 No período de transição do Império páara a República, Deodoro da Fonseca recusou a bandeira da proclamação, próxima do modelo dos Estados Unidos, e manteve uma proximidade simbólica com o Império. Os positivistas, rejeitando a bandeira revolucionária “tão pouco nacional” (JURT 2012). Assim, a simbologia se manteria, como demonstra o Decreto N° 4 (BRASIL 1889) “essas côres, independentemente da fórma de governo, symbolizam a perpetuidade e integridade da patria entre as outras nações “. O Estado é reconhecido como um depósito de simbologia e autoridade, para além do transitório governo.

12 Conforme KHARKHORDIN (2001 pg. 3), existe uma controvérsia sobre a leitura impessoal do uso da palavra “Estado” em Maquiável, em que pese não ser o foco deste trabalho se aprofundar na matéria.

Sendo o Estado tanto governo quanto autoridade, evidências apontam para o surgimento de pequenos Estados com o crescimento econômico (ABRAMSON 2013 pg. 24). Tal consideração se baseia na premissa de que o Estado tem como uma das principais funções a taxação (EHRlich 1986 pg. 110; BOURDIEU, WACQUANT, SAMAR 1994 pg. 5-7), e que essa taxação, de forma circular, cria um sentimento de nacionalização (pg. 7). O Estado necessita de dinheiro para manter a infraestrutura e a defesa. Esta mesma infraestrutura promove o comércio e alavanca as finanças reais gerando uma simbiose entre o soberano e os contribuintes que, com o passar do tempo e o aprimoramento tecnológico, se torna mais barata de manter (ABRAMSON 2013 pg. 36).

Carneiro (2012 pg. 25) define que a concentração dos recursos e a circunscrição territorial são fatores importantes para a consolidação dos Estados. Assim, a disponibilidade de segurança, em uma determinada localidade geográfica, atrai a população com recursos para esta região.

É razoável concluir que manter-se em uma unidade política, protegida por um soberano, vale o custo social e financeiro, otimizado a cada aprimoramento tecnológico, aumentando o poder do soberano e legitimando seu poder. Aqueles protegidos pelo Estado legitimaram a própria existência do Estado.

Este custo social de manter-se em um Estado, que detém o monopólio do poder coercitivo, é traduzido essencialmente como a consequência da concentração do poder de opor resistência ao Estado (BOURDIEU, WACQUANT, SAMAR 1994 pg. 5; ELIAS 1993a pg. 17). Elias, ao analisar a hegemonia da Casa Real francesa, sugere que a concentração de poder é uma combinação de recursos e capacidade militar. A casa real hegemônica era a que conseguia ultrapassar as vizinhas (pg. 90). A competição tornava a guerra inviável, e os nobres

rivais simplesmente cederam ao controle cada vez maior do poder hegemônico. Melhor ser um nobre vassalo de uma coroa poderosa, do que um nobre despossado. Essencialmente, o poder (e a violência) simbólico em ação. Carneiro (2012) aponta o papel dos chefes militares que, vitoriosos e contando com forte apoio popular, se proclamaram líderes (pg. 18)¹³

A interdependência dos detentores do poder, relacionados em uma intrincada teia com toda uma rede de vassalos, burgueses e serviços (ELIAS 1993b pg. 227), gerou o ambiente necessário para manter uma ordem de civilidade, ainda que dentro do reino. De fato, aceitando as evidências apontadas por Abramson (2013), uma conduta beligerante não está diretamente ligada a modificação do poder nacional (pg. 14)¹⁴

O controle se apresenta como um fator imperativo para a sobrevivência de um Estado (COHEN 1984 pg. 337); à medida que o entusiasmo das revoluções e conquistas iniciais some (pg. 349), a tendência dos estados é monopolizar os guerreiros, agora soldados, como um exército, com uma administração central, que passa a também exercer força política (pg. 350)¹⁵

Trazendo a análise desenvolvida por Elias (1993b pg. 220), é possível constatar que, embora o rei francês não tivesse planos para o futuro, ele conseguiu consolidar o domínio pela guerra e pela influência. É notável que, para Carneiro (2012 pg. 10), a intimidação

13 Considerando as críticas a teoria proposta por Carneiro (GIBSON 2012), a crescente expansão comercial proposta pelos governos nacionais, como exemplificado por ABRAMSON (2013), aumentou de forma dialógica a solidificação dos Estados (pg. 24), corroborando, pelo menos teoricamente, a ideia de que uma região densamente povoada facilita a formação estatal. Carneiro também observa, na sua teoria, a concentração dos recursos como uma fonte de consolidação dos Estados (2012 pg. 24).

14 Abramson (2013) infere, das tabelas apresentadas (pg. 13;15) que o poder médio das nações no período de guerra diminuiu, ainda que o número de nações tenha mantido uma média. Ou seja, as nações se fragmentaram, não necessariamente tivemos uma emergência de superpotências, derivadas da guerra.

15 Elias (1993 pg. 220) desenvolve a ideia de que a classe militar foi, sucessivamente, caindo em uma rede de interdependência, funcional e institucional, com as outras classes sociais, o que eventualmente diminuiria a necessidade (e a possibilidade) de resolver todos os problemas de forma beligerante. Tal ocorrência pode ser encontrada, por exemplo, na passagem da classe dos Samurais, de guerreiros para burocratas (HOWLAND 2001), assim "The former samurais of the Tokugawa period, who in the Meiji took the role as elder statesmen (genro) understood that the adoption of a Constitutional government was essential if Japan was to become a country strong and wealthy enough to rank with the Western powers (SUMIKAWA 1999 pg. 6)"

pode ter um papel decisivo nesse contexto. Todavia, o Estado, sendo uma forma de controle baseada no simbolismo da autoridade (como desenvolvido até o presente momento), levou o governo francês a uma série de problemas, mergulhando em uma complexa teia de interdependência, gerando um patrimonialismo estatal, já que era lucrativo para burguesia, com recursos reais, buscar poder e privilégios na administração (FUKUYAMA 2011 pg. 368-9).

A crescente incapacidade da monarquia francesa em manter o controle absolutista criou um cenário de apropriação da autoridade estatal pelos que dela tinham direito de cobrar créditos, tanto pela guerra, quanto pelo financiamento (pg. 371), gerando uma série de privilégios, legitimados pelo poder Estatal. Fukuyama, ao tratar da tributação, salienta que “(...) os custos de cobrança são inversamente proporcionais à legitimidade entendida da autoridade taxadora” (pg. 375). O Estado efetivamente pertencia aos credores (pg. 374), que se apropriavam do poder estatal comprando cargos. O Estado concentrava o poder: simbólico, militar e financeiro. Apropriar-se deste poder era uma forma de ascensão social. Bourdieu também completa, sobre a sonegação fiscal, que ela foi historicamente percebida como uma revolta contra a legitimidade (BOURDIEU, WACQUANT, SAMAR 1994 pg. 6)¹⁶.

O Estado, como entidade separada do Governo, está presente na teoria contratualista (QUENTIN 2009 pg. 345; KHARKHORDIN 2001 pg. 6; BAXTER pg. 217;220) como um depósito de legitimidade e autoridade, normalmente apropriado pelo governo, diretamente, mas também por qualquer um que possa utilizar, indiretamente, o meta-

16 Aqui se torna importante levantar as observações propostas por Bourdieu, ao analisar o monopólio da tributação em Elias (BOURDIEU 2012 pg. 183-185): o Estado seria uma extorsão legítima, do ponto de vista simbólico? A resistência ao direito de tributação ocorre quando a população não aceita a legitimidade do processo, ao mesmo tempo que Bourdieu identifica um nexo entre a taxação tida como legítima e o nacionalismo (BOURDIEU, WACQUANT, SAMAR 1994 pg. 7). Bourdieu coloca que o Estado, ao praticar a dominação, promove a paz (2012 pg. 183), mas tal abordagem não foge diretamente do processo civilizador como interdependência da nobreza com os outros estratos sociais: ser nobre se desenvolveu do ato de guerrar para o ato de governar. A mudança nas práticas e “hábitos semiconscientes” (ELIAS 1993b pg. 218) se tornou uma necessidade social para conservar o cargo.

capital para legitimar o próprio capital (BOURDIEU, WACQUANT, SAMAR 1994 pg. 4; 2012 pg. 67).

Esse processo de oficialização, de tornar o particular universal (BOURDIEU 2012 pgs. 67-70), da constante apropriação das concentrações físicas e simbólicas de poder na figura do Estado, é tanto uma função estruturante quanto estruturada (BOURDIEU, WACQUANT, SAMAR 1994 pg. 13), isto é, agir de forma estatal é agir de forma não particular. Desparticularizar uma ação é tornar pública, torná-la além do ponto de vista pessoal (BOURDIEU 2012 pgs. 45; 56; 60). O agente desparticularizado age no interesse público, é percebido como público, é investido pelo público. O cerimonial, de manter o público e o privado, faz parte da legitimidade (pg. 56).

Este cerimonial, no campo jurídico, foi analisado por Ross (1961). Do ponto de vista jurídico, a ritualística que define um ato particular como um ato estatal é semelhante ao conceito de Tû-Tû (pg. 124)¹⁷. Assim, é possível determinar se o ato é estatal pela origem dos fundos utilizados para o fomento do ato (pg. 121), pelo privilégio de usar a força legítima para promovê-lo (pg. 119) ou pela legitimidade adquirida pela competência (pg. 116). Mas o Estado, como entidade, não pode fazer nada. Ações estatais essencialmente não fazem sentido, para Ross, pois a própria ação é a condição identificada (pg. 124). Quando o Estado institui uma norma, o conteúdo da norma, dentro da competência exigida pela lei, é a própria qualificação do ato estatal. Assim, é o agente competente que se apropria da legitimidade, poder e recursos do Estado, para executar a vontade estatal. O Estado, portanto, é o conjunto de fatos e não coisas ou pessoas.¹⁸

17 Tû-Tû, neste aspecto, é a categoria jurídica criada para consolidar outras palavras, mas que sozinha, é desprovida de significado. Assim, o Estado, por ser um "tû-tû", não compreende sentido algum, fora das descrições fáticas atribuídas, conforme Ross (2004 pg. 42-44).

18 Kharkhordin (2001 pg.1) considera que Ross utilizou uma abordagem retirada da filosofia analítica proposta por Wittgenstein (2008), ao considerar os fatos, e não as coisas, para definir a realidade.

O Estado promove uma continuidade histórica por não ser uma pessoa de fato (QUENTIN 2009 pg. 364), mas um depósito de legitimidade. Para além do governo, o Estado fornece o enquadramento para se pensar a sociedade, já que a sociedade deposita ali os seus símbolos, de uma forma estruturante e estruturada, já que, ao delimitar a linguagem que irá usar para resolver os problemas (se o governo será uma república, um parlamentarismo, uma monarquia ou uma democracia), ela afasta as possibilidades diversas, produzindo uma realidade social peculiar daquele espaço, tempo e povo (BOURDIEU 2012 pg. 101).

Neste aspecto, o capital aceito no campo burocrático e a aderência às regras do jogo¹⁹ delimitam quem pode falar a opinião pública, que irá legitimar as tomadas de decisões. A comissão (pg. 102), ou qualquer outro grupo que tenha a capacidade de apropriar-se da autoridade, poder ou legitimidade estatal, é capaz de universalizar uma opinião, teatralizando o particular como público e oficial (pg. 102). O desinteresse, assim, passa a ser “virtude política dos mandatários” (pg. 102). Essa opinião pública está diretamente ligada ao conceito de Interesse Público, abordado no próximo item.

1.1.2 Interesses Públicos

O Estado, por deter o duplo monopólio da violência, física e simbólica, assim como a autoridade advinda da legitimidade, se coloca acima dos interesses privados, por ser o espaço neutro, o “ponto de vista acima dos pontos de vista” (BOURDIEU 2012 pg. 60). Esta condição especial, no regime brasileiro, se traduz na *supremacia do interesse público*, isto é, a capacidade do estado de produzir efeitos diferenciados, utilizando o manto do regime jurídico administrativo,

¹⁹ O conceito de campo, capital e doxa serão trabalhados no Capítulo II. Convém apenas dizer, neste momento, que para agir no campo burocrático e se apropriar da capacidade simbólica do Estado é necessário observar as regras impostas naquele espaço social.

gozando de poderes e privilégios, na busca pelo interesse público (SANTOS, QUEIROZ 2015 pg. 12; Di Pietro 2016 pgs. 92-93; MELLO 2009 pgs. 52-58)²⁰.

Assim, o enquadramento do interesse público como motivação dos atos Estatais se apresenta como uma necessidade para evitar desvios, como na trágica citação de Madame Roland, antes de ser guilhotinada durante a Revolução Francesa: “Ó Liberdade, quantos crimes cometeram em teu nome?” (KNOWLES 2007 pg. 131), ilustrando o perigo dos conceitos indeterminados (BORGES 1996 pg. 110).

Sendo o Interesse Público tanto fundamento quanto dever, o seu uso como privilégio ou poder deve ser conceituado e enquadrado na sistemática desenvolvida na primeira parte. O Interesse Público está, portanto, no domínio da própria legitimidade dos atos estatais (BORGES 1996 pg. 115). Não obstante, a formação do Interesse Público não se dá de forma homogênea, pela própria natureza do Estado como lugar neutro (BOURDIEU 2012): a comissão dos construtores do interesse público carrega uma luta de interesses e poder.

1.1.3 Interesse Público e o Estado

O problema do Interesse Público, se considerado como um sinônimo do Bem Comum, está presente desde a época grega, nas passagens de Aristóteles (2015 pg. 53) e Platão (2015 pgs. 157-160), que colocam o bem coletivo como o dever de uma cidade. Em Arendt, encontramos a esfera pública como o domínio da liberdade (pgs. 36-40; 45-6)²¹. Existia um domínio privado e um domínio público. A boa

20 Considera-se o uso das categorias propostas por Hohfeld (1923). Assim, entende-se por privilégio a capacidade de praticar um ato jurídico que, de outra forma, não seria lícito. Um exemplo notório é o uso da violência legítima, um privilégio das forças policiais oficiais. Poder é a capacidade de sujeitar um polo passivo a uma determinada situação jurídica. Um exemplo notório é o poder de instituir tributos. Ainda que outros atores políticos possam utilizar poderes e privilégios jurídicos, o regime jurídico administrativo, ao perseguir o interesse público, tem estas prerrogativas *prima facie*, dentro da legalidade.

21 Neste aspecto, a Esfera Pública está sendo tratada tanto na dimensão idealista, como espaço social para o exercício da Razão Pública como também o espaço relacional de disputa dos campos pela produção

vida, então, seria alcançada na *polis*, o espaço da política, no discurso, da não violência (pgs. 29-32)²². Analisando a proposta de Di Pietro (2004 pg. 64), a evolução do pensamento Aristotélico encontrou eco na filosofia proposta por Hegel.

Segundo Hegel (2001), o Estado é a concretização material da ética, e o cidadão encontra a liberdade neste fim em troca de ser membro do Estado (pg. 194-5). Assim, Hegel procede dizendo que, mesmo considerando os desvios e atentados que o Estado pode efetivar contra os direitos individuais, a essência do Estado se conserva, na realização da liberdade como finalidade (pgs. 197-8). Neste conceito, do Estado como “*embodiment of concret freedom*” (pg. 198), o Interesse Público é a essência do Estado.

Sem adentrar diretamente nas teorias contratualistas, para o desenvolvimento desta problemática, o embate proposto por Espada (2008 pgs. 128-9), sobre o governo limitado em Madison (2001) e Rousseau (2013): a função do governo é manter o controle das pessoas, enquanto é controlado por elas. Rousseau (pg. 72) considerava que a Vontade dentro do Estado faz parte dela, e trata todos os homens como algo abstrato, em caráter pessoal. Assim, “os particulares veem o bem que rejeitam; o público quer o bem que não vê.” (pg. 74). O papel da lei, que configura a Vontade Geral do Estado (pg. 73), é submeter os homens, em sua particularidade, à submissão voluntária ao governo da lei pelo sufrágio universal (p. 78). Assim, a Vontade Geral pode dirigir o Estado, em busca do Bem Comum (pg. 53;59).²³

da realidade social (BOURDIEU 2012). E, como salientado por Bourdieu (2016), este espaço de produção da realidade social é o campo de luta contra a própria hegemonia da narrativa Oficial (pg. 116; pg 123).

22 É importante salientar uma pequena discordância com a posição abordada por Arendt (pg. 31). A violência, simbólica ou real, passa uma mensagem, então considera-la “muda” não parece propício ao escopo deste projeto. De fato, na visão de Lemke (1995), todo ato ocorre em um contexto que dá sentido, isto é, correlaciona relações. Esta visão estruturante da comunicação se relaciona com o conceito de Poder Simbólico (BOURDIEU 1989) que será abordado no Capítulo II.

23 Rousseau neste ponto considera a democracia como algo pessoal, que cada cidadão pode emitir apenas a sua opinião (2013 pg. 60), para qualificar e manter esclarecida a vontade particular que guia a geral.

Já em Madison, (2001) o interesse privado de cada particular serve como uma “sentinela” dos direitos coletivos (pg. 268). A dependência do povo é tida como uma ferramenta para controlar a ação do governo (pg. 269). O governo é tido então como “the greatest of all reflections on human nature” e, para o seu funcionamento, é necessário controlar o poder que cada dirigente recebe, já que “If men were angels, no government would be necessary. If angels were to govern men, neither external nor internal controls on government would be necessary” (pg. 269). O homem, imperfeito, está suscetível ao abuso de poder. A função da política, para Madison, é encontrar um corpo político de pessoas aptas a direcionar a nação para o bem comum, mantendo o controle e a confiança neste mesmo corpo (pg. 295).

Esse contraste entre as visões, do progressismo democrático proposto por Rousseau ao ceticismo político proposto por Madison (ESPADA 2008 pg. 126-135), esbarram no problema do Bem Comum e do Interesse Público: o Estado, sendo o depósito de legitimidade e autoridade, investe um poder muito grande no governante, visando a resolução dos problemas públicos, mas sem determinar qual é o limite entre o interesse do governante e o interesse da coletividade (ESPADA 2008 pgs. 132-133).

Bourdieu (2012 pg. 129-130) levanta o problema do Estado como local do oficial, e a crença de que os homens públicos estão sempre em sua função pública. Assim, o governante estaria totalmente desvinculado dos interesses privados e poderia agir no interesse público, promovendo o bem comum, uma posição desconsiderada pelo autor.

Assim, nenhum ato é gratuito (BOURDIEU 2016 pg 138.), isto é, não motivado. O interesse do ator deriva da *Illusio*, isto é, a percepção de que aquele ato será lucrativo, dentro do campo que o ator está

participando (pgs. 139-40)²⁴. Deste modo, o autor pode realizar ações com aparente desinteresse (pgs. 146-7), com a intenção de alcançar um objetivo, jogando conforme as regras estabelecidas no campo, neste caso, o burocrático e o político. Assim, separar o interesse privado do governante do interesse público, que suspostamente deveria ser a fonte de legitimidade e autoridade especial que o agente conta no exercício das suas atribuições, é uma matéria difícil²⁵.

1.1.4 Interesse Público e o Bem Comum.

Barzotto (2010) identifica, na posição jusnaturalista, o Bem Comum como o objeto da justiça social (pg. 92). Dessa maneira, a justiça social é o reconhecimento do outro, da tradição aristotélica da alteridade²⁶, como fundamento do direito da comunidade (pg. 93). O Bem Comum se satisfaz na justiça social pelo reconhecimento do outro como sujeito de direitos e deveres. Assim, o interesse dos particulares é satisfeito pela possibilidade de realizar-se, permitindo às outras iguais realizações (pgs. 92-3).

A comunidade, nesse prisma, se molda pelo bem comum, e o Interesse Público se associa com esta busca pelo Bem Comum (HAEBELIN 2017 pgs. 36-37). De fato, a razão do estado existir²⁷ passa pela ontologia do Bem Comum como Interesse Público: garantir o direito objetivo de cada particular realizar-se como sujeito-fim e não sujeito-meio (o que seria uma coisificação da pessoa (SARLET 2006), em sua subjetividade (GREEN 1998 pg. 229; 1999 pg. 85). Neste aspecto, Sandel (2014 pgs. 327-330) salienta o processo de identidade cívica

²⁴ O conceito de Illusio será desenvolvido no Capítulo II.

²⁵ Por uma questão de estrutura, o problema do ato discricionário será tratado na Parte II do Capítulo I e desenvolvido no Capítulo II.

²⁶ Aristóteles (2014 pg. 96-7) considera que a justiça se completa no bem do outro, seguido de Aquino (2014 pg. 46).

²⁷ Ainda que o foco da dissertação não seja a Razão de Estado, é necessário aqui defini-la no seguinte recorte: a soberania do Estado é legitimidade pela necessidade de acumular poder (violência) e autoridade (competência) para impedir que os homens, fora do governo da lei, busquem interesses próprios que ameacem o Bem Comum em sentido amplo, a capacidade de cada um realizar-se (BOBBIO; MÁTTEUCI; PASQUINO 1998 pg.s 1067-8).

como fundo para esta questão. Se o Bem Comum é a possibilidade coletiva de realização da pessoa-como-fim²⁸, aproximar as pessoas e concretizar a justiça para o outro se coloca como uma premissa para a efetivação do Bem Comum.

Seguindo essa linha de pensamento desenvolvida por Sandel (2014), a experiência de criar uma identidade social coletiva foi analisada por Elias e Scotson (2000). A criação de preconceitos artificiais, muitas vezes ilusões criadas pelos grupos dominantes (pg. 35), são desenvolvidas em situações que nem sempre sobrevivem ao encontro "face a face" (BERGER, LUCKMANN 1978 pg. 48).

Neste viés, seguindo a lógica kantiana, Green (1999) considera que o pacto social é uma fonte não apenas do político, mas sim de moralidade (pgs. 85-8)²⁹. Assim, a Vontade Geral, diferente da soberania, não está em uma pessoa, mas na própria coesão do Estado, personalizado em suas instituições (pg. 69). De tal modo, o estado só é verdadeiro, nesta concepção, se estiver desempenhando

28 Aqui é importante definir que "pessoa-como-fim" tem o mesmo valor categórico que a definição kantiana de dignidade da pessoa humana, assim colocada "every rational being, exists as end in itself, not merely as means to the discretionary use of this or that will" (KANT 2002 pg.45). A escolha pela expressão "pessoa-como-fim" se dá no contexto do Bem Comum como uma bem estatal. Se a função do Estado é a busca pelo Interesse Público, e este equivale ao Bem Comum, para além do do Imperativo Categórico proposto por Kant (pg. 55), esta garantia é reforçada não pela interiorização do Imperativo Categórico, mas sim pelo monopólio da força estatal, que garante a aplicação das normas e princípios que norteiam esta premissa. De fato, a própria declaração dos direitos humanos, em seu preâmbulo, enuncia que "essential, if man is not to be compelled to have recourse, as a last resort, to rebellion against tyranny and oppression, that human rights should be protected by the rule of law" (United Nations 1984). Para Bobbio (2004 pg. 22-5) a questão não é o fundamento, mas sim a proteção dos direitos. Para uma abordagem mais crítica, convém a noção de Dignidade da Pessoa Humana como limite e tarefa (SARLET 2006 pg. 47-49), em especial a capacidade do Estado de suspender a autonomia da pessoa, para garantir a devida proteção. Também Mill (2001 pg. 88) elenca este como a premissa fundamental para a intervenção na autonomia da pessoa: a própria ausência da comprovação da autonomia. Em suma, ainda que Sarlet adote a postura kantiana na construção do conceito (2006 pg. 50-1), a escolha diferenciada pelo nome é sustentada pela necessidade de deslocar o foco desta proteção para o Estado, e não para o Imperativo Categórico. Assim, mesmo afirmando a conclusão proposta por Sarlet (pg. 60), em consonância com a noção proposta por Sandel (2014 pg. 325), este é um processo de formação, guiado pelo Estado, que impõe o Bem Comum para protege-lo. O limite da autonomia da vontade, neste paradigma, é o Bem Comum. Este é o Interesse Público, que legitima o uso da força para conservar este paradigma.

29 É importante notar que assim como Kant (2002), Green (1998) sustenta a universalização da moral. Tal posição se coloca em contraste com a ideia de habitus, já que a universalização em Bourdieu é uma estrutura estruturante (BOURDIEU 1998, 2016; WACQUANT 2005). Tal posição coloca a moral de raiz kantiana, pelo imperativo categórico, como um esclarecimento, isto é, a capacidade de pensar livremente. (KANT 2010) numa abordagem do paradigma racionalista (SCHLAG 1991). Assim, é possível dizer que em Kant a razão leva ao entendimento da universalidade, ao passo de que em Bourdieu, a universalidade é a constante reificação e externalização do habitus pelo campo, um movimento duplo, estruturante e estruturado, não apenas o produto de uma agência livre e racional. Tal pensamento também pode ser encontrado em Green (1998) ao falar sobre a Consciência Eterna como fonte de Moral, que pode ser alcançada pela razão (pg. 199).

primariamente o Bem Comum (pg. 92). Seguindo, o Interesse Público se confunde com o Bem Comum na medida em que o cidadão participa no próprio processo do Estado, incorporando o interesse privado na formação do Interesse Público (pgs. 92-3).

Assim, considerando a fundamentação proposta por Green (1999), o Estado não cria direitos, ele garante a realização dos direitos que existem nas próprias instituições que legitimam o estado, que não deve ser tratado pelo que ele é, mas sim pela sua finalidade (pg. 99). Esta “teoria fenomênica” e não “numênica” do Interesse Público (HAEBERLIN 2017 pg. 297) permeia esta análise³⁰, em que pese as críticas ao modelo kantiano (e hegeliano) deste pensamento.³¹

Concluindo, se o Estado é o acúmulo de recurso (simbólicos e reais), que estruturam de forma estruturada a produção da realidade social dos agentes e instituições que se apropriam deste simbolismo para se realizarem, é importante resolver esta problemática considerando o Estado não como um suposto campo neutro para a realização do Interesse Público e do Bem Comum (BOURDIEU 2012), mas sim do ponto de vista de diversos “Interesses Públicos”, que lutam pela produção da realidade tida como Oficial, no constante processo de submissão da ação desparticularizada ao universal (BOURDIEU 2016).

1.1.5 Interesse Público Primário e Secundário.

O Estado, existindo exclusivamente para a sua finalidade (o que se traduz na supremacia do Interesse Público e na indisponibilidade

30 Uma questão incidental é a participação política e a representatividade. Se a função do Estado é a realização do Interesse Público/ Bem Comum, e ao mesmo tempo o campo burocrático é um local de disputas pelo controle do meta-capital que legitima a Oficialidade (BOURDIEU, WACQUANT, SAMAR 1994), uma das conclusões possíveis, que será desenvolvida posteriormente, é a necessidade da participação política como atores neste processo de luta, para legitimar a representatividade. As críticas desenvolvidas por Mill (2016 pg 55-7) e Silva (2015 pg. 72-3) serão analisadas no item 3 do presente capítulo.

31 A diferença entre “Numenon” e “Fenômeno”, em Kant, é essencialmente, a diferença entre a coisa ideal, a “coisa em si” (ôntica), e a coisa como fenômeno, isto é, o estado em que ela se apresenta (KANT 1922 pg. 453).

do Interesse Público), apresenta como componente da sua *Razão*³² a realização do Bem Comum. Mas o Estado também é o campo de produção do Oficial, local de conflito dos atores que se universalizam as suas ações desparticularizadas e legitimam os recursos, simbólicos e físicos, depositados no Estado.

Essa dinâmica produz a dupla realidade do Interesse Público. O Estado deve realizar o interesse daqueles que legitimam a sua existência, diretamente no campo e indiretamente pela habitualidade, o tornar-se natural pela instituição (BOURDIEU 2012). Esse Interesse Público, considerando as ações produzidas pelos agentes políticos que produzem o Estado como estrutura estruturante, estruturada pela legitimidade depositada, se divide em Interesse Público Primário e Secundário (ALESSI 1958; MELLO 2009).

A administração pública se torna funcional na realização do Interesse Público, visando a coletividade (ALESSI pg. 179). Este interesse, voltado para a realização do Bem Comum é tido como primário, ao passo que o interesse da administração como instituição é tido como secundário, que só se torna um legítimo interesse, isto é, dotado de privilégios e poderes, quando coincide com o interesse primário (pg. 180).

Assim, é ilegítima a busca da administração pública pelo exclusivo interesse secundário, já que a finalidade do Estado, como fenômeno³³, é a própria realização do interesse público primário.

32 Neste aspecto, será desenvolvida a aproximação entre a Razão de Estado e a Razão Pública, assim como o Interesse Público Primário e Secundário, e como o estado se apropria e ressignifica estes conceitos na produção do Oficial, no item 1.3.3.

33 Neste ponto convém posicionar-se com uma interpretação sistemática das diversas possibilidades de ver o Estado como um fenômeno. Em Green (1998) o Estado é tido como legítimo na realização da sua finalidade, em Haeblerlin (2017) o Estado é visto dentro de uma teoria "fenomônica", isto é, como fenômeno (fatos) e não ôntico (coisa) e em Ross (1961) o Estado não existe como pessoa, mas sim um conjunto de comandos que permitem o uso do depósito de atribuições legítimas Estatais. Assim, considerando todo o sistema proposto e a lógica de que o Estado existe na mente das pessoas, como uma Instituição (BOURDIEU 2012; STREYER 2005), o Estado se apresenta como a totalidade dos fatos, e não como a coisa, em uma referência direta ao processo lógico-analítico proposto por Wittgenstein (2008), ou seja, em que pese a existência ou não do Estado como "coisa", ele se apresenta na totalidade dos fatos atribuíveis ao Estado, e nesta qualificação, o Estado se realiza, no plano ideal, na sua finalidade. Concluindo, o Estado é uma ficção jurídica necessária para definir o conjunto destas situações desparticularizadas (BOURDIEU 2012 pg. 431-3)

Assim, a administração pública, como órgão ideológico, não pode utilizar os poderes e privilégios inerentes ao Estado para buscar interesses privados ou institucionais (pg. 181). Tal Interesse, que essencialmente é o processo de desparticularização e confusão com o universal (BOURDIEU 2016), confunde a instituição com o público, apropriando-se de forma ilegítima da finalidade do Estado.

A tutela do Interesse Público, então, é garantida por uma disciplina que separa as ações privadas das instituições consideradas como entes pessoais e as ações voltadas para o interesse da coletividade (pg. 182), sendo a tutela deste Interesse Primário sempre direta e não incidental (pg. 180). Neste ponto, sendo a razão última do Estado a realização do Bem Comum, os Interesses Públicos Secundários, quando não estão acompanhados, desqualificam a legitimidade do ato como público (MELLO 2009 pg. 67).

Sem embargos, o Estado, como o espaço mental e social que legitima a realidade social produzida em suas lutas, coloca em questão a própria consistência da separação entre o Interesse Público Primário e o Secundário. Esse mesmo Estado que é estruturado e estrutura as tipologias sociais tidas como oficiais, orientando a vida social de uma determinada coletividade, sendo operado por agentes políticos que, com a sua agência, criam o Estado a partir de seus interesses desparticularizados em submissão ao universal.

1.2 Administração Pública e Agências Reguladoras no Brasil: Um projeto de Sociedade.

Partindo da análise do processo de formação do Estado, situando o seu *dever-ser* como a promoção do Interesse Público como possibilidade de realização de cada um no Bem Comum, a Administração Pública é o aparelho estatal que executa as políticas

públicas idealizadas pelo Governo, tendo como finalidade o objetivo do Estado (ALESSI 1958).

O Direito Administrativo, na atualidade, rege uma Administração Pública que não está mais presa aos moldes antigos (CASSESSE 2012). Este “direito administrativo pós-moderno”³⁴ (pg. 603), para além da continuidade e mudança (pg. 604), está imerso em uma situação de constante atrito entre os atores políticos e sociais. Nesse prisma, atores internacionais, abaixo e acima do Estado, influenciam a atividade administrativa (pgs. 605-8).

Cassesse apresenta como ponto nesta pós-modernidade administrativa o processo de constante captura e legitimidade do processo administrativo público (pg. 609), o que se coloca em um paralelo com a desparticularização estruturante em Bourdieu (2012). Deste modo, é necessário compreender os processos políticos de legitimidade que os atos administrativos sofrem. Não mais apenas a legitimidade democrática³⁵, mas sim uma complexa rede de legitimidades baseadas no Poder Simbólico sustentado pelos atores do Campo.

Este sistema aberto, não mais apenas local, constantemente se apropria de ordenamentos internos e externos para compor a sua integralidade (CASSESSE 2012 pgs. 611-12)³⁶, dentro de um pluralismo metodológico (pg. 612-3). Esse fenômeno, que pode ser colocado entre o problema da dificuldade da população em acompanhar os avanços técnicos da sociedade e a constante especialização da burocracia

34 Aqui, por direito administrativo pós-moderno considero o direito administrativo que não opera dentro de sistemas fechados, envolto por narrativas (LYOTARD 1984), mas sim um direito que vai além da dicotomia entre os opostos, principalmente no plano da supremacia do interesse público e do individual (RAMAJOLI 2016 pg. 12-14)

35 Que será tratada na parte III do Capítulo I, durante a análise da democracia delegativa (O'DONNEL 1991).

36 O termo utilizado pelo autor, “bazar cultural” (pg. 611) no meu entender, remete ao “Mercado Livre de Ideias” (MILL 2011), isto é, a abertura necessária para os grupos, principalmente minoritários, possam interagir com os conceitos sociais vigentes, incluindo a possibilidade de desafiar-los (pg. 41-2). Este conceito também está presente em Popper (1974 pg. 190-1), de uma sociedade fechada, que não absorve conceitos externos, para uma sociedade aberta, que absorve conceitos externos e se modifica, dando uma abertura, tida como democrática, para a construção social de novos conceitos.

(BOBBIO 2015 57-60), que impede a apreciação técnica das decisões burocráticas, acentua ainda mais o processo de desparticularização das ações dos agentes políticos e técnicos na burocracia, se mostrando um problema estrutural no processo de modernização dos mecanismos de participação na construção do Interesse Público.

1.2.1 Patrimonialismo Exploratório.

O patrimonialismo no Brasil tem profundas raízes, que cresceram desde o período colonial e não se dissiparam totalmente até a presente data (MOTA 2012 pg. 51; HOLANDA 2012 pg. 51-2; TORRES 2013 pg. 143-6; FAORO 2013 pg. 819). O domínio patrimonial, confundindo a figura do governante com o patrimônio do Estado, abriu margem para um amplo clientelismo no cenário brasileiro (FAORO 2013 pg. 823). O funcionário público, neste sistema, teve profundo interesse na coisa pública, como se privada fosse (MOTA 2012 pg. 52).

Neste aspecto, o cargo público, por permitir que a pessoa investida possa legitimar-se no Estado, era cobiçado pela condição social inerente no Brasil Colônia (FAORO 2013 pg. 202). Assim como na Europa, a venda de cargos e poderes estatais foi uma forma de manter controle sobre as elites, incorporá-las no ordenamento político-jurídico do Estado (FUKUYAMA 2011 pgs. 385-6; FAORO 2013 pg. 203, MOTA 2012 pg. 60). O controle do Governo, legitimado pelo Estado, se deu no plano fiscal pela venda de direitos à tributação, assim como na concessão de monopólios para a exploração (FAORO 2013 pgs. 259-60; MOTA 2012 pgs. 103-4).

Este fenômeno extrativista (FAORO 2013 pg. 268-9), típico da colonização patrimonialista dos absolutismos europeus (FUKUYAMA 2011 pg. 398), apresenta uma faceta social mais complexa: os interesses da elite extrativista não são compartilhados com a sociedade.

Instituições pluralistas são, por definições, instituições inclusivas, que levam em consideração os recortes possíveis da sociedade, e contam com chances reais de ascensão social (ACEMOGLU, ROBINSON 2012 pg. 62-3). As instituições coloniais da América Latina, como um todo, foram baseadas na exploração e no domínio das elites, que tinham ampla capacidade de apropriação do poder Estatal para seguirem as suas próprias agendas, em uma “sociedade em busca de privilégios” (FUKUYAMA 2011 pg. 385).

Como anteriormente desenvolvido, uma população incapaz de participar da formação da Oficialidade não possui segurança no processo de formação do Interesse Público. O Patrimonialismo Extrativista, típico da América Latina se desenvolveu em uma política de expropriação da população, gerando desigualdade e impedindo o acesso político aos processos de poder (ACEMOGLU, ROBINSON 2012 pg. 64; MOTA 2012 pg. 66).

Para Acemoglu e Robinson (2012), as aristocracias extrativistas promovemesse tipo de governo com a intenção de engessar a mobilidade social, já que aos recursos econômicos permitem influenciar o próprio Governo, aumentando os conflitos (pgs. 66-7). Nessa perspectiva, o patrimonialismo brasileiro foi um processo de constante apropriação dos recursos concentrados, legitimado pelas elites que sustentaram o próprio processo político, econômico e jurídico do extrativismo. Um processo que atrasaria o Brasil, na promoção de uma burocracia moderna, em relação ao cenário Europeu.

1.2.2 Burocracia e Desenvolvimento.

O Governo Vargas aprimorou a burocracia, no Brasil, com a criação do DASP, na década de 30 (PEREIRA 1996 pg. 6; NUNES 2003 pg. 53; TORRES 2013 pgs. 146-7).

A necessidade do governo Vargas foi justificada, na época, pela “irracionalidade da República Velha” (NUNES 2003 pg. 52). Assim, um governo abertamente racional e nacionalista necessitou de um aparato técnico-burocrático para efetivar este tipo de controle/ dominação (WEBER 2012 pg. 530). Para Bresser Pereira, o objetivo da reforma promovida por Vargas não era apenas reformar a Administração Pública, mas forjar um pacto entre os atores políticos (2009 pg. 15). Este pacto foi forjado com a desconstituição dos partidos políticos e uma abertura direta da esfera pública com o Estado, uma definitiva burocratização da vida pública (NUNES 2003 pgs. 52).

Este “dualismo no processo de burocratização” (WOLKMER 2003 pgs. 49-50) tinha como objetivo superar o elitismo oligárquico da sociedade brasileira (PEREIRA 2009 pg. 19), gerando um governo populista e buscando uma coalisão formada por toda a sociedade. Esta legitimidade foi fomentada pelo DASP, que tinha como objetivo fiscalizar o autoritarismo do Governo (NUNES 2003 pg. 54).

O Estado Brasileiro, até a burocratização, não continha informações detalhadas sobre os recursos (pg. 62). Neste aspecto, a centralização promovida por Vargas foi bem-sucedida não apenas em promover o nacionalismo e qualificar os quadros em uma burocracia moderna (e extremamente tardia), mas também de garantir investimentos estrangeiros derivados da capacidade de *Accountability* (pg. 62).

Neste processo, as práticas keynesianas intervencionistas do governo (pg. 56) eram apenas o sintoma da burocratização da esfera pública. Desde a criação do DIP até a Voz do Brasil, o governo Vargas tentou criar uma identidade nacional, de cima para baixo, do Governo e da Nação, para a gestão estadual e municipal (pg. 52).

A criação de um corpo técnico-burocrático na Era Vargas vem com uma promoção de um clientelismo. Se o Estado passa a absorver a Esfera Pública, ele obriga aos particulares em atividades sociais a se filiarem ao estado (NUNES 2002 pgs. 52-3). A existência de uma elite burocrática, formada desde jovem para servir ao Estado, não é um fenômeno apenas brasileiro (WACQUANT 2005 pgs. 169-175). Esta elite, mais precisamente um estamento (FAORO 2012 pg. 61)³⁷, é absorvida pelo Estado para pensar e criar o Estado.

Este cenário consolidou o surgimento de uma tecnoburocracia no cenário brasileiro, visando um projeto desenvolvimentista (pg. 102), ainda que exista o problema estrutural da ausência das condições básicas para o desenvolvimentismo: uma burocracia liberal capaz de produzir esta mudança industrial. Este projeto, então, ao contrário do liberalismo clássico, dependente de uma burguesia e seria impulsionado pelo Estado, que fomentaria uma classe burguesa (pg. 103). Assim, esta burguesia dominada pelo Estado (FAORO 1993 pg. 17) não é livre, quebrando a própria lógica do liberalismo que estava sendo projetado para promover a ótica desenvolvimentista.

1.2.3 Gerencialismo e o Cidadão Consumidor.

A reforma gerencial brasileira foi introduzida no governo Fernando Henrique Cardoso, tendo como escopo teórico a Reforma Gerencial idealizada por Bresser Pereira. Esta reforma, considerada a segunda reforma na administração pública, visava trazer a experiência do *New Public Management* para o cenário brasileiro (PEREIRA 2000).

Dessa forma, o objetivo das reformas, na visão de Bresser Pereira, não é uma agenda neoliberal³⁸, no sentido de reduzir o

³⁷ Estamento deriva da terminologia aplicada por Weber (2012 pg 180), que não deriva da classe econômica, mas sim da percepção social individual. Bourdieu (2012 pg. 101) trata do assunto, ao analisar a formação da Comissão, elenca que a escolha envolve critérios, essencialmente dóxicos, de como se portar no campo que será representado.

³⁸ Para fins didáticos, convém delimitar o termo Neoliberalismo e separa-lo do conceito de Liberalis-

tamanho do Estado (pg. 15), mas sim de incorporar uma cultura gerencial retirada das práticas empresariais privadas (pg. 9). Para Bresser Pereira, a Reforma Gerencial é, de fato, uma defesa contra o Neoliberalismo (2010 pg. 114)

Sem adentrar especificamente na reforma, considerando o escopo desta dissertação na produção do Interesse Público e na Legitimidade, e deste capítulo especificamente, que desenvolve o problema deste interesse idealizado pelas elites, sem refletir os governados, neste processo de desparticularização e universalização (BOURDIEU 2012 pg. 2016), o conceito de cidadão usuário, ou consumidor (PEREIRA, SPINK 2006 pg. 33), se faz presente como objeto de uma breve consideração.

Uma das críticas ao conceito do cidadão como consumidor é o enfraquecimento derivado do individualismo desta prática (LOURENÇO, FERREIRA 2015 pg. 4) e uma redução da dimensão do Interesse Público na escolha dos serviços. Nesse prisma, não se deve confundir o mercado com o Estado, pela diferença essencial nos procedimentos (pg. 11). A prática política está inteiramente ligada ao procedimento de controle dos serviços públicos nesse paradigma. Assim, a ausência de uma participação cidadã nos processos políticos do serviço público inviabiliza a postura de consumidor dos serviços públicos (pg. 13).

Considerando a ausência de uma efetiva participação política capaz de inserir o cidadão dentro do processo administrativo que possibilita a própria escolha como consumidor, a efetividade do projeto perde o próprio pressuposto fundamental, que é a escolha do melhor

mo. Aqui cabe a diferença apontada por Paulani, entre o liberalismo clássico, que tem uma conotação socioeconômica, um projeto progressista para a humanidade, e o neoliberalismo reducionista no projeto utópico de mercado como regulador da vida humana (1999 pg. 126). Nesse prisma, a diferença básica entre o Neoliberalismo e o Liberalismo clássico é o reducionismo do projeto Neoliberal, com variantes como o estado "mais do que mínimo" proposto por Nozick (1974), e teorias minimalistas da ação estatal, propostas por Humboldt.(2004 págs.. 277 ss.).

serviço público. O processo político de criação dos pressupostos para a oferta do serviço continua blindada da participação popular,

1.2.4 Agências Reguladoras e a Tecnoburocracia.

Agências Reguladoras são um fenômeno antigo no direito brasileiro, datando da época da república velha (DI PIETRO 2016 pg. 575), constituídas, no ordenamento jurídico pátrio, de autarquias especiais (SANTOS, QUEIROZ 2015 pg. 134), com poderes de produzir ordenamentos jurídicos complementares, vinculadas pela especialidade jurídica derivada da criação legislativa (DI PIETRO 2016 pg. 576).

Uma das principais características do modelo adotado pelo Brasil é a relativa independência das Agências Reguladoras (DI PIETRO 2016 pg. 577; SANTOS, QUEIROZ 2015 pg. 134). Esta independência não é apenas executiva, mas uma independência de fato, pois fundamenta a sua existência no controle dos processos econômicos, derivados de um Estado cada vez mais intervencionista na sociedade (BOBBIO 2015a págs. 60-2). Sendo assim, a reestruturação da administração pública em sua modalidade gerencial criou a necessidade de privatizar os serviços antes derivados do Estado, mas mantendo o controle sobre eles (BARROSO 2002 pgs. 206-10).

Considerando uma abordagem global, as Agências Reguladoras podem ser consideradas um fenômeno típico do capitalismo na atualidade (GILARDI 2005 pg. 97). O autor salienta, no processo europeu, a credibilidade que o sistema passa para investidores, assim como a possibilidade de criar programas de Estado sem ficar a mercê de uma variação no governo (pgs. 88- 91). De tal modo, a estabilidade do corpo político das Agências Reguladoras permitiria,

em teoria, uma política para o campo de atuação da Autarquia estável, o que contribuiu para a popularização do modelo pelo mundo.

Neste aspecto, na independência relativa das Agências Reguladoras no modelo brasileiro, o papel do tecnoburocrata³⁹ se faz presente como uma orientação neutra e apolítica do processo discricionário de produção das normas reguladoras do campo específico⁴⁰. Tal afirmação, em consonância com os pontos levantados no presente capítulo, se torna insustentável, já que o tecnoburocrata utiliza o seu discurso técnico de uma forma moral⁴¹.

Wolkmer (2003 pg. 60-1) desenvolve o problema da ideologia tecnoburocrática que, em consonância com a premissa levantada por Pereira (1978 pgs. 109 ss.), coloca os procedimentos racionalistas da tecnoburocracia como uma verdadeira barreira para a penetração democrática neste processo de racionalização.

Assim, a existência de uma elite tecnoburocrática está ligada ao processo de legitimidade das decisões das Agências Reguladoras. Lombardi e Moschella (2016) consideram que, além do consenso tecnocrático como fator determinante na escolha de promover Agências independentes, existe o benefício da aceitação perante o público. A ideia de que, por ser um ente não político, ele não está ligado a interesses partidários e corporativos (pg. 104).

39 No presente artigo, o conceito de Tecnoburocracia firmado por Pereira (1978 pg. 109-10) é utilizado. Assim, a Tecnoburocracia é o ápice da constante racionalização dos processos sociais, culminando em uma elite técnica capaz de determinar, de forma racional, os rumos que uma determinada situação deve seguir. Estas premissas, racionalistas, não reconhecem a imersão ideológica (pg. 111). Partindo do ponto desenvolvendo por Schalg (1991) em consonância com Pereira (1978 112-2), o racionalista considera que a resposta correta pode ser alcançada pela razão, ao superar a estrutura. Tal conceito é totalmente incompatível com a abordagem utilizada nesta pesquisa, já que, como Wacquant (2005) aborda, a agência do tecnoburocrata é um produto da própria estrutura.

40 Sendo a Agência do Tecnoburocrata estruturada pela Habitus produzido pelo campo, a imparcialidade do agente é uma tarefa difícil, senão impossível. Freitas (2014 pg. 55 ss.) coloca o problema dos vieses cognitivos, inerentes aos seres humanos imersos em suas estruturas sociais e ideológicas. A premissa de uma única resposta correta, racionalista, não se faz coerente em uma visão pluralista, não permitindo a melhor decisão no contexto (pg. 61-2). A premissa totalitária da tecnoburocracia, capaz de racionalizar o mundo das relações humanas e produzir respostas corretas e imparciais não é sustentável dentro da complexidade social da atualidade (pg 52).

41 Neste aspecto específico, ainda que os estudos propostos por Habermas (2014) não estejam contemplados neste artigo, é válido buscar a lição dele sobre o assunto, no uso da técnica como discurso, partindo das críticas propostas pela teoria crítica de Marcuse (HABERMAS, 2014, pg. 81)

Este suposto distanciamento esconde a teatralidade da dissimulação (BOURDIEU 2016 pg. 161-2), pois o agente delegado para cumprir as ordens não é desprovido de intenções. Como a tecnoburocracia é uma ideologia, ela representa um projeto. A estrutura condiciona o agente que reforça a estrutura, promovendo o ato desparticularizado e fortalecendo o universal projetado. Este processo de construção simbólica da legitimidade do agente político é desvinculado do campo. De fato, ao perder o controle dos agentes políticos, ele corre o risco de ser capturado por outros agentes.

Este processo não é desconhecido no Direito Administrativo, tendo eco na Teoria da Captura das Agências Administrativas (LAFFONT, TIROLLE 1988; GAMA 2004; BÓ 2006;). Sem entrar profundamente na teoria, que apresenta mais de um enquadramento teórico (BÓ 2006 pg. 204 ss.), o risco de captura está presente no cenário pátrio (GAMA 2004 pg. 64).

Laffont e Tirolle (1988) desenvolvem a teoria com um procedimento consciente, de infiltração e aprovação das políticas regulatórias (págs. 3-4), assim como no processo de filtragem e interpretação das informações necessárias no processo de tomada de decisões (pg. 4). Ainda que Bó (2006) desconsidere o problema da informação, pela falta de evidências (pgs. 2010-1) no cenário analisado, o escopo desta pesquisa não está justamente apenas no acesso à informação como a disponibilidade dos dados, mas sim no acesso à informação como a informação útil e a produção da realidade no campo burocrático⁴².

O problema do campo e da agência sendo estruturada pelo *habitus* se faz presente nesta problemática, já que existe uma

42 Assim, como será observado nas páginas seguintes, a informação não é apenas o dado concreto, mas sim o dado interpretado, na figura da Transparência. Com o constante aperfeiçoamento das diversas tecnologias (BOBBIO 2015b pg. 58-60) e de uma desilusão instrumental com a democracia, derivada, dentre outros fatores, de uma incapacidade de educar-se perante todos as necessidades que a vida ativa democrática exige (pgs. 55-8), este processo de tratamento das informações disponíveis está exatamente no cerne da diferença entre informação e transparência, que será abordada adiante.

aproximação dóxica que forma a técnica dos agentes políticos e os agentes policiados (WACQUANT 2005): a produção da realidade policiada, isto é, do escopo e dos termos do policiamento se dá na neutralidade técnica da Agência. Esse fato não necessariamente está em consonância com o Interesse Público, já que a ação dos agentes não é livre das influências do campo, tendo as regras dóxicas⁴³ dos processos que regem a ação estruturada internalizados no agente (BOURDIEU 2016 pg. 164).

Essa economia simbólica⁴⁴ permite aos regulados se produzirem como regulados, à medida em que internalizam as regras do campo que estão submetidos. A captura, considerada de uma forma sistemática neste processo, se dá em consonância com a desparticularização e posterior submissão ao universal, mas em um nível interpessoal, entre os atores do campo (BOURDIEU 2016 pg. 166, BOURDIEU 2012 pg. 239).

A produção de uma simbologia que permite demonstrar a submissão ao campo que se deseja legitimar, enquanto induz a inversão desta submissão ao produzir simbologias para este campo, opera nesta relação entre as Agências e os Regulados. A submissão é, portanto, lucrativa, pois permite operar dentro das regras que são produzidas em consonâncias com as regras do campo que estruturam os atores (BOURDIEU 2012 pg. 303), diretamente ligados a concentração dos diversos tipos de capitais no Estado.

Esta premissa, que acompanhará a pesquisa até a formulação das hipóteses no Capítulo III, não necessariamente está ligada a Teoria da Captura como enunciada nas referências apresentadas, mas guarda

43 O conceito de Doxa será explicado no Capítulo II, mas preliminarmente ele é definido como a aceitação tácita das regras instrumentais do Campo.

44 O conceito de bem simbólico será aprofundado no Capítulo II, mas neste quadro, é possível descrevê-lo como a capacidade de produzir conceitos que são consagrados pelo campo, adquirindo um sentido para todos aqueles atores. (BOURDIEU 2015 pg. 168-9). Assim, este processo de "domesticação" se dá pela produção de sentidos para guiar-se no campo. Este processo de simbologia permite que o construído socialmente se torne natural, uma espécie de alquimia simbólica (pg. 70).

certa similaridade que será desenvolvida, na análise institucional das Agências Reguladoras como instituições produzindo uma realidade social específica, o Interesse Público.⁴⁵

1.3 Informação e Segredo.

Partindo da máxima kantiana sobre a publicidade (KANT 2008 pg. 46), todas as ações do governo são voltadas para o público. Assumindo a dupla natureza da palavra “público”, tanto como coisa do Estado, como quanto ação que não é escondida (BOBBIO 2015a pg. 134, 2015b pg. 18), o governo, em uma democracia, se faz como regra na luz, e não nas trevas. Assim, subentende-se que a publicidade é, essencialmente, uma condição necessária para o bom exercício da democracia, não apenas pela formalidade dos atos representativos, mas pelo próprio exercício da cidadania como controle desta representatividade (BOBBIO 2015a pgs. 134-5). Considerando esta introdução, a busca pela verdade se encontra na publicidade, que permite superar a racionalidade humana falível (ARENDDT 2014 pgs; 291-2).

Porém, como salientado por Bobbio (2015a pg. 139), em que pese a representação ser um ato público, no qual o representante demonstra seus atos para serem apreciados pelo representado, o caráter da proximidade também é um fator relevante (pg. 140). Esta análise da proximidade pode ser interpretada não apenas como uma proximidade física, mas também uma proximidade conceitual: neste aspecto, o conceito de publicidade proposto por Kant como o uso da

⁴⁵ O ponto defendido aqui, que será desenvolvido no Capítulo III é uma consequência da internalização das regras do jogo. A ação busca o sentido internalizado pelas regras dóxicas (BOURDIEU 2016 pg. 164), estas regras produzidas pela agência do ator estruturada e estruturando o campo. Se o campo de ação das tecnoburocracias se produz em uma linguagem técnica, legitimada por ter conhecimento na área que irá regular, é compreensível considerar que a legitimidade parte também dos regulados, que encontram nos reguladores uma simbologia comum. No relatório apresentado pela Casa Civil (2003), o risco de captura está diretamente ligado a vários fatores, entre eles a possibilidade de uma oferta de trabalho dos diretores nas empresas reguladas, assim como o reconhecimento e a cooperação (pg. 12). Assim, é importante observar que o risco, diferente do cenário proposto por Bó (2006) está presente no cenário brasileiro.

razão pública (pg. 143) vai além da liberdade de expressão, já que o comissionado só pode agir nos limites da comissão (KANT 2010). Assim, no modelo proposto por Kant, é lícito construir publicamente a razão das leis (pg. 3), mas, ao desempenhar os comandos comissionados, o representante deve agir conforme a instituição.

Tal questão elenca, essencialmente, o problema da Transparência e do Segredo. Partindo dos pontos levantados até agora, que colocam o Estado com um processo de constante legitimação, tanto estruturante da sociedade, como estruturada por ela, mas sem desconhecer que o campo burocrático cria os próprios pressupostos dóxicos da possibilidade de interação no Campo, a Administração Pública se constrói construindo a sociedade conforme o *Habitus* dos comissionados, autorizados a construir os problemas públicos, no seu desinteresse virtuoso pela próprio interesse estrutural (BOURDIEU 2015 pg. 104, 2016 pg. 156).

Nesse aspecto, a construção estruturante e estruturada do Interesse Público pela representação encontra barreira no conceito de publicidade proposto por Kant, pois o processo de desparticularização universalizante (BOURDIEU 2016 pgs. 154-6) produz uma oficialidade que, pelo afastamento entre o campo e o ator (o representante), coloca em risco a qualificação do representado. Isso porque, em que pese o escândalo do segredo, isto é, o segredo como a ação que, se pública fosse, seria considerada injusta (BOBBIO 2015b pg; 19), a própria distância entre o Campo e os que são condicionados pela Produção Simbólica do Campo afeta a representação.

Neste capítulo, encerrando as análises fundamentais que servirão para construir o aporte teórico da pesquisa, restará tratar sobre o acesso à informação necessária para controlar os atos públicos que formam o Interesse Público, assim como os limites do Segredo pela Razão Pública (que é direcionada pelo Interesse Público), considerando

a legislação pátria, que oferece limites jurídicos ao gestor político e ao administrador público.

1.3.1 Publicidade e Transparência.

A publicidade, como fundamento da democracia (BOBBIO 2015b pg. 134), está representada no ordenamento jurídico pátrio como um princípio derivado da ideia de que o povo é a fonte de legitimidade do ordenamento político (SANTOS, QUEIROZ 2015 pgs. 32-3), logo, o representante deve representar o Interesse Público na publicidade dos seus atos (BOBBIO 2015b pg. 139-40). Esta representação pública da Oficialidade é um dever do administrador público, sendo um elemento constitutivo do ato, ou seja, a não observância da publicidade torna o ato inexistente no plano jurídico (SANTOS, QUEIROZ 2015 pg. 33).

Assim, atos oficiais são emanados da própria essência democrática que os legitima, sendo existentes como atos dotados de um sentido estatal quando constituídos na publicidade, pela força do duplo sentido do público como aquilo que não é privado e aquilo que é feito perante o público (BOURDIEU 2012).

Assim, o conceito de transparência adotado nesta dissertação se baseia na premissa de que um governo transparente está aberto para o exercício da cidadania, protege os delatores de condutas ilícitas e publica os seus atos (BAUHR, GRIMES 2012). Por uma questão de recorte, a gestão da publicidade dos atos e a abertura do governo para o controle usando a informação disponível serão analisados brevemente. Se faz necessário também considerar a Transparência em seu modo passivo, que é a capacidade de receber informações do governo, quando solicitado (pgs. 7-8), que está diretamente ligada à abertura do governo, e a Transparência em seu modo ativo, que é a disposição do gestor em abastecer, por iniciativa própria, diversos

sistemas com informações relevantes para o escrutínio público (BENTO 2015 pg. 100), considerando não apenas o tipo de informação ofertada, mas o acesso, principalmente a capacidade de compreender os dados disponibilizados (pg. 101).

A própria gestão da informação é uma forma de controle, já que o administrador, ao selecionar a informação pela transparência ativa, direciona a procura do cidadão. Ainda que esta gestão seja inerente ao sistema (AKUTSU 2009 pgs. 53-5), ela traduz a visão do administrador, do que é importante ou não. Neste ponto, em consonância com a construção teórica efetuada até o presente ponto, a representação não se faz apenas entre o vínculo do representante e do representado, mas sim com a participação do representante no campo do representado. A qualidade da informação prestada é essencial para compreender os processos decisórios (BENTO 2015 pg. 62).

Assim, esta dimensão intelectual (BATISTA 2010 pg. 227), que separa a informação e a transparência, afeta diretamente a capacidade do gestor de passar a devida informação para efetivar a qualidade da transparência. Se a informação é uma forma de controle e o Estado é o processo de acúmulo progressivo dos diversos tipos de capital, que possibilitam o controle do meta-capital que legitima todos os outros capitais, aliado ao fato do campo burocrático ser o produtor da realidade social, como já abordado nesta dissertação, o processo de tratamento das informações é uma forma de poder. Considerando a própria formação tecnoburocrática das Agências Reguladoras e a assimetria inerente da informação, a transparência, para ser efetiva como ferramenta de controle cidadã, deve ser dotada de ferramentas para a devida compreensão dos textos, uma das premissas necessárias para o exercício da *Accountability*.

1.3.2 *Accountability* e Delegação.

Accountability pode ser definido como a responsabilidade objetiva do delegatário de uma determinada função (pública ou privada) de prestar contas para os interessados (AKUTSU 2009 pg. 79). O'Donnel divide a *Accountability* em vertical e horizontal, sendo a vertical os processos democráticos, como as eleições e as pressões sociais para que um determinado agente político responda às demandas sociais (pg. 28), já a horizontal se dá pelo controle institucional dos agentes políticos (pg. 40). A diferença técnica entre a *Accountability* vertical e a horizontal é que a primeira se dá por cunho democrático e de representação, a segunda se manifesta pela técnica, visando fazer o controle sistemático das decisões políticas⁴⁶.

Considerando o histórico brasileiro apresentado na segunda parte deste capítulo, a democracia no Brasil não foi construída de "baixo para cima", contando com a participação popular nos processos. Nesta linha, O'Donnel desenvolve o conceito de Democracia Delegativa (1991), que se apresenta como uma crítica aos processos democráticos delegados, no qual a representação se desenvolve de forma vertical e não horizontal (pg. 40). Portanto, na visão proposta por O'Donnel, não basta o desenvolvimento de uma democracia representativa que permite a participação democrática apenas de modo vertical, isto é, pela escolha dos governantes, sendo o próprio mandato um processo discricionário do agente político (pg. 30).

⁴⁶ Uma discussão interessante, mas que foge do objeto de pesquisa, é a capacidade de revisão do mérito das decisões políticas/discricionárias. Considerando a hipótese de que não é possível revisar o mérito, salvo dentro das hipóteses possíveis (SANTOS, QUEIROZ 2015 pg. 236), ainda sim construções teóricas ocasionalmente aparecem como respostas ao problema das escolhas políticas e discricionárias. Um exemplo atual é o Estado das Coisas Inconstitucional (STF 2015), que permite ao judiciário coordenar os esforços institucionais dos outros poderes, quando os agentes políticos e administrativos operam esforços insuficientes na promoção dos direitos fundamentais.

É interessante notar a escolha das palavras utilizadas por O'Donnell, que coloca o presidente como "acima das partes", um "fiador do interesse da nação" (pg. 30). Estes termos estão em consonância com o proposto até o presente momento pela dissertação, já que o processo de desparticularização do ator político se produz pela submissão a esta ação universalizada. O ator político, neste caso, se coloca como um serviçal despreocupado do Interesse Público, com a intenção de realizá-lo, quando, na verdade, ele está realizando a sua própria visão estrutural do Interesse Público, enviesada pela agência estruturada⁴⁷.

O caráter, real ou artificial, da maioria dentro desta teoria (pg. 31) cria uma ideia totalizante neste processo de Delegação: o agente político, investido pelo poder democrático, coloca-se como a melhor opção da maioria, investido com a legitimidade do processo pactuado, formalmente ou informalmente, por todos.

Esta legitimidade, nas democracias delegativas, blinda o presidente do processo de *Accountability*, já que ele é o mandatário da vontade popular (pg. 31) e tem o aval para executar as mudanças prometidas com os meios possíveis. O'Donnell explora o papel da representatividade neste processo, já que delegar é permitir que alguém represente uma determinada função (pg. 32). No entanto, nas democracias delegativas, os mecanismos de prestação de contas que formalizam o ato de ser um delegatário são insuficientes, por aspectos institucionais e culturais (pgs. 32-3).

Ainda que esta análise esteja direcionada ao agente político, a questão da delegação está ligada à ideia de formação do comissionado,

⁴⁷ O que não quer dizer que este processo é realizado com dolo, já que pela teoria da ação proposta por Bourdieu (2016 pg. 164) o ator estrutura o seu agir pelo conhecimento dóxico de como agir no meio. Assim, um político pode desparticularizar as suas ações, agindo sem reflexividade, considerando que, de fato, está agindo no Interesse Público, quando o viés cognitivo da imersão no Campo impede uma melhor ponderação da pluralidade de Interesses Públicos que estão em jogo na tomada de decisões. Ou seja, este processo não necessariamente está caracterizado pela má-fé do agente, mas sim pela falta de reflexividade. Este tópico será desenvolvido com maiores detalhes no Capítulo II.

pois ele é o agente legitimado para falar sobre os assuntos estatais (BOURDIEU 2012). A questão do controle passa pelo aspecto cultural, já que o agente delegatário só pode praticar atos válidos dentro dos limites da sua delegação. Se a *Accountability* é o dever de prestar contas para o agente representado, os limites da própria delegação estão contidos na capacidade dos representados em controlarem os atos praticados pelos delegatários.

A autonomia das Agências Reguladoras, nesse processo de delegação, serviu historicamente para blindá-las de interferências políticas, mas isto não quer dizer que o agente esteja livre destas interferências (O'DONNELL 1997 pg. 89). Entre as pressões políticas, econômicas e o discurso tecnocrático, a representação legitimada pelo Interesse Público deve ser controlada pelo constante aperfeiçoamento da Transparência, como dever ser institucional dessas Autarquias, do mesmo modo que é para toda a Administração Pública, que não pode utilizar o discurso tecnocrático como fundamento último de suas ações. A construção do juízo hermenêutico (OHLWEILER 2016 pg. 50) das decisões administrativas é parte integrante do processo que une a delegação com a representação⁴⁸, pois a Administração Pública, como o conjunto de atores e instituições que operacionalizam as políticas estatais (SANTOS, QUEIROZ 2015 pg. 11), tem a função de conduzir com a técnica as decisões políticas, visando o Bem Comum.

Assim, como a transparência se diferencia da informação pela qualidade e apresentação dos dados fornecidos aos interessados, para o devido controle, a fundamentação se torna importante para a criação de um juízo correto sobre o desempenho do delegatário, concretizando

⁴⁸ Esta noção está diretamente ligada ao problema do ato discricionário, já abordado em notas anteriores. Assim, em que pese o processo de democracia delegativa esteja direcionado para os agentes políticos, os agentes administrativos nas Agências Reguladoras gozam de pressupostos de autonomia e técnica que colocam um poder discricionário que foge da transparência normal, já que, como anteriormente desenvolvido, o cidadão médio não tem conhecimento para averiguar a complexidade das informações normalmente desenvolvidas nestas operações. Assim, uma construção mais apurada das justificativas dos atos administrativos oriundos das atividades das Agências Reguladoras (e de qualquer agente administrativo que lide com informações técnicas), pela diferença essencial entre informação e transparência, uma necessidade, pela noção de que só é possível controlar o que se compreende.

o processo de *Accountability* não apenas como um dever, mas sim como uma possibilidade de exercício da cidadania⁴⁹

1.3.3 Segredo e Razão de Estado.

O segredo, sendo a essência do Poder (BOBBIO 2015b pg. 43), permite ao detentor do conhecimento o poder de operar nas sombras, sem a cognição dos envolvidos. Assim, a democracia, contrapondo-se a qualquer forma de autoritarismo, tem na sua essência a Transparência dos atos representados (pg. 57). Um governo que opera longe dos olhos é um governo que pode agir sem o controle dos governados. Porém, na sociedade moderna, os avanços tecnológicos impedem a devida cognição de diversos conhecimentos necessários para a operacionalização das políticas públicas definidas como do escopo estatal: o tecnoburocrata opera escondido não pelo segredo, mas pela penetração da informação (BOBBIO 2015a pgs. 59-60).

Os *Arcana Imperii* se apresentam neste contexto como uma produção do Estado, o domínio das informações que não devem ser foco da apreciação pública, em uma visão paternalista estatal (CADEMARTORI, CADEMARTORI 2011 pg. 339). Esta premissa, baseada na ideia de conservar o governo, em sua forma e essência (BOBBIO 2015a pg. 148), é forma de exclusão daquele que é incapaz de fazer uso público das informações ocultas, atrapalhando o processo decisório (pg. 50) se comunicando diretamente com o uso da ideologia como discurso e poder (HABERMAS 2014; WOLKMER 2003). Assim, no ambiente tecnoburocrático proposto, é possível compreender que

49 NAinda, em consonância com a máxima kantiana da ação pública e justa, assim como o uso público da razão, a qualidade da informação permite que o cidadão, desprovido da técnica necessária para compreender os dados apresentados, possa compreender as ações do administrador, ainda que não tenha total ciência dos fatos. Trazendo para a análise estruturalista proposta por Bourdieu, este procedimento, em tese, forçaria o administrador a refletir para além do doxa, já que ao fundamentar ele tomaria ciência dos processos cognitivos que o levaram a tomar aquela decisão, e não apenas tomaria a decisão considerando a imersão no campo. Esta hipótese será construída no Capítulo II, mas tem uma forma ligação entre a episteme e a doxa em Bourdieu (1990).

a falta de acesso e compreensão das informações públicas para o exercício da *Accountability* são formas de exercer o poder pelo segredo.

Dessa forma, a Razão de Estado se apresenta como o conhecimento necessário para consolidar o domínio do Estado em uma determinada sociedade (BOTERO 1956), diretamente ligada à ideia de Interesse Público Secundário. O Estado apresenta as suas Razões como se Públicas fossem⁵⁰, escondendo os segredos do ofício, dentro da lógica dos *Arcana Imperii* como o sustentáculo da ação estatal estruturada do aparato estatal como sustentáculo das instituições legitimadas do governo. Nesse prisma, a Razão de Estado se apresenta como uma projeção do Público, totalizando a experiência da Razão Pública e a Razão Estatal de forma instrumental.⁵¹

Tal posição é encontrada em Weber (2012), já que a tecnoburocracia, sendo considerada um caso especial da burocracia, se produz com um processo análogo: a transformação do saber profissional em um segredo profissional (pg. 565). Este processo, relacionado aos processos de submissão ao universal (BOURDIEU 2012, 2016) se comportam de igual forma: o segredo passa a ser uma forma de proteção dos mecanismos existentes no campo, os processos dóxicos internalizados pelos atores. Como estes processos necessitam de uma iniciação, eles estão afastados do conhecimento mundano, logo eles não devem passar pelo escrutínio social.

Em que pese uma certa veracidade desta afirmação, já que o cidadão médio não tem conhecimento sobre diversos assuntos necessários para o desempenho de uma *Accountability* informada, ainda existe a proposta da devida fundamentação das decisões, no

⁵⁰ No sentido de desparticularizadas, como opiniões do Estado e não dos autorizados a falarem pelo Estado.

⁵¹ Assim, este texto parte da ideia de que a Razão Pública é condizente com a ideia de um Interesse Público Primário e a Razão de Estado é condizente com o Interesse Público Secundário. O Estado, como narrativa universalizante e totalizante da experiência social, instrumentaliza a Razão, atraindo a Razão Pública, logo o Interesse Público Primário, para o discurso da Razão de Estado, o Interesse Público Secundário, da Administração Pública como condição de promoção do Bem Comum (SARDUSKI 2014 pg. 30)

que for possível, para fornecer subsídios interpretativos ao cidadão, evitando transformar o segredo em uma pura tática de controle (CATANZARITI 2010).

Este processo de controle do capital informativo produz uma realidade social (BOURDIEU 2012 pg. 432) que define, por um discurso técnico, o que é possível ou não, de uma forma não democrática e participativa. Este “monopólio das soluções difíceis” (pg. 433) se esconde dentro do aparato técnico-linguístico, o capital dos tecnoburocratas. Eles se produzem legitimados, dentro do campo, pela experiência dóxica, como autorizados a produzirem a oficialidade nos seus campos.

Uma resposta estrutural para este ponto se fundamenta nos pressupostos já apresentados sobre a Transparência como a informação aprimorada pela qualidade do processo. Se é verdade que a sociedade se tornou complexa e o cidadão médio é incapaz de se manter informado sobre toda a técnica necessária para apreciar os atos dos tecnoburocratas (BOBBIO 2015b pg. 60), igualmente verdade é que isto não isenta o gestor e o administrador de prestar contas aos interessados.

Em que pese as críticas estruturais ao pensamento kantiano, apresentadas até agora, se faz importante constituir o fundamento deontológico da publicidade, na máxima apresentada. O uso público da razão é o *dever-ser* das relações entre o representante e o representado, como um compromisso pela verdade da relação, já que todo o poder emana do povo, e este é o fundamento da democracia e um compromisso com a verdade (ARENDDT 2011 pgs. 291-2).

Assim, mesmo considerando o aspecto técnico das decisões que eventualmente recebam a classificação de segredo, esta é a exceção, sendo a regra o acesso às informações públicas do Estado, para que a

sua finalidade, o Interesse Público, possa ser realizada, legitimando a própria existência da construção política, jurídica e social que é o Estado. As ideias debatidas, mesmo que não estejam enquadradas no discurso racional tecnoburocrático, ainda são fontes relevantes de informações, que correm o risco de serem barradas pelo viés cognitivo dos administradores e gestores (BENTO 2015 pg 61, FREITAS 2014 pg. 52)

1.3.4 A Lei de Acesso À Informação no Brasil.

O acesso à informação no Brasil deriva diretamente da Constituição (BRASIL 1988) e é disciplinado por dois dispositivos legais (BRASIL 2011, BRASIL 2012). O recorte que será analisado nesta dissertação é definido pela possibilidade de negar o acesso à informação, tendo como base o direito de receber a fundamentação da negativa e o direito de promover os recursos possíveis⁵².

Assim, não sendo possível uma análise profunda sobre a legislação pertinente, dois pontos são importantes para o objetivo desta dissertação. O primeiro ponto é a possibilidade de negar acesso às informações. O segundo ponto é a possibilidade de classificar as informações.

Sobre o primeiro ponto, convém considerar as limitações previstas na legislação, envolvendo a manipulação de documentos delicados ou de grande volume. O Decreto possibilita ao órgão ou entidade que indique um local e hora para que a informação seja disponibilizada, ou possibilitará a reprodução da informação, supervisionada, sendo o custo um ônus para o requerente.

⁵² A Constituição Federal de 1988 determina, tanto em seu Artigo 5º, XXXIII e no Artigo 37, caput e inciso II, as regras gerais de acesso às informações públicas. A Lei 12.527 trata, no seu Artigo 14, do direito de receber a cópia da negativa. Em seu Artigo 15 o direito de recurso para a autoridade superior. Caso este recurso seja indeferido, pelo Artigo 16 é possível recorrer para a Controladoria Geral da União. No Decreto 7.724, em seu Artigo 25, temos as principais causas de sigilo, que ensejam uma negativa de acesso à informação. Em suma, por força do Artigo 3º, I da lei 12.527, a publicidade é a regra, o sigilo a exceção.

Um caso especial está previsto na legislação⁵³, em que pese não ser uma recusa direta, pode trazer alguma complicação, considerando a diferença entre a informação e a transparência. Sendo a capacidade de interpretação do cidadão uma parte fundamental da *Accountability*, tal possibilidade não pode ser considerada apenas um problema burocrático⁵⁴. Assim, a legislação pátria de acesso à informação não permite o tratamento, interpretação e a consolidação dos dados. Considerando a hipóteses elencada por Bobbio (2015b) de uma sociedade cada vez mais complexa e técnica, com um Estado cada vez mais interventor na sociedade e um governo cada vez mais tecnoburocrático, mesmo não sendo diretamente o escopo desta pesquisa, esta limitação pode interferir na qualidade da Transparência⁵⁵.

Considerando o sigilo, o Artigo 25 do Decreto (2012) tem a previsão legal dos casos passíveis de segredo. Por força do caput⁵⁶, já é possível considerar a problemática relacionada ao objeto desta pesquisa. O emprego do conectivo “ou”, para permitir que uma informação possa ser classificada por interesse da sociedade ou do Estado. Essa análise, fora da discussão sobre o Interesse Público primário e o secundário, leva ao problema da classificação por interesse do Estado, em uma leitura fria da lei. E nesse princípio, seguindo a lógica aplicada até o presente momento nesta pesquisa, as razões da

53 Como consta no Inciso III do Artigo 13 do Decreto 7.724/2014 “que exijam trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações, ou serviço de produção ou tratamento de dados que não seja de competência do órgão ou entidade.” e no seu parágrafo único “Na hipótese do inciso III do caput, o órgão ou entidade deverá, caso tenha conhecimento, indicar o local onde se encontram as informações a partir das quais o requerente poderá realizar a interpretação, consolidação ou tratamento de dados.”

54 A análise preliminar dos recursos de negativa indicou alguns casos envolvendo a negativa, que foi interpretada como informação insatisfatória no recurso, logo, mesmo considerando o razoável e a incapacidade de interpretar diretamente todos os dados, a gestão da informação é uma das características do controle, então este dado é relevante para a pesquisa.

55 Bobbio (2015b pg. 48), ao analisar o processo de representação, faz referência ao conceito (negativo) de "cidadão total", proposto por Dahrendorf (1974). Para o autor, a cidadania é a contraparte do processo de constante racionalização proposto por Weber (pg. 677), um direito de participar na vida social (pg. 678-9).

56 São passíveis de classificação as informações consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado(...).”

negativa de acesso à informação são ferramentas imprescindíveis para a qualificação do Interesse primário em consonância com o secundário.

As categorias de classificação do sigilo são baseadas no risco, tendo em vista a máxima divulgação⁵⁷ (BENTO 2015 pg. 216). Nesse quadro, o autor defende a aplicação da proporcionalidade⁵⁸ para averiguar a necessária adequação da restrição ao caso concreto.

Sem entrar diretamente em todos os itens que ensejam a possibilidade de classificação sigilosa, convém ainda atentar para o Artigo 22 (BRASIL 2011)⁵⁹, que não exclui, pela letra da lei, outras hipóteses de classificação sigilosa, uma posição que não se sustenta pelo próprio princípio da Lei, na sua máxima divulgação (BENTO 2015 pg. 227).

Assim, o papel do Interesse Público, e a sua diferenciação entre primário e secundário, está no cerne da fundamentação do sigilo, sendo necessário que o gestor da informação fundamente no caso concreto o entendimento do Interesse Público não apenas o Estado, mas sim da Sociedade, em consonância com os pressupostos trabalhados até o presente momento na dissertação. Esta máxima, que permite ao cidadão o controle da finalidade das ações do gestor público, admite, como já delimitado neste capítulo, não apenas a reflexividade das ações dóxicas do gestor, considerando que a agência é estruturante e estruturada pelo campo, mas sim o controle da melhor

57 O princípio norteador da máxima divulgação indica que a informação pública é guiada por três premissas: o acesso como regra e o sigilo como exceção, o ônus da prova de limitação ao direito à informação é do Estado e a divulgação tem precedência nem caso de conflito de normas (BENTO 2015 pgs. 92-8)

58 Convém analisar brevemente a regra da proporcionalidade proposta por Alexy (2015), a proporcionalidade é proposta como uma forma de sopesamento dos direitos fundamentais. Assim, se, adentrar muito na teoria, a proporcionalidade é dividida em um momento trifásico, começando com a adequação, que tem como objetivo encontrar o meio adequado para operacionalizar a limitação (pg. 589); a necessidade, que visa perguntar se aquele meio adequado é, de fato, a forma menos intensa de restrição disponível para alcançar aquele fim (pg. 590) e por último a proporcionalidade em sentido estrito, que norteia a intervenção com a seguinte regra "Quanto maior for o grau de não-satisfação ou de afetação de um princípio, tanto maior terá que ser a importância da satisfação do outro" (pg. 593). Assim, o gestor que classifica a informação deve fundamentar esta classificação não com perigos abstratos (BENTO 2015 pg. 216), mas sim nos casos concretos.

59 "O disposto nesta Lei não exclui as demais hipóteses legais de sigilo e de segredo de justiça nem as hipóteses de segredo industrial decorrentes da exploração direta de atividade econômica pelo Estado, ou por pessoa física ou entidade privada que tenha qualquer vínculo com o poder público".

opção possível no ato discricionário de decretar o sigilo, no Interesse Público primário, pluralista e complexo.

CAPÍTULO 2

**BUROCRACIA E OFICIALIDADE
COMO MECANISMOS DE ANÁLISE DA
CONSTRUÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO
NO CAMPO BUROCRÁTICO**

Após traçar um conceito objetivo de Estado diretamente Aligado ao bem comum e ao Interesse Público, a transparência se torna, nesse aspecto, um mecanismo de *Accountability* não apenas formal, mas sim deontológica: os atos estatais são legítimos quando estão em afinidade com a busca pelo Interesse Público Primário, pois, em última análise, uma instituição é medida pela sua finalidade e não pela sua essência.

O objetivo deste segundo capítulo é subsidiar a pesquisa com aportes teóricos para interpretar o fenômeno da construção do Interesse Público, especificamente nas categorias de análise que serão utilizadas para interpretar os dados no terceiro capítulo.

Inicialmente, a burocracia, como dominação racional-legal no modelo weberiano, será analisada não apenas no seu aspecto sociológico, mas também no aspecto antropológico, como uma teodicéia secular. A partir disso, visa-se construir o aporte teórico dos pressupostos fáticos-sociais que subsidiam a estrutura do campo burocrático.

Ainda no campo sociológico, serão abordados os conceitos estruturantes do campo, *habitus*, *doxa* e, por fim, a oficialidade, em Bourdieu, para posicionar o campo burocrático como estruturante não apenas dos atores, mas sim da própria realidade social, das coisas tidas como legítimas, em consonância com os conceitos trabalhados no primeiro capítulo.

Partindo destes conceitos sociológicos, filosóficos e antropológicos, o direito administrativo será abordado nos seus aspectos dogmáticos, na figura do poder-dever do regime jurídico administrativo, na sua dupla face da institucionalização do Interesse Público e nas dinâmicas legais que permitem a constante revalidação dos pressupostos institucionais do Interesse Público Secundário, como

se primário fosse, no jogo dos atores que protegem a integridade do campo.

Esses três aspectos fornecerão as duas categorias primárias de análise dos dados no terceiro capítulo: a burocracia como teodicéia na sua busca pelo *dever-ser* e as práticas administrativas como conhecimento dóxico instrumental. O regime jurídico administrativo será abordado como fonte de produção e reprodução da oficialidade no ordenamento jurídico. Assim, as decisões administrativas que denegam o acesso à informação serão analisadas pela perspectiva institucional, nos quesitos burocráticos e jurídicos, na busca pela natureza ontológica do Interesse Público e da Representação, como já discutidos no primeiro capítulo da dissertação.

2.1 A Produção da Realidade Social

A teoria da ação proposta por Bourdieu tem como característica a negação do estado natural das ações humanas, já que, derivadas da interação entre o Habitus e o Campo, as ações humanas são orientadas de forma relacional, produzindo a realidade social que é tida como natural, dentro das dinâmicas sociais e psicológicas dos atores envolvidos (BOURDIEU 2014).

Esta premissa, de que a ação é orientada de forma estrutural e estruturante, se manifesta nos processos burocráticos de uma forma peculiar, já que os referenciais do Habitus de Classe, na Burocracia, são relacionados aos padrões de dominação racional-legal. Os burocratas, produtores de um bem simbólico especial, que fomenta o metacapital capaz de legitimar, pela técnica impessoal, todos os outros tipos de capitais, traço característico do Campo Burocrático (BOURDIEU 1994), será analisado adiante, como componente teórico das críticas ao modelo de transparência.

2.1.2 Campo, Habitus, Doxa e Bens Simbólicos.

Campo e Habitus são dois conceitos basilares da teoria social proposta por Bourdieu. Apesar da dificuldade de objetivamente defini-los, os contornos dessa tarefa serão apresentados em consonância com a proposta desta dissertação.

Dessa forma, a análise da teoria do campo partirá da seguinte definição: Campo é um “sistema de posições predeterminadas, abrangendo, assim como os postos de um mercado de trabalho, classes de agentes providos de propriedades (socialmente constituídas) de um tipo determinado” (BOURDIEU 2015 pg. 190). Os agentes sociais ocupam espaços de influência, que não somente permitem observar a estrutura dos relacionamentos entre os agentes, como a própria distribuição do simbolismo que legitima os agentes como influentes nesse campo (pg 50). Esse simbolismo, que recebe o nome de capital simbólico, é o recurso social usado pelos atores para distribuir as posições de poder no Campo (pg 35).

Tal processo, de consagração das formas simbólicas tidas como importantes no contexto do Campo, acaba criando uma economia simbólica, na qual, assim como o dinheiro da economia padrão é creditado pelas instituições financeiras, o capital simbólico é creditado pelos atores, que redistribuem esses simbolismos. O agente então passa a ser um depósito do crédito social que define o capital simbólico do campo (BOURDIEU 2001 pg. 24). É exatamente na negação da economia formal que o desinteresse econômico da ação dirigida pela *illusio* do campo produz o valor simbólico (BOURDIEU 2001 pg. 30; BOURDIEU 2016 pg. 139).

No Campo Burocrático, tal fenômeno se produz pela própria ritualística do campo, pelo processo de investidura pessoal nas competências burocráticas. Cada agente do campo nega uma parte do

seu interesse, como um servidor público, submetendo-se ao universal impessoal, ao mesmo tempo que os agentes acumulam esse capital burocrático, colocando, de uma forma desinteressada, como uma ação pública, culminando em um processo de racionalização técnico-burocrática, levando ao paradigma de que

“cada vez mais, serão necessárias justificativas técnicas, racionais, para dominar, e nos quais os próprios dominados poderão e deverão, cada vez mais, utilizar-se da razão para defender-se contra a dominação, já que os dominantes, cada vez mais, invocarão a razão e a ciência para exercer sua dominação” (BOURDIEU 2015 pg. 156).

O Campo Burocrático, detendo o poder taxonômico da dominação racional-legal, técnica e impessoal, se manifesta como um campo de poder entre os agentes desinteressados orientados pelo Interesse Público, seja ele secundário ou primário. E o controle da distribuição do capital na esfera pública ocorre pela própria noção estruturante e estruturada do Habitus, na sua conservação social e psicológica da integridade do campo, que permite ao capital perpetuar-se. (pg. 35).

Para o conceito de Habitus, é possível defini-lo como um “sistema de disposições socialmente constituídas que, enquanto estruturas estruturadas e estruturantes, constituem o princípio gerador e unificador do conjunto de práticas e das ideologias características de um grupo de agentes” (pg. 191). O Habitus, neste aspecto, é tido como um verdadeiro institucionalismo¹, a história “reificada e incorporada” (BOURDIEU 1989 pg. 101). Assim, esta reificação das formas abstratas produzidas pela interação relacional entre os agentes do Campo, está na base das predisposições normativas do agir institucional².

1 Já que, para Bourdieu, o Habitus é a história institucionalizada nos atores (1989 pg. 99). Utilizando uma alusão a Sartre, e indiretamente ao posicionamento que pode ser traçado por Heidegger e Hegel, o Habitus é apontado como a essência histórica das relações do campo institucionalizadas nos atores, assim é possível retirar do termo “a essência é o que foi” (“Wesen ist was gewesen ist”), e “a natureza da essência é histórica” (“Wesen ist gewesen”). Assim, o pensamento proposto por Bourdieu, sendo um institucionalismo genético relacional (como será aprofundado adiante no capítulo), se coloca como uma proposta de leitura do Campo nas disposições dos atores.

2 Reificação, neste aspecto, é a objetificação das relações sociais, isto é, tratar coisas psicológicas e sociais

O Habitus se manifesta estruturado no campo, pois ele é a própria ação institucionalizada perante as posições dos atores e a redistribuição do capital creditado, investido no jogo, se colocando como um

“sistema adquirido de preferências, de princípios de visão e de divisão (o que comumente chamados de gosto), de estruturas cognitivas duradouras (que são, essencialmente produto da incorporação de estruturas objetivas) e de esquemas de ação que orientam a percepção da situação e a resposta adequada” (BOURDIEU 2015 pg. 42).

Assim, o Habitus e o Campo são designados como um sistema de estruturas estruturantes e estruturadas (BOURDIEU 1994 pgs. 8-9), que no sentido construído pela ordem relacional dos atores de uma determinada realidade psicossocial encontramos a própria gênese dos conceitos dirigentes.

O sistema se reproduz conservando as forças depositadas neste crédito simbólico, já que os jogadores investem, pela *illusio* da necessidade, não apenas visando um ganho pessoal, mas pela própria noção da necessidade do jogo. É quando se produzem atores no Campo que eles legitimam o jogo, ao mesmo tempo que garantem o fluxo do crédito para fomentar a própria luta pelas posições e redistribuições de poder no Campo.

Os atores do campo burocrático se diferenciam do técnico não burocrata pela submissão desinteressada ao Interesse Público, legitimando o Interesse Público secundário pela opinião de que esta estrutura cognitiva objetiva é necessária para o funcionamento e execução da ordem social e jurídica que sustenta o Estado. Esta ordem, por sua vez, legitima a burocracia como uma estrutura subjetiva de comportamentos burocráticos impessoais, frutos da instrumentalização do agir institucional: alienado, reificado e

como se personificações fossem. É um processo diretamente ligado ao de alienação, pois o observador reconhece algo inerente aos seres humanos como uma força externa, diferente do ser.

posteriormente reincorporado, gerando uma série de disposições de poder entre os burocratas. Derivada do princípio da hierarquia e das competências normativas, ocorre a ação institucional de forma desinteressadamente universalizada, em prol do bem público, ainda que os frutos desta ação tenham implicações pessoais e movimentem o campo e a reprodução, conservação e reapropriação do capital investido.

Esses dois conceitos preliminares servirão de ponto de apoio para a análise das interações entre os agentes administrativos na construção do Interesse Público, tanto na sua modalidade primária, que serve de fonte de Legitimidade, quanto no interesse institucional secundário, este sim, a verdadeira manifestação do Campo Burocrático.

Trazendo o conceito de Mercado Simbólico, a renúncia do cálculo econômico explícito das relações institucionais em detrimento do cálculo implícito dos recursos simbólicos (BOURDIEU 2015 pg. 20) cria a possibilidade da Alquimia Simbólica, isto é, a capacidade de transmutar o sentido de uma ação simbólica, mantendo os efeitos desta ação (BOURDIEU 2016 pg. 168). Assim, nesse cálculo econômico implícito, as ações institucionais burocráticas produzem bens simbólicos que são percebidos pelo seu valor pelos atores sociais que participam do jogo, porém essas ações são tratadas do ponto de vista não econômico. Os regulados consomem o bem simbólico da regulação, e legitimam os reguladores que, desinteressados pelo jogo, aceitam o papel de reguladores em nome do Interesse Público.

Dizer que o Interesse Público secundário é o reflexo do Campo Burocrático é dizer que, entre a “posição e a disposição” (WACQUANT 2005 pg. 169) das estruturas sociais e psicológicas apresentadas pela produção estruturadamente estruturante da realidade relacional dos atores administrativos, as práticas burocráticas se reproduzem como uma verdadeira “opinião da necessidade dos procedimentos”, para

parafrapear a ideia proposta por Ross (2000). Nesse sentido, as práticas administrativas, na teoria social desenvolvida por Bourdieu, são enquadradas na definição de Doxa, isto é

“(...) the condition of entry that every field tacitly imposes, not only by sanctioning and debarring those who would destroy the game, but by só arranging things, in practice, that the operations of selecting and shaping new entrants (rites of passage, examinations, etc.) are such as to obtain from them that undisputed, pre-reflexive, naive, native compliance with the fundamental presuppositions of the field which is the very definition of doxa (...)Doxa is the relationship of immediate adherence that is established in practice between a habitus and the field to which it is attuned, the pre-verbal taking-for-granted of the world that flows from practical sense.” (BOURDIEU 1990 pg. 68)³.

Doxa é o senso comum que permite a vitória no jogo (p. 62), dando um sentido objetivo. Esse conhecimento é mimetizado pelo corpo e pela prática. Mais do que o senso comum, Doxa é a internalização (física e mental) da realidade construída naquele campo, é a adaptação necessária para agir naquele determinado campo do saber. Para além de uma fenomenologia prática da internalização das práticas do Outro, a Doxa é a aceitação, de corpo e mente, das metodologias necessárias para interagir de forma eficiente no campo. É o senso comum (Bourdieu 1984 pg. 43) que, no aspecto apresentado pela dissertação, pode ser definido como o saber burocrático (WEBER 2015b pg. 564-65).

Esse saber burocrático, institucional e impessoal cria um ambiente psicológico e social de “submissão dóxica” (BOURDIEU 1994 pg. 14), isto é, a tácita subordinação aos processos institucionais que organizam os atores e orientam as ações, os valores implícitos

³ “(...) a condição de entrada que cada campo tacitamente impõe, não apenas por sancionar e excluir aqueles que podem destruir o jogo, mas assim arranjando as coisas, na prática, que a operação de selecionar e moldar novos integrantes (ritos de passagem, exames de admissão, etc) são orientados para obter deles aquela indisputado, pré-reflexivo, aceitação nata dos pressupostos do campo, é a própria definição do doxa (...) Doxa é a relação de imediata aderência ao que é estabelecido na prática entre o habitus e o campo que a ele é ligado, o mundo pré-verbal, tido como legítimo, que flui pelo senso prático” (tradução livre).

que legitimam as posições alcançadas no jogo. Isto tudo, em nome da impessoalidade, cria um paradigma no qual ninguém realmente fala pela burocracia (pois ela é impessoal), mas a razão prática estrutural do campo burocrático indica, pelo poder da hierarquia, o posicionamento no campo. Assim, um chefe de departamento não é apenas chefe por ser reconhecido como chefe, tão pouco as ordens que ele define são ordens pessoais: é na alquimia social que a ordem pessoal é transformada na aderência ao sistema. Se cada pessoa realiza a sua função, a Administração Pública Burocrática terá o funcionamento garantido como um conjunto de órgãos.

Esta premissa funcionalista, da burocracia como um corpo dotado de órgãos, capaz de funcionar não pelo esforço particular, mas pelo esforço conjunto de cada participante, está enraizada nos pressupostos psicológicos e sociais do agir dóxico⁴, produtor da ordem racional-legal (e impessoal) que sustenta o Estado. Esse bem simbólico, que é usado como capital pela burocracia, se traduz como um verdadeiro metacapital capaz de legitimar todos os outros tipos de capitais dentro da ordem social projetada pelo Estado (BOURDIEU 1994 pg. 4; BOURDIEU 2012 pg. 61).

Determinada premissa, baseada na ideia de que a burocracia consegue transmutar as vontades particulares pela impessoalidade, fundamenta a posição social da burocracia como subordinada ao Interesse Público. Assim, a figura do “desinteresse como paixão” (BOURDIEU 2015 pg. 150), isto é, a subordinação alienada ao interesse exterior, representado pelo Habitus dentro de um determinado campo, produz a *illusio*⁵ não apenas da necessidade da subordinação, como também da convicção de que ela é positiva e desejável.

4 Este agir impessoal que transmuta as ações particulares em universais, é o ponto chave da dominação racional-legal burocrática, tanto em Weber quanto Bourdieu, como abordado neste capítulo. Os agentes burocráticos têm a capacidade de, pelo agir dóxico, transmutarem suas ações particulares, como se fossem ações da própria burocrática, institucionalmente. É possível, neste aspecto, dizer que a alquimia social da ação burocrática produz, como bem simbólico (BOURDIEU 2016), a ordem impessoal que torna o ponto de vista dos pontos de vista (BOURDIEU 1994; BOURDIEU 2012).

5 O investimento pessoal no jogo social, de tal modo que "se fazem esquecer como jogos e a *illusio* é

É interessante notar que, para Bourdieu, esse processo não é consciente, já que o Habitus está enraizado na pessoa, e é tido como natural, um conjunto de

“(...)instituições que ninguém concebeu nem quis, cujos responsáveis aparentes não só não sabem dizer – nem mesmo mais tarde graças à ilusão retrospectiva, como se inventou a fórmula – como também se surpreendem como elas possam existir como existem, tão bem adaptadas a fins nunca formulados expressamente pelos fundadores (BOURDIEU 1989 pgs. 92-3)

Assim, o ator social no Campo, conduzido por uma ação estruturada e estruturante pelo Habitus, se apresenta alienado das próprias práticas, reificando conceitos inapropriadamente transcendentais. Tais conceitos se confundem com os cargos e posições incorporadas, ainda que, pelo próprio processo de alienação⁶, ele não necessariamente seja capaz de perceber, pela própria razão instrumental da Doxa, que a produção do Habitus seja relacional e não um conjunto de práticas tidas como refinadas e orientadas para uma finalidade impessoal.

Esse conceito acaba produzindo, no Campo Burocrático, a ideia de Oficialidade. Como o Campo Burocrático produz o metacapital legitimador de todos os outros capitais, e o agente burocrático age como se impessoal fosse, ele acaba criando expressões universais de conduta, com frequências “tautológicas” (BOURDIEU 2015 pg. 147), expressas na ideia de que a Lei, por ser produzida de forma externa, vincula, pela legalidade, o agente administrativo, que só age em nome dela, manifestando a vontade estatal como se sua fosse. Sendo então uma execução da vontade estatal, o agente se apresenta como um legítimo servidor público, ainda que seja pertinente a crítica proposta

essa relação encantada com um jogo que é produto de uma relação de cumplicidade ontológica entre as estruturas mentais e as estruturas objetivas do espaço social” (BOURDIEU 2016 pg. 139-140). Se o Habitus é o incorporar as regras do jogo e a doxa é o conhecimento prático das regras do campo, a *illusio* se apresenta como uma identidade relacional com o próprio jogo: é o reconhecimento das práticas do jogo como práticas sociais não apenas legítimas, como desejáveis.

6 Alienação, neste sentido, é o processos descrito por Hegel (2016 pg. 329) de separação entre a ação e a percepção, no plano dos fenômenos.

por Bourdieu ao conceito de opinião pública, como uma lógica dos dominantes, a opinião oficialmente sancionada sobre um determinado tópico (BOURDIEU 2012 pg. 101-2).

Com essa análise preliminar, é possível avançar com a lógica, ligando a ideia de que a opinião tida como pública, dentro das regras do jogo, é definida pela capacidade de jogar o próprio jogo (BOURDIEU 2012 pg. 101). Para modificar o sistema, primeiro é necessário ser percebido como parte do sistema e esse processo já inclui a incorporação do Habitus e a aceitação do Campo e dos respectivos posicionamentos (BOURDIEU 2011 pg. 192). O Habitus gerado no Campo Burocrático condiciona os atores a pensarem, mesmo que de forma contraditória, considerando a competição dentro do campo, dotados de uma certa homogeneidade: todos são servidores público, dotados do Interesse Público.

Dessa forma, existe um “lucro na submissão ao universal” (BOURDIEU 2015 pg. 153), nesse desinteresse impessoal na ação universalizada. Sendo a cultura universal a cultura dos dominantes, e a produção do universal baseado nas condutas desparticularizadas reconhecidas como legítimas (pg. 155), a capacidade de dizer o Oficial é, essencialmente, a capacidade de autorizar a desparticularização e a posterior invocação da autoridade alienada. No jogo proposto no primeiro capítulo, existe um Interesse Público primário, motivado pela promoção do Bem Comum, e um Interesse Público secundário, a própria realização da Administração Pública como executora da vontade estatal, que se confunde, nesse caso, com a produção desparticularizada de cada ator no jogo burocrático.

A figura da comissão invoca exatamente esse poder, na medida em que os atores burocráticos legitimam os particulares aptos a falarem pelo universal, produzindo o bem simbólico do metacapital, neste “toma lá dá cá” que não é necessariamente econômico, mas sim uma

verdadeira troca simbólica (BOURDIEU 1915 pg. 160), que constitui, de um lado, o poder de desparticularizar ações pela instrumentalização burocrática e, do outro, a legitimidade da submissão a este poder. O comissionado aceita a subordinação ao interesse público que ele ajuda a construir com a autoridade vinculada ao processo burocrático que o agente administrativo produz, ao se produzir burocrata. O complexo jogo de legitimações vai além, como já observada, pois o próprio burocrata é condicionado aos processos legislativos, ainda que a burocracia continue existindo, ligada essencialmente ao Estado, não exatamente aos governos transitórios.

Assim, a ideia da Oficialidade está diretamente ligada ao processo de acúmulo e distribuições do metacapital, pelo processo da desparticularização do universal. Imersos em um ambiente que proporciona a capacidade de simultaneamente mistificarem os processos de produção da realidade e os processos alheios (BOURDIEU 2015 pg. 161), o burocrata, enquanto servidor, é capaz de, em nome do Interesse Público, sancionar o que é público e separá-lo do privado.

Esse processo, de constante apropriação, ressignificação e consagração dos capitais externos ao Campo Burocrático, derivados da própria essência do Estado como depósito dos conceitos tidos como legítimos, acaba gerando um ambiente transcendental, pela própria natureza do metacapital da Oficialidade e da natureza do burocrata como servidor.

Portanto, dotados desse capital simbólico, isto é, a

“Propriedade (...) que percebida pelos agentes sociais dotados das categorias de percepção e avaliação que lhes permitem percebê-la, conhecê-la e reconhecê-la, se torna simbolicamente eficiente, como uma verdadeira força mágica, uma propriedade que, por responder às expectativas coletivas, socialmente constituídas, em relação às crenças, exerce uma espécie de ação à distância, sem contato físico” (BOURDIEU 2015 pg. 170).

Os agentes burocráticos conseguem impor a supremacia do interesse público, isto é, “a preposição matriz que resume, em toda a sua pujança, o grande princípio informativo do Direito Público” (CRETILLA Jr. 1988 pg. 17). A busca pelo interesse público, no dever de “assegurar a ordem pública a todo instante” (pg. 18), legitima a imposição da violência simbólica e legítima do Estado, não apenas dentro do campo burocrático, mas em toda a sociedade, que aceita essa premissa, pois o agente, nominalmente, não opera com a sua vontade, mas sim pela vontade estatal.

Esse processo de universalização opera de uma forma transcendental, na capacidade da burocracia de, pela impessoalidade, realizar o Interesse Público, mesmo considerando a razão humana que opera nesse contexto. Esse operador humano, falível, é suplantado por uma crença objetiva na capacidade do Estado de realizar o Interesse Público e o Bem Comum acima das vontades particulares, em uma situação análoga ao processo de teodicéia, como será observado no próximo tópico.

2.2. A Teodicéia Secular e a Dominação Burocrática Racional

Partindo da ideia proposta no primeiro capítulo, envolvendo o crescimento do aparato técnico-burocrático e o posterior surgimento da tecnoburocracia pelo domínio da técnica necessária para executar as diretrizes constitucionais e do governo (sendo esta a função primária da Administração Pública), a consolidação do modelo estatal moderno é, de fato, uma diminuição do poder privado. O Estado, não sendo uma extensão das relações sociais (HOLANDA 2012 pg. 45), acaba se tornando, pela dicotomia entre o público e o privado, um “espaço da liberdade” (ARENDRT 2015 pg. 37), uma forma de escapar dos poderes privados e alcançar uma isonomia formal.

Essa busca pelo bem comum, de uso tanto individual como coletivo, se coloca como fundamento do Estado, que legitima toda a ordem burocrática-legal. Porém, sendo o Estado formado pelo Interesse Público, as narrativas particulares valorativas são afastadas em nome da racionalidade impessoal da burocracia, dando lugar para uma forma diferenciada de valoração, que se traduz na teoria da burocracia como teodicéia secular moderna.

2.2.1 Racional e Relacional.

Weber (2007 pg. 98), ao analisar a teodicéia, estudou o processo da ação racional-econômica do homem na sociedade racional calvinista. O mundo imperfeito das ações humanas seria, então, uma pálida amostra da ação perfeita voltada para o divino, ou seja, para um ideal. Assim, as imperfeições da ação humana, concreta, no mundo, empalidecem perante a ideia de uma ordem natural, perfeita, no idealismo compartilhado pelo *ethos* calvinista. A busca pela racionalidade no cosmos se dá “*em primeiro lugar no cumprimento da missão vocacional-profissional imposta pela lex naturae, e nisso ele assume um caráter peculiarmente objetivo-impessoal: trata-se de um serviço prestado a conformação racional do cosmos social que nos circundai*” sendo assim possível “*(...)reconhecer como o trabalho a serviço dessa utilidade social [impessoal] promove a glória de Deus e, portanto, por Deus e querido*” (pg. 99).

Uma posição implícita dessa abordagem é a certeza de que o escolhido não deve ter dúvidas sobre o seu papel na ordem racional das coisas (pgs. 101-2), pois, ainda que não seja possível observar, externamente, a diferença entre os escolhidos e os não escolhidos (pg. 100), a confiança no sistema é a garantia do resultado, na leitura proposta por Weber. Tal processo está diretamente ligado ao cenário social e psicológico necessário para a promoção da racionalidade na

sociedade europeia, na especificidade do profissionalismo da ação no mundo, isto é, “(...)uma conformação *racional* de toda a existência, orientada pela vontade de Deus” (pg. 134).

Considerando esse processo de racionalização, Weber define dois tipos de racionalidade:

“(...)” formal rationality of economic action” will be used to designate the extent of quantitative calculation or accounting which is technically possible, and which is applied. The “substantive rationality,” on the other hand, is the degree to which the provisioning of given groups of persons (no matter how delimited) with goods is shaped by economically oriented social action under some criterion (past, present, or potential) of ultimate values (weriende Postulate), regardless of the nature of these ends.” (2009 pg. XX)⁷

Nesse prisma, a racionalidade teleológica desenvolvida para vencer o problema do mal se apresenta como substantiva, derivada da própria coesão do sistema, se voltando para ele. Sem a percepção de que esse sistema não apenas é suficiente, como é válido e desejável, a ação humana racionaliza os meios para este fim. A ação racional passa a ser um processo de codificação/tipificação do mundo social, uma verdadeira “substituição do ajustamento íntimo no costume arreigado pela adaptação planejada a situações de interesses.” (WEBER 2012a pg. 56), ou seja, o ator social observa o mundo e correlaciona os acontecimentos para tentar calcular a ação necessária para buscar um determinado fim.

É importante definir a diferença entre racionalização e ação social, pois, enquanto o primeiro se dá nos pressupostos da ação, o segundo diferencia as diversas possibilidades, orientando-se pelos interesses (THIRY-CHERQUES 2009). Ainda, mesmo dentro do

⁷ “(...) racionalização formal da ação econômica é usada aqui para designar a extensão do cálculo quantitativo, o cálculo ou contabilidade que é tecnicamente possível, e que é aplicado. A “racionalidade substantiva”, por outro lado, é o grau no qual a provisão de determinados grupos de pessoas (não importando o quão delimitado) com bens é moldado por ações economicamente orientadas sob determinados critérios (passado, presente ou potencial) de valores últimos (postulados obtidos), a despeito da natureza destes valores” (tradução livre).

conceito de racionalidade, é importante clarificar a diferença crucial entre o racional e o racionalizado, já que esta passa a ser o pressuposto para a ação racionalizada/econômica do homem.

Weber salienta, nos tipos de dominação, que, apesar da dominação racional-legal ser idealizada como um tipo puro e ter na burocracia a sua presença mais óbvia, é importante observar que ela não é encontrada sem a presença de outros tipos de dominação, como a carismática e/ou a tradicional (WEBER 2015 pág. 544-6). Assim, dentro do conceito weberiano, a ação racional se dá no mundo das relações humanas, é orientada para o fato passado, presente ou futuro e pode racionalizar os próprios valores percebidos deste prognóstico (pg. 636).

Desse ponto, é possível ver que a ação humana burocrática-racional não é apenas uma ação racional dentro de um processo exclusivo de cálculo e previsão, mas sim um processo orientado para fins e valores que são determinados não apenas pela racionalidade burocrática, mas também pelos atores.

Essa dinâmica social é explorada com maior reflexividade na premissa proposta por Bourdieu que a realidade é relacional (1989 pg. 28)⁸, premissa esta que se torna a base do “Estruturalismo Gerativo” (VANDERBERGHE 2011). Partindo dos pressupostos apontados no primeiro capítulo desta dissertação, do Estado como depósito dos signos de interpretação da realidade empírica social, a burocracia, como metodologia de dominação racional-legal do mundo social, se apresenta como detentora da legitimidade taxonômica do Oficial (BOURDIEU 2012 pg. 87): se é verdade que os agentes criam

⁸ Aqui é importante tratar do contexto desta alegação feita por Bourdieu. Para Hegel, o que é real é racional (HEGEL2001), e esta constatação vem da sua obra, analisando o papel do direito no Estado. Especificamente, Hegel considera que o Estado é real pois “True reality is necessity. What is real is in itself necessary.” (pg. 213). Esta constatação, de que a realidade é tudo aquilo que é necessário e pode ser percebido pela razão é modificada na teoria proposta por Bourdieu: aquilo que é relacional e faz sentido para o Campo constitui a realidade social dos atores.

a realidade empírica de forma relacional, os parâmetros e signos que permitem esta relação estão depositados nos signos oficiais.

A função da burocracia, nesse plano, é a captura, racionalização e conservação desses parâmetros que orientam a ação/relação racional. Esse poder taxonômico da ação significativa (e significada) é racional ou irracional de forma relativa (WEBER 2012a pg. 13-5), isto é, comparada aos outros parâmetros disponíveis. O real, nesse aspecto, é o racional, pois ele é produzido e confirmado pela relação dos agentes no campo. O conhecimento tido como legítimo só é assim percebido se compartilhado.

Nesse prisma, a ação orientada de forma institucional, para além do consenso e da associação, é um compromisso, derivado de uma influência concreta, uma relação de dominação (WEBER 2015 pg. 536-7). A racionalização voltada para um fim, nas práticas institucionais (no modelo Weberiano), se reproduz pela imposição de um grupo, que determina os valores, interpretados subjetivamente pelos atores que se identificam, quer pela execução, quer pela necessidade naquele meio (pg. 539).

Esse processo de constante racionalização, imposição e execução das ações socialmente significativas na instituição é instrumentalizada em um processo de diferenciação que produz um

“(...) distanciar-se sempre maior, no conjunto, das pessoas que estão na prática envolvidas nas técnicas e nos regulamentos racionais da sua base, os quais, para eles, costumam permanecer tão ocultos como para os “selvagens” os procedimentos mágicos dos seus feiticeiros. Conseqüentemente, de maneira alguma esta racionalização leva a uma universalização do conhecimento sobre os condicionamentos e as conexões do agir em comunidade, mas, na maioria das vezes, ao contrário”. (pg. 540)

A ação racional, então, se guia pelo valor relacional das práticas orientadas para um determinado fim que, imposto de forma hierárquica por aqueles que determinam os pressupostos de

validade fáticos da instituição, distanciam-se em escalonamentos e padronizações, criando especialidades, em um processo que poderia ser considerado análogo ao de Alienação. Atenta-se para aquele tipo de alienação que retira a capacidade de abstrair a ação humana dos pressupostos morais da institucionalização, em uma relação paradoxal, como mostra a obra de Arendt (1999): a falta de criatividade exigida pela despersonalização do agente burocrático torna possível o agir institucional, dentro das categorias, que no direito tomam forma de Competências, isto é, o conjunto de atribuições investidas no agente público, determinada pela lei⁹.

2.2.2 Ação Institucional.

Considerando os pressupostos apresentados até agora, no processo de racionalização e significação da ação humana relacional, proposta em uma hierarquia burocrática orientada por valores e finalidades que se perdem na linha de comando, ainda que vinculem os participantes, a institucionalização das ações humanas se dá como um depósito intersubjetivo de significados, ainda que o real valor dessas premissas não seja facilmente acessível e seja constantemente reinterpretado pelos executores.

A constante necessidade de ressignificar valores em um procedimento racional-burocrático, que se baseia, paradoxalmente, na alienação da subjetividade do agente pela aplicação dos valores institucionais, gera um processo de desencantamento racional

⁹ Este processo não é de todo diferente do processo ritualístico de liminaridade (TURNER 1974), já que os rituais religiosos observados, de fato, invocam características próximas das Competências: as entidades liminares escapam das teias sociais vigentes, sendo absorvidas pela submissão ao processo comunitário (pg. 117; 126). O funcionário público, no exercício da sua Competência, fala pelo Interesse Público (primário ou secundário). Mesmo sendo uma pessoa pobre, ele tem, teoricamente, o peso da autoridade do órgão e do Estado, quando age nesta "liminaridade", o que se traduz, na dogmática administrativa, nos diversos poderes que a investidura garante, dentro da Competência. Tal processo, claro, retira um pouco da individualidade do Investido, já que, nas atribuições da Competência, ele não pode agir, por força da Legalidade, como a sua própria vontade, o que seria arbitrário, mas apenas nos limites definidos pela legislação, quer de forma vinculada, quer de forma discricionária. O agente público, no exercício de suas funções, assim como o Liminar, por ser (...) subordinado torna-se o predominante. Em segundo lugar, a suprema autoridade política é retratada "como um escravo" (pg. 126). É a submissão ao universal que garante o poder durante a liminaridade.

(THIRY-CHERQUES 2009), da falta de abstração do burocrata (ARENDRT 2013 pg. 192). O homem, como animal que modifica o meio pela ação, recorre ao institucional, pois esses procedimentos “liberam al individuo de un exceso de decisiones, constituyen una guía para las innumerables impresiones y excitaciones que inundan al ser humano abierto al mundo” (GEHLEN 1993 pg. 89). A burocracia, nesse contexto, libera o agente da descarga emocional de ter que lidar com as abstrações necessárias para uma valoração subjetiva, uma vez que o procedimento aliena o ato de ressignificar os valores subjetivos, interpretando a ação pelo consenso relacional imposto pela validade normativa da instituição. Isto é, o burocrata segue os procedimentos tidos como legítimos, realizando a vontade institucional.

Institucionalização, burocratização e a consequente instrumentalização da ação humana são fenômenos estabilizadores que são orientados para a segurança e a previsibilidade (GEHLEN 1993 pgs. 90-1). O procedimento, ainda que de forma simbólica, vincula o agente, o que pode ser observado nos primórdios do princípio da legalidade: se, de um lado o agente privado, nas suas atribuições privadas, pode fazer tudo que a lei não proíbe, o agente público, por estar vinculado ao agir institucional burocrático, só pode fazer o que a lei permite ou estaria agindo de forma privada, isto é, fora do público.

Conveniente para continuar essa explicação é invocar a ideia da personalidade moral em Hauriou (2009): a realidade das instituições se dá na existência dos processos de fundação e incorporação dos pressupostos fáticos das instituições. Assim, o esforço coletivo das pessoas que fundam uma determinada instituição se projeta na continuidade do esforço para mantê-la. Esse processo não é tão diferente do observado pelo caráter real do relacional. De fato, a existência fática das instituições é sustentada pela prática.

Dessa forma, trazendo a ideia de Habitus (BOURDIEU 1989 pgs. 100) para a discussão, a institucionalização e incorporação das práticas burocráticas se coloca no centro destas constatações, já que a burocracia não é apenas um processo de pura racionalização, mas uma ação relacional: a racionalidade derivada dos valores é sustentada pelas práticas que nascem de forma consensual, passando pela associação e, por fim, pela burocratização/institucionalização. Esse processo de alienação da ação significada, substituindo a vontade do operador pela ação orientada pela Campo, se dá pela própria dinâmica da desparticularização observada por Bourdieu (2016 pgs. 153-6): o burocrata se produz burocrata tornando a vontade institucional a sua vontade. Aceitar o poder simbólico dos valores projetados pela hierarquia é reforçar o seu próprio lugar no Campo.

O alívio institucional do estresse cotidiano da constante resignificação passa a ser a certeza dóxica da ação que terá um impacto previsível (partindo do cálculo funcional das relações). O conforto das práticas racionais-relacionais acaba sendo sustentado pela imanente ordem que projeta a segurança do Campo. Nessa ótica, a narrativa que sustenta a legitimidade do Campo Burocrático é a própria valoração externa do Interesse Público, que se firma como uma verdadeira Teodicéia Secular.

2.2.3 A Burocracia como Teodicéia Secular.

Sendo a função do Estado a proteção do Interesse Público e do Bem Comum e dessa premissa surge a posição privilegiada da burocracia impessoal nessa busca teológica, a racionalização desse princípio apresenta o mesmo problema da Teodicéia religiosa: a realização de que a busca pelo Interesse Público nem sempre encontra o reflexo social do interesse da coletividade. Herfeldz (1998) define a Teodicéia Secular como

“(...) directly analogous to the ritual system of a religion. Both are founded on the principle of identity: the elect as an exclusive community, whose members’ individual sins cannot undermine the ultimate perfection of the ideal they all share.” (pg. 10)¹⁰

Esse ideal, a busca impessoal pelo Bem Comum, é a realização da função do Estado na sociedade, que não apenas liga todos os atores burocráticos em uma “(...) *continual reaffirmation of transcendent identity as an effect of some bureaucratic labor*”, mas também como a fonte de legitimidade que torna o ato administrativo uma manifestação da vontade do órgão¹¹. Armado de uma taxonomia legítima, o campo burocrático reescreve e condiciona a sociedade, como um projeto legítimo do Interesse Público, escondido pela própria linguagem típica desse tipo de dominação, como salienta Weber (2012a pg. 146) ao definir que a burocracia preconiza a dominação pela criação de uma linguagem própria, inacessível aos que não são iniciados¹².

Assim, o que é legítimo e oficial passa por um processo de alienação e posterior reificação (HERZFELD 1998): a existência de uma vontade institucional exterior, que subordina toda a Administração Pública, que é o próprio Interesse Público. Essa vontade não é a vontade da burocracia, nem as vontades dos particulares, mas sim uma entidade ideal, que pode ter diversas faces impessoais, como a Dignidade Humana, a Vontade Geral ou até mesmo o Projeto

10 “(...) análogo direto ao sistema ritualístico de uma religião. Ambos são fundados no princípio da identidade: os eleitos são uma comunidade exclusiva, sendo que os pecados individuais dos membros não podem acabar com a perfeição última do ideal compartilhado” (Tradução Livre).

11 A Teoria do Órgão, que tem como base a premissa da Imputação Volitiva, versa que, para além da mera representatividade, o agente público age materializando a vontade do órgão estatal, dentro da sua competência. Esta teoria, desenvolvida por Gierke (2002) é recepcionada no direito brasileiro e tem diversas implicações no modelo de institucionalismo presente na realidade burocrática brasileira, que diretamente impactam no modelo decisório que está sendo desconstruído nesta dissertação.

12 Tanto Bourdieu (2012) como Herfeldz (1998) concordam com o poder taxonômico da burocracia de invocar a simbologia estatal para produzir violência simbólica. De fato, os dois autores invocam o poder da linguagem para representar esta forma de violência específica, dJustene condiciona o mundo em termos, e posteriormente utiliza-os como uma forma de dominação. Neste aspect, Herfeldz avalia que “There is nothing more impassable than an intransigent bureaucrat armed with a taxonomy, because the bureaucrat can always claim that the taxonomy is the state (or, as in Rushdie's encounter with the Karachi censor, the official religion). No higher arbiter is to be found. Moreover, any challenge to national language is a reminder of death, the underlying disability of all nationalisms (as Anderson [1983: 46] notes). It is in converting that basic fatality into a predestination to ultimate good that the work of nationalistic discourse lies - the abolition of death, that ultimate otherness within (Bottomley and Lechte 1990: 61)” (1998 pg 115).

Constitucional. Todas essas premissas que fundamentam o Interesse Público instruem o Estado de princípios que, no ordenamento jurídico atual, são dirigentes (SARLET 2015 pg. 152), funcionando como verdadeiras vontades exteriores, que não apenas limitam a ação do burocrata, como são pressupostos da própria competência institucional.

Essa certeza da existência de uma ordem fundada, quer em princípios norteadores, quer em conceitos jurídicos indeterminados, sem entrar na exata classificação de cada preceito, é baseada, implicitamente, na interpretação dessas premissas, já que elas apenas adquirem uma delimitação no conteúdo em um determinado caso, abstrato ou concreto. Assim, o burocrata, como gestor da coisa pública, se coloca como um servidor público, aquele que que invocar o poder da sua competência ao realizar o Interesse Público¹³. A lógica dessa asserção é que o servidor, ao se submeter ao Interesse Público, pode dele se apoderar. A vontade desparticularizada em consonância com o universal permite que o servidor, efetivamente servindo, interprete, dando substância ao que antes era apenas um princípio abstrato ou uma norma indeterminada (mas determinável pelo esforço da vontade do intérprete).

Essa ordem imanente, dirigente e deontológica, que atravessa o Estado, a burocracia e o próprio comportamento do servidor, se torna parte da crença coletiva de uma verdadeira *opinio necessitatis*, no sentido proposto por Ross (2000 pg. 120). As práticas administrativas, submetidas ao processo volitivo externo, dão conteúdo ao processo de gestão burocrática, acessível apenas aos iniciados, estado este

13 "I - A dignidade, o decoro, o zelo, a eficácia e a consciência dos princípios morais são primados maiores que devem nortear o servidor público, seja no exercício do cargo ou função, ou fora dele, já que refletirá o exercício da vocação do próprio poder estatal. Seus atos, comportamentos e atitudes serão direcionados para a preservação da honra e da tradição dos serviços públicos." (BRASIL 1994) Os deveres deontológicos do servidor público têm como direção o exercício da "vocação do poder estatal", é a legitimação externa, delimitada pela competência legal, que confere o poder de realizar o Interesse Público.

derivado da competência legal, que estão legitimados a falar sobre a natureza da coisa pública.

Todo esse processo carrega um forte simbolismo, de fato uma relação de Poder (simbólico e real), pois os laços relacionais que produzem a interpretação deontológica da ação racional orientada pelos valores (externos e legais), baseados na impessoalidade administrativa, marca institucional da burocracia, escondem na verdade esse processo de subordinação voluntária em consonância com a ordem defendida. Assim como o rei é o mais interessado em manter o poder simbólico da coroa (BOURDIEU 1989 pgs. 85-6), o servidor público é o real interessado em manter a sua subordinação ao Interesse Público, já que, como seu porta-voz, ele está habilitado ao uso do legítimo poder burocrático-estatal. A ordem que fundamenta todos os princípios externos que são interpretados pelo servidor público, e que protegem o Interesse Público e o Bem Comum, fundamentos do Estado, também conferem os poderes derivados da competência. Assim como os juristas se produzem produzindo o Estado (BOURDIEU 2012 pg. 94), os burocratas se produzem burocratas produzindo o Interesse Público e se colocando como servidores dele.

Desse modo, o processo simbólico de legitimidade, adquirido na impessoalidade da instrumentalização burocrática, se dá na figura das competências, que são definíveis como um conjunto de atribuições derivadas da lei e sustentadas pelo processo de especialização (FIORINI 1995 págs. 133-5). É pela competência que o ato é praticado em nome do órgão (e do Interesse Público): se praticado fora da competência, o ato se torna ilícito, necessitando de convalidação (isto é, que a autoridade competente tome o ato como se dela fosse), por força legal¹⁴.

14 “Art. 55. Em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração” (BRASIL 1999). Assim, não sendo exclusiva a competência, poderá ou deverá ocorrer a convalidação, como ato discricionário ou vinculado, da autoridade competente.

Todo campo inclui um processo de iniciação, já que ele se baseia em um processo identitário relacional, porém a característica básica do Campo Burocrático, como o produtor desse metacapital capaz de legitimar todos os outros capitais (BOURDIEU 1994), deriva da pretensa capacidade da burocracia de projetar o universal desparticularizado, na figura da Oficialidade (BOURDIEU 2012 pgs.84-5).

2.2.3 A Impessoalidade Administrativa e o Ato Discricionário.

O princípio da impessoalidade no ordenamento jurídico brasileiro é um princípio com diversos sentidos, ligado diretamente a ideia de igualdade formal pela lei (FILHO 2016 pg. 64) mas também possui uma natureza implícita, pois

“(...) o princípio da impessoalidade significa atuação objetiva e neutra, primordial e exclusivamente voltada para o fim do Interesse Público, cujo objetivo principal consiste na vedação do arbítrio e do dirigismo oposto ao Interesse Público comum, seja com vistas ao obséquio, seja com vistas ao prejuízo” (ZAGO 2001 pg. 179)”.

Essa natureza, diretamente ligada ao problema do Interesse Público Secundário, se relacionada ao processo estruturante e estruturado do Habitus e do Campo, já que, sendo o Campo um lugar de lutas entre os atores, o interesse institucional é guiado pelos interesses relacionais dos atores. A Impessoalidade Administrativa passa a ser a medida de tensão que limita, legalmente, a ação do Administrador Público, o que exige um controle dos procedimentos.

A Discricionariedade, nesse ponto, está condicionada ao primado da reserva legal, na figura da legitimidade, isto é, o agente público só deve fazer o que a lei manda, no limite da lei (ASSMANN 2016 pg. 121), garantindo a clareza dos procedimentos, já que o controle

social é parte inerente do processo de legitimação democrática da Administração Pública (pgs. 205-6).

Assim, a Impessoalidade se coloca tanto como um critério objetivo de vedação dos interesses privados na ação institucionalizada quanto um critério ordenador da própria Administração Pública, na sua pretensão universalista. Essa problemática ganha uma nova luz quando observada do ponto de vista da ação universalizada (Bourdieu 2016) e pela própria ideia da Teodicéia Secular: o agente público, nas suas atribuições impessoais, é tanto o agente subordinado ao universal quanto o interprete desta universalidade.

Essa premissa acompanha a narrativa de uma ordem transcendental, que existe fora das vontades particulares e por elas é executada na figura das competências administrativas. Cada administrador público realiza o Interesse Público na medida em que interpreta cada caso, em uma situação que não pode ser ignorada dentro do esquema sujeito-objeto (STRECK 2015). Nesse prisma, toda ação é orientada pela estrutura do Campo e do Habitus, não sendo uma interpretação exclusivamente orientada pelo Interesse Público, como no dilema proposto por Wittgenstein: "(...)todo agir, segundo a regra, é uma interpretação" (2016 pg. 114). Todos os atores no Campo legitimam as regras ao lutarem pelo domínio taxonômico.

O ato discricionário, nesse enfoque, não deve ser percebido como uma expressão do Interesse Público Primário, pois uma ação humana não é desinteressada (BOURDIEU 2016), mas sim como uma interpretação institucional e interessada nas próprias regras do jogo, que reproduz o Campo e recria o Doxa em cada ação estruturante e estruturada.

2.2.4 O Regime Jurídico Administrativo como Pressuposto Legal Transcendental.

O universal, não sendo particular, se projeta acima de cada pessoa, moral ou física, como “ponto de vista dos pontos de vista” (BOURDIEU 2012 pg. 60), como um elemento transcendental que, apesar das imperfeições do operador, se apresenta como uma ordem deontológica capaz de propor uma ordem ao mundo. Sendo a burocracia executora não apenas das decisões políticas do governo, mas também o motor impessoal das simbologias estatais que formam o metacapital legitimador da ordem pública, ela se projeta no “ordenamiento estatal, para cumplir jurídicamente su función, tiene por su esencia exclusiva que desechar cualquier clase de voluntad que no se encuentre regida por el derecho” (FIORINI 1995 pág. 59).

O Estado moderno, fundado na burocracia, exige quadros aptos a realizarem a vontade estatal, já que o Estado é uma moral pessoal orientada para um fim, o Interesse Público. De fato, segundo Fiorini

“La voluntad particular de los agentes estatales está complementemente alienada em la realización jurídica y su ordenamiento, salvo el necesario aporte de su inteligencia y de su moralidad. Los funcionarios estatales que aplican una norma son medios instrumentales para la realización de una acción continua, regular y com finalidad pública” (1995 pg 57)¹⁵.

Tal visão não se afasta da ideia institucional kantiana e da visão proposta por Haurinou de que, independente da ação moral do delegado, ele é apenas um instrumento de realização de uma ordem pública que está além das vontades particulares. A integridade jurídica do ordenamento jurídico¹⁶ e a sua totalização, já que o

15 “A vontade particular dos agentes estatais está complementemente alienada na realização jurídica e seu ordenamento, salvo o necessário aporte de sua inteligência e moralidade. Os funcionários estatais que aplicam uma norma são meios instrumentais para a realização de uma ação continua, regular e com uma finalidade pública” (tradução livre)

16 E não é possível deixar de citar a teoria dworkiana da lei como integridade, já que ela é baseada em uma interpretação sistemática da lei, pois “O princípio judiciário de integridade instrui os juízes a iden-

sistema é apresentado como uma ordem coesa¹⁷, acima das vontades particulares: qualquer aparente lacuna do ordenamento jurídico não pode ser preenchida pelas vontades particulares dos agentes burocráticos (FIORINI 1995 pg. 59).

A Legalidade, nesse enfoque, se apresenta como uma verdadeira codificação da universalização desparticularizada, a vontade indireta de legitimidade democrática, já que as leis são criadas pelos representantes do povo. O administrador público, submetendo-se à lei, dentro da competência, age em nome da Vontade Estatal. Ainda que os atos administrativos não sejam uma obra divina, desprovida de erros (FIORINI 1995 pg. 63), eles são uma expressão da Vontade Estatal e do Interesse Público acima das vontades particulares.

A vontade administrativa, na visão de Fiorini, para além dos vícios particulares das vontades subjetivas dos atores administrativos, se reveste de uma institucionalidade intersubjetiva entre os diversos órgãos da Administração, em sua unidade (1955 pgs. 147-9). Esse caráter intersubjetivo, transcendental, que supera até mesmo as vontades dos órgãos, como pessoas morais, se dá na ideia de que nenhum órgão é, de fato, totalmente independente (pág. 146). Mesmo as agências reguladoras que são, por definição, independentes, estão vinculadas ao ordenamento jurídico como um todo, pois a fonte de legitimidade dos atos é a própria existência dessa ordem jurídica

tificar direitos e deveres legais, até onde for possível, a partir do pressuposto de que foram todos criados por um único autor - a comunidade personificada -, expressando uma concepção coerente de justiça e equidade" (DWORKIN 2014 pgs. 271-2). Assim, sendo o direito como integridade um processo de segurança e continuidade, é possível analisa-lo no paradigma apresentado, no quadro geral das práticas jurídicas como projeções estruturantes e estruturadas.

17 É importante lembrar que no ordenamento jurídico brasileiro o juiz não pode afastar da sua jurisdição, pela ausência da lei, as ocorrências de lesões ou ameaças aos direitos, por força do Artigo 5º inciso XXXV da CF/88 "a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito". Esta noção, enraizada na ideia do Estado como grande arbítrio da sociedade, se projeta na sociedade. No caso do direito administrativo, é esperado que a Administração Pública utilize o Poder de Polícia para organizar a vida comum. Como Bobbio (2015) coloca, um dos grandes dilemas da atualidade é, justamente, a imersão do Estado na vida social, cada vez maior, para cumprir a legitimidade, já que o "Estado democrático e Estado burocrático estão historicamente muito mais ligados um ao outro do que a sua contraposição pode fazer pensar. Todos os Estados que se tornaram mais democráticos tornaram-se ao mesmo tempo mais burocráticos, pois o processo de burocratização foi em boa parte uma consequência do processo de democratização" (pg. 61). A impessoalidade da burocracia torna-se uma ferramenta de instrumentalização do Interesse Público, pelos motivos explorados nesta dissertação.

transcendental, acima das vontades das pessoas, físicas e morais, e que sustentam cada ação em busca do Interesse Público¹⁸.

Assim, a Administração Pública, submetida ao Interesse Público, é dotada de poderes para realizar, na figura do Regime Jurídico Administrativo, o poder-dever da administração pública. Poder, pois, ela garante uma série de privilégios na busca pelo Interesse Público; dever, pois, ela obriga a Administração pública a sempre buscar o Interesse Público (CRETELLA Jr. 1988). A condição deontológica dessa premissa coloca a vontade legítima do administrador, nas suas competências legais, como a própria vontade Estatal, que condiciona, organiza e administra a vida privada dos cidadãos¹⁹.

Este fenômeno, a Imputação, liga a parte ideal e deontológica do Interesse Público, transcendental, que permeia todas as vontades institucionais das pessoas morais, ao agente público na sua competência legal. Nas palavras de Santamaría Pastor, “los actos realizados por los servidores de una persona pública se imputan o atribuyen a la esfera jurídica de ésta” (2000 pg. 379), reafirmando a ideia transcendental da imputação volitiva.

Essa exigência de coordenação entre a ação particular e a vontade institucional, legitimada pela ordem jurídica, se dá pela ideia de um “compromisso” (SANTAMARÍA PASTOR pgs. 66-8): em torno da legalidade, dos direitos dos cidadãos e da submissão ao controle externo, processos estes que exigem uma verdadeira vontade de constituir o projeto da ordem jurídica vigente²⁰. Esse compromisso

18 Considerando o cenário americano (e o modelo de agência reguladora utilizado no Brasil é derivado do modelo americano), Piercy Jr (2002) analisa que não existe independência absoluta nas agências reguladoras, já que, se assim fosse, ela não poderia passar pelo processo de Accountability, logo não teria legitimidade constitucional. Tal problema está diretamente ligado ao processo de insulamento burocrático e captura, já que sem Accountability, não é possível determinar se as ações institucionais (o Interesse Público Secundário) estão em consonância com o Primário.

19 Convém analisar a decisão do HC 379269, que considera o desacato “(...) especial forma de injúria, caracterizado como uma ofensa à honra e ao prestígio dos órgãos que integram a Administração Pública”. Como o funcionário público, exercendo a legítima competência efetiva a vontade do Estado, ao ferir a honra do funcionário, o agressor estaria ferindo “(...) por via reflexa, em seu maior espectro, a honra lato sensu da Administração Pública”.

20 Neste ponto, ensina Konrad Hesse que “Embora a Constituição não possa, por si só, realizar nada, ela pode impor tarefas. A Constituição transforma-se em força ativa se essas tarefas forem efetivamente

envolve uma crença, ainda que subjetiva, na importância do ordenamento, na *opinio necessitatis juris*, como defendida por Ross (2000 pg. 100). O caráter transcendental da impessoalidade burocrática é legitimado pela aderência de todos os agentes burocráticos que, ao reforçarem o paradigma imposto, submetendo-se ao império da lei, produzem a realidade jurídica vigente.

Assim, a crença na intersubjetividade não apenas dos agentes administrativos em relação aos órgãos, mas sim dos órgãos em relação ao ordenamento jurídico, produz o ambiente psicológico e formal para a presença da Administração Pública como a executora do projeto, ainda que exista a diferença entre este projeto e a executora, entre o Interesse Público Primário, e o Secundário, refletindo a máxima que sustenta a dualidade entre Submissão e o Privilégio: “(...) administrative law institutions endure, while constitutions do not”²¹ (GINSBURG 2010). Essa frase, em sua essência, demonstra o caráter perene e transcendental do regime jurídico administrativo que, na sua submissão ao primado da lei e da ordem jurídica, se conserva na unidade de todos os órgãos e agentes que derivam desta premissa a sua legitimidade.

Mesmo com todos os desgastes da atualidade (CASSESE 2012), a Administração, entre a ordem jurídica objetiva e as subjetividades dos outros atores, estatais ou não, conserva a sua premissa taxonômica de produzir a realidade social, concretizando as diretrizes da ordem jurídica e exercendo este poder para organizar a vida comunitária²².

realizadas, se existir a disposição de orientar a própria conduta segundo a ordem nela estabelecida, se, a despeito de todos os questionamentos e reservas provenientes dos juízos de conveniência, se puder identificar a vontade de concretizar essa ordem” (1991 pg 19)

21 “(...)instituições do direito administrativo perduram, enquanto as constituições não” (tradução livre).

22 Assim como também a própria ordem interna, como bem observa Maskens (2015) “(...)state agents deploy multiples efforts to comply with this behavioral abstract ideal. In its daily application, this ideal consists of two dimensions: (1) a subjective dimension defined by the delimitation of an internal space where the state agent works to constitute for himself/ herself a secular and bureaucratic self that transcends physical appearance and belonging, and (2) a repressive dimension where gestures, words, and emotions of the state agents are objects of scrutiny and surveillance from his/her colleagues and hierarchy” (...agentes estatais utilizam múltiplos esforços para agir de acordo com uma ideia abstrata. Na sua aplicação diária, este ideal consiste em duas dimensões 1) uma dimensão subjetiva definida pela delimitação de um espaço interno onde o agente estatal trabalha para constituir para si mesmo um eu

2.3 Crítica ao modelo racionalista-burocrático da Razão Pública.

Considerando todos os apontamentos teóricos e suas implicações, o término do segundo capítulo tem como objetivo preparar a base dos pressupostos teóricos e fáticos para a criação das categorias de análise do terceiro capítulo. Assim, partindo destes dois universos interpretativos, a Oficialidade e a Teodiceia Secular, é possível tecer uma análise crítica da lei de acesso à informação.

2.3.1 Transparência como Democracia.

Como discutido no primeiro capítulo, é necessário ter informações relevantes e de qualidade para tomar decisões racionais. Esse ponto de vista está implícito na ideia do uso público da razão (KANT 2010, ARENDT 2014, BOBBIO 2015b, BENTO 2015). Porém, a tradicional teoria da transparência parte do pressuposto que o receptor da informação

“(...)reacts in a rational and predictable way to government information disclosed by the state. But as with its assumptions about the sender and message, traditional conceptions of transparency fail to account for the complex processes within which the public “receives” government information and then incorporates (or fails to incorporate) that information within its resulting political attitudes and behavior. Just as the “text” assumed in transparency theory does not exist in any pure form, so the “public” as an interested, informed, and rational collective does not exist, either “(FENSTER 2006 pgs. 927-8)²³.

burocrático e secular que transcende a aparência e o pertencimento físico e 2) uma dimensão repressiva onde gestos, palavras e emoções dos agentes estatais são objetos de escrutínio e fiscalização dos seus colegas e da hierarquia - Tradução Livre)(pgs. 22-3). Esta constante busca pela posição tanto dentro do campo burocrático quanto do campo burocrático como organizador da vida comunitária reforça o caráter transcendental da burocracia.

²³ “(...) reage de uma forma racional e previsível para governar a informação publicada pelo estado. Mas com as assunções sobre o transmissor e a mensagem, os conceitos tradicionais de transparência falham em considerar o complexo processo no qual o público “recebe” a informação governamental e incorpora (ou falha em incorporar) esta informação dentro do comportamento político. Assim como o “texto” assumido pela teoria da transparência não existe na sua forma pura, o “público”, como um coletivo interessado, informado e racional também não existe” (tradução livre).

Tendo como base essa premissa, é importante desconstruir a ideia de que o receptor da informação pública é uma massa homogênea, classificável em uma tipologia burocrático-ideal, pronto para receber dados confiáveis, traduzidos em informações e transparência. A sociedade aberta proporcionou o avanço da democracia (POPPER 1974)²⁴, mas o controle do capital informacional cada vez mais se concentra nas mãos do Governo, que transforma os dados brutos, técnicos, em informação, pois

“(...)todo processo informativo é manipulador, porque seleciona a informação disponível, além de a interpretar hermeneuticamente. Esta é marca do conhecimento como tal: à medida que conhece a realidade, destaca nela o que o método pode captar, além de impingir interpretações orientadas pelo interesse, por vezes escuso. Como não é possível fugir da manipulação, o que de melhor conseguimos até hoje é montar estratégias abertas de controle, sabendo que controle total é impraticável, sobretudo indesejável. A contra interpretação é o corretivo da interpretação, sempre sob risco, assim como a coerência da crítica está na autocrítica” (DEMO 200 pg. 40)

O gestor da informação pública transforma os dados em informação, o que é uma forma de controle, já que o processo de estabelecer parâmetros e recortes na informação é um ato relacionalmente racional, o que entra no campo do discricionário, já que esse ato é orientado por valores institucionalmente construídos. É o ato de escolher, na transparência ativa, a informação disponível (AKUTSU 2009 pg. 58) assim como o ato de considerar a transparência como uma necessidade burocrática, limitante, a *“perpetual annoyance of those whose activities and records are supposed to be transparent, hardly a reliable guarantor of wise decision making.”*²⁵ (SCHAUER 2011 pg. 1349).

²⁴ Neste ponto, é importante frisar uma diferença nas abordagens. Partindo das ideias de Popper (1974), é possível encontrar um posicionamento otimista sobre a Sociedade Aberta. Mas é possível também questionar-se: aberta para quem? Estas críticas acabam encontrando eco na obra de Castells (2005), pois “we are not in an Orwellian universe, but in a world of diversified messages, recombining themselves in the electronic hypertext, and processed by minds with increasingly autonomous sources of information.” (nós não estamos em um universo orweliano, mas em um mundo com mensagens diversas, recombinando a si mesmas em um hipertexto eletrônico e processadas por mentes com uma crescente autonomia de fontes informacionais - Tradução Livre) (pg. 14). O perador da informação, que trata o texto, é tanto interprete como fomentador.

²⁵ “(...) um perpétuo incômodo para estas atividades e gravações supostamente transparentes, difícil-

Desse modo, não basta apenas a transparência como burocracia, mas sim a transparência como orientação da ação estrutural.

Nesse prisma, o próprio processo de construção da natureza da informação útil, para o receptor, faz parte do processo de transparência, já que não existe um “receptor universal” da informação, mas sim uma pluralidade de receptores com o seu próprio grau de informações e interesses sobre o tema. E, como bem observador por Bobbio (2015 pg. 60), é simplesmente inviável imaginar que o cidadão pode exercer, ativamente, uma auditoria da qualidade dos processos burocráticos e que o preço pela não conformidade é a cidadania diminuída. Esse cidadão total (DAHRENDORF 1994), como tipificação ideal da função do cidadão, como bem observado, não existe. De fato, como bem observa Dahrendorf, a exclusão é o inimigo da cidadania (pg. 17). Ela deve ser totalizante na sua abrangência e não na exigência. Não deve ser excluído das garantidas da cidadania aquele que não se encaixa na tipificação racional-legal, pois a questão é exatamente o oposto: é a tipificação racional-legal que deve se adaptar ao processo de cidadania.

A burocracia deve buscar, pelo Interesse Público, a inclusão nos processos democráticos. E isso acontece na garantia institucional de promover os mecanismos efetivos para o exercício da democracia, construindo não apenas a informação, mas o receptor, conforme as necessidades e demandas. É preciso efetivar a vontade de constituir o projeto diretriz do ordenamento jurídico não apenas na lei, mas na confiança institucional que o melhor procedimento possível está sendo efetivado, como esperado de qualquer ato discricionário.

O problema da transparência passa pela confiança, neste caso a confiança institucional. A era da informação concentrou o capital informacional, sem necessariamente aprimorar os índices de confiança nos detentores da informação (O’NEIL 2002a, O’NEIL 2002b). Assim,

mente uma garantia confiável de uma decisão sábia” (tradução livre).

a problemática se desenvolve entre a confiança institucional externa, de que o administrador público realizará as melhores decisões possíveis, o que nem sempre é possível²⁶, ensejando a necessidade de uma participação efetiva no processo, baseada em uma informação pública e de qualidade. Qualidade, nesse sentido, é uma informação que possa atingir o fim de provar os mecanismos necessários para que os atores sociais possam interagir com o processo decisório dos agentes administrativos, para a execução democrática da atividade administrativa.

Essa questão, diretamente oposta ao conceito de Oficialidade, presume um contraponto ao processo de produção da verdade social pela tecnoburocracia moderna, já que, mesmo sendo possível sustentar a existência de premissas técnicas que impedem a decisão leiga, ainda é possível prestar contas sobre essa decisão. Essa prestação de contas não se resume apenas na eficácia, mas sim na própria construção dos parâmetros racionais, relacionais e valorativos da decisão, tornando o ator social parte do processo de constituição das decisões administrativas e, também, permitindo uma proximidade do cidadão.

Para além da passividade democrática, esse modelo orientado para a cidadania permite construir o processo de entendimento das realidades que serão afetadas pela ação administrativa, que tem por base a gestão da coisa pública. Como bem observa Sen (2011), mesmo considerando uma construção racional do discurso, não é possível ignorar o objeto dessa discussão, os dados relevantes produzidos pelos atores sociais que vivenciam o próprio bem comum. No final, se existe algo que a crítica kantiana da razão pública oferece, em termos morais, é que a racionalidade é um instrumento para a emancipação do ser e

²⁶ Neste ponto, a racionalidade condicionada (tradução livre de Bonded Rationality) é um conceito que serve para o caso. A teoria, na posição proposta por Simons (1972) trata das limitações da decisão racional, já que as teorias clássicas sobre a escolha racional presumem amplo conhecimento do agente, o que não é o caso (pg. 163). Assim, a premissa da racionalidade condicionada é totalmente compatível com a análise da dissertação, já que, como bem observado, o administrador público parte de uma tipologia administrativa que não contempla, necessariamente, todos os atores sociais que interagem com a informação pública.

não uma jaula de ferro (WEBER 2007 pg. 99) que acaba substituindo o ser pela tipologia burocrática.

2.3.2 Transparência como Boa Administração Pública.

Considerando o atrito entre o Interesse Público Primário e o Secundário e a necessidade de ponderar sobre as necessidades da Administração Pública e a legitimidade inerente aos processos burocráticos, a Boa Administração Pública é, essencialmente, voltada para a realização do Bem Comum. Deontologicamente, a Administração Pública deve buscar a satisfação da constituição como uma ordem estruturante (HESSE 1991 pg. 28; SARLET 2015 pg. 152). Sendo assim, a transparência surge como uma direção edificante dessa premissa, já que o Estado Democrático de Direito tem como um dos princípios edificantes a cidadania.

Superar a ideia da democracia delegativa (O'DONELL 1991) é exercer a devida *Accountability* dos processos estatais. Em que pese o viés derivado do Campo Burocrático e a própria natureza pluralista dos diversos interesses que constituem o Interesse Público Primário, o exercício da democracia exige a informação de qualidade para decidir, não em termos técnicos, mas sim em termos finalísticos.

A máxima realização do Interesse se dá nos interesses individuais coletivizados na esfera pública, não apenas pela mera supremacia do Interesse Público como uma noção transcendental alienada das vontades individuais e coletivas constituintes da sociedade. Para além desse modelo que separa a administração da sociedade dos próprios atores sociais, o Interesse Público se projeta, neste prisma, como uma verdadeira amarra ao processo discricionário e pessoal, na sua natureza ôntica da organização da ordem pública, que sem esse

pressupost, seria captada pelos interesses do Campo Burocrático (e dos outros Campos que são legitimados pelo metacapital).

Para além de um modelo puramente legalista, a interpretação da realidade administrativa necessita de uma postura proativa na defesa dos interesses coletivos. Assim, como exemplo, mesmo que exista uma vedação teórica e dogmática para o uso dos costumes pela força da legalidade administrativa, é razoável esperar que o Administrador aceite o costume para efetivar a busca do Bem Comum, já que

“Del mismo modo que la administración podría crearse ciertas obligaciones mediante un reglamento autónomo (y no podría crear deberes a los particulares) así también puede crearse deberes frente a los individuos y grupo de individuos mediante la observancia usual y reiterada de una determinada pauta de conducta” (GORDILLO 2003)²⁷

Para além da praxe administrativa, e nesse caso é possível argumentar que a praxe administrativa pode ser um indício de Doxa, também por consequência Interesse Público Secundário, a Administração Pública deve zelar pela aplicação finalística da lei, respeitando as vontades particulares que constituem o corpo social dos cidadãos. Assim, a transparência não deve ser apenas galgada na realidade jurídica, mas sim na própria efetividade da lei, pela ponderação dos fatores sociais e da realidade dos cidadãos, para que a transparência não corra o risco de ser apenas um mecanismo unilateral de legitimação dos poderes constituídos, como uma

“(…)suerte de búsqueda de una relegitimación por parte de los políticos, tiene algo de sonrojante, mirado en positivo, es un buen ejemplo de cómo se puede contribuir desde abajo, desde la sociedad, a fijar las prioridades políticas y a mover a la acción a los grupos parlamentarios y al Gobierno en pos, en este caso, de un objetivo, la transparencia, que, de suyo, tiende a provocar la cautela cuando no el vértigo en la mente de los legisladores y de

²⁷ “Do mesmo modo que a administração pode criar certas obrigações mediante um regulamento autónomo (e não pode criar deveres aos particulares) assim também pode criar deveres frente aos indivíduos e grupos de indivíduos mediante a observância usual e reiterada de uma determina pauta de conduta” (Tradução Livre).

los administradores, incluso de aquellos que están convencidos, en el plano teórico, de sus evidentes y contrastadas bondades.” (GUICHOT 2016 pg 95).²⁸

Dessa forma, a superação das práticas unilaterais do passado administrativo (OWLHEILER 2016) se coloca como um desafio da transparência, não como um presente ou benesse para o cidadão, no Interesse Secundário da legitimação dos atos convenientes, mas sim um verdadeiro mecanismo de consolidação do dever deontológico.

Para além da mera abstração reificada do Estado como uma entidade transcendental e da burocracia como executora da vontade estatal, observa-se a existência da responsabilidade dos quadros como sujeitos responsáveis pela boa administração, e não possessão, da coisa pública, sujeitos da devida prestação de contas para os cidadãos. Eles se projetam, assim, não como sujeitos passivos da relação jurídica entre o Público impessoal e o Privado pessoal, mas sim como um projeto de cidadania e promoção da edificação da democracia como um dever-ser da ordem jurídica.

Assim, é possível concluir das bases apresentadas até o momento que uma boa administração pública passa pela ideia de controle da finalidade dos atos públicos e que a transparência é, de fato, o mecanismo de *Accountability* que fornece os dados necessários para avaliar os procedimentos administrativos.

2.3.3 *Accountability* e Segredo.

Analisando a progressão histórica da construção do Estado e da Administração Pública, a ideia da lei como limite da ação humana se projeta na própria ideia do Estado como guardião dessa

²⁸ “(...)sorte de buscar uma relegitimação por parte dos políticos, tem algo de sonoro, visando o positivo, em um bom exemplo de como se pode contribuir desde baixo, desde a sociedade, a fixar as prioridades políticas e a mover as ações dos grupos parlamentares e o Governo em por, neste caso, um objetivo, a transparência, que, de sua, tende a provocar uma caula quando não uma vertigem na mente dos legisladores e administradores, incluindo aqueles que estão convencidos, no plano teórico, de suas evidentes e comprovadas bondades” (Tradução Livre).

premissa. A Administração Pública, executora dessas proposição, está condicionada ao império da lei que fundamenta o Estado. A construção jurídica da liberdade pela lei, quer como limites, quer como ação, passa pela ideia central da Revolução Francesa, da isonomia legal, na premissa de que nenhuma pessoa poderá exercer lícitos e causar danos ilícitos aos outros (ENTERRIA 1977). É verdade que o paradigma proposto pela exclusiva legalidade foi superado pelo ordenamento jurídico neoconstitucionalista, orientada pela ordem deontológica constitucional, porém o cerne da questão ainda permanece no foco da discussão, pois o Direito Administrativo se apresenta como uma ferramenta estatal de gestão da sociedade e do Bem Comum, incluindo a informação como coisa pública.

A Publicidade, como princípio constitucional que orienta a ação pública, fundada na máxima kantiana explorada no primeiro capítulo, de uma ordem pública em contraste com a ordem privada e particular, torna imperativo que os atos jurídicos públicos sejam, de fato, praticados no público, para o uso da própria razão pública como instrumento de avaliação destes atos. Seria impossível conceber a análise dos atos governamentais quando secretos, então o exercício democrático exige essa premissa. A esfera do pessoal, do privado, é um direito do particular na sua privacidade, nunca do particular agindo no público. Se é verdade que existe um espaço privado e pessoal, uma reserva moral e implícita de cada ser humano, essa reserva é afastada pela razão pública: os atos privados são, de fato, particulares e não estatais.

O segredo, como já explorado no primeiro capítulo, é a exceção, que só é possível na esfera pública quando fundamentado pelo Interesse Público Primário. Analisando a Lei de Acesso À Informação, além dos casos diversos espalhados pela legislação²⁹, uma das críticas

²⁹ O Artigo 22 da LAI versa que "O disposto nesta Lei não exclui as demais hipóteses legais de sigilo e de segredo de justiça nem as hipóteses de segredo industrial decorrentes da exploração direta de ativi-

ao processo classificação do segredo é a questão utilizada no artigo 23: “São consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e, portanto, passíveis de classificação as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam”. A ideia, especificamente expressa pelo “ou do Estado”, que não vincula o interesse primário e o secundário, já que a interpretação do Interesse Público Secundário deve ser vinculada ao Interesse Primário, coloca o peso institucional do interesse Estatal, não necessariamente público, na constituição do segredo.

Os oito incisos do Artigo 24 da LAI elencam um rol taxativo de fundamentos que autorizam o privilégio discricionário do agente estatal na produção do Segredo. Estas premissas, em sua essência, apresentam não apenas interesses sociais e coletivos, mas interesses institucionais, que só poderão passar pelo crivo público após o período estipulado para o segredo^{30 31}, tornando difícil a ponderação pública sobre a necessidade do Segredo.

Sendo uma decisão discricionária, a Publicidade como regra e o segredo como exceção produzem uma tensão valorativa, pois se é verdade que o Público deve prevalecer, nem sempre é possível esclarecer totalmente a natureza do sigilo, trazendo uma certa dose de confiança nos critérios do Administrador.

Sendo assim, a construção da cidadania na busca pela *Accountability* e no reforço da Publicidade passa não apenas pelo

dade econômica pelo Estado ou por pessoa física ou entidade privada que tenha qualquer vínculo com o poder público”.

30 O MS 33340, por exemplo, questionando a transparência nas transações econômicas do BNDS, realizadas com agentes privados, a defesa institucional, orientada pelo Interesse Público Secundário, foi exatamente fundamentada na ponderação entre os interesses privados dos agentes e da accountability vinculada do BNDS, salientando que “O segredo, como “alma do negócio” consubstancia a máxima cotidiana inaplicável em casos análogos ao sub judice, tanto mais que, quem contrata com o poder público não pode ter segredos, especialmente se a revelação for necessária para o controle da legitimidade do emprego dos recursos públicos”. No caso em tela, o agente privado que estava sendo protegido pelo sigilo era, de fato, a JBS, que posteriormente serviria como um dos fundamentos para a instauração de uma CPI.

31 Outro notório caso envolveu o decreto prévio do sigilo dos boletins da Polícia Militar do Estado de São Paulo, pela Secretaria de Segurança Pública. O caso acabou indo para a imprensa, sendo contestado pelo Tribunal de Contas do Estado. Posteriormente, o governador na época, Geraldo Alckmin, proibiu, no mesmo mês, a classificação, a priori, dos documentos públicos estatais.

fortalecimento das instituições e na qualidade dos processos, mas também com um aperfeiçoamento dos canais que reforçam a condição subjetiva da experiência democrática. Mais do que apenas uma institucionalização alienada da necessidade de seguir a lei, transparência é uma postura, estruturante e estruturada, de ética sobre a coisa pública. Essa postura, como condicionamento da atividade discricionária do administrador público no uso da sua vontade para efetivar a vontade estatal, se dá em um constante aprimoramento das práticas orientadas para o cidadão, da imprensa, da sociedade como um todo, incluindo os órgãos de fiscalização, estatais ou não, que muitas vezes fazem o papel de reuso dos dados, isto é, a análise, cruzamento e posterior informatização destes processos.

A *Accountability*, nesse paradigma, se apresenta não apenas como o direito de analisar as ações do agente público, mas sim de uma postura de abertura do agente público para ser analisado. Mais do que uma mera vinculação, essa prática se mostra um comprometimento de proporcionar a experiência necessária para que a sociedade possa exercer a cidadania como fonte do controle deontológico da existência do Estado como institucionalização do Interesse Público e fonte de legitimidade da própria Administração Pública.

CAPÍTULO 3

**A CGU COMO OBJETO DE ANÁLISE
DA BUROCRACIA E DO INTERESSE
PÚBLICO**

Após a construção teórica apresentada no capítulo anterior, a pesquisa empírica desenvolvida neste capítulo apresenta uma reflexão sobre o fenômeno da construção do Interesse Público Primário dentro do Campo Burocrático, as suas interações com o domínio taxonômico jurídico e as implicações das escolhas da CGU em relação ao acesso à informação e o próprio conceito de informação pública, como estruturas estruturantes da própria administração pública e o exercício da cidadania instrumental.

3.1 Critérios Metodológicos.

As definições apresentadas no segundo capítulo estão condensadas em dois grandes grupos conceituais: A Oficialidade como um fenômeno estruturante e estruturado de legitimação no Campo Burocrático, que se manifesta pela aceitação tácita dos pressupostos da experiência burocrática e na crença dos mecanismos ordenadores que conferem a Competência para falar sobre (e pelo) o Estado, como o Ponto de Vista dos Pontos de Vista; e a Burocracia como instrumentalização reificada das vontades coletivas dos operadores burocráticos.

Essas duas definições se colocam como o ponto de partida conceitual das Categorias de Análise utilizadas para compreender o fenômeno do Interesse Público, em sua modalidade Primária e Secundária, partindo do material levantado durante a pesquisa empírica.

A pesquisa empírica seguirá o Método de Abordagem Dialético¹, isto é, o objeto será analisado partindo de um conjunto de

¹ Considerando a questão metodológica, da necessidade de enquadrar o método de abordagem nas categorias consagradas. É importante considerar que a dialética apresentada nesta abordagem é dialética-materialista, enquanto a abordagem adotada nesta dissertação é de cunho intersubjetivo, com consonância com o modelo identitário dialético proposto por Hegel (2016) levando em consideração a abordagem reflexiva e relacional proposta por Bourdieu (BOURDIEU, CHAMBOREDON, PASSERON 1999 pg. 47; pgs. 55-7.)

premissas básicas (que foram construídas nos dois primeiros capítulos) que servirão para criticar, reflexivamente, o objeto de pesquisa. Assim, será desenvolvido um diálogo crítico com os documentos pesquisados, visando construir um entendimento sobre as diversas referências, de forma relacional, em consonância com a premissa do Campo e do Habitus.

Dessa forma, de forma reflexiva, as categorias de análise do objeto servirão de base para a coleta e análise do texto usando a Análise de Conteúdo, considerando tanto o método prescrito por Bardin (1977) quanto a simplificação prescrita por Flick (2009). A Análise Qualitativa de Conteúdo, ou apenas Análise de Conteúdo, é uma técnica de coleta e codificação de dados que visa a criação de categorias de análise e codificação por referência (FLICK 2009 pg. 292)

O texto, nesse método, passa por um processo de análise, exploração e tratamento (BARDIN 1977 pg. 95). Assim, o texto foi previamente analisado, com a intenção de compreender a sua estrutura, visando relacionar a teoria empregada com o texto produzido. Dessa análise inicial, novas categorias de análise foram escalonadas partindo das grandes categoriais².

O tratamento do texto seguiu a lógica proposta por Bardin (pg. 103), sendo codificado usando as unidades de sentido, que contam com o nome de Referências, nesta obra. Assim, cada texto foi devidamente recortado e reconstruído em unidades referenciais. Excluindo-se as referências não pertinentes ao objeto, o texto foi classificado em 20 Categorias de Análise iniciais. Entre as Categorias de Análise Finais (Burocracia e Oficialidade) e as Categorias Iniciais, Cinco Grupos de Categorias Intermediárias agrupam os Temas, isto é, os núcleos de sentido (pg. 105) relevantes para o objeto de pesquisa.

² Bardin utiliza a terminologia Categorias Iniciais, Intermediárias e Finais, sendo as Finais as grandes áreas, que no escopo desta dissertação são representadas pela Oficialidade e pela Burocracia.

Usando a metodologia proposta por Bardin como base, a frequência foi excluída da análise final (assim como as referências documentais sem afirmações explícitas sobre o objeto), mantendo apenas a frequência geral dos Temas, como unidades de sentido agrupando as Categorias Iniciais de Análise.

Os dados foram coletados com o uso do *software* Nvivo 11, que permite a fácil categorização do texto, separando em referências e produzindo documentos separados com as categorias propostas, diminuindo o tempo de formatação do trabalho, sem automatizá-lo (CRESWELL 2014 pg. 162-4).

O período de coleta dos dados compreende o seguinte lapso temporal: do início da vigência da LAI, maio de 2012 até maio de 2015, período de lançamento dos últimos relatórios da CGU antes da transição para o Ministério da Transparência. Todas as agências reguladoras vigentes na época foram analisadas, exceto a ANCINE, que teve apenas uma entrada na época que não foi localizada. Essa ausência não fere o universo pesquisado, de 173 fontes, compreendendo as seguintes agências Reguladoras: ANA, ANAC, ANATEL, ANEEL, ANP ANS, ANATAQ, ANTT e a ANVISA.

3.2 Categorias de Pesquisa.

As Categorias de Análise foram construídas partindo de dois grandes polos, a Oficialidade e a Burocracia. A CGU, no seu papel de Corregedoria, tem a função de “promover o aperfeiçoamento e a transparência da gestão pública(...)” (CGU 2017), sendo o órgão responsável pelo julgamento dos recursos negados de acesso à informação pública no âmbito dos órgãos federais. Assim, ao decidir sobre a negativa, a CGU utiliza essas duas ferramentas de produção da realidade oficial, tanto na instrumentalidade burocrática (WEBER

2012b pg 617) quanto na Oficialidade procedimental (BOURDIEU 2012 pg 97).

Julgar o mérito das decisões administrativas é dizer qual dos pontos de vista dos atores é o ponto de vista da Administração Pública, em sua busca pelo Interesse Público. Porém, comosustentado neste texto, o Interesse Público, dividido em Primário e Secundário (ALESSI 1958), se confunde, no jogo do campo que se produz como um reflexo das ações tidas como legítimas dos atores.

A Oficialidade e a Burocracia formam o duplo pilar que se manifesta como a transcendência que une todos os atores, no Regime Jurídico Administrativo. O agir correto, orientado pelo campo, se manifesta na burocracia enquanto a Oficialidade é o ponto de vista impessoal dos agentes. O capital simbólico da CGU, ao analisar os julgamentos, é inerente ao processo burocrático de legitimidade no Campo Burocrático, um ciclo de consagrações (BOURDIEU 2001 pg. 24), no qual a confiança no sistema é derivada da aceitação impessoal das regras tidas como legítimas, que orientam as Competências específicas dos atores, impessoalmente investidos (BOURDIEU 2012 pg 92)³, na produção da realidade social burocrática. Assim, a CGU é dotada da capacidade de dizer o que é oficial, isto é, dizer qual ponto de vista é o universal impessoal universalizado (BOURDIEU 2015 pg. 155).

Entre o dizer a Oficialidade do Interesse Público e a garantia dos procedimentos burocráticos, a pesquisa constatou vinte Categorias de Análise que foram usadas para referenciar o texto. Estas categorias

³ Este "(...)superego constituído pelo conjunto dos alter ago tendo em comum o mesmo superego." (BOURDIEU 2012 pg. 92) é a própria transcendência que constituí a crença na transcendentalidade da impessoalidade. Como identificado no Capítulo Dois, existe uma Teodicéia Secular que aponta a Burocracia impessoal como algo acima das vontades particulares, uma reificação dos procedimentos tidos como legítimos, que partem do coletivo, no caso da leitura desta dissertação do Campo, e permeiam as ações dos atores, que incorporaram estas premissas pelo Habitus e pela aceitação do comportamento Dóxico. Este "superego" reificado garante o funcionamento interno do campo ao tornar o público, que não é particular, em universal, logo limitante dos particulares em sua particularidade (pg. 91).

serão analisadas a seguir, usando as referências conforme o formato acima discriminado, relacionando a incidência dos temas dentro do universo do objeto de pesquisa e da teoria desenvolvida nos dois primeiros capítulos.

A escolha das Categorias Iniciais resultou de uma análise direta do texto, durante a fase exploratória, utilizando a ferramenta NVIVO 11, partindo da própria estrutura dos recursos. Essa estrutura prévia foi analisando com a ótica desenvolvida nos dois primeiros capítulos, culminando em um refinamento conceitual dos temas apresentados.

As categorias intermediárias foram tratadas como grandes agrupamentos teóricos, tendo como base principalmente o segundo capítulo, partindo dos principais temas desenvolvidos sobre a natureza da Burocracia e da Oficialidade no mundo das práticas burocráticas e jurídicas, seguindo, com algumas pequenas adequações semânticas, os subtítulos do segundo capítulo.

Assim, o produto final das categorias visa oferecer uma compreensão sistemática do fenômeno dóxico, no Campo Burocrático na sua premissa de organizador da realidade oficial do Estado, e como estas facetas do trabalho interpretativo da CGU produzem a visão oficial do Interesse Público Primário.

Tabela 1: Categorias e Referências

Categoria Inicial	Identificação	Categoria Intermediária	Categoria Final
Práticas Não Burocráticas	M	Mediação	Oficialidade
Análises Negativas da Administração Pública	O	Análises Positivas e Negativas da	
Análises Positivas da Administração Pública	N	Administração Pública.	

Interpretação conforme o Interesse Público Secundário	L	Interpretação do Interesse Público Primário e Secundário do Estado.	Burocracia
Publicidade	P		
Privacidade	Q		
Externa ao Decreto	A	Sigilo	
Sigilo conforme a LAI	I		
Sigilo Arbitrário	J		
Inexistência de Informação	B	Jurisprudência	
Inovação no Pedido	D		
Pedido Já Analisado	H		
Informação Possível Fornecida / Presunção de Veracidade.	C	Fé Pública	
Não houve negativa de acesso à informação	F		
Não é um pedido de informação	E		
Generalidade	R	Razoabilidade	
Desproporcional/Desarrazoado	S		
Outro Órgão ou Serviços Adicionais	T		
Pedido Confuso	G		
Legalidade	U		
		Inobservância Legal.	

Autor: Maiqui Cardoso Ferreira, utilizando os Dados da Pesquisa. Ano: 2018.

3.3 Oficialidade como Categoria de Pesquisa

A Oficialidade como Categoria de Pesquisa comporta a ideia da administração pública como produtora da realidade social, por intermédio do metacapital administrativo (BOURDIEU 1994 pg. 4) capaz de legitimar todos os outros tipos de capitais que interagem com o mecanismo burocrático. No sistema jurídico brasileiro, as Agências Reguladoras possuem a capacidade de produzir essa legitimidade, ao regularem determinados aspectos do mercado, gerando um ciclo de consagração entre os reguladores e os regulados, assim como une as dinâmicas de poder dentro do Campo e os atores sociais, incorporados pelo Habitus⁴.

Assim, os critérios da Oficialidade estão baseados nas seguintes Categorias Primárias: Negativas; Positivas; Interpretação Conforme o Interesse Público Secundário; Mediação; Privacidade; Publicidade. Cada uma destas características apresenta uma visão diferente da Oficialidade, conforme a seguir analisado.

3.3.1 Análises Positivas e Negativas da Administração Pública.

Sendo o acesso ao Campo determinado e determinante do Habitus, uma das consequências dessa premissa é o aceite tácito, dóxico, das regras implícitas do jogo, na busca pela Illusio. O Campo, por intermédio daqueles com capital suficiente para ditar a realidade relacional, seleciona por meio da "(...)legitimação oriunda do Estado como Árbitro dos conflitos entre capitais em disputa" (WACQUANT 2005 pg. 173) os pontos de vista tidos como oficiais.

⁴ Este ciclo de consagrações se dá pela conjunção das premissas observadas na parte teórica, nos primeiros dois capítulos da dissertação: a Agência Reguladora, em nome do Interesse Público, demonstrando um desapego pelo objeto regulado, o mercado (BOURDIEU 2016 pg. 150-2). Internamente, o Campo está em luta pelo domínio taxonômico do ponto de vista Oficial (BOURDIEU 2012 pg. 60-1; 70), que conserva a sua integridade pelo Habitus (pg. 100-1). Este ciclo, de legitimação pela submissão, desinteresse pelo objeto e posterior luta interna pelo domínio do Oficial constituiu o cerne das disposições e interações entre os diversos agentes, tanto reguladores quando regulados.

Sendo a Administração Pública a estrutura fiduciária dos depósitos de legitimidade oficiais (BOURDIEU 2012 pg. 171), ela tem o poder oriundo do domínio taxonômico das coisas tidas como legítimas, através do direito (BOURDIEU 1991 pg. 244; BOURDIEU 2012 pg 87; WEBER 2012a pg. 13-5).

Nesse prisma, as análises positivas e negativas da CGU moldam o ponto de vista oficial dos conflitos de interesse entre o cidadão e a administração pública. Sendo o Interesse Primário do Estado a concretização do Bem Comum, definidos de forma estruturante e estruturada pelo entendimento entre os atores legitimados.

Assim, condizente com a análise desenvolvida nos capítulos anteriores, a categoria se apresenta dentro das referências determinantes derivadas dos recursos simbólicos definidos pela Competência da CGU, como será possível observar com a análise apresentada na figura das Categorias Iniciais: Análises Positivas da Administração Pública (O) e Análises Negativas da Administração Pública (N).

3.3.1.1 O Habitus e a Prática Burocrática.

A comunicação utilizada para expressar desaprovação, pela CGU, pode ser definida como técnica, isto é, utiliza um linguajar claro e objetivo, dentro do formalismo esperado pela Administração Pública. Passagens como “(...)está Controladoria recomenda ao recorrido que reavalie seus processos de trabalho(...)” (N3), “Após o exame dos argumentos das partes e das legislações pertinentes ao caso concreto, verificamos que razão - em parte - assiste ao recorrente.” (N4), “(...) é dever do órgão promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral (...)” (N6).

As expressões, quando usadas com essa intenção, invocam um sentido burocrático, de distanciamento e formalidade, o que encontra consonância com a ideia de desinteresse (BOURDIEU 2016 pg. 150), ou seja, não existe um “lucro” para a CGU ao reprovar a conduta: ela está revestida pela impessoalidade, ainda que a pontualidade dos posicionamentos tenha a função de reforçar paradigmas dentro do Campo, na forma de “chamados à ordem”, deontológico e transcendentais (pg. 116-7). Também é interessante notar que o uso de princípios é recorrente. Passagens como a N10 demonstram uma preocupação, válida dentro da sistemática administrativista, de fundamentar legalmente os posicionamentos negativos. Porém, os princípios são construídos dentro da lógica do “legislador artista” (BOURDIEU 2012 pg. 93), que se produz intérprete dos princípios ao invocá-los de forma metafísica, dotando o princípio de um conteúdo, conforme a interpretação do agente.

“Ao optar por manifestar-se como fez, mesmo possuindo a informação solicitada em tempo de sua resposta inicial, a ANATEL não se atentou ao art. 7º, II da Lei nº 12.527/2011, que garante ao cidadão o direito de obter “informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos” (N10).

Esse cuidado com a formalidade, no entanto, não necessariamente demonstra um cuidado com os princípios da lei. Analisando a DRLAI, em seu Artigo 65, I “recusar-se a fornecer informação requerida nos termos deste Decreto, retardar deliberadamente o seu fornecimento ou fornecê-la intencionalmente de forma incorreta, incompleta ou imprecisa”, é questionável se a aparente formalidade é acompanhada pela necessária determinação sobre a ocorrência do ato ilícito, pois “não se atentar” não está em consonância com o Interesse Público Primário, já que o acesso à

informação é um dos pilares do controle social da Administração Pública (BENTO 2015 pg. 65; OHWEILER 2016 pg. 38).

É visível notar que, diferente da abordagem utilizada nas Análises Negativas, as Análises Positivas são marcadas pela informalidade derivada da aproximação dos atores do Campo Burocrático que compartilham o mesmo Habitus e dominam o mesmo conhecimento técnico. Já que o conjunto de atores no campo burocrático agem pelo círculo de legitimações (WACQUANT 2005 pg. 67), cada um tem o interesse na integridade do Campo, na manutenção da transcendentalidade impessoal do domínio burocrático (HERFELD 1998 pg 115).

Assim, considerações como “Por derradeiro, vale dizer que o exposto no parágrafo anterior constitui-se um “plus” ao pleito original, pois o requerente não explicitou em seu pedido a consulta aos processos licitatórios”, (O4) “ Destaca-se que a Agência demonstrou durante essa instrução estar aprimorando os seus processos de trabalho(...) (O10)”, “(...) a ANAC identifica as necessidades informacionais e avalia o uso das informações de forma discricionária, de forma a aperfeiçoar o fluxo de suas informações de forma mais eficiente possível para a tomada de decisões.” (O17) e “Pelo contrário, dadas às características do pedido, a Agência Reguladora ainda disponibilizou os normativos que a vetorizaram para a busca na melhoria de sua gestão documental.” (O18) denotam uma compreensão dóxica das regras implícitas do Jogo (BOURDIEU 2016 pg 144).

O volume expressivo das referências dessa categoria, um fato esperado pelos motivos supracitados, corrobora a interpretação do papel do Habitus compartilhado⁵. Essa proximidade facilita a

⁵ Neste ponto é importante compreender que, para Wacquant (2013), a compreensão da natureza ontológica das classes em Bourdieu se dá pela ideia de que a classe é “(...) *made and unmade in social life through the inculcation of shared schemata of perception and appreciation and their contested deployment to draw, patrol, or challenge social boundaries.*” (pg. 8) (...feita e desfeita no mundo social através da inoculação dos esquemas de percepção compartilhados e da apreciação e dos conflitos implementados para traçar, patrulhar ou

construção do Oficial, partindo do ponto de vista da administração pública como manifestação do Interesse Público Secundário. Portanto, passagens como “A resposta fornecida pela autoridade máxima da ANATEL é bastante explícita ao tentar elucidar a questão, conforme copiado abaixo” (O22), “Após o fornecimento da resposta acima transcrita, não restam dúvidas de a ANATEL respondeu de forma bastante clara e objetiva à demanda do solicitante” (O23), “ Da leitura do relatório, depreende-se que a indagação inicialmente feita pelo recorrente foi respondida (ver documentos anexados ao processo) pela Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL).” (O35), “Observa-se, por parte da agência demandada, nítido esforço em prestar os esclarecimentos cabíveis ao cidadão. E ao prestar tais informações, mesmo não sendo elas aquilo o que esperava o cidadão(...)” (O44).

3.3.2 Interpretação do Interesse Público Primário e Secundário.

O atrito entre o Interesse Público Primário e o Secundário permeia as disposições de legitimação do Campo Burocrático. A Oficialidade, como o dizer Oficial e impessoal, é a interpretação instrumental do Interesse Público. Sendo o Estado o depósito simbólico das interpretações oficiais das formas sociais (BOURDIEU 2012 pg. 286), ele se apresenta como um instrumento de consolidação dos pressupostos para a ação estruturada e estruturante dos atores sociais: um ponto de orientação institucional arbitrado pelos atores, derivado das competências simbolicamente incorporadas⁶.

Partindo da análise do Estado como lugar do Oficial, três categorias iniciais comportam a interpretação do Interesse Público:

contestar os limites sociais – tradução livre).

⁶ O desinteressae pela univesalização jurídica (BOURDIEU 2012 pg. 282) apresenta o intérprete da lei como impessoal: ele diz a lei, não a sua própria vontade, capitalizando o investimento pessoal no Campo (BOURDIEU 2016 pg. 139). Dizer o oficial é tanto um comprometimento com o Campo quanto o próprio benefício oriundo do Capital acumulado.

as interpretações discricionárias da LAI, visando reforçar o Campo Administrativo (L); as interpretações sobre a Privacidade (P); as interpretações sobre a Publicidade (Q).

3.3.2.1 Razão Estatal como Interesse Público.

O Campo como espaço de conflito entre os atores (BOURDIEU 2001 pg. 88) enfatiza a existência do Habitus como “possibilidades e impossibilidades” (BOURDIEU 2015 pg. 201). Assim, a Oficialidade define o Interesse Público e a interpretação produzida pelo Campo Burocrático e pelo Campo Jurídico definem quais interesses públicos secundários são legítimos no interesse primário (ALESSI 1958 pg. 179).

Nessa perspectiva, a CGU, ao interpretar a LAI, utiliza um formalismo técnico-racional que, efetivamente, impede a discussão sobre a natureza do processo dialético informacional, ou seja, a CGU apresenta as interpretações consolidando o seu posicionamento como dispensador do capital informacional, “O Estado se outorga um controle, pela totalização do mundo social, que os agentes sociais não possuem” (BOURDIEU 2012 pg. 286). Diversas referências constituem verdadeiros comandos da CGU, de como a Lei se apresenta como uma força no mundo social:

“Ou seja, o cidadão utiliza-se de dois canais distintos para apresentar a mesma demanda, gerando retrabalho e consumindo os recursos humanos da Administração desnecessariamente. Frise-se que o ora recorrente já foi advertido, por meio de Ofício do Secretário-Executivo da Controladoria-Geral da União, a não propor pedidos abusivos de informação, em especial aqueles repetitivos, conforme se pode observar do trecho abaixo(...). Cabe ressaltar que a CGU contatou o cidadão em 09 de junho de 2014 por meio de ofício, com o intuito, dentre outros, de informá-lo de que esta Controladoria tratou da matéria - objeto de diversos pedidos e manifestações de ouvidoria no âmbito da CGU, da ANEEL e do MME - de forma exaustiva. Além disso, recomendou-se ao requerente que: se abstenha de propor pedidos abusivos de informação, a exemplo dos pedidos aqui analisados,

que - seja pela sua quantidade, pelo seu caráter repetitivo ou sistemático - causem transtorno ao bom funcionamento das instâncias recursais e judicativas criadas pela LAI, acarretando prejuízo ao direito de acesso de outros cidadãos à obtenção da justiça em sede de direito à informação” (L31).

Essa premissa, na prática, permite que a CGU controle o fluxo de informações em nome do Interesse Público dizendo, de fato, o que a LAI permite ou não. Podem ser apontadas referências como “Mencione-se que o questionamento assinalado no item 4 é revestido de certo relativismo. Ao reivindicar justificativa detalhada sobre todas as respostas aos itens anteriores (...) o interessado pressupõe uma negativa de acesso (...)” (L22); “Não cabe à CGU adentrar no mérito da resposta no presente momento, uma vez que o cidadão não se insurgiu quanto à qualidade e à suficiência da mesma, mas, sim, quanto ao atraso na entrega da informação.” (L23); “(...) não cabe a esta CGU, como órgão recursal da Lei de Acesso à Informação, entrar no mérito relativo à existência ou não de prazo legal para a análise de documentação (...) tampouco determinar que tal análise seja feita em prazo mais reduzido” (L35).

Como ensina Bento (2015), “O art. 7º, I da LAI garante ainda ao cidadão o direito de receber orientação sobre os procedimentos (...). O dever de orientar resulta, portanto, de um princípio de informalismo em favor do solicitante” (pg. 162). Não é razoável a interpretação da CGU que reforça a burocracia da LAI e do DLAI, casando obstruções ao acesso à informação e não balizem o Interesse Público Secundário ao Primário. O Campo é um espaço para os atores do Campo e não para a sociedade como um todo. Tal premissa dificulta a interpretação da CGU, já que ela não observa as dinâmicas sociais do ponto de vista do cidadão, sendo necessário um constante policiamento das decisões interpretativas de cunho dóxico⁷ para escapar de interpretações baseadas na incompreensão e desconfiança como

⁷ A crítica proposta por Wacquant (2004) pode ser utilizada, *mutatis mutandis*, para compreender este

“O autor do presente recurso, no entanto, demonstra possuir capacidade suficiente para entender os trâmites das leis e instrumentos normativos. Mesmo assim, não é a primeira vez que se utiliza do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) de forma inadequada, no intuito de apresentar denúncias e reclamações. O texto do presente recurso destaca-se pelo uso de expressões e vocabulários que, a depender da interpretação, pode ser considerado sem a urbanidade condizente ao processo administrativo. Recomenda-se que o cidadão utilize o e-SIC de forma correta e sem o uso de expressões que podem ser compreendidas como ofensivas aos agentes públicos.”(L15).

A CGU, ao analisar a Publicidade, constrói um entendimento sobre a natureza prática do princípio, na percepção institucional, como é possível observar nas seguinte referências: “O alcance do princípio constitucional da publicidade, portanto, deve ser interpretado para além da noção de assegurar os efeitos externos dos atos administrativos, mas também de forma a garantir que o cidadão possa conhecer e controlar a legalidade dos mesmos” (Q5) e “(...)a Lei 12.527/2011 visa garantir ao cidadão o direito fundamental de acesso a informações de forma clara, objetiva e transparente; sendo a divulgação a regra e o sigilo a exceção.”(Q6).

Assim, é possível compreender esse posicionamento pelo princípio da Máxima Divulgação, que coloca a informação pública como pertencente aos cidadãos (BENTO 2015 pg. 91), promovendo o uso da Razão Pública para a devida avaliação da administração pública. Considerando a institucionalização e a racionalização dos procedimentos uma forma de dominação estrutural do Campo Burocrático, pois o estado abstrai processos sociais e universaliza de forma abstrata as premissas (BOURDIEU 2012 pg. 302), a referência Q46 demonstra a luta pelo domínio da aplicabilidade da Máxima Divulgação:

fenômeno : “Critical thought must, with zeal and rigor, take apart the false commonplaces, reveal the subterfuges, unmask the lies, and point out the logical and practical contradictions of the discourse (...)” (pg. 5) (O Pensamento Crítico deve, com zelo e rigor, desmontar os lugares-comuns falsos, revelar os subterfúgios, desmascarar as mentiras e apontar as contradições lógicas e práticas do discurso(...)) - tradução livre).

“Há de se ponderar que esta Controladoria tem se pautado, em suas decisões, pela publicidade como regra, padrão que remete ao Princípio da Máxima Divulgação “implica que a abrangência do direito à informação deve ser ampla no tocante ao espectro de informações e órgãos envolvidos, bem como quanto aos indivíduos que podem reivindicar este direito”. (MENDEL, 2009, p. 32). Dessa forma, na interpretação dos precedentes acima arrolados, deve-se levar em consideração que, nas perdas do objeto de recursos em que o pedido inicial trazia em seu bojo solicitação de acesso a avaliação de desempenho de servidores públicos, a informação apenas fora concedida após o emprego de esforços de negociação desta Controladoria, no sentido de convencer a instituição pública a disponibilizá-la, o que reforça o entendimento de que tais informações estão sob a égide do princípio da publicidade.”

Essa análise abstrata da natureza da Publicidade entra em contraste com a Privacidade como princípio, que é invocada como ferramenta de restrição ao acesso à informação pública, como é aferível das seguintes referências: “Muito embora a exposição do número do CPF tenha se dado em razão da apreciação de um pedido de acesso à informação, é evidente ter sido desvirtuada a finalidade do pedido ora em análise (...)” (P4) e “(...)verificamos que o Estado tem o dever de proteger a informação pessoal de terceiros, apesar dos pedidos se referirem a funcionários públicos.” (P15).

A discussão sobre relativização da Publicidade em conflito com a Privacidade pode ser evidenciada pela referência P18, ao dividir os interesses dos atores sociais e construir um entendimento baseado no Interesse Público interpretado:

“A ordem econômica e o direito dos consumidores não devem se relacionar com sobreposição e submissão, mas sim em busca de um equilíbrio que gere efeitos positivos para a sociedade como um todo, sem submissão de interesses de consumidores ou empresários. O princípio da publicidade não possui aplicação irrestrita. Norberto Bobbio lecionava que apenas os direitos de não ser escravizado e de

não ser torturado são absolutos, sendo que os demais concorrem entre si e em certas ocasiões fazem concessões.”

Assim, a CGU se coloca como intérprete da aplicabilidade da Publicidade, ainda que a interpretação denote uma abstração procedimental, sem parâmetros objetivos, escondendo a luta interna pelo domínio taxonômico inerente ao Campo, em consonância com as outras observações desta pesquisa.

3.3.3 Mediação.

A Mediação (M) como categoria de pesquisa é analisada do ponto de vista do papel do Habitus como ferramenta de unificação das percepções do Campo (BOURDIEU 2015 pg. 201) e da própria capacidade do Estado de unificar os pontos de vista (BOURDIEU 2012 pg. 302).

Por conseguinte, a Mediação como categoria apresenta a característica de utilizar o depósito de legitimidade do Administrador Público como premissa para a distribuição de Capital entre os mediados. Assim, tomando o conceito de Mediação proposto por Vezzulla (1994), ainda que a mediação tenha um caráter privado nesta obra, sendo o foco do processo a mediação para encontrar uma solução, e não a condução que é possível observar pelas referências posteriores⁸.

3.3.3.1 O Estado como Ponto de Vista Instrumental.

A CGU utiliza um padrão para tecer a narrativa da mediação: “solicitar esclarecimentos adicionais”. Ainda que a doutrina (BENTO 2015 pg. 164) enfatiza este aspecto ao dizer que a Administração Pública

⁸ A presente pesquisa não tem a intenção de questionar a taxonomia apresentada pela CGU, ao escolher o instituto da Mediação para descrever os seus esforços, apenas analisar se, de fato, o conceito é aplicável dentro da categoria analisada.

deve manter um canal aberto com o cidadão para evitar burocracias desnecessárias, na prática tal instrumento é utilizado para abrir um diálogo com os outros atores da Administração Pública, como extraído das referências: “Ao se confrontar os argumentos do cidadão com os argumentos da autarquia, em especial aqueles prestados com riqueza de detalhes no Ofício160/2012/SUE-ANATEL” (M5), “O documento enviado apresenta informações detalhadas, precisas, objetivas e concretas sobre os procedimentos da agência (...)” (M16) e “(...)a CGU entrou em contato com a ANEEL para obter cópia do documento que supostamente concede ao requerente legitimidade para acessar uma fiscalização em curso.” (M17).

Em consonância com as demais Categorias, a CGU demonstra uma informalidade nos procedimentos, derivada da percepção conjunta do Habitus, mascarada pelo dizer Oficial do Interesse Público “(..) a fim de melhor atender à demanda do cidadão” (M18). Sendo a Mediação um processo envolvendo todas as partes, é questionável uma mediação envolvendo o diálogo entre os atores do mesmo Campo, visando reforçar as premissas do Habitus⁹.

Uma consequência da Mediação é a extinção do processo por perda de objeto, criando a ilusão de eficiência nos procedimentos, pois a informação, definida como possível pela CGU, foi entregue, como é o caso da seguinte referência:

“Assim, houve prejuízo ao presente recurso, com fundamento no artigo 52 da Lei nº 9.784/1999: “Art. 52. O órgão competente poderá declarar extinto o 211 CGU Controladoria-Geral da União OGU - Ouvidoria-Geral da União Coordenação-Geral de Recursos de Acesso à Informação processo quando exaurida sua finalidade ou o objeto da decisão se tornar impossível, inútil ou prejudicado por fato superveniente”. (M15).

⁹ A CGU adotou a mediação como prática institucional, como é possível extrair do texto “(...)a CGU vem garantindo que os cidadãos tenham máximo acesso às informações produzidas pelos órgãos e entidades do Governo Federal.” (CGU 2017).

Tal posicionamento é controverso, considerando que a própria LAI determina, em seu Art. 32 que

“Constituem condutas ilícitas que ensejam responsabilidade do agente público ou militar (...) I - recusar-se a fornecer informação requerida nos termos desta Lei, retardar deliberadamente o seu fornecimento ou fornecê-la intencionalmente de forma incorreta, incompleta ou imprecisa”.

Portanto, considerando que o Interesse Público é um poder-dever oriundo da própria premissa legitimante da Administração Pública, como bem salienta Filho (2016), “É inquestionável o dever da Administração Pública de promover apuração quanto a quaisquer irregularidades cuja ocorrência seja a elas comunicada ou de que venham a tomar ciência de ofício.” (pg. 913). Considerando a segurança e a estabilidade da ação institucional (GEHLEN 1993 pg. 90), para além da premissa estruturante e estruturada dos agentes do Campo, a premissa da *Accountability*, dentro do regime jurídico administrativo, é incompatível com a pretensão de uma Oficialidade que se produz um reflexo do Interesse Público Secundário, institucional e dóxico.

A Mediação assim se apresenta tanto como uma ferramenta de concentração de capital pela CGU, pois a Controladoria parte da premissa que está realizando a vontade do cidadão, visto como uma coletividade (ainda que o pedido tenha uma natureza individual) e, dotada desta legitimidade, negocia em nome do cidadão, consolidando o seu espaço no Campo Burocrático, se posicionando não apenas como um administrador do Interesse Público Primário mas verdadeiros intérpretes capazes de produzir a realidade social estruturante (BOURDIEU 2012 pg 327).

3.4 Burocracia como Categoria de Pesquisa.

A Burocracia, como Doxa Transcendental, se justifica pela sua própria razão de existência (BOURDIEU 2012 pg. 319) e se perpetua

pela reprodução da alquímica simbólica da impessoalidade, ainda que na prática a situação se apresente invertida: a função se confunde com o funcionário (BOURDIEU 2012 pg. 429).

Utilizar a Burocracia como Categoria de Pesquisa envolve retomar as considerações sobre a natureza impessoal da função pública como um tipo de dominação legítima, racionalizada pela técnica, mas que não se apresenta na sua forma pura, sendo acompanhada de outros tipos pessoais de dominação (WEBER 2015 pg. 544).

Assim, podemos trazer categorias como o Sigilo, que invocam o poder da Razão de Estado, a Jurisprudência que é a própria história das lutas no Campo Jurídico e Burocrático, pois os juristas manipulam o sentido simbólico do poder, transmutando a natureza das coisas sem muda-las na sua essência¹⁰ (BOURDIEU 1989 pg. 219, BOURDIEU 2012 pg. 416-7), a Fé Pública que inscreve na história institucional o Estado como continuação da Religião Civil e a Burocracia como reforço da Teodicéia (BOURDIEU 2012 pg. 453; HERFELDZ 1998) e por último o reforço burocrático instrumental pela Razoabilidade dos pedidos.

Todas essas premissas separam a Burocracia, como Regime Jurídico Impessoal e Transcendental, da Oficialidade, pois na segunda o dizer oficial produz a realidade social pela interpretação que produz bens jurídicos simbólicos, enquanto na primeira pela própria essência do Interesse Público Secundário transmutado em Primário Já na primeira, o Regime Jurídico Administrativo se projeta como uma dominação real e simbólica, institucional, alienada, ligada ao próprio funcionamento do Estado moderno, como uma condição objetiva estruturada, uma vontade superior, autônoma, que orienta a ação racional técnica-legal dos operadores jurídicos e burocráticos: a competência instituída pela Vontade Estatal é “um conceito jurídico

¹⁰ É o mesmo princípio já apresentado na obra de Ross (2004), que é a capacidade de transformar as coisas em Tû-Tû pelo decreto, uma forma de transmutação simbólica típica da atividade burocrática e jurídica.

e ao mesmo tempo um conceito técnico: a competência é o direito de exercer uma competência técnica em uma certa alçada.” (BOURDIEU 2012 pg. 419), assim se apresentando tanto como uma posição no campo quanto uma legitimidade na sociedade estruturada pela realidade estatal.

3.4.1 Sigilo.

Partindo do princípio da Máxima Divulgação, que é reconhecido em sua amplitude teórica e abstrata pela CGU, conforme a categoria 3.3.2, a DLAI é explícita em seu Art. 5º, §2

“Não se sujeitam ao disposto neste Decreto as informações relativas à atividade empresarial de pessoas físicas ou jurídicas de direito privado obtidas pelo Banco Central do Brasil, pelas agências reguladoras ou por outros órgãos ou entidades no exercício de atividade de controle, regulação e supervisão da atividade econômica cuja divulgação possa representar vantagem competitiva a outros agentes econômicos”.

Nessa discussão, cabe salientar que para Bento (2015) o conflito de normas deve sempre zelar pela supremacia da Máxima Divulgação (pg. 96-7). Assim, considerando a Lei Modelo de Acesso à Informação da Organização dos Estados Americanos, em seu Art. 4º, “em caso de qualquer inconsistência, esta Lei prevalecerá sobre qualquer outra lei” (pg. 97).

Partindo da crítica ao Art. 5º, §2 da Lei, em consonância com as demais previsões de sigilo oriundas do rol taxativo do Art. 25 da DLAI, a seguinte categoria intermediária visa compreender como a CGU interpreta o Interesse Público na figura da Razão de Estado e do Sigilo, como caso exceção à regra da Publicidade.

3.4.1.1 A Racionalização do Interesse Coletivo.

A CGU reconhece amplamente o Art. 5º, §2 do DLAI, como é possível aferir da seguinte referência.

“Houve ainda, em defesa da negativa ao acesso à informação requerida pelo cidadão, a citação de decisão proferida pelo Excelentíssimo Senhor Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União, para um caso homólogo o seguinte: “os testes científicos apresentados para o registro de um medicamento são de cunho privado, de propriedade da empresa que pleiteia o seu registro, e a ANVISA mera depositária dessa informação, portanto essas informações são protegidas pelo sigilo comercial e industrial, decide pelo indeferimento do Recurso”. (A27)

A ideia de uma “mera depositária”, considerando que os testes são oriundos da própria regulamentação e do poder discricionário¹¹, escapa da própria premissa da atividade burocrática estatal, que é o controle, como proposto nesta dissertação. O sigilo comercial e técnico, ainda que possa ser sustentado pela existência de uma concorrência na atividade comercial, não existe como uma premissa única, considerando que o parecer técnico-burocrático tem uma finalidade pública, no exercício do poder discricionário que produz o capital simbólico da legitimidade (BOURDIEU 2012 pg 405), como é possível extrair desta referência.

“No pedido de acesso NUP 25820.000707/2012-35, a CGU acolheu o argumento exposto pela Agência segundo o qual testes científicos apresentados para o registro de um novo medicamento são de cunho privado, de propriedade da empresa que pleiteia o seu registro. Esse mesmo caso chegou à Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI) pela via recursal, ocasião em que foi negado o acesso aos testes pré-clínicos e clínicos, conforme decisão 0005/2013, em 25 de janeiro de 2013. No mesmo sentido, vale citar também o pedido de acesso nº 25820.001178/2012-97. “(A24)

¹¹ A RDC 40/2014 da ANVISA dispõe que “Art. 7º Para efeito do disposto neste Regulamento, existindo legislação ou guias específicos, estes deverão ser atendidos e as respectivas provas deverão ser apresentadas. Parágrafo único. A Anvisa poderá requerer, a seu critério e mediante justificativa técnica, testes e documentos que deverão ser apresentados nos casos não previstos nesta Resolução, ou que não satisfaçam a algum dos quesitos especificados.”, logo a ideia de “mera depositária” dos testes clínicos não é sustentável, no exercício do poder discricionário.

Esse atrito entre os interesses privados que se encontram no interesse público demonstra a natureza consagratória da burocracia: ela é capaz de oferecer soluções para as situações difíceis, na qualidade de interpretes do universal, ao se submeterem ao processo universalizador (BOURDIEU 2012 pg. 433). Consagrar, neste aspecto, é sacar o capital do banco simbólico e investi-lo, de forma despreocupada (BOURDIEU 2015 pg 24), colocando a interpretação da norma acima da dicotomia regulado e regulador, como é possível extrair desta referência

“Tal dicotomia apresenta-se de modo bastante claro na redação do §2º do art. 5º do Decreto 7.724/2012, que trata da relação entre regulado e regulador: § 2o Não se sujeitam ao disposto neste Decreto as informações relativas à atividade empresarial de pessoas físicas ou jurídicas de direito privado obtidas pelo Banco Central do Brasil, pelas agências reguladoras ou por outros órgãos ou entidades no exercício de atividade de controle, regulação e supervisão da atividade econômica cuja divulgação possa representar vantagem competitiva a outros agentes econômicos.”(A7).

O interesse no jogo é a própria justificativa da função: “(...) o pensamento do pensador funcionário é atravessado inteiramente pela representação oficial do oficial” (BOURDIEU 2016 pg. 95), pois a vontade do burocrata se confunde com a vontade do Estado e o seu aparente desinteresse pela ação estatal esconde o interesse na posição (pg. 139). O constante jogo entre regulados, tanto no Campo Burocrático quanto nos Campos regulados, se dá pela circularidade consagratória pela submissão ao Universal, partilhando do meta-capital gerado, colocando o sigilo externo como uma ferramenta de transmutação burocrática dos interesses privados em públicos, derivados do lucro da subordinação (pg 154).

Sendo o jogo uma luta entre os atores, para além de burocratizar as posições inerentes ao Campo, o sentido coletivo da taxonomia transcendental e racional da norma se faz presente na hierarquia burocrática da dominação racional-legal: ela é baseada no

conhecimento, do “segredo oficial” (WEBER 2012a pgs. 143 e 147), que é tanto um segredo por ser técnico e pertencer aos profissionais iniciando quanto também é o oficial, pois é racional e universal (pg. 145).

Nesse prisma, o domínio externo, representado pelo jogo, se dá pela afirmação do procedimento tido como ideal, em sintonia com a ordem transcendental e impessoal da burocracia. O contrário do particular sendo o público (BOURDIEU 2012 pg. 60) cria a condição legítima para o administrador público, competente para analisar o mérito dos atos administrativos, demonstrar esta verdade oficial entre os procedimentos particularizados e transformá-los em públicos, como é possível observar nesta referência.

“Nesse sentido, as avaliações de desempenho de servidores públicos são uma das formas de mensurar a eficácia, eficiência e a efetividade das atividades desenvolvidas pelo agente público enquanto representante do Estado. Representam, portanto, o resultado da atividade administrativa do poder público de atribuir valor ao trabalho desenvolvido, com vistas ao aprimoramento das rotinas administrativas internas, a fim de prestar serviços de maior qualidade à sociedade. Para fins de controle social, o acesso às avaliações de desempenho representaria a possibilidade de o cidadão avaliar em que medida a Administração Pública está empreendendo esforços para corrigir eventuais falhas laborais diagnosticadas por meio das referidas avaliações. Ademais, não há como se presumir que a divulgação de informações relativas ao exercício de função pública venha a prejudicar a intimidade, vida privada, a honra, a imagem de funcionários, ou que sua disponibilização trate de desrespeito à liberdade ou garantia individual, como argumenta a ANTAQ, pelo fato de ser apenas uma forma de mensuração do impacto do trabalho desenvolvido pelo servidor no cumprimento de sua missão institucional. Cabia à ANTAQ demonstrar concretamente que a divulgação dessas avaliações ocasionaria o dano alegado. Todavia, registre-se, novamente, que a CGU tentou obter junto à ANTAQ, sem sucesso, acesso ao modelo da avaliação de desempenho.” (11)

A Razão de Estado, que impõe o Sigilo, passa a ser um ato impessoal derivado da luta, pois ao demonstrar o desinteresse

alimentado pela competência, a CGU reforça o seu papel simbólico de reforçar tanto a versão do Interesse Público que melhor se enquadra no Interesse Público, como o seu papel hierárquico de promover a Impessoalidade por intermédio da luta no Campo Burocrático. Isso porque, colocando-se como mediadora, a CGU projeta o seu entendimento sobre o Interesse Público, oscilando entre os interesses privados, como é possível aferir desta referência.

“Cumpra registrar que o §3º do art. 7º da LAI não veda acesso aos documentos preparatórios à tomada de decisão, mas concede à Administração a faculdade de negar-lhes publicidade até o momento em que o respectivo ato decisório seja adotado. Trata-se de exceção temporária ao princípio da máxima divulgação das informações públicas, que tem como justificativa o fato de, em alguns casos, a divulgação de informações antes de concluído o processo ao qual elas se referem ter o condão de comprometer o processo como um todo. Por isso, a CGU questionou a recorrida sobre os prejuízos que a divulgação acarretaria no processo decisório, bem como acerca do ato decisório a partir do qual as informações estariam disponíveis.”

3.4.2 Jurisprudência.

A Jurisprudência como categoria de análise é a leitura do Doxa instrumental do Campo Burocrático. Assim, a interpretação “opera a historicização da norma, adaptando as fontes a circunstâncias novas” (BOURDIEU 1989 pg. 223), dentro das dinâmicas do Campo. Essa exploração da polissemia opera o domínio taxonômico que foi explorado nos capítulos anteriores. Assim, o caráter transcendental da Jurisprudência se dá na universalização dos procedimentos.

No enfoque desta pesquisa, as duas principais jurisprudências consolidadas nesta categoria são representadas pelas Súmulas 2 e a 5 da Comissão Mista de Reavaliação de Informações.

A Súmula 2 coloca a possibilidade de inovação recursal como um ato discricionário da Administração Pública:

“INOVAÇÃO EM FASE RECURSAL- É facultado ao órgão ou entidade demandado conhecer parcela do recurso que contenha matéria estranha: i) ao objeto do pedido inicial ou; ii) ao objeto do recurso que tiver sido conhecido por instância anterior - devendo o órgão ou entidade, sempre que não conheça a matéria estranha, indicar ao interessado a necessidade de formulação de novo pedido para apreciação da matéria pelas instâncias administrativas iniciais.”

A Súmula 5 versa sobre a inexistência de informação, ou seja, quando o órgão declara que não existe a informação requerida, sendo esta definição satisfativa.

“INEXISTÊNCIA DE INFORMAÇÃO - A declaração de inexistência de informação objeto de solicitação constitui resposta de natureza satisfativa; caso a instância recursal verifique a existência da informação ou a possibilidade de sua recuperação ou reconstituição, deverá solicitar a recuperação e a consolidação da informação ou reconstituição dos autos objeto de solicitação, sem prejuízo de eventuais medidas de apuração de responsabilidade no âmbito do órgão ou da entidade em que tenha se verificado sua eliminação irregular ou seu descaminho.”

Nesse sentido, para consolidar a jurisprudência, os pedidos que já foram analisados pela CMRI também encontram resistência na interpretação da CGU, pelo mesmo princípio hierárquico e dóxico que orienta a CGU a revisar e reforçar os paradigmas dos regulados.

3.4.2.1 Opinio Necessitatis como Doxa.

A inexistência da informação é interpretada pela CGU como satisfativa, considerando a Súmula 5. Assim, referências como “Com efeito, o problema prático é que não há no momento um “inventário” geral de informações ou documentos que a CGU possa consultar a fim de verificar se a informação de fato existe e se a ANATEL detém ou não a mesma.” (B4) denota uma posição de descontrole e a opção de não averiguar a possibilidade de uma conduta ilícita pelo administrador público, uma possível interpretação da Súmula 5. Na seara da Subsidiariedade (NETO 2016 pg. 165), a CGU deveria sempre

zelar pela decisão com o maior interesse público possível e não apenas encontrar consonância entre a análise burocrática consolidada e a possibilidade de revisão no caso concreto.

Sobre os pedidos já analisados pela CMRI, apenas três referências foram encontradas, sendo uma delas repetida em mais de um documento:

“Quanto ao segundo pedido, o recorrente já havia solicitado os testes de eficácia e segurança do medicamento em questão, conforme processo n. 25820.000707/2012-35. Em recente decisão da Comissão Mista de Reavaliação de Informações - CMRI, foi negado o acesso aos testes pré-clínicos e clínicos, conforme decisão 0005/2013, em 25 de janeiro do corrente ano. Dessa forma, há evidente sobreposição de pedidos entre o presente processo e aquele já submetido à CMRI.” (H1)

A CGU reforça a integridade nos processos burocráticos de forma impessoal e direta, sedimentando os entendimentos da CMRI sem questionamentos maiores, incorporando o pensamento dóxico inerente ao Campo, o que acaba barrando a possibilidade de inovação no Campo, na amostragem de referências trabalhadas.

A Inovação Recursal é um ponto contraditório no acesso à informação, já que é a Súmula 2, ao barrar a hipótese renegando tal decisão ao plano discricionário, entra em conflito com o Interesse Público Isso pois, como bem salienta Bento (2015), “o pedido de acesso à informação, ao ser manuseado por pessoas leigas, pode conter imprecisões na sua formulação. Considera-se uma boa prática de acesso à informação que o procedimento seja, tanto quanto possível, dialogado.” (pg. 164)

Essa consideração não foi encontrada nas referências trabalhadas, já que a CGU, diversas vezes, optou por encerrar o procedimento pela Inovação. Assim, podemos apontar referências como: “Quanto à alegação de que deseja saber o valor da multa aplicada à TIM, e não o total de multas aplicadas às empresas de

telefonía, também isto inova em relação ao pedido original (...)” (D5), “Em que pese a solicitação do recorrente de saber qual o funcionário da ANATEL que denegou o seu pedido inicial, entendemos que não é possível inovar nesta fase recursal”(D7), “(...)contudo, este reformou o seu pedido inicial solicitando ainda a identificação do servidor responsável pela denegação inicial.” (D6) e “(...)esclarece desejar não o nome da pessoa responsável pelas respostas apresentadas, mas o nome daquele servidor que deu entrada na informação “padronizada” por ele recebida (...)” (D12).

Desse modo, esses posicionamentos reforçam a burocracia, estruturante e estruturada do Interesse Público Secundário como se primário fosse criando obstáculos para o devido exercício do acesso à informação.

3.4.3 Fé Pública.

A Fé Pública é apresentada como Categoria na presença da transcendentalidade burocrática impessoal, que aliena o operador dos seus feitos e torna legítima a ação institucional, pois ela é uma manifestação da vontade institucional.

Sendo a gênese do Estado a condição necessária para a manutenção do imaginário social (BOURDIEU 2012 pg 454), a Fé Pública se produz como crença na finalidade deontológica da Burocracia como uma racionalidade impessoal (HERFELDZ 1988 pg. 10).

Trazendo a crítica de O’NARA (2002), a Fé Pública exige uma confiança nos instrumentos, não apenas uma confiança racional-legal na prática dóxica administrativa. Acreditar que um ato ou documento goza de um caráter transcendental pois a lei assim determina pode ser legal, mas não necessariamente é percebido como legítimo. Assim, as

categorias analisadas visam compreender como a CGU transmite a crença institucional na premissa impessoal da validade objetiva dos atos públicos, no seu caráter deontológico ordenador da sociedade.

As categoriais iniciais propostas incluem a premissa de que a informação prestada é toda a informação existente no órgão, a premissa de que o órgão não possui a informação e a premissa de que aquele pedido, de fato, não é um pedido de informação. Essas são uma interpretação derivada da compreensão da CGU sobre o pedido, visando o Interesse Público Primário em sua Interação com o Secundário.

3.4.3.1 A Teodicéia Burocrática Estruturante e Estruturada.

As referências trabalhadas nesta categoria apresentam o ponto de vista transcendental imposto pela CGU ao ordenamento social do próprio conceito de informação. Assim, quando a CGU atesta que aquele pedido não foi um pedido de informação, o próprio conceito de interpretação da LAI é interpretado no caso concreto. Referências como a F2 denotam este caráter limitante.

“Em síntese, não foi possível identificar no pedido de acesso realizado nenhuma informação - nos termos conceituais da Lei de Acesso à Informação- a ser entregue pela ANAC, para além dos esclarecimentos já prestados. Constata-se, assim, que não houve negativa de acesso à informação e, por isso, o recurso não pode ser conhecido” (F2)

A questão sobre a natureza da informação pública não passa pelo crítico dialético, tentando compreender o papel do cidadão na produção do conhecimento, gerando uma informação pública de qualidade, necessária para o bom desempenho do controle social da Administração Pública. O uso público da razão (KANT 2008, BOBBIO 2015, ARENDT 2014, MILL 2015) exige ferramentas possíveis para o bom exercício desta premissa, para além do mero pragmatismo técnico

e burocrático, tornando o conceito de informação parte do domínio estamental (WEBBER 2012a pg. 202), fruto do capital informacional (BOURDIEU 2016 pg 105).

Quando a CGU nega andamento ao pedido alegando que o canal usado não foi correto, considerando a própria existência da CGU como Corregedoria, ela quebra a confiança transcendental proposta: se de um lado a CGU, pela dominação racional-legal, exige uma postura de aceitação do Cidadão, por outro a CGU se retira das próprias regras do jogo, deixando de assumir diretamente o seu papel de Corregedoria, como é possível aferir desta referência:

“Como a demanda do cidadão não se caracteriza como um pedido de acesso à informação, não compete à Controladoria-Geral da União o conhecimento do recurso apresentado. Orienta-se que o cidadão apresente sua demanda à ANP por meio do fale conosco dessa entidade, que é um canal abrangente de comunicação com o cidadão.” (E133).

O volume de referências desta categoria denota o impacto dessas decisões na percepção da construção do Interesse Público pela CGU. A confiabilidade (O’NARA 2002) na Teodicéia Secular apresentada, da Burocracia como Impessoalidade Transcendental, é percebida inicialmente pela denegação do recurso para manter a ordem burocrática. Assim, o protagonismo da CGU como não apenas mediadora, mas sim detentora dos processos informacionais é assegurado, mantendo a integridade do sistema tendo como custo os particulares (HERFELDZ 1998 pg 10).

O constante redirecionamento proposto pela CGU ao analisar o pedido de informação é interpretado como uma posição dóxica e acrítica ao processo e postura de transparência e governo aberto (BENTO 2015 pg. 102-3), como é possível extrair desta referência.

“A Ouvidoria-Geral da União (OGU), órgão integrante da CGU, tem competência para receber, examinar e encaminhar reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios

referentes a procedimentos e ações de agentes, órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. Nesse caso orienta-se que o cidadão apresente sua demanda à CGU por meio do sistema e-OUV - Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal, disponível na página <https://sistema.ouvidorias.gov.br>. Por meio do sistema e-OUV é possível apresentar denúncias, solicitações, sugestões, reclamações e elogios a diversos órgãos e entidades. “(E134).

Desse modo, o domínio exercido pela CGU ao definir os contornos da natureza informativa da atividade burocrática é consolidado quando não apenas o acesso à informação é negado para manter a integridade da burocracia, como a própria definição de informação é consolidada de uma forma exclusiva:

“Não obstante a tentativa de ver esclarecida a dúvida do cidadão no desenrolar das respostas, verifica-se - nesta 3ª instância - que a presente demanda não se traduz, especificamente, em um pedido de acesso a informação. Trata-se, na verdade, de solicitação de esclarecimentos na forma de obter o motivo do encerramento de demanda anterior - o cidadão mostra-se indignado com o andamento de suas reclamações contra a empresa prestadora de telefonia Claro, solicitando, outrossim, providências quanto à irregular condução de todos os ID registrados no sistema Focus do SAC da ANATEL. “(E61). “

Tendo essas premissas como fundo, a CGU demonstra consolidar o seu entendimento sobre a natureza burocrática da informação de uma forma estruturada no doxa instrumental da razão prática, como um “capital de técnicas organizacionais” (BOURDIEU 2012 pg. 433), apresentando uma solução institucional partindo do Habitus burocrático e não do Habitus moldado pela *Accountability*. Portanto, promovendo uma cultura baseada na transparência.

3.4.4 Razoabilidade.

O Art. 13 da DLAI, em seus três incisos e o Art. 12, III, versam sobre a questão da razoabilidade dos pedidos de acesso à informação, seja no seu aspecto formal (Art. 13 I, II e III), quer seja no seu aspecto informal (Art. 12, III).

A busca pelas soluções não apenas legais, mas legítimas (NETO 2016 pg. 295), se insere na dimensão prática do Interesse Público, nos conflitos práticos de interesse entre o interesse do cidadão e o Interesse Público Secundário da administração pública (pg. 37).

3.4.4.1 A Formação do Interesse Secundário.

A Generalidade apresenta baixa incidência referencial no texto, sendo uma das referências exemplificativas:

“Face ao esgotamento das dúvidas pertinentes ao caso, passa-se à análise do mérito, vislumbrando-se cômico o entendimento de que a requerida não negou a informação ao pleiteante. Na verdade, o pedido contém vestes de generalidade, quando o próprio suplicante em seus recursos menciona apenas os “processos de prestação de contas” (R1).

Partindo desta referência, a CGU trata a generalidade como se fosse uma espécie de confusão, partindo da própria análise da Categoria Inicial Pedido Confuso:

“Ademais, não enxergamos claramente uma forma de atender ao objeto da informação, vez que são solicitados “... processos de prestação de contas de convênios, termos de parceria e contratos de gestão firmados pela ANA com organizações governamentais, associações, oscips, fundações e outras entidades sem fins lucrativos nos anos de 2009, 2010, 2011 e 2012”. Estamos concordes com a alegação da requerida em cerca quais processos (se houvessem) poderiam ser consultados e, na hipótese, objeto de reprografia.”(G1)

Assim, partindo da crítica apontada por Bento (2015 pg. 151), o acesso à informação não deveria ser negado exclusivamente para incompreensão do pedido, sendo que se a CGU, de fato, visa empreender uma postura de mediação, o diálogo com o cidadão, e não apenas com a Administração Pública, deveria ser um dos fundamentos da ação institucional voltada para o Interesse Público Primário e não apenas uma apropriação das vontades particulares ao dizer o público (BOURDIEU 2012 pg 275).

Sobre a natureza desarrozoada dos pedidos, uma definição é pautada na referência S4:

“Entende-se, portanto, que, se o caráter genérico de um pedido deriva de um problema na formulação do pedido, i.e., em sua origem, o seu caráter desproporcional deriva, ao seu turno, de um problema situado na interface Administração-cidadão, em que esta demanda informação que, para sua disponibilização, leve a Administração a enfrentar escolhas em um ambiente de recursos escassos. Em outras palavras, para atender uma demanda legítima de acesso, vê-se a Administração na necessidade de sacrificar outras demandas relacionadas à sua atividade precípua. Diante de tal situação, o princípio da continuidade do serviço público instrui a que se lance mão do disposto no art. 13, II do Decreto 7.724/2012”

Porém, outras referências qualificam essa categoria e aproximam ela do Interesse Público Secundário: se no primeiro caso não é razoável sobrecarregar a Administração Pública pois os recursos são escassos, no caso seguinte o valor invocado é a privacidade dos agentes públicos.

“Quanto aos pedidos dos e-mails e telefones institucionais dos servidores, entendemos que é desarrozoado, nos termos do inciso II do art. 13 acima mencionado. Esses canais, apesar do domínio público, têm como finalidade a comunicação interna da instituição e não se prestam a estabelecer uma relação com o sindicato. Não são informações revestidas pelo interesse público na medida que, caso o cidadão deseje entrar em contato com a ANS, o telefone e o e-mail apropriados são outros. O que existe aqui, na verdade, é o interesse particular do recorrente em obter essas informações que não pode se sobrepor ao interesse público de manter as comunicações internas da ANS operacionais.”

Os pedidos que exigem trabalhos adicionais, Art. 13, III, comportam a maior parte das referências nesta Categoria.

“Assim, refere-se à situação em que os dados de fato existem, mas precisam ser reorganizados de modo a criar uma informação nova. Ou seja, os dados não estão estruturados da forma que o cidadão solicitou, ou o banco de dados não possui uma consulta que cruze as informações do modo requerido”. (T9).

A existência de dados que não estão devidamente tratados não é compatível com a natureza teórica da LAI, já que o objetivo dela é o fornecimento de informações para a devida *Accountability*, fornecendo informações de utilidade para o público demandante (BENTO 2015 pg. 62).

Assim, é possível compreender que o Interesse Público Secundário se faz presente nas dinâmicas interpretativas da CGU ao restringir o acesso à informação, partindo da Doxa Administrativa ao decidir sobre os princípios, a partir dos casos concretos.

3.4.5 Inobservância Legal.

Esta categoria inicial é expressamente prevista nos Arts. 19, 21 do DLAI. Esta categoria, diferente das anteriores, teve uma análise pragmática já que a maior parte das referências são padronizadas, baseadas na identificação objetiva dos critérios, sendo uma das categorias que mais conta com referências. Essencialmente, a premissa desta categoria é um controle procedimental e informacional tanto do cidadão, que é devidamente informado dos recursos e do burocrata que atendeu o pedido, quanto da CGU que estrutura a sua revisão partindo desta interação.

3.4.5.1 Irreflexividade Dóxica.

As diversas referências apresentadas oferecem uma estrutura parecida, com uma variância pequena no conteúdo. Um fator importante é que a maioria esmagadora dos relatórios analisados partem desta análise objetiva e, caso identificado um problema, terminam, na decisão, solicitando uma melhora no fluxograma do atendimento, como é possível extrair desta passagem:

“Por fim, observamos que o recorrido descumpriu procedimentos básicos da Lei de Acesso à Informação. Nesse sentido, recomenda-se orientar a autoridade de monitoramento competente que reavalie os fluxos internos para assegurar o cumprimento das normas relativas ao acesso à informação, de forma eficiente e adequada aos objetivos legais, em especial recomenda-se: a) Informar em suas respostas ao cidadão a autoridade que tomou a decisão, a possibilidade de recurso, o prazo para propor o recurso e a autoridade competente para apreciar o recurso; b) Que a Autoridade responsável por decidir o recurso de segunda instância seja a autoridade máxima do órgão/entidade; c) Que seja inserida a resposta no sistema e-SIC, sempre que esta estiver dentro dos limites de caracteres e de anexos do sistema.”. (U31).

Analisando o controle informacional como uma das premissas do Campo Burocrático na sua qualidade de ordenador da vida social (BOURDIEU 2012; BOURDIEU 2016), a Teodiceia Secular está presente nessa premissa, considerando o reforço do controle, ainda que não seja possível determinar qualquer sanção sobre o descumprimento desta premissa.

A padronização e a formalidade nos comunicados são traços típicos da CGU quando está lidando com a Administração Pública no aspecto negativo. Alguns exemplos que fogem da padronização são casos específicos, como a referência U137, que mostra uma situação atípica, atingindo o próprio núcleo da LAI.

“Em consulta ao sistema e-SIC, constatou-se que o pedido se encontra sem resposta até o momento, bem como o recurso denominado Reclamação sequer foi decidido. Dessa forma, opina-se pelo acolhimento da Reclamação à CGU para determinar, ao órgão ou entidade, que ofereça resposta ao cidadão.”

Como observado nas outras categorias, a formalidade na crítica contrasta com a informalidade na correição, já que a CGU, como evidenciado no item 3.4.3, não se apresenta como um órgão Corregedor no âmbito do acesso à informação. Neste caso específico, para além da denúncia durante o recurso, a própria CGU reconhece os

atos irregulares, o que inviabiliza o argumento utilizado no caso das reclamações e demais críticas.

3.5 Considerações sobre os Resultados.

A presente pesquisa teve dois objetivos específicos: averiguar se a justificativa para a negativa do acesso à informação está pautada no interesse primário ou secundário e averiguar se existe consonância entre o entendimento do acesso à informação entre as agências reguladoras e a controladoria geral da união.

Os dois objetivos foram concluídos, tendo a pesquisa exposto diversos pormenores críticos do processo decisório das negativas de acesso à informação pela CGU e demonstrado a luta pelo domínio taxonômico da realidade burocrática e social, por intermédio do meta-capital acumulado na legitimidade derivada do Estado. Assim, especificamente, a luta pelo capital informacional e pelo domínio conceitual das diversas taxonomias da dominação racional-legal ficou evencidada na análise das categorias.

Sobre as Hipóteses, quatro foram levantadas:

I- As Agências Reguladoras estão em consonância com o interesse público primário, e a Controladoria Geral da União está reforçando este entendimento.

Esta hipótese não foi confirmada, pois o Interesse Público Secundário foi identificado como pano de fundo constitutivo das interpretações e ações da CGU e das Agências Reguladoras.

II - As Agências Reguladoras não estão em consonância com o interesse público primário, e a Controladoria Geral da União está corrigindo este desvio.

Esta hipótese foi parcialmente confirmada. Em que pese a interpretação baseada no Interesse Público Secundário da CGU, diversas categorias sugerem que a CGU, apesar de guiada pelo pensamento prático e dóxico do Campo Burocrático, tem a intenção de corrigir o desvio, ainda que tal desvio seja derivado da própria percepção estrutural estruturada pelo Campo e pelo jogo entre os atores.

III - As Agências Reguladoras estão em consonância com o interesse público primário, e a Controladoria Geral da União está modificando este entendimento.

Esta hipótese não foi confirmada pois as Agências Reguladoras, ainda que seja possível identificar elogios ocasionais, não estão em consonância com o Interesse Público Primário e a CGU, apesar de demonstrar vontade estrutural de modificar o entendimento das Agências Reguladoras.

IV - As Agências Reguladoras não estão em consonância com o interesse público primário, e a Controladoria Geral da União não está corrigindo este entendimento.

Esta hipótese foi confirmada. As Agências Reguladoras, por diversos motivos, não estão agindo em consonância com o Interesse Público Primário e a CGU demonstra incapacidade de superar o Habitus estruturado pelas lutas do Campo, ainda que seja possível identificar parâmetros de mudança, não satisfatórios, como a predisposição pela Mediação e a tentativa de firmar conceitos estruturante sociais.

O doxa institucional das práticas observadas impede que a CGU possa observar o lado do cidadão ao pensar o Interesse Público e os canais de atendimento não demonstram uma configuração viável para atender, no universo pesquisado, demandas complexas sobre o acesso à informação, enfatizando a luta pelo domínio burocrático do meta-capital informacional.

As categorias de análise estão interligadas pelo fenômeno do Habitus e do Campo como estruturas estruturantes e estruturadas, que formam o universo de possibilidades da Doxa institucional.

Estas considerações validam a Hipótese IV, demonstrando que a CGU, como instância normativa de consolidação do Interesse Público no acesso à informação, está imersa no jogo do Campo Burocrática, validando o capital acumulado dos bens simbólicos, transmutando as relações burocráticas por intermédio da regulação, consolidando o a consagração pela legitimidade ao produzir a realidade social da Oficialidade, utilizando o metacapital e o domínio informacional e taxonômico.

Assim, considerando a crítica analisada na terceira parte do segundo capítulo, a existência de uma orientação institucional para a Mediação é apresentada como uma busca pelo Interesse Público Secundário, já que a CGU não demonstra conhecer os interesses individuais, formando a Opinião Pública pela Oficialidade, como ponto de vista dos pontos de vista, na sua submissão ao universal.

A questão do ato desinteressado orientado pela *Illusio* do jogo está presente nas referências construídas e analisadas. A Burocracia e a Oficialidade interagem como pressupostos do Campo e formadores do Habitus, na interação estruturante e estruturada do espaço social compartilhado. O principal problema analisado, dentro do escopo desta pesquisa, é justamente a formação do Interesse Público nesta

dinâmica e os dados levantados apontam para uma dissonância entre os interesses institucional, derivados da prática administrativa e a própria luta dentro do campo, esperada dentro da análise.

Portanto, a realidade social produzida pelo Campo Burocrático se apresenta prejudicada pelo pensamento não crítico dos atores, que orientados pela doxa, acreditam no jogo e na própria narrativa transcendental que legitima o campo: a crença de que o Interesse produzido institucionalmente é o próprio Interesse Público Primário. Como explorado no segundo capítulo, a Confiabilidade como pressuposto da Transparência se apresenta como um remédio, orientado pelo pensamento crítico.

Tendo essas premissas teóricas e os dados levantados, o Campo Burocrático apresenta uma característica importante nas democracias liberais ocidentais, que é a *Accountability*. Essa realidade instrumental, com todas as críticas analisadas, abre a possibilidade do controle social e a lenta mudança estrutural para uma cultura, assim dizer Habitus, estruturada e estruturante da transparência não como uma burocracia, mas como uma postura esperada do Administrador Público, que legitima e é legitimada pelos atores sociais.

Assim, finalizando a análise dos dados, o problema de pesquisa apresentado na Introdução, **se as decisões denegatórias de acesso à informação das agências reguladoras, julgadas em recurso pela Controladoria Geral da União, estão em consonância com o interesse público primário** foi devidamente respondido.

CONCLUSÕES

A trajetória desta dissertação culminou de um longo processo epistêmico visando a construção de um objeto, partindo do reexame do conceito de Estado dentro do Direito, trazendo elementos da antropologia, economia, sociologia, ciências políticas e da filosofia. Esta análise preliminar é necessária para compreender a dimensão simbólica, normativa e capitalista do Estado como um banco capitalizador da legitimidade dos Capitais, tomando como base a teoria social proposta por Bourdieu.

Os pressupostos teórico-fáticos do Objeto desta Pesquisa.

Desse modo, o Estado foi enquadrado como o acúmulo dos diferentes tipos de Capitais em um constante processo de legitimação e legitimidade dos atores que nele depositam os recursos. Assim, os diversos agentes, comissionados na representação do Estado, se apoderam da capacidade de desparticularizar as suas ações, submetendo-se a uma universalidade vinculante, que dita o Oficial.

Partindo dessa premissa, um breve recorte da história da administração pública foi oferecido, mostrando a evolução do modelo patrimonialista para o modelo burocrático e eventualmente o gerencial. Esse modelo manteve traços viciosos do modelo patrimonialista em uma confusão entre a coisa pública e a privada, fruto de um modelo de sociedade projetado pelas elites burocráticas, como um projeto de sociedade dissonante com a própria realidade social dos governados.

Desse ponto, a confusão entre o público e o privado na Agência Regulada, considerando o modelo adotado, usando os parâmetros estadunidenses, em contraste ao liberalismo brasileiro, que não se desenvolveu. Esse fato mostrou uma incompatibilidade social que favoreceu o estamento tecnoburocrático que, ao se afastar da sociedade,

corre o risco de sofrer captura pelos agentes que investem os recursos no Estado, tentando controlar a Oficialidade.

O acesso à informação é apresentado como ferramenta de controle dos atos do governo e o segredo como exceção em uma democracia, trazendo o problema central trazido no título da dissertação: determinar qual é a percepção do Interesse Público produzida pelos gestores administrativos que decidem o segredo. O conceito de Interesse Público se converte em um problema teórico, já que ele não é construído no público, dentro de uma ideia de Razão Pública desenvolvida durante a pesquisa, logo ele é mantido no segredo, para proteger a Razão de (e do) Estado.

O conceito de Estado é apresentado como um conjunto de competências que permitem ao operador desparticularizar as suas ações e produzir a universalidade pela Oficialidade, isto é, a capacidade do Estado de produzir o meta-capital, capaz de legitimar todos os outros tipos de capitais, sustentando o poder de uma forma simbólica, estruturante e estruturada, pelos autores que criam o Estado, se legitimando nele.

Parte-se do fundamento do Estado, que tem como objetivo a realização do Bem Comum no Interesse Público, isto é, a capacidade de realização de cada pessoa em sua subjetividade, como um meio e não como um fim, e que este objetivo se confirma na sua realização como fato e não como coisa. Também considera-se que nenhum ato é desmotivado, mas sim desparticularizado e universalizado, produzindo efeitos estruturantes e estruturados, que reforçam o campo que influencia o conhecimento dóxico do ator em sua agência.

Tendo em vista o histórico patrimonialista da Administração Pública, a capacidade das Agências Reguladoras de produzirem a Oficialidade e o investimento de legitimidade dos diversos atores

que operam neste campo, assim como o ambiente técnico-burocrático que legitima a gestão destas agências, o pensamento crítico sobre processo, de formação dos atores e pela luta taxonômico dentro do Campo Burocrático, revelou a natureza normativa e transcendental da atividade burocrática como função de produção da Realidade Social.

Por fim, fundamentando na base democrática da publicidade como regra e o segredo como exceção, somente existindo como legítimo se fundamentado no Interesse Público, necessário para o controle social da Administração Pública.

O Objeto desta dissertação se apresenta como **a construção institucional do Interesse Público pelos agentes administrativos das Agências Reguladoras, quando justificam as negativas de acesso à informação nos recursos dirigidos à Controladora Geral da União**, tanto em seu aspecto estruturado como estruturante, ou seja, a fundamentação utilizada pelo agente que nega o acesso e a fundamentação que é confirmada pela Controladoria Geral da União como válida.

A Relação entre o Objeto construído e as Hipóteses Sustentadas: os fundamentos epistêmicos da Pesquisa.

O Campo Administrativo foi apresentado como o espaço de lutas entre os atores constituídos pela premissa do dizer taxonômico da realidade social, expresso pelo poder da Oficialidade, na constituição do metacapital legitimador dos outros tipos de capitais aceitos na ordem social imposto pelo Estado, no conceito apresentado no primeiro capítulo.

O servidor público foi apresentado como um agente da vontade estatal, que se subordina ao universal desparticularizado e, nesta qualidade, recebe diversos poderes que, dentro da luta de

posições no campo, que foram institucionalizados de forma impessoal pelos princípios que regem a administração pública, especialmente a impessoalidade e a hierarquia, permitem que a ação burocrática passe por um processo de desparticularização, reificação, universalização e posterior incorporação. Esses processos partem da teoria do Habitus, alcançando uma narrativa diferenciada pela própria condição da Administração Pública como produtora de um tipo específico de bem simbólico, que é a manutenção desinteressada da ordem pública.

Assim, esse processo de mistificação da reificação do Interesse Público e posterior incorporação na figura do Ato Administrativo, que é a manifestação do interesse estatal por intermédio do agente, acaba gerando uma teodicéia secular, considerando que o Estado adquire uma posição transcendente que une os servidores pelo Interesse Público, razão ôntica manifesta na própria construção ontológica e intersubjetiva da burocracia estatal legitimada.

Essa alienação do ato administrativo e posterior consagração das estruturas cognitivas objetivas que permitem a transmutação social dos atos particulares em públicos, observada tanto por Bourdieu quanto Ross, gera um processo de dominação técnico-burocrática, enraizada na própria concepção de Estado Provedor, intervencionista, capaz de responder racionalmente os anseios sociais, enquanto concentra o poder simbólico de ordenar a realidade social.

Logo, a superação das tipologias sociais construídas no saber burocrático, de cunho dóxico e relacional, passa pela consolidação da Transparência como fundamento da própria existência do Estado Democrático de Direito, pois a democracia exige informações, úteis e de qualidade, para a devida ponderação dos processos administrativos, utilizando a própria lógica das estruturas estruturantes e estruturadas, na figura do Habitus e do Campos, inclusive incentivando a construção social do sentido da *Illusio*, no Campo Administrativo.

O Controle Social do Campo é uma luta entre os atores externos, visando a apropriação e a reconstituição do sentido simbólico do Interesse Público Primário, cooptado pela instrumentalização burocrática que gera o Interesse Público Secundário. Essa luta pela direção da Vontade Institucional passa por uma construção que possa superar o Segredo como premissa da Razão Estatal, criando não apenas uma relação de Confiança, mas de Confiabilidade dos processos administrativos, incentivando um Capital que possa ser dependente das premissas instituídas pela Transparência e pela *Accountability*.

A construção dos pressupostos categóricos da análise de conteúdo do próximo capítulo passará parte dessa dupla natureza, da prática administrativa dóxica da legalidade formal e da burocracia como ordem impessoal transcendente, que se manifesta pelo Interesse Público Secundário, na opinião da necessidade das práticas institucionalizadas. Assim, será possível analisar a Lei de Acesso à Informação com este olhar crítico e identificar, nas negativas de acesso à informação julgadas pela Controladoria Geral da União, as práticas que reforçam o Campo Burocrático como espaço social e psicológico alienado da sociedade que, em última análise, é o verdadeiro detentor do poder legitimador da burocracia, desfazendo a crença de que a burocracia, em última análise, está submetida apenas aos pressupostos de legalidade e padronização normativa.

Entre a Episteme e a Doxa: as conclusões teóricas e fáticas da pesquisa apresentada e os recortes para uma possível discussão futura.

A presente pesquisa percorreu uma narrativa teórica crítica, visando desconstruir e reconstruir o sentido do Estado para colocá-lo como o depósito conceitual que irá produzir a legitimidade

fundamentadora da Oficialidade, assim como reinterpretar a ação institucional para aloca-la no paradigma proposto.

Essa reconstrução crítica, analisando o Estado como pressuposto de legitimidade e depósito conceitual derivado do acúmulo de recursos reais e simbólicos, foi necessária para enquadrar a ideia do Estado como ponto de vista transcendental da realidade social. Desse modo, o acúmulo de recursos enseja a legitimidade abstrata do metacapital, como fundamento institucional dos capitais que praticam a submissão simbólica, transmutando as relações sociais.

Essas práticas, usando Bourdieu como teórico, foram analisadas com profundidade, visando construir o objeto, as hipóteses e os pressupostos epistêmicos da pesquisa. Seguindo a ideia do pensamento crítico como solvente para o pensamento dóxico (WACQUANT 2003), os pressupostos básicos do direito administrativo foram contestados, sobretudo a natureza do Interesse Público e a sua interação com o Bem Comum.

Da construção teórica sobre os pressupostos ontológicos do Estado, a Razão Estatal, na figura do Segredo, foi desenvolvida e analisada, sendo posteriormente contrastada com o remédio democrático para este problema: a transparência. A conclusão de que a participação social é necessária e a transparência fundamental para fornecer informações válidas para o devido exercício da democracia participativa fundamentou toda a construção no final do primeiro capítulo sobre o objeto pesquisado: a estruturação do Interesse Público Primário pela CGU ao analisar as negativas de acesso a informação.

Essa premissa desenvolvida embasou toda a discussão teórica do segundo capítulo, que teve como objetivo construir as categorias de pesquisa, de forma dialética e crítica, olhando não apenas para a moderna teoria administrativa e a sua interação com a teoria sociológica

escolhida, mas também dialogando com as leituras exploratórias do material escolhido.

A construção das categorias teve como fundamento imanente a compreensão do Estado em sua dupla natureza: tanto como instituição estruturante como realidade estruturada, um verdadeiro Estado de Coisas, o ponto de vista universal acima dos pontos de vista privados. Essa natureza estruturante da Oficialidade e a natureza estruturada da Burocracia fornecerem o enquadramento necessário para reconstruir de forma crítica a narrativa do Campo Administrativo e o Habitus, na realidade social relacional produzida pela interação entre estas duas grandezas sociais.

O Regime Jurídico Administrativo, unindo essas duas asserções no conhecimento racional-legal do estamento burocrático, forneceu subsídios para compreender a Administração Pública como produtora de simbologia própria, administrando o metacapital legitimador, no caso estudado, o capital informacional e o próprio domínio taxonômico do conceito de informação pública, necessário para o devido exercício da cidadania.

O terceiro capítulo, abordando a própria pesquisa empírica, forneceu subsídios qualitativos para compreender a narrativa tecida pela CGU ao projetar o Interesse Público, apropriando-se deste universal ao declarar a sua submissão institucional aos princípios. Como guardiões interpretativos da realidade taxonômica, os burocratas da CGU apresentaram a versão Oficial dos conceitos em jogo, fornecendo a visão da luta interna do Campo entre a CGU, a CMRI e as Agências Reguladoras, em uma complexa economia simbólica, transmutando as relações de dominação por intermédio dos segredos de ofício da burocracia racional-legal.

As conclusões encontradas nesta pesquisa apontam para uma dissonância entre o Interesse Público Primário e os diversos Interesses Públicos Secundários, Institucionais de cada grupo de atores burocraticamente interligados ou não, que lutam pelo domínio da realidade Oficial do Estado. Essa luta, anda que seja inerente ao próprio funcionamento do Campo, interage de uma forma negativa com o acesso à informação e também aos pressupostos modernos da cidadania. A participação política nos processos administrativos é um antídoto para essa cultura enraizada no próprio funcionamento burocrático, sedimentado pelo segredo profissional não acessível aos que não participam do jogo e nele são institucionalmente desinteressados.

Assim, a conclusão deste trabalho passa pela compreensão de que a melhor saída para a tensão entre um Estado cada vez mais técnico e uma gama cada vez maior de problemas que exigem informações que nem sempre são acessíveis ao cidadão, mas que mesmo assim ele ainda pode (e deve) exercer o controle social é a Confiabilidade como um pressuposto dialético da construção do Interesse Público. Muito mais do que apenas um conjunto técnico de atribuições, o cidadão deve participar, ativamente, da construção do sentido comum dos procedimentos realizados, não sendo apenas um administrado na realidade burocrática.

As lutas internas e externas do Campo produzem a realidade social pela própria natureza relacional das partes. Sendo estruturas estruturadas e estruturantes, o espaço psicossocial produzido pelo controle social não apenas como ação, mas sim disposição, tem o potencial para permear a própria noção de Habitus, promovendo uma cultura organizacional não apenas pautada pela Transparência como procedimento, mas sim como disposição inerente ao campo e ao processo identitário do "ser" um funcionário público.

Assumindo o *Habitus* como esse conjunto de disposições capazes de gerar a cultura institucional e admitindo a tese da burocracia impessoal como uma teodiceia transcendental voltada para o Interesse Público, ainda que o problema da interpretação torne esta premissa parte do jogo, é possível promover a cultura da Confiabilidade como pressuposto da Transparência. Essa cultura se apresenta então como forma de colocar o administrador público como um servidor não do Interesse Público universalizado e posteriormente apropriado, em um ciclo de alienação e reificação das entidades psicossociais que servem como depósitos de legitimidade, mas sim como uma atitude relacional com os diversos atores sociais e políticos que foram a sociedade.

Tendo todas estas premissas colocadas e desenvolvidas na presente dissertação, a conclusão final, considerando o resultado prático obtido na pesquisa empírica, será apresentada em três eixos: O Estado como Depósito do Interesse Público, a Confiabilidade como parte da *Accountability* e a Informação como um processo.

O Estado como Competência e Transcendência.

O Estado, apresentado nesta pesquisa em sua dupla natureza, tanto como um depósito conceitual de legitimidade como a competência necessária para executar as ações estatais tidas como legítimas, na abordagem exemplificada por Bourdieu, se coloca como um campo de luta(s) para os diversos atores. Nesse prisma, o saber burocrático, com as suas diversas racionalizações instrumentais que diluem a vontade particular tornando-a pública, a submissão do servidor público ao universal da coletividade, se apresenta como um obstáculo arcano aos não iniciados.

Uma possível solução para esse problema, desenvolvida no segundo e terceiro capítulos, é a participação popular não como

legitimidade, mas como forma de estruturar o próprio Campo Burocrático, desenvolvendo um Habitus ligado ao serviço público como fator transcendente, e não dominante, da atividade estatal na esfera pública, dissolvendo as construções teóricas do cidadão como um sujeito abstrato e revelando a natureza coletiva da construção do Interesse Público Primário como razão de existência da tessitura social do Estado.

A Confiabilidade como Pressuposto da *Accountability*

Participar da razão pública, no duplo sentido apresentado nesta pesquisa, tanto como dispor dos dados públicos quanto participar do debate público sobre estes dados presume uma aproximação não apenas técnica, legal e burocrática do cidadão, mas sim uma inserção no próprio processo. Para além do cidadão totalizado e instrumentado, reificado pela conveniência instrumental, um cidadão capaz de compreender e entender o seu papel na esfera pública. Não apenas um administrado mas sim um ativo participante, dentro das limitações técnicas e temporais, do processo de compor a Razão Pública.

A Formação da Informação.

Superando o paradigma atual, da interpretação unilateral da Informação Pública pelo Estado, detentor do capital informacional, a Informação, pública ou não, deve cumprir o seu objetivo nominal de informar. Não sendo o objeto específico desta pesquisa, mas uma conclusão incidental tendo como base as premissas observadas na pesquisa empírica, a própria construção do sentido atribuído pela Administração Pública ao processo de Transparência passa pela concepção da Informação como instrumento democrático.

Porém, na prática, é possível observar que o controle conceitual e taxinômico ainda é exercido majoritariamente pelo Estado, mascarando os Interesses Públicos Secundários e produzindo pontos de vista Estatais como se coletivos e públicos fossem. Assim, em consonância com as duas conclusões anteriores, estudos aprofundados sobre o processo de formação do conceito de informação surgem como um possível horizonte investigativo como contribuição para a problemática do acesso à informação pública.

Encerrando estas conclusões, se coloca na base da própria teoria social proposta por Bourdieu a ideia de que os dados, sem a condição de compreensão do estado em que foram produzidos, são inúteis (2006). O pensamento crítico sobre a formação da informação pública é a base para dissolver o Doxa instrumental e realizar a função democrática da informação, que é fornecer subsídios para que o cidadão possa avaliar o Estado e tirar as suas próprias conclusões, saindo da condição de tutelado para alcançar a plenitude da participação política.

REFERÊNCIAS

ABRAMSON, Scott. **The Economics Origins of the Territorial State**. Princeton Press, 2013. Disponível em http://scholar.princeton.edu/sabramso/files/Abramson_Paper_v3_h1_0.pdf acesso em 02/12/2016.

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James A. **Por que as nações fracassam. As origens do poder, da prosperidade e da pobreza**. Editora Elsevier. Rio de Janeiro, 2012.

ALESSI, Renato. **Sistema Istituzionale Del Diritto Amministrativo Italiano**. Editora Dott. A. Giuffrè. Milão, 1958.

ALEXANDER, Larry *in* **Filosofia Del Derecho Constitutional. Cuestiones Fundamentales**. Organizadores: ZAMORRA, Jorge Luiz Fabra; JARAMILLO; Leonardo Garcia. Universidad Nacional Autónoma De México. Instituto De Investigaciones Jurídicas. México, 2015.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução Virgílio Afonso da Silva, 2ª Edição, 4ª Tiragem. Editora Malheiros. São Paulo, 2015.

AKUTSU, Luiz. **Sociedade da Informação, Accountability e Democracia Delegativa**. Editora Baratuna. São Paulo, 2009.

ANVISA. **RDC 40/2014**. Dispõe sobre os critérios para a concessão e renovação do registro de medicamentos com princípios ativos sintéticos e semissintéticos, classificados como novos, genéricos e similares, e dá outras providências, Disponível em www20.anvisa.gov.br/coifa/pdf/rdc60.pdf acesso em 01/01/2018.

AQUINO, Tomás de. **Suma Teológica VI**. Edições Loyola, 3ª Edição. São Paulo, 2014.

ARISTÓTELES. **Política**, 6ª Edição 14ª Reimpressão. Editora Martin Claret. São Paulo, 2015.

_____ **Ética a Nicômaco**, 6ª Edição, 8ª Reimpressão. Editora Martin Claret. São Paulo, 2014.

ARENDDT, Hannah. **Einchmann em Jerusalém: Um retrato sobre a banalidade do mal**. Companhia das Letras, São Paulo 1999.

_____ **Entre o passado e o Futuro**. Editora Perspectiva. São Paulo, 2014.

_____ **A Condição Humana**, Tradutor: Roberto Raposo 12º Edição Revista, Editora Forense Universitária. Rio de Janeiro, 2015.

AREVALO, Manuel Clavero. **Estudios De Derecho Administrativo**. Editora Civits S.A. Madrid, 1992.

ASSMANN, Eberhard Schmidt. **Dogmática Jurídico-Administrativa: Um balanço intermédio sobre a evolução, a reforma e as funções futuras**. Editora Saraiva. São Paulo, 2016.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BARROSO, Luís Roberto. **Agências Reguladoras. Constituição, Transformações do Estado e Legitimidade Democrática**. Revista do Direito Processual Geral Vol. 56. Rio de Janeiro, 2002.

BARZOTTO, Luis Fernando. **Filosofia do Direito: Os conceitos fundamentais e a tradição jusnaturalista**. Editora Livraria do Advogado. Porto Alegre, 2010.

BAUHR, Monika; GRIMES, Marcia. **What is Government Transparency? New Mesures and Relevance for Quality of Governement**. The Quality for Government Institute, 2012. Disponível em www.qog.pol.gu.se/digitalAssets/1418/1418047_2012_16_bauhr_grimes.pdf acesso em 17/01/2017.

BATISTA, Carmen Lúcia. **Revista Transinformação**. Campinas, 2010. Disponível em <http://periodicos.puc-campinas.edu.br/seer/index.php/transinfo/article/view/496/476> acesso em 17/01/2017.

BAXTER, Lawrence. G. **The State and other Basic Terms of Public Law**. Duke University of Law, 1982. Disponível em http://scholarship.law.duke.edu/faculty_scholarship/2567/ acesso em 28/11/2016.

BENTO, Leonardo Valles. **Acesso à Informações Públicas. Princípios Internacionais e o Direito Brasileiro**. Editora Juruá. Curitiba, 2015.

BENJAMIN, Walter. **O Anjo da História**. Belo Horizonte: Editora Autêntica, 2012.

BERGER, Peter L; LUCKMANN, Thomas. **A construção social da realidade**. Rio de Janeiro, 36ª edição. Editora Vozes, 1973.

BLUNTSCHLI, Johan Kaspar. **The Theory of State**. Batoch Books. Kitchner. 2000.

BRASIL, República Federativa. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm acesso em 16/01/2017.

_____. **Decreto N° 4, estabelece os distintivos da bandeira e das armas nacionais, e dos selos e sinetes da República**, 1889. Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D0004.htm acesso em 02/12/2016.

_____. República Federativa. **Casa Civil. Análise e Avaliação do Papel das Agências Reguladoras no Atual Arranjo Institucional Brasileiro**, 2003. Disponível em http://www.reformadagestaopublica.org.br/Documents/MARE/Agencias/avaliacao_das_agencias_reguladoras_-_casa_civil.pdf acesso em 14/01/2017.

_____. República Federativa. **Lei 12.527 de 2011**. Regula o Acesso à Informação. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm acesso em 16/01/2017.

_____. República Federativa. **Decreto 7724 de 2012**. Regulamenta a Lei 12.527. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm acesso em 16/01/2017.

BÓ, Ernesto Dal. **Regulatory Capture: A Review**. Oxford Review of Economic Policy Vol. 22, Nº 2, 2006. Disponível em <http://oxrep.oxfordjournals.org/content/22/2/203.short> acesso em 13/01/2017.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia. Uma defesa das regras do jogo**. Editora Paz & Terra. São Paulo e Rio de Janeiro, 2015.

_____. **Estado Governo Sociedade. Para uma teoria geral da política**. Editora Paz & Terra, 15ª Edição. São Paulo, 2009.

_____. **Liberalismo e Democracia**. Editora Brasiliense. São Paulo, 2010.

_____. **Democracia e Segredo**. Editora Unesp. São Paulo, 2015

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**, 11ª Edição, Vol. 1. Editora Universidade de Brasília. Brasília, 1998.

BOURDIEU, Pierre; LOIC J. D. Wacquant; SAMAR, Farage. **Rethinking the State: Genesis and Structure of the Bureaucratic Field**. Sociological Theory, Vol. 12, No. 1, pgs 1-18. março, 1994.

BOURDEU, Pierre. CHAMBOREDON, Jean-Claude. PASSERON, Jean-Claude. **A Profissão de Sociólogo. Preliminares Epistemológicos**. Editora Vozes. Rio de Janeiro, 1999.

BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico**. Tradução de Fernando Tomaz. Rio de Janeiro, Editora Bertrand Brasil. 1989.

_____ **The Logic of Practice.** Translate by Richard Nice. California. Stanford University Press, 1990.

_____ **A Produção da Crença: Contribuição para uma economia dos bens simbólicos.** Zouk Editora, 3ª Edição. Porto Alegre, 2001.

_____ **A Distinção: Crítica Social do Julgamento.** Editora Zoul. Porto Alegre, 2006.

_____ **Sobre o Estado.** Companhia das Letras. São Paulo, 2012.

_____ **A Economia das Trocas Simbólicas.** Editora Perspectiva. São Paulo, 2015.

_____ **Razões Práticas: Sobre a Teoria da Ação.** Papirus Editora, 11ª Edição, 5ª Reimpressão. São Paulo, 2016.

BORGES, Alice Gonzales. **Interesse Público: Um conceito a determinar.** Revista do Direito Administrativo. FGV Editora. São Paulo, 1996. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46803> acesso em 23/12/2016.

BOTERO, Giovanni. **The Reason of State.** Tradução P. J. and D. P. Waley. Londres, 1956

CADEMARTORI, Sérgio Urquhart de, CADEMARTORI, Daniela M. L. de. **O Poder do Segredo e o Segredo do Poder: Uma análise histórico-conceitual dos limites e possibilidades de convivência entre o segredo e a democracia.** Novos Estudos Jurídicos. Univali, 2011. Disponível em <http://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/3416> acesso em 17/01/2017.

CAMPOS, Anna Maria. **Accountability: Quando poderemos traduzi-la para o português?** Revista da Administração Pública Vol. 24 Nº 2. Rio de Janeiro, 1990. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9049/8182> acesso em 16/01/2017.

CARNEIRO, Robert L. **The Circumscription Theory: A Clarification, Amplification and Reformulation.** *Social Evolution & History*, Vol. 11 N° 2, 2012. Disponível em https://www.researchgate.net/publication/290290405_'Circumscription_theory_A_clarification_amplification_and_reformulation'_by_Robert_L_Carneiro acesso em 04/12/2016.

CASSESE, Sabino. **New Paths for Administrative Law: A Manifesto.** *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 10 Issue 3. Oxford Journals, 2012. Disponível em <http://icon.oxfordjournals.org/content/10/3/603.full> acesso em 01/01/2017.

CATANZARITI, Mariavittoria. **New Arcana Imperii.** *University of California*, 2010. Disponível em <http://escholarship.org/uc/item/81g0030z#page-1> acesso em 17/01/2017.

CGU, Controladoria Geral da União. **CGU reverte 2,5 mil negativas de acesso e garante entrega de informações públicas.** Disponível em <http://www.cgu.gov.br/noticias/2017/12/cgu-reverte-2-5-mil-negativas-de-acesso-e-garante-entrega-de-informacoes-publicas> acesso em 20/12/2017.

COHEN, Ronald. **Warfare and State Formation. War Makes States and States Make Wars.** In *Warfare, Culture and Environment*. Organizador FERGUSON. R. Bryan. Academic Press Inc, 1984.

CRESWELL, John. W. **Investigação Qualitativa & Projeto de Pesquisa. Escolhendo entre Cinco Abordagens**, 3ª Edição. Trad. Sandra Mallmann da Rosa. Editora Penso. São Paulo, 2014.

CRETELLA Jr., José. **Os Cânones do Direito Administrativo.** *Revista de Informação do Legislativo*, Edição 25, Número 97, 1988. Disponível em www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/181819 acesso em 20/07/2017.

_____ **Tratado de Direito Administrativo**, Vol. 1. Rio de Janeiro, 2002.

DAHRENDORF, Ralf in STEENBERG, Bart Van. **Citizenship and Beyond**. Sage Publications. London, 1994.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**, 29ª edição. Editora Forense. Rio de Janeiro, 2016.

_____ **O princípio da supremacia do interesse público: sobrevivência diante dos ideais do neoliberalismo** in Revista Trimestal de Direito Público, N° 48. Editora Malheiros. São Paulo, 2004.

DEMO, Pedro. Ambivalências da Sociedade da Informação. Revista Ciência da Informação, Vol. 29, N° 2, 2000. Disponível em <http://revista.ibict.br/ciinf/article/viewFile/885/920> acesso em 06/04/2017.

DERRIDA, Jacques. GIL, Anidjar. **Acts of Religion**. Routledge, New York, 2002.

ENTERRÍA, Eduardo García de. **La Democracia y el lugar del ley**. **Anuario de la Facultad Del Derecho I**. Madrid, 1977. Disponível em <https://www.uam.es/otros/afduam/sumario-1.html> acesso em 20/07/2017.

EHRlich, Eugen. **Fundamentos da Sociologia do Direito**. Cadernos da UnB. Editora Universidade do Brasil. Brasília, 1986.

ELIAS, Nobert. **O Processo Civilizador, Vol. 1. Uma História dos Costumes**. Tradução Ruy Jungmann. Editora Zahar. Rio de Janeiro, 1993

_____ **O Processo Civilizador, Vol. 2. Uma História dos Costumes**. Tradução Ruy Jungmann. Editora Zahar. Rio de Janeiro, 1993.

ESPADA, João Carlos. **A Tradição Anglo-Americana da Liberdade: Um Olhar Europeu**. Principia Editora, 1ª edição. Portugal, 2008.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro**. Editora Globo/SA, 5ª Edição, 1ª Reimpressão. São Paulo, 2013.

_____. **A Aventura Liberal em uma Ordem Patrimonialista**. Revista USP. São Paulo, 1993. Disponível em <http://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/25950> acesso em 15/12/2016.

FIORINI, Bartolomé A. **Derecho Administrativo** Tomo I. Segunda Edición Actualizada. Abeledo Perrot. Buenas Aires, 1995.

FENSTER, Mark. **The Opacity of Transparency**. UF Law Scholarship Repository, 2006. Disponível em scholarship.law.ufl.edu/cgi/view-content.cgi?article=1059&context=facultypub/ acesso em 20/07/2017.

FLICK, UWE. **Introdução à Pesquisa Qualitativa**, 3ª Edição. Trad. Joice Elias Costa. Editora Artmed. São Paulo, 2009.

FILHO, Marçal Justen. **Curso de Direito Administrativo**, 12ª Edição revista, atualizada e ampliada. Revista dos Tribunais. São Paulo, 2016.

FREITAS, Juarez. **Direito fundamental à boa administração pública**. 3ª Edição. Editora Malheiros. São Paulo, 2014.

FUKUYAMA, Francis. **As Origens da Ordem Política. Dos tempos pré-humanos até a Revolução Francesa**. Tradução de Nivaldo Montingelli Jr. Editora Rocco. Rio de Janeiro, 2011.

GAMA, Paulo Calmon Nogueira da. **O Fenômeno da Captura das Agências Reguladoras - federalização indevida das causas relacionadas aos setores regulados**. Revista do Conselho de Justiça Federal Nº 26, 2004. Disponível em <http://www.cjf.jus.br/revista/numero26/artigo10.pdf> acesso em 13/01/2017.

GEBARA, José Jorge. **Algumas Considerações sobre o Estado, a Tecnoburocracia e a Economia**. Revista Administração de Empresas vol. 18. São Paulo, 1978. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901978000100010 acesso em 15/12/2016.

GENTILI, Fábio. **A tensão autoritarismo-liberalismo em Oliveira Vianna. Elementos para uma nova leitura do conceito de "autoritarismo instrumental"**. Brasília, 2014. Disponível em http://www.encontroabcp2014.cienciapolitica.org.br/resources/anais/14/1403722814_ARQUIVO_trabalhohparaabcp2014.pdf acesso em 15/12/2016.

GIBSON, D. Blair. **Carneiro's Social Circumscription Theory: Necessary, but not Sufficient**. Uchitel Publishing House. **Social Evolution & History**, Vol. 11 N° 2, September 2012

GILARDI, Fabrizio. **The Institutional Foundation of Regulatory Capitalism: The Diffusion of Independent Regulatory Agencies in Western Europe**. The Annals of American Academy of Political and Social Science Vol. 598, 2005. Disponível em http://www.jstor.org/stable/25046081?seq=1#page_scan_tab_contents acesso em 12/01/2017.

GIERKE, Otto Von. **Community in Historical Perspective**. Tranlated by Mary Fischer. Cambridge International Press. New York, 2002.

GREEN, Thomas Hill. **Prolegomena to Ethics**, 5ª Edição. Claredon Press, 1998.

_____. **Lectures on the Principles of Political Obligations**. Batoche Books Kitchener, 1999.

GEHLEN, Arnold. **Antropología Filosófica. Del encuentro y descubrimiento del hombre por sí mismo**. Ediciones Paidós. Barcelona, 1993.

GORDILLO, Agustín. **Tratado de Derecho Administrativo, Tomo 1, Parte General**, Séptima Edición. Fundación de Derecho Administrativo. Belo Horizonte, 2003.

GUICHOT, Emilio. **Reflexiones acerca de la aplicación de la nueva normativa sobre transparencia pública**. Revista Andaluza de Administración Pública N° 94. Sevilla, 2016.

HABERMAS, Jürgen. **Técnica e Ciência como Ideologia**. Editora Unesp. São Paulo, 2014.

HAEBERLIN, Martín. **Uma Teoria do Interesse Público. Fundamentos do Estado Meritocrático de Direito**. Livraria do Advogado Editora. Porto Alegre, 2017.

HAURIUO, Maurice. **A Teoria da Instituição e da Fundação**. Sérgio Antonio Fabris Editor. Porto Alegre, 2009.

HESSE, Konrad. **A Força Normativa da Constituição**. Sérgio Antônio Fábris Editor. Porto Alegre.

HEGEL, G. W. F. **Philosophy of Right**. Traduzido por S. W. Dyde. Editora Batoche Books. Kitchener, 2001.

_____ **Fenomenologia do Espírito**. Tradução de Paulo Menezes, 2º Reimpressão. Editora Vozes e Editora Universitária São Francisco. São Paulo, 2016.

HERZFELD, Michael. **The Social Production of Indifference. Exploring the Symbolic Roots of Western Bureaucracy**. The University of Chicago Press, 1992

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **O Homem Cordial**. Penguin & Companhia das Letras. 2. São Paulo, 2012.

HOWLAND, Douglas R. **Samurai Status, Class and Bureaucracy. A Historiographical Essay**. The Journal of Asian Studies, Vol. 60, N° 2,

Maio de 2011. Disponível em http://www.jstor.org/stable/2659697?seq=1#page_scan_tab_contents acesso em 03/12/2016.

HUMBOLDT, Wilhelm Von. **Os Limites da Ação do Estado**. Liberty Fund. Topbooks editora. Rio de Janeiro, 2004.

JURT, Joseph. **O Brasil: um Estado Nação a Ser Construído. O papel dos símbolos nacionais, do Império à República**. *Mana*, Vol. 18 Nº 13. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-93132012000300003 acesso em 02/12/2016.

KANT, Immanuel. **Critic of Pure Reason**. Macmillan Company. London, 1922.

_____. **Groundwork for the Metaphysics of Moral with Essays**. Editado e Traduzido por WOOD, Allen W. Yale University Press. New Haven, 2002.

_____. **O que é o esclarecimento?** In: *Textos Seletos*. Tradução de Floriano de Souza Fernandes. 4. Ed. Petropolis: Vozes, 2010.

_____. **À Paz Pépetua: Um Projecto Filosófico**. Luso Sofia Press. Corvilhã, 2008.

KHARKHORDIN, Oleg. What is the State? **A Russian Concept of "Gosudarstvo" in the European Context**. XVIII World Congress of Political Science, 2001. Disponível em acesso em 26/11/2016.

KNOWLES, Elizabeth. **Oxford Dictionary of Modern Quotations**, 3ª Edição. Oxford University Press. New York, 2007.

LAFFONT, Jean-Jacques; TIROLE, Jean. **The Politics of Decision-Making: A Theory of Regulatory Capture**. Massachusetts Institute of Technology, 1988.

LEMKE, Jay. **Textual Politics: Discourse and Social Dynamics: Critical Perspectives on Literacy and Education**. Taylor & Francis. London, 1995.

LYOTARD, Jean-François. **The Postmodern Condition: a report on knowledge**. Translation from french by Georg Bennington and Brian Massumi. Foreword by Fredric Jameson. Manchester University Press, 1984.

LOMBARDI, Domenico; MOSCHELLA, Manuela. **The Symbolic Politic of Delegation: macroprudential policy and independent regulatory authorities**. *New Politic Economy* N° 22, 2016. Disponível em <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13563467.2016.1198758> acesso em 13/01/2017.

LOURENÇO, Cléria Donizete da Silva; FERREIRA, Patrícia Aparecida. **Cidadão Consumidor: Em Busca de um Conceito**. *Revista Gestão Pública*, Vol. 7 N° 1, 2015. Disponível em <http://periodicos.ufpe.br/revistas/index.php/gestaopublica/article/view/1894> Acesso em 02/01/2017.

MACHIAVELLI, Nicoló. **O Príncipe**. Translated by W. K. Mariott, 1998. Disponível em <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/11000006.pdf> acesso em 28/11/2016.

MADISON, James. **The Structure of the Government Must Furnish the Proper Checks and Balances Between the Different Departments**. *in The Federalist*. Editora Liberty Fund. Indianapolis, 2001.

MARCONI, Maria de Andrades. LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos da Metodologia Científica**, 5ª Edição. Editora Atlas S.A. São Paulo, 2003.

GINSBURG, Tom. **Write Constitutions and the Administrative State: On the Constitutional Character of Administrative Law**. Public Law and Legal Theory Working Paper No 331. Chicago, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. Malheiros Editores, 26^o edição. São Paulo, 2009.

MILL, John Stuart. **On Liberty**. Batoch Books. Kitchener, 2011.

_____. **O Governo Representativo**. Editora Escala. São Paulo, 2016.

MOTA, Sergio Ricardo Ferreira. **Jeitinho brasileiro, mazelas históricas e cultura jurídico-tributária**. Editora Insular. Florianópolis, 2012.

NIETZSCHE, Friedrich. **Humano, Demasiadamente Humano: Um livro para espíritos livres**. Vol 1. Nota e Tradução: Paulo César de Souza. São Paulo: Companhia das Letras, 2000

NOZICK, Robert. **Anarquia, Estado e Utopia**. Editora Jorge Zahar. Rio de Janeiro, 1974.

NUNES, Edson. **A Gramática Política do Brasil. Do Clientelismo ao Insulamento Burocrático**. Editora Jorge Zahar. Brasília, 2003.

O'DONNELL, Guilherme. **Democracia Delegativa**. Novos Estudos CEBRAP N^o 31, outubro 1991

_____. **Accountability Horizontal e novas Poliarquias**. Lua Nova, Revista de Cultura e Política, N^o 44. São Paulo, 1997. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451998000200003 acesso em 15/01/2017.

OHWEILER, Leonel Pires. A efetividade do acesso às informações administrativas e o direito à boa administração pública: questões hermeticas sobre a transparência na administração pública e a Lei n^o 12.527/2011 *in* **Acesso à Informação como direito fundamental e dever Estatal**. SARLET, Ingo Wolfgang; MARTOS, José Antonio Montilla; RUARO, Regina Linden (coord.). Livraria do Advogado. Porto Alegre, 2016.

O'NEIL, Onora. **Trust and Transparency**. Reith Lectures 2002: A Question of Trust. BBC. Disponível em <http://www.bbc.co.uk/radio4/reith2002/lecture4.shtml> acesso em 10/10/2017

_____ **Autonomy and Trust in Bioethics**. Cambridge, 2002.

PASTOR, Juan Alfonso Santamaria. **Principios de Derecho Administrativo**, Vol. 1. Tercera Edición. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A. Madrid, 2000.

PAULANI, Leda Maria. Neoliberalismo e Individualismo. **Revista Economia e Sociedade** Vol. 13. Campinas, 1999. Disponível em <http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=496&tp=a> acesso em 02/01/2017.

PIERCE Jr., Richard J. **Administrative Law Treatise**, Vol. 1. Aspen Law & Business, 2002.

PLATÃO. A República, 3ª Edição, 16ª Reimpressão. Editora Martin Claret. São Paulo, 2015.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Da Administração Pública Burocrática à Gerencial**. Revista do Serviço Público 47. Brasília, 1996. Disponível em http://www.educacao.mppr.mp.br/arquivos/File/gestao_democratica/kit2/da_administracao_publica_burocratica_a_gerencial.pdf acesso em 14/12/2016.

_____ **Getúlio Vargas: O Estadista, a Nação e a Democracia**, 2009. Disponível http://reformadagestaopublica.org.br/Papers/2009/09.02.Vargas_Estadista.Junho2009.pdf acesso 14/12/2016.

_____ A Reforma Gerencial do Estado de 1995. **Revista da Administração Pública** 34 (4). Lisboa, 2000. Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=91> acesso em 02/01/2017.

_____ Democracia, Estado Social e Reforma Gerencial. **Revista Administração de Empresas** . São Paulo, 2010. Disponível

vel http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75902010000100009 Acesso em 02/01/2017.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINKER, Peter. **Gestão do Setor Público: Estratégia e Estrutura Para um Novo Estado in Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Editora Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2006.

POPPER, Karl Raymund. **A Sociedade Aberta e Seus Inimigos**, Vol. 1. Editora Universidade de São Paulo. São Paulo, 1974.

RAMAJOLI, Margherita. *A Post-Modern Administrative Law?*. Jus Publicum, 2016. Disponível em http://www.ius-publicum.com/repository/uploads/28_07_2016_18_35-Ramajoli.pdf acesso em 01/01/2017.

ROSS, Alf. **Direito e Justiça**. Edipro Editora. São Paulo, 2000.

_____. **On the Concepts “State” and “State Organs” in Constitutional Law**. Stockholm for Scandinavian Law. Scandinavian Study in Law, Vol. V, 1961. Disponível em <http://www.scandinavianlaw.se/index.php/display> acesso em 28/11/2016.

_____. **Tû-Tû**. Tradução de Edson L. M. Bini. Editora Quartier Latin. São Paulo, 2004.

ROUSSEAU, Jean-Jacques Rousseau. **Do Contrato Social. Princípios do Direito Político**. Tradução de Vicente Sabino Júnior. Editora Pillares. São Paulo, 2013.

SACCO, Rodolfo. **Antropologia Jurídica. Contribuições para uma Macro-História do Direito**. Martins Fontes. São Paulo, 2013.

SANDEL, Michael. **Justiça: o que é fazer a coisa certa?** Trad.: Eloisa Matias e Maria Alice Máximo. 16^a. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

SANTOS, Nárcia Walquiria Batista dos Santos; QUEROZ, João Eduardo Lopes. **Direito Administrativo**. Editora Forense. Rio de Janeiro, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais*. Quarta Edição, Revisada e Atualizada. Livraria do Advogado. Porto Alegre, 2006.

_____. **A eficácia dos direitos fundamentais. Uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. Livraria do Advogado, 12^a edição. Porto Alegre, 2015.

SARDUSKI, Wojciech. Reason of State and Public Reason. *Revista Ratio Juris*, Vol. 27 N^o 1. Malden, 2014.

SCHAUER, Frederick. **Transparency in Three Dimensions**. Illinois Press, 2011. Disponível em illinoislawreview.org/wp-content/ilr-content/articles/2011/4/Schauer.pdf Acesso em 05/04/2017.

SCHLAG, Pierre. **Missing Pieces: A Cognitive Approach to Law**. *Texas Law Review*, Vol 69. Texas, 1991.

SILVA, Fabricio Pereira da. **Democracias Errantes: Reflexões sobre experiências participativas na América Latina**. Editora Ponteio. Rio de Janeiro, 2015.

SKINNER, Quentin. **A Geneology of the Modern State**. *British Academy*. *Proceedings of the British academy* 162, pgs 325-370, 2009.

SUMIKAWA, SHUNSUKE. **The Meiji Restoration: The Roots of Modern Japan**. *Lehigh*, 1999. Disponível em <http://www.lehigh.edu/~rhw1/courses/1999/spring/ir163/Papers/pdf/shs3.pdf> acesso em 03/12/2016.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos do Direito Público**. São Paulo, Malheiros Editores, 4^o Edição, 10^a Tiragem, 2009.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, **Informativo N° 768**. Brasília, 2015. Disponível em <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo798.htm> acesso em 16/01/2017.

STRAYER, Joseph R. **On the Medieval Origins of the Modern State**. Princetown Classic Editions. Princetown University Press, 2005.

THIRY-CHERQUES, Hermano Roberto. **Max Weber: o processo de racionalização e o desencantamento do trabalho nas organizações contemporâneas**. Revista da Administração Pública Vol.43 N°4, 2009. Disponível http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122009000400007 acesso em 20/07/2017.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, Democracia e Administração pública no Brasil**. FGV Editora, 4ª Reimpressão. São Paulo, 2013

TURNER, Victor. **O Processo Ritual**. Tradução de Nancy Campo de Castro. Editora Vozes. São Paulo, 1978.

UNITED NATIONS. **Universal Declaration of Human Rights**, 1984. Disponível em <http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/> acesso em 09/12/2016.

VANDENBERGHE, Frédéric. **O Real é Relacional: uma análise epistemológica do estruturalismo gerativo de Pierre Bourdieu**. Cadernos Sociofilo N° 1, 2011. Disponível em <http://sociofilo.iesp.uerj.br/wp-content/uploads/2011/03/Orealerelacional-vandenberghe.pdf> acesso em 20/07/2017.

VEZZULLA, Juan Carlos. **Teoria e Prática da Mediação**. Instituto de Mediação. Curitiba, 1994.

WACQUANT, Loïc. **O Mistério do Ministério: Pierre Bourdieu e a política democrática**. Editora Revan. Rio de Janeiro, 2005.

_____. **Symbolic power and group-making: On Pierre Bourdieu's reframing of class.** *Journal of Classical Sociology*, Vol 13, Issue 2 . Sage Publishing, 2013.

_____. **Critical Thought as Solvent of Doxa.** (trad) James Ingram. Blackwell Publishing, 2004.

WEBER, Max. **A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo.** Editora Companhia das Letras, 6ª Reimpressão. São Paulo, 2007.

_____ **Ciência e Política. Duas Vocações.** Tradução Jean Malville, 3ª Edição. Martin Claret. São Paulo, 2011.

_____ **Economia e Sociedade, Volume 1.** Editora UnB, 4º Edição, 3ª Reimpressão. Brasília, 2012.

_____ **Economia e Sociedade, Volume 2.** Editora UnB, 4ª Edição, 3ª Reimpressão. Brasília, 2012.

_____ **Metodologia das Ciências Sociais.** Tradução de Augustin Wernet. Editora Cortez, Editora Unicamp, 5ª Edição. São Paulo, 2016.

WITTGENSTEIN, Ludwig. **Investigações Filosóficas.** Editora Vozes, 9ª Edição. São Paulo, 2016.

_____ **Tractatus Logico-Philosophicus.** São Paulo. Edusp, 2008.

WOLKMER, Antonio Carlos Wolkmer. **Ideologia, Estado e Direito.** Editora Revista dos Tribunais, 4ª Edição, Revista, Atualizada e Ampliada. São Paulo, 2003.

ZAGO, Livia Maria Koenigstein. **O princípio da impessoalidade.** Editora Renovar. Rio de Janeiro, 2001.

ÍNDICE REMISSIVO

A

Acesso 7, 8, 9, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 28, 29, 30, 31, 35, 36, 37, 40, 42, 43, 47, 49, 52, 59, 61, 64, 65, 66, 67, 72, 73, 75, 76, 77, 78, 79, 81, 82, 84, 87, 91, 92, 93, 99, 113, 117, 118, 120, 121, 123, 126, 127, 128, 130, 131, 133, 136, 137, 138, 143, 144, 145, 153

Administração 7, 8, 9, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 28, 29, 30, 31, 35, 36, 37, 40, 42, 43, 47, 49, 52, 59, 61, 64, 65, 66, 67, 72, 73, 75, 76, 77, 78, 79, 81, 82, 84, 87, 91, 92, 93, 99, 113, 117, 118, 120, 121, 123, 126, 127, 128, 130, 131, 133, 136, 137, 138, 143, 144, 145, 153

B

Burocrático 7, 8, 9, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 28, 29, 30, 31, 35, 36, 37, 40, 42, 43, 47, 49, 52, 59, 61, 64, 65, 66, 67, 72, 73, 75, 76, 77, 78, 79, 81, 82, 84, 87, 91, 92, 93, 99, 113, 117, 118, 120, 121, 123, 126, 127, 128, 130, 131, 133, 136, 137, 138, 143, 144, 145, 153

C

Controle 7, 8, 9, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 28, 29, 30, 31, 35, 36, 37, 40, 42, 43, 47, 49, 52, 59, 61, 64, 65, 66, 67, 72, 73, 75, 76, 77, 78, 79, 81, 82, 84, 87, 91, 92, 93, 99, 113, 117, 118, 120, 121, 123, 126, 127, 128, 130, 131, 133, 136, 137, 138, 143, 144, 145, 153

D

Direito 7, 8, 9, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 28, 29, 30, 31, 35, 36, 37, 40, 42, 43, 47, 49, 52, 59, 61, 64, 65, 66, 67, 72, 73, 75, 76, 77, 78, 79, 81, 82, 84, 87, 91, 92, 93, 99, 113, 117, 118, 120, 121, 123, 126, 127, 128, 130, 131, 133, 136, 137, 138, 143, 144, 145, 153

E

Estatal 7, 8, 9, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 28, 29, 30, 31, 35, 36, 37, 40, 42, 43, 47, 49, 52, 59, 61, 64, 65, 66, 67, 72, 73, 75, 76, 77, 78, 79, 81, 82, 84, 87, 91, 92, 93, 99, 113, 117, 118, 120, 121, 123, 126, 127, 128, 130, 131, 133, 136, 137, 138, 143, 144, 145, 153

G

Governo 7, 8, 9, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 28, 29, 30, 31, 35, 36, 37, 40, 42, 43, 47, 49, 52, 59, 61, 64, 65, 66, 67, 72, 73, 75, 76, 77, 78, 79, 81, 82, 84, 87, 91, 92, 93, 99, 113, 117, 118, 120, 121, 123, 126, 127, 128, 130, 131, 133, 136, 137, 138, 143, 144, 145, 153

I

Informação 7, 8, 9, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 28, 29, 30, 31, 35, 36, 37, 40, 42, 43, 47, 49, 52, 59, 61, 64, 65, 66, 67, 72, 73, 75, 76, 77, 78, 79, 81, 82, 84, 87, 91, 92, 93, 99, 113, 117, 118, 120, 121, 123, 126, 127, 128, 130, 131, 133, 136, 137, 138, 143, 144, 145, 153

Interesse 7, 8, 9, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 28, 29, 30, 31, 35, 36, 37, 40, 42, 43, 47, 49, 52, 59, 61, 64, 65, 66, 67, 72, 73, 75, 76, 77, 78, 79, 81, 82, 84, 87, 91, 92, 93, 99, 113, 117, 118, 120, 121, 123, 126, 127, 128, 130, 131, 133, 136, 137, 138, 143, 144, 145, 153

L

Legitimidade 7, 8, 9, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 28, 29, 30, 31, 35, 36, 37, 40, 42, 43, 47, 49, 52, 59, 61, 64, 65, 66, 67, 72, 73, 75, 76, 77, 78, 79, 81, 82, 84, 87, 91, 92, 93, 99, 113, 117, 118, 120, 121, 123, 126, 127, 128, 130, 131, 133, 136, 137, 138, 143, 144, 145, 153

O

Ordem 7, 8, 9, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 28,
29, 30, 31, 35, 36, 37, 40, 42, 43, 47,
49, 52, 59, 61, 64, 65, 66, 67, 72, 73,
75, 76, 77, 78, 79, 81, 82, 84, 87, 91,
92, 93, 99, 113, 117, 118, 120, 121,
123, 126, 127, 128, 130, 131, 133,
136, 137, 138, 143, 144, 145, 153

P

Processo 7, 8, 9, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 28,
29, 30, 31, 35, 36, 37, 40, 42, 43, 47,
49, 52, 59, 61, 64, 65, 66, 67, 72, 73,
75, 76, 77, 78, 79, 81, 82, 84, 87, 91,
92, 93, 99, 113, 117, 118, 120, 121,
123, 126, 127, 128, 130, 131, 133,
136, 137, 138, 143, 144, 145, 153

Público 7, 8, 9, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 28,
29, 30, 31, 35, 36, 37, 40, 42, 43, 47,
49, 52, 59, 61, 64, 65, 66, 67, 72, 73,
75, 76, 77, 78, 79, 81, 82, 84, 87, 91,
92, 93, 99, 113, 117, 118, 120, 121,
123, 126, 127, 128, 130, 131, 133,
136, 137, 138, 143, 144, 145, 153

S

Sociedade 7, 8, 9, 20, 21, 22, 23, 24, 25,
28, 29, 30, 31, 35, 36, 37, 40, 42, 43,
47, 49, 52, 59, 61, 64, 65, 66, 67, 72,
73, 75, 76, 77, 78, 79, 81, 82, 84, 87,
91, 92, 93, 99, 113, 117, 118, 120,
121, 123, 126, 127, 128, 130, 131,
133, 136, 137, 138, 143, 144, 145,
153

T

Transparência 7, 8, 9, 20, 21, 22, 23, 24,
25, 28, 29, 30, 31, 35, 36, 37, 40, 42,
43, 47, 49, 52, 59, 61, 64, 65, 66, 67,
72, 73, 75, 76, 77, 78, 79, 81, 82, 84,
87, 91, 92, 93, 99, 113, 117, 118,
120, 121, 123, 126, 127, 128, 130,
131, 133, 136, 137, 138, 143, 144,
145, 153

ESTADO, HABITUS E ACESSO À INFORMAÇÃO: UM ESTUDO DE CASO SOBRE O ACESSO À INFORMAÇÃO NO BRASIL PARTINDO DOS RECURSOS JULGADOS PELA CGU

A presente pesquisa se desenvolve, tendo como fundo as teorias da opinião necessitatis em Ross (2000), sobre o efeito psicológico das normas de competência, que indicam não o direito, mas como ele deve ser organizado, em nível institucional. Como pano de fundo, que norteia toda a discussão, estão os conceitos de Campo, Poder Simbólico, Habitus, Doxa e da Produção da Realidade Burocrática em Bourdieu (1994;1989;2012). Através desta análise estrutural, o marco teórico desta pesquisa visa fornecer subsídios para uma análise do conteúdo dos recursos julgados pela Controladoria Geral da União, considerando as negativas de acesso à informação nas Agências Reguladoras.

Maiqui Cardoso Ferreira

RFB Editora
Home Page: www.rfbeditora.com
Email: adm@rfbeditora.com
WhatsApp: 91 98885-7730
CNPJ: 39.242.488/0001-07
Av. Governador José Malcher, nº 153, Sala 12,
Nazaré, Belém-PA, CEP 66035065

