

TRANSPARÊNCIA COMO BASE PARA A ORGANIZAÇÃO ESTADO NA TEORIA DOS SISTEMAS

TRANSPARENCY AS A BASIS FOR THE ORGANIZATION STATE IN SYSTEMS THEORY

Luís Antonio Zanotta Calçada *
Janriê Rodrigues Reck**

Como citar: CALÇADA, Luís Antonio Zanotta; RECK, Janriê Rodrigues. Transparência como base para a organização do Estado na teoria dos sistemas. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 18, n. 2, p. 156-168, ago.2023. DOI: 10.5433/24157-108104-1.2023v18n2p.156. ISSN: 1980-511X

*Doutorando em Direito Programa de Pós-Graduação, Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul. Mestre em Direito pelo Programa de Mestrado em Direito da Faculdade de Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público-FMP, Pós-Graduado em Direito Administrativo, Pós-Graduado em Gestão Pública, Auditor-Fiscal da Receita Estadual. E-mail: lzanotta@terra.com.br

**Graduação em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Mestrado pela Universidade de Santa Cruz do Sul. Doutorado em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos. Professor do Programa de Pós-Graduação, Mestrado e Doutorado, da Universidade de Santa Cruz do Sul. Procurador Federal.

Resumo: O trabalho busca avaliar a possibilidade de transparência e publicidade dos atos estatais com base no referencial da Teoria dos Sistemas de Niklas Luhmann. Com ponto de partida nos conceitos de transparência e publicidade, o tema será desenvolvido, com a posterior apresentação da teoria luhmanianna. Expostos tais tópicos, será determinada a possibilidade de se basear a necessidade de transparência e publicidade dos atos da organização Estado de acordo com a teoria de Luhmann, justificando a respectiva presença no sistema social. O estudo será realizado a partir da revisão bibliográfica e documental, utilizando o método indutivo, apesar de a análise ter como objeto a Teoria dos Sistemas.

Palavras-chave: transparência; publicidade; organização; sociedade; teoria dos sistemas.

Abstract: This work aims to evaluate the possibility of transparency and publicity of state acts based on the framework of Niklas Luhmann's Theory of Systems. With a point of departure in the concepts of transparency and publicity, the theme will be developed, with the subsequent presentation of the Luhmann's theory. Having exposed these topics, the possibility will be determined of basing the need for transparency and publicity on the actions of the State organization according to Luhmann's theory, justifying the respective presence in the social system. The study will be carried out from the bibliographical and documentary revision, using the inductive method, although the analysis has as its object the Systems Theory.

Keywords: transparency; publicity; organization; society; systems theory.

INTRODUÇÃO

Este artigo busca explicar o papel da transparência e da publicidade governamental no contexto de uma análise pragmático-sistêmica. Antes, porém, será necessária a apresentação da teoria estabelecida por Niklas Luhmann, que compreende toda a complexidade do mundo.

Diante de tal ponto, o presente estudo persegue a resposta para a seguinte questão: cabe justificar a necessidade de transparência e publicidade dos entes estatais ao considerá-los como parte do sistema social? Tem-se, assim, a hipótese de, na Teoria dos Sistemas, encontrarem-se respostas para a perfeita comunicação dos atos do estado para os administrados, com base na teoria que compreende a complexidade dessa comunicação.

Ao desenvolver o trabalho verificar-se-á o que está protegido pelo manto da transparência e da publicação dos atos da Administração Pública, incluindo questões mais teóricas e também nosso exame dos normativos vigentes. Com a abordagem da Teoria dos Sistemas luhmanniana, oferecer-se-á referencial teórico para que, ao fim, possa-se inserir a comunicação realizado pelo Estado ao povo, demonstrando a compatibilidade e justificação de tais atos.

Para tanto, será utilizado o método pragmático-sistêmico. O tema será delineado considerando os conceitos de transparência, publicidade, sistemas, decisão e comunicação. Será realizada pesquisa qualitativa, com base em doutrina nacional e estrangeira, buscando identificar os postos-chaves, com reflexões em relação aos tópicos tratados.

1 TRANSPARÊNCIA E PUBLICIDADE

Os gestores públicos são os escolhidos direta e indiretamente pelo povo para realizar a administração pública, nos termos do definido, inclusive, no parágrafo único, do art. 1º, de nossa Carta Magna. Para que não haja confusão a respeito do tema, cabe diferenciar administração pública (ciência/função) e Administração Pública (órgão/Estado). Partindo dessas premissas e considerando a visão contratual da formação do Estado, conclui-se que os administradores públicos devem manter a sociedade informada sobre os atos de gestão, permitindo, de outro lado, que o povo acompanhe os atos do Estado.

Esse dever/direito da Administração Pública/povo de informação converge, na forma democrática de Estado, para a necessidade de publicidade/transparência dos atos. No âmbito brasileiro, o art. 37, caput, da Constituição Federal exalta a publicidade dos atos do Estado e, em consonância com esse princípio, a Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, regula o acesso às informações públicas, criando um novo parâmetro de transparência para a Administração Pública. É de se ressaltar, ainda, que em normas esparsas já existia a necessidade de divulgação de determinados tipos de informações, como a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000).

A partir do exame desses normativos, percebe-se a utilização de duas palavras para designar

a necessidade de divulgação dos atos estatais (publicidade e transparência), sendo importante examinar as respectivas definições.

Para Ramiro Sales Gonçalves há distinção entre os vocábulos. O autor (2014, p. 292) afirma que publicidade é “uma atividade, uma ação, que se utiliza de vários instrumentos e técnicas para tornar algo público”, já transparência é “meramente uma qualidade daquilo que é visível”, sendo que “a publicidade se realiza e a transparência se constata”.

Na mesma senda, Amauri Ferres Saad (2016, p. 155-156):

O princípio da transparência, ao contrário do que intuitivamente se possa cogitar, não é idêntico ao princípio tradicional da publicidade, inscrito no art. 37 da CF como um dos princípios da Administração Pública. Transcende, conforme se defende no presente trabalho, a mera publicidade, compreendendo, além desta, a motivação dos atos estatais e a participação da população na sua formulação como funções instrumentais de sua concretização.[...] Transparente é o Estado que disponibiliza todas as informações - de forma acessível e didática - de sua atuação, motiva suficiente e congruentemente os seus atos (de qualquer natureza) e, além disso, permite ao indivíduo (incluídas as entidades associativas de classe e congêneres) não somente estar informado dos negócios públicos, como também deles participar, produzindo razões e fazendo-se ouvir. Afinal “se os interesses são indisponíveis, se são interesses de toda a coletividade, os atos emitidos a título de implementá-los não de ser exibidos em público”.

De forma mais ampla, Caroline Muller Bitencourt e Janriê Rodrigues Reck (2018, p. 131) lecionam que “transparência significaria, então, uma unidade que compreende a disponibilização da informação, a intenção comunicativa, a compreensibilidade, a objetividade e a responsabilidade” e, dentro da “disponibilização da informação” estar-se-ia a publicidade, o que demonstra tratarem-se de definições diversas.

Apesar das posições supra, cabe ressaltar entendimentos diversos. Paulo Gustavo Gonet Branco e Gilmar Ferreira Mendes (2012, p. 1166-1167), ao expor sobre o princípio constitucional da publicidade, sob o prisma do dever/direito, afirma que esse “está ligado ao direito de informação dos cidadãos e ao dever de transparência do Estado”, com o direito à informação (art. 5º) e o dever de publicidade (art. 37). Na mesma linha, a doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello (2010, p. 114) sobre a necessidade de existir a plena transparência dos atos estatais para o devido cumprimento do princípio da publicidade. Transparência, a partir do arcabouço doutrinário exposto, é um norte para o desenvolvimento das atividades do Estado, inexistindo Estado Democrático de Direito sem que haja a publicidade dos atos administrativos.

Poder-se-ia questionar se a visão do constituinte originário era a de inserir a publicidade somente como requisito de validade do ato administrativo, mas não se pode negar que, hodiernamente, o espectro do princípio é maior. No momento atual, a publicidade se reveste do caráter de transparência dos atos públicos (e não a mera publicidade na imprensa oficial). Com sucedâneo no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, diversas normativas posteriores foram editadas impondo ao Estado o dever de prestar informações aos administrados, verdadeiros detentores do interesse públicos primário.

Leonel Pires do Ohlweiler (2016, p. 40) compreende as informações públicas como direito fundamental tanto sob a perspectiva formal, já que expressamente previsto no artigo 5º da Carta Magna, quanto sob a ótica material, por fazer parte do conjunto de decisões fundamentais sobre o Estado e a sociedade. Assim, a transparência resta como um dever do gestor e direito do administrado, contando com guarida constitucional.

Como já destacado, a LRF trouxe obrigatoriedade de os entes estatais prestarem contas à sociedade de seus atos, ou seja, dever de divulgar informações. Diferentemente do entendimento constitucional de validade do ato administrativo, a LRF implica no dever de publicar informações sobre atos administrativos já válidos e que operaram seus efeitos no mundo social. O art. 48 da lei complementar impõe aos entes a ampla divulgação dos seguintes “instrumentos de transparência da gestão fiscal”: (a) planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; (b) as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; (c) o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e (d) o Relatório de Gestão Fiscal; e (e) as versões simplificadas desses documentos. O item “a” ainda se pode considerar como um requisito de validade do ato, eis que o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual são normas formais requerendo, com isso, a publicação em diário oficial. Todavia, os itens “b” até “e”, são o resultado do conjunto de atos administrativos dos entes, ou seja, são consolidados após a realização dos atos administrativos.

Em 2009, houve, por intermédio da Lei Complementar nº 131, a inclusão do art. 48-A na LRF, que aumentou a transparência já estabelecida no art. 48, determinando às Administrações Públicas a divulgação dos atos praticados no iter da despesa pública, determinando inclusive informações mínimas a serem divulgadas, e dos valores arrecadados. Em 2016, a LRF foi alterada estabelecendo padronização dos dados a serem publicizados. Essa padronização vem ao encontro do disposto na Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI).

A LAI é o expoente normativo da obrigatoriedade de divulgação dos atos estatais aos administrados (transparência), eis que não mais delimita (como a LRF) os dados a serem divulgado, mas determina às entidades e órgãos de todos os entes estatais a disponibilização dos dados que, embora produzidos e mantidas pela Administração, sejam de interesse da coletividade.

O dever/direito da transparência reflete-se na transparência ativa e passiva. Para Weida Zancaner (2015, p. 41) “o dever de divulgação de informações públicas, independentemente de solicitação, é denominado de transparência ativa, ao passo que a prestação de informações públicas, a pedido do interessado, é chamada de transparência passiva”. Em poucas palavras, a transparência ativa é a que deve ser realizada de forma automática pelo ente e a passiva é a realizada a pedido do administrado.

A transparência possibilita não somente que a sociedade possa verificar o andamento a partir das informações divulgadas de forma ativa pelo Estado, mas também que substratos ainda não tornados públicos possam ser fornecidos a partir de pedidos individuais. A norma faz com que o cidadão, destinatário das políticas públicas, não seja mero usuário dos dados, mas também co-condutor. Possuindo acesso às informações disponíveis pelos entes públicos a sociedade poderá atuar em conjunto com o Estado, auxiliando-o na implementação das políticas públicas e efetuando

o controle social. Somente poderá haver controle social, se existirem informações disponibilizadas para a comunidade. O cidadão deixa, dessa forma, de ser apenas o destinatário das ações de Estado, mas passa a ser participante.

De acordo com a doutrina de Márcio Tadeu Guimarães Nunes (2013, p. 60-61) os dados, tornados transparentes, no âmbito da LAI, permitem não apenas o acompanhamento aritmético das políticas públicas, mas também visualizar as respectivas premissas, as escolhas realizadas pelo gestor público.

Com relação à forma de transmissão da informação, Leonardo Valles Bento (2015, p. 79-118) entende que um dos princípios é o da máxima divulgação, com a instituição do acesso à informação como regra, e o sigilo como exceção. Ramiro Gonçalves Sales (2014, p. 333-379) indica a qualidade da informação como princípio, necessitando essa ter disponibilidade, autenticidade, integridade, clareza, compreensão e estar devidamente atualizada.

Então, não basta que o Estado comunique os administrados sobre os atos Estatais, é preciso que essas informações sejam, em resumo, compreensíveis, corretas e de fácil acesso, sob pena de os objetivos da transparência não serem atingidos.

2 LUHMANN E A TEORIA DOS SISTEMAS SOCIAIS

Niklas Luhmann iniciou os seus estudos sobre a Teoria dos Sistemas em Harvard, a partir dos ensinamentos de Talcott Parsons. Formulou a própria teoria com base em Parsons e na teoria autopoietica de Humberto Maturana e Francisco Varela. Trata-se de uma teoria funcional-estruturalista, em contraponto à estrutural-funcionalista de Parsons. Essa última tinha como premissa o fato de que, se algo (estrutura) existe, então se pode questionar qual é a função dessa estrutura, ou, em outras palavras, se existe uma estrutura, analisa-se qual é a respectiva função (originária da estrutura). Luhmann, de outro lado, entende que existem funções no âmbito dos sistemas e que, essas funções, formam as estruturas do sistema.

Assim, a estrutura ocorre, para Luhmann, conforme as funções realizadas pelo sistema (recursividade do sistema), diferentemente da teoria de Parsons, na qual as funções ocorreriam de acordo com a estrutura do sistema, realizando operações, mantendo a vida, ou seja, a vida mantendo a vida. Os sistemas psíquicos, por exemplo, correspondem aos pensamentos, cujos sistemas parciais podem ser dor, raiva, felicidade, onde cada um funciona com operações próprias (especialização funcional).

Considerado um quadro evolutivo da sociedade, João Paulo Bachur (2020, p. 654) traz quadro formas possíveis de diferenciação da sociedade, sendo (a) segmentária (sociedade arcaicas – parentesco e vizinhança); (b) centro/periferia (cidade/campo); (c) estratificação (hierarquia – senhor feudal/vassalo – empregador/empregado); e (d) funcional (a sociedade é diferenciada de acordo com as respectivas funções). É justamente a diferenciação funcional que irá orientar a diferenciação dos sistemas para Luhmann. A diferenciação funcional explica a visão funcional-

estruturalista luhmanniana.

As estruturas somadas não formam o sistema, pois não se pode ter uma visão de todo a partir das somas das partes, diferenciando o todo e as respectivas partes, com o somatório dessas resultando naquele, ou o todo poder ser decomposto em partes. Conforme Luhmann (2016b, p. 23) o sistema são as operações que realizam a diferença entre o sistema e o ambiente. Na visão de Leonel Severo Rocha (2009, p. 14) “o sistema seria um conjunto de partes diversas que constituem um todo organizado com propriedades diferentes daquelas encontradas na simples soma de partes que o compõem”, o que demonstra o diferente pensamento com relação à formação dos sistemas, como a constituição de um todo ao invés de mera soma de um todo.

A diferenciação é fruto da teoria de Spencer-Brown (1979, p. 1-3) de que, para o estabelecimento da forma a primeira operação a ser realizada é “desenhar uma distinção”. A distinção/diferença, no âmbito da Teoria dos Sistemas de Luhmann é a existente entre sistema e ambiente.

O resultado da operação de distinguir é binário, ou será um sim (sistema) ou um não (ambiente). Então, a partir da aplicação da operação da distinção são formados o sistema e o ambiente. Para a análise do sistema é imperiosa a análise do ambiente. Um não pode subsistir sem o outro: não há sistema sem ambiente e ambiente sem sistema. Logo, o resultado da operação, apesar de que determinar um sim/não, não possui uma visão de certo(sim)/errado(não). Não estar no âmbito do sistema (ou seja, no ambiente) não é errado, pois a busca pela resposta da distinção não é a busca por uma resposta correta, mas sim a procura pela diferenciação do sistema/ambiente).

O que separa o ambiente e o sistema ganha o nome de forma. Considera-se a forma como “uma linha fronteira que marca uma diferença” (LUHMANN, 2010, p. 86). O que está do lado interno à forma (distinção entre sistema e ambiente) é o sistema. O que está “além” da forma é o ambiente. A partir disso, verifica-se que o sistema possui um limite, isto é, tem horizontes definidos e limitados. De outro lado, o correspondente ao ambiente é ilimitado e aberto. O que compõe a forma é justamente a forma, a linha fronteira que separa o sistema do ambiente. A forma, então, também distingue o que está no ambiente ou no sistema. Ao indicar a forma, distinguimos e indicamos (LUHMANN, 2010, p. 86). Não há como distinguir sem indicar e indicar sem distinguir. Todo o objeto/pessoa sob a qual falamos sempre será fruto de uma distinção (a cadeira ao invés de uma mesa) e de uma indicação (a cadeira em si). Ao realizar a operação diferenciamos o sistema e o ambiente, por exemplo, o que não é direito. Nesse momento distinguimos o que é do que não é e, também, indicamos que aquilo é direito ou não direito.

Luhmann (2016a, p. 17) discorre os sistemas a partir de três níveis. O primeiro nível é a própria existência dos sistemas, a partir do qual pode-se analisar as características e o conceito. O segundo nível é composto por máquinas, organismos (órgãos vivos), sistemas sociais e sistemas psíquicos. Desses, podemos considerar como sistemas fechados (autopoieticos/autorreferenciais conforme a teoria de Maturana/Varela) e um sistema aberto (que não se auto-reproduz).

Máquinas não funcionam sem a existência de um *input* que dê o impulso para o devido funcionamento. Sobre sistemas vivos e psíquicos, deve-se separa os sistemas vivos do sistema

sociais, mesmo que se refira ao ser humano. Não somente os seres humanos são vivos, pois mesmo um ente unicelular é um ser vivo, cujas operações celulares (isso é, internas) ocorrem independentemente do ambiente. Os organismos vivos adquirem sua energia por intermédio da energia gerada pelas células. No caso dos seres humanos, a consciência (sistema psíquico) somente se desenvolve após já existir reprodução celular, demonstrando uma independência entre eles. Os sistemas vivos realizam operações que buscam manter a vida, com as células e os sistemas parciais desse (digestivo, respiratório, etc) realizando operações, mantendo a vida, ou seja, a vida mantendo a vida. Os sistemas psíquicos correspondem aos pensamentos, cujos subsistemas parciais podem ser dor, raiva, felicidade.

Na hipótese dos sistemas sociais, tópico de estudo de Luhmann, pelo anseio de estabelecer uma teoria dos sistemas sociais, esses possuem como operação as comunicações. Tudo o que não for comunicação não é parte do sistema social. Exemplo: um sentimento por determinada pessoa não faz parte do sistema social se não declarado, comunicado, pois ou algo é comunicação ou não é. Uma comunicação leva a outra comunicação. O sistema estaria assim em contínua autoafirmação, distinguido e delineado (limites), sendo, a recursividade, uma das características das operações que formam o sistema. Isso traz diversas características para a teoria luhmanniana.

Os sistemas sociais tomam três formas, distintas: em sistemas de interação, sistemas organizacionais e a sociedade (*societal system*), respectivamente, interação social face a face (necessitando da presença dos partícipes) à teoria da organização (muito vinculada às ciências administrativas) e à sistemas funcionais (LUHMANN, 1982, p. 71). O sistema social é o ambiente dos sistemas vivo e psíquico, assim como esses são ambiente para o sistema social. Sempre se deve ter em mente para a distinção entre sistema e ambiente a função de cada um dos sistemas, uma vez que Luhmann é funcional-estruturalista. Se há uma função, existe um sistema que será objeto de estudo.

A distinção que determina os sistemas, distinguindo-os entre o sistema e ambiente, é binária (“sim/não”), ou algo faz parte do sistema ou não faz, assim como, para o Direito, algo é lícito/não-lícito; na economia, trabalha-se com ter/não ter; e na política, tem-se governo (poder)/oposição (não poder) – esses três, sistemas parciais da sociedade. A partir da aplicação da diferença, formam-se o sistema e o entorno. Se a resposta para a operação é sim, está-se dentro do sistema; se a resposta é não, faz parte do ambiente. Deve-se deixar claro que a construção do entorno não é realizada por exclusão (tudo o que não é sistema faz parte do ambiente), pois não se busca uma resposta positiva (faz parte do sistema), considerando todo o resto, por consequência, é ambiente. Em outras palavras, na diferença, não se busca definir apenas o que é sistema (sendo o resto o entorno), mas sim, o que é sistema e o que é o ambiente. O objetivo ao se aplicar a distinção (operação) é de se vislumbrar se o resultado da operação será no sistema ou no ambiente, é o distinguir (o objeto) e indicar (se está no sistema ou ambiente), na visão de Spencer-Brown (ou indicar o objeto e distinguir a “localização”), ou seja, a forma. Indicar pressupõe distinguir, que por sua vez prepara uma nova indicação, ou nas palavras de Luhmann (2015, p. 18): “*el indicar, entonces, tiene sentido solo en el marco de una distinción, mientras ésta puede tener solo el sentido de preparar una*

indicación.”

Para os fins do presente, é importante avaliar a comunicação que a organização Estado realiza para os administrados, que é justamente a operação que forma a sociedade para poder verificar se a publicidade/transparência não é somente um corolário constitucional da necessária constituição do Estado/organização e da formação da sociedade brasileira, mesmo considerada a posição de Luhmann sobre a existência de uma sociedade global.

3 A NECESSIDADE DE TRANSPARÊNCIA (COMUNICAÇÃO) PARA A EXISTÊNCIA DA ORGANIZAÇÃO ESTADO NA TEORIA DOS SISTEMAS

Como visto, sem comunicação não há sociedade, pois aquela forma as estruturas desta. Deve-se, então, perquirir, qual o papel do Estado dentro da operação social e como a transparência Ada suporte à existência social daquele.

O Estado personifica-se em organizações (municípios, governos estaduais), que emitem decisões. Dessa forma, não podemos falar em organizações estatais sem que tenhamos a prolação de decisões. Luhmann (2014, p. 105) afirma que a relação no âmbito do Estado entre política (decisões vinculantes coletivamente) e administração é uma distinção entre em cima/embaixo e fim/meio, sendo a política a parte de cima e o fim e a administração o embaixo e meio, tendo em vista que a administração é a executora das decisões da política.

Organização, de acordo com a teoria luhmanniana, são sistemas sociais os quais possuem condições cujos membros devem aceitar condições para integrar e para retirar-se, situadas entre o sistema sociedade e o sistema de interação (LUHMANN, 1982, p. 75). As organizações se estabelecem internamente aos sistemas sociais (compostos, conforme Luhmann por sociedade, interações e organizações), tendo por tal motivo, um entorno social determinado por comunicações (MANSILLA, 2010, p. 16). Pode-se dizer, dessa forma, que a organização como sistema parcial do sistema social comunica decisões. As organizações são um sistema comunicacional diferenciado, de acordo com a especialização funcional (decisão), comunicando decisões à sociedade. Justamente porque Luhmann compreende a existência de sistemas parciais a partir da especialização funcional. A organização é “especializada” em decidir (comunicar decisões).

Organizações são formadas por decisões, ou melhor, “pelo conjunto” de decisões. Como sistema social comunica, lembrando que comunicações são comunicações de comunicações. Como sistema especializado, cujo diferencial funcional são as decisões, as organizações decidem decisões, comunicam decisões. Na mesma senda, as decisões possuem como base deliberações pretéritas e servirão como parâmetro para decisões futuras, ao menos enquanto as interpretações que as justificam se mantenham hígdas (decisão aqui como comunicação/informação, redundância que deve ser levada em conta). Essa cadeia de decisões é bem vista ao se considerar o conceito de processo. Dentro do conceito de o processo ser o “instrumento, de maior ou menor formalismo, constituído de atos, fatos e atividades e gerador de vínculos entre as pessoas envolvidas, com

vistas a alcançar determinado objetivo” (CARVALHO FILHO, 2013, p. 3) pode-se vislumbrar todos os “atos, fatos e atividades” como decisões que darão suporte ao objetivo de algo decidir.

Se o Estado é uma organização do sistema social, a comunicação sempre deverá ocorrer. E aqui reside a questão da transparência/publicidade. Não existe sociedade sem comunicação, não existe Estado sem comunicação da decisão. Dessa forma, a própria comunicação deve ocorrer para que exista o sistema parcial Organização (Estado). Mas para quem o Estado deve comunicar? Como sistema parcial do sistema social, a organização somente comunicará para a sociedade. Conforme Darío Rodríguez Mansilla (2010, p. 16) a sociedade encontra-se também no âmbito das organizações, não se encontrando somente no entorno dessas, citando como exemplo a ordem de um chefe para um subordinado que é uma comunicação que colabora para a autopoiese da sociedade e da organização ao mesmo tempo.

Luhmann (2006, p. 41-43) parte do pressuposto de a comunicação ser improvável, porque é improvável que o receptor da comunicação entenda o emissor, consideradas as consciências pessoais. Segundo o autor, é muito difícil que a informação seja recebida aos destinatários, ou seja, que se tenha sucesso na comunicação. Para que tais improbabilidades se tornem prováveis, utilizam-se três meios: a linguagem (signos), os meios de difusão e os meios de comunicação simbolicamente generalizados (LUHMANN, 2016a, p. 184-185). Os últimos são “estructuras particulares que aseguran probabilidades de éxito a la comunicación, porque transforman en probable el hecho improbable de que un a selección de Alter sea aceptada por Ego” (CORSI; ESPOSITO; BARALDI, 1996, p. 106), uma forma de a comunicação de alter para ego ser provável, ser aceita por ego (GIORGI; LUHMANN, 1998, p. 130).

Transparência, nessa seara, é comunicar aos administrados as decisões tomadas pela Administração Pública. Se a organização (por fazer política) mantivesse as decisões de forma oculta, não faria parte do sistema social e, dessa forma, não estaria na sociedade (pois o sistema social é formado de interações, organizações e sociedade). A transparência dessa forma não pode ser somente vista sob o viés democrático, de prestação de contas para os administrados dos atos estatais, mas também como forma de comunicar à sociedade sobre os atos da organização (o que inclui a estruturação, o planejamento e a execução de atos administrativos). A decisão deve ser informada aos partícipes do sistema e ao próprio sistema político e jurídico O que é decidido deve ser informado. Então, na decisão, consta, obrigatoriamente, uma informação. A decisão dessa forma é uma informação. Luhmann (2006, p 41), repisa-se, considera a comunicação como improvável, entendendo, dessa forma, que ela “só pode se entendida como a disseminação da informação dentro de um sistema.” (LUHMANN, 2006, p. 71).

É necessária, então, a disseminação da informação para a existência da sociedade e da organização/Estado (como decisão de política pública, por exemplo). Para a teoria de Luhmann, a comunicação, para ocorrer, necessita dos seguintes requisitos: a informação, o ato de comunicar e o ato de entender. Sem qualquer um desses requisitos, não haveria a comunicação. Além de tais aspectos, deve o receptor da informação, ao entende-la, ter condições de passar a informação adiante, ou seja, de comunicar. Então, sob o prisma da teoria dos sistemas, a transparência é essencial para

disseminar a comunicação e, com isso, fortalecer o sistema social (em outras palavras, fortalece a sociedade pela redundância que a transparência irá gerar na comunicação).

Logo, quando se fala em princípios da transparência como máxima divulgação (BENTO, 2015, p. 79-118) e qualidade da informação, com essa necessitando disponibilidade, autenticidade, integridade, clareza, compreensão e estar devidamente atualizada (SALES, 2014, p. 333-379) busca-se tornar a comunicação menos improvável resultando em uma boa comunicação, pois “transparência significa bem comunicar” (BITENCOURT; RECK, 2018, p. 132). Vejamos cada um dos itens necessários para a operação de comunicação.

A organização/Administração Pública decide e com isso gera informação (informação da decisão). Logo, o Estado já possui a informação no âmbito da organização e, quando mais maximizar a extração de informações, mais poderá comunicar e, com isso, reforçar as estruturas sociais. Isso, pois não se pode esquecer que a repetição de operações (comunicações), forma a estrutura na qual o sistema se baseia e, na qual as próximas operações irão se basear. De forma diversa: a estrutura direciona as operações que determinam a estrutura, considerada essa como conhecimento, posto que “cada sistema deve saber quais são as estruturas que o constituem, que do que contrário, estas não seriam operativas” (LUHMANN, 2010, p. 323). Então, quanto mais informações as organizações conseguirem apurar para comunicar aos administrados, mais estará reforçada a própria organização/Estado. Para não incorrer em equívocos, a organização gera decisões e a repetição do ato de decidir gera a estrutura da organização, mas a decisão é uma comunicação, é a comunicação da decisão. A informação, no caso, é o conteúdo da decisão (o que foi decidido).

O ato de comunicar, sob o viés da transparência ocorre, por exemplo, por intermédio dos portais de transparência. É a divulgação das decisões em si, a publicação em sítios ou imprensa oficial da informação, da decisão. Sem entendimento não há comunicação, então quando se fala que os dados apresentados pelos órgãos públicos (organização) devem ser de fácil entendimento, busca-se sim que a comunicação tenha um requisito adimplido. Se a transparência envolve a comunicação das decisões, das informações da organização, se tais informações não possam ser entendidas isso não será comunicação.

Por fim, é necessário que o receptor da comunicação possa comunicar a comunicação “recebida”. Isso ocorre, pois o sistema possui recursividade. A recursividade do sistema, isto é, repetição das operações que diferenciam o sistema do ambiente é que estabelecem as estruturas, justamente o próprio processo de diferenciação. As operações formam a estrutura, que por sua vez são base para a continuidade das operações, ou nas palavras de Luhmann “as estruturas só podem se realizar mediante operações próprias do sistema; e as operações só adquirem direcionamento porque as estruturas indicam o rumo” (LUHMANN, 2016a, p. 325). Se o atual receptor da comunicação não puder repassar a comunicação, isso é, comunicar o comunicado (de outra forma: comunicar o decidido), não há como permanecer no sistema social.

Isso demonstra a necessária transparência dos atos/decisões estatais/organizacionais para a sociedade. Acima de um princípio constitucional, é base para a estrutura do sistema social.

CONCLUSÃO

Conforme Luhmann a sociedade não é formada por pessoas, como entendem alguns doutrinadores, mas sim por comunicações, as quais formam as estruturas da sociedade que, por sua vez, determinam as operações. Por tais motivos, sem comunicação não há como existir um sistema social, o que inclui a formação de um Estado.

Apesar de as organizações terem como especialização funcional a decisão, elas formam o sistema social, logo devem comunicar. Também, cabe ressaltar que a própria comunicação é estrutura das organizações, e, portanto, do Estado, considerado que aquelas se constituírem de um sistema parcial do sistema social.

Não há se mencionar a existência de um Estado sem que essa organização comunique as suas decisões, que as torne públicas para a sociedade. Assim, a transparência, além de seu viés democrático, é requisito para a própria existência da organização (sociedade organizada na Administração Pública).

REFERÊNCIAS

BACHUR, João Paulo. Democracia, poder e deliberação: uma perspectiva a partir da teoria de sistemas de Niklas Luhmann. **Revista Jurídica Unicuritiba**, Curitiba, n. 58, p. 642-663, jan./mar. 2020.

BENTO, Leonardo Valles. **Acesso a informações públicas**: princípios internacionais e o direito brasileiro. Curitiba: Juruá, 2015.

BITENCOURT, Caroline Muller; RECK, Janriê Rodrigues. Interações entre direito fundamental à informação e democracia para o controle social: uma leitura crítica da LAI a partir da experiência dos portais de transparência dos municípios do Rio Grande do Sul. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, Curitiba. v. 23, n. 3, p. 126-153, set./dez. 2018.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2012.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Processo administrativo federal**: comentários à Lei nº 9.784 de 29.11.1999. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

CORSI, Giancarlo; ESPOSITO, Elena; BARALDI, Claudio. **GLU**: glosario sobre la leoria social de Niklas Luhmann. Tradução: Miguel Romero Perez e Carlos Villalobos com a direção de Javier Torres Nafarrate. México: Universidad Iberoamericana, 1996.

GIORGI, Raffaele; LUHMANN, Niklas. **Teoría de la sociedad**. 2. ed. México: Triana Editores; Universidad Iberoamericana, 1998.

LUHMANN, Niklas. **Introdução à teoria dos sistemas**: aulas publicadas por Javier Torres Nafarrate. Tradução: Ana Cristina Arantes Nasser. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2010.

LUHMANN, Niklas. **La sociedad de la sociedad**. Tradução: Javier Torres Nafarrate. Ciudad de México: Herder, Universidad Iberoamericana, 2006.

LUHMANN, Niklas. **Mujeres, hombres y George Spencer Brown**. México: Ediciones La Biblioteca, Universidad Nacional Autónoma de México, 2015.

LUHMANN, Niklas. **O direito da sociedade**. Tradução. Saulo Krieger. São Paulo: Martins Fontes, 2016a.

LUHMANN, Niklas. **Sistemas Sociais: esboço de uma teoria geral**. Tradução: Antonio C. Luz Costa, Roberto Dutra Torres Junior, Marco Antonio dos Santos Casanova. Petrópolis: Vozes, 2016b.

LUHMANN, Niklas. **Sociologia política**. Madrid: Editorial Trotta, 2014.

LUHMANN, Niklas. **The differentiation of society**. Tradução: Stephen Holmes e Charles Larmore. New York: Columbia University Press, 1982.

MANSILLA, Darío Rodríguez. Introducción: la teoría como pasión. *In*: LUHMANN, Niklas. **Organización y decision**. Tradução: Darío Rodríguez Mansilla. México: Herder, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2010.

NUNES, Márcio Tadeu Guimarães. **Lei de acesso à informação: reconstrução da verdade histórica, ambientes regulatórios e o direito à intimidade**. São Paulo: Quartier Latin, 2013.

ROCHA, Leonel Severo. Observações sobre a observação Luhmanniana. *In*: ROCHA, Leonel Severo; KING, Michael; SCHWARTZ, Germano. **A verdade sobre a autopoiese no direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2009.

SAAD, Amauri Feres. **Regime jurídico das políticas públicas**. São Paulo: Malheiros, 2016.

SALES, Ramiro Gonçalves. **O direito de acesso à informação pública administrativa**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

SPENCER-BROWN, George. **Laws of form**. New York: E. P. Dutton, 1979.

ZANCANER, Weida. Lineamentos sobre a Lei de Acesso à Informação. *In*: VALIM, Rafael; MALHEIROS, Antonio Carlos; BACARIÇA, Josephina (coord.). **Acesso à Informação Pública**. Belo Horizonte, Fórum, 2015.

Recebido em: 30/04/2021

Aceito em: 14/02/2023