

ano 16 - n. 66 | outubro/dezembro - 2016
Belo Horizonte | p. 1-290 | ISSN 1516-3210 | DOI: 10.21056/aec.v16i66
A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional
www.revistaaec.com

A&C

**Revista de Direito
ADMINISTRATIVO
& CONSTITUCIONAL**

**A&C – ADMINISTRATIVE &
CONSTITUTIONAL LAW REVIEW**

A&C – REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO & CONSTITUCIONAL

IPDA

Instituto Paranaense
de Direito Administrativo

INSTITUTO DE DIREITO
ROMEU FELIPE
BACELLAR

© 2016 Editora Fórum Ltda.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio eletrônico ou mecânico, inclusive através de processos xerográficos, de fotocópias ou de gravação, sem permissão por escrito do possuidor dos direitos de cópias (Lei nº 9.610, de 19.02.1998).



Luís Cláudio Rodrigues Ferreira
Presidente e Editor

Av. Afonso Pena, 2770 – 15ª andar – Savassi – CEP 30130-012 – Belo Horizonte/MG – Brasil – Tel.: 0800 704 3737
www.editoraforum.com.br / E-mail: editoraforum@editoraforum.com.br

Impressa no Brasil / Printed in Brazil / Distribuída em todo o Território Nacional

Os conceitos e opiniões expressas nos trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

A246 A&C : Revista de Direito Administrativo &
Constitucional. – ano 3, n. 11, (jan./mar.
2003) – Belo Horizonte: Fórum, 2003-

Trimestral
ISSN: 1516-3210

Ano 1, n. 1, 1999 até ano 2, n. 10, 2002 publicada
pela Editora Juruá em Curitiba

1. Direito administrativo. 2. Direito constitucional.
I. Fórum.

CDD: 342
CDU: 342.9

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo
Capa: Igor Jamur
Projeto gráfico: Walter Santos

Periódico classificado no Estrato A2 do Sistema Qualis da CAPES - Área: Direito.

Qualis – CAPES (Área de Direito)

Na avaliação realizada em 2016, a revista foi classificada no estrato A2 no Qualis da CAPES (Área de Direito).

Entidade promotora

A *A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, é um periódico científico promovido pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar com o apoio do Instituto Paranaense de Direito Administrativo (IPDA).

Foco, Escopo e Público-Alvo

Foi fundada em 1999, teve seus primeiros 10 números editorados pela Juruá Editora, e desde o número 11 até os dias atuais é editorada e publicada pela Editora Fórum, tanto em versão impressa quanto em versão digital, sediada na BID – Biblioteca Digital Fórum. Tem como principal objetivo a divulgação de pesquisas sobre temas atuais na área do Direito Administrativo e Constitucional, voltada ao público de pesquisadores da área jurídica, de graduação e pós-graduação, e aos profissionais do Direito.

Linha Editorial

A linha editorial da *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, estabelecida pelo seu Conselho Editorial composto por renomados juristas brasileiros e estrangeiros, está voltada às pesquisas desenvolvidas na área de Direito Constitucional e de Direito Administrativo, com foco na questão da efetividade dos seus institutos não só no Brasil como no Direito comparado, enfatizando o campo de interseção entre Administração Pública e Constituição e a análise crítica das inovações em matéria de Direito Público, notadamente na América Latina e países europeus de cultura latina.

Cobertura Temática

A cobertura temática da revista, de acordo com a classificação do CNPq, abrange as seguintes áreas:

- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Teoria do Direito (6.01.01.00-8) / Especialidade: Teoria do Estado (6.01.01.03-2).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Constitucional (6.01.02.05-5).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Administrativo (6.01.02.06-3).

Indexação em Bases de Dados e Fontes de Informação

Esta publicação está indexada em:

- Ulrich's Periodicals Directory
- Latindex
- Directory of Research Journals Indexing
- Universal Impact Factor
- CrossRef
- Google Scholar
- RVBI (Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional)
- Library of Congress (Biblioteca do Congresso dos EUA)

Processo de Avaliação pelos Pares (Double Blind Peer Review)

A publicação dos artigos submete-se ao procedimento *double blind peer review*. Após uma primeira avaliação realizada pelos Editores Acadêmicos responsáveis quanto à adequação do artigo à linha editorial e às normas de publicação da revista, os trabalhos são remetidos sem identificação de autoria a dois pareceristas *ad hoc* portadores de título de Doutor, todos eles exógenos à Instituição e ao Estado do Paraná. Os pareceristas são sempre Professores Doutores afiliados a renomadas instituições de ensino superior nacionais e estrangeiras.

A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional realiza permuta com as seguintes publicações:

- *Revista da Faculdade de Direito*, Universidade de São Paulo (USP), ISSN 0303-9838
- *Rivista Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, ISBN/EAN 978-88-348-9934-2

Categorias de análise de políticas públicas e gestão complexa e sistêmica de políticas públicas*

Categories of public policy analysis and complex and systemic management of public policies

Janriê Rodrigues Reck**

Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Rio Grande do Sul, Brasil)
janriereck@unisc.br

Caroline Müller Bitencourt***

Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Rio Grande do Sul, Brasil)
carolinemb@unisc.br

Recebido/Received: 27.10.2015 / October 27th, 2015

Aprovado/Approved: 04.02.2016 / February 4th, 2016

Como citar este artigo/*How to cite this article*: RECK, Janriê Rodrigues; BITENCOURT, Caroline Müller. Categorias de análise de políticas públicas e gestão complexa e sistêmica de políticas públicas. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 16, n. 66, p. 131-151, out./dez. 2016. DOI: 10.21056/aec.v16i66.364.

- * Este trabalho, além de estar inserido na linha de pesquisa de dimensões de políticas públicas do Doutorado em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul, também se refere ao projeto de pesquisa de “controle social e administrativo de políticas públicas” desenvolvido na Universidade de Santa Cruz do Sul e vinculado ao Centro de Pesquisa de Políticas Públicas, do qual os autores são coordenadores.
- ** Professor do Programa de Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul (Santa Cruz do Sul-RS). Doutor em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (São Leopoldo-RS). Procurador Federal da Advocacia-Geral da União. E-mail: janriereck@unisc.br
- *** Professora do Programa de Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul (Santa Cruz do Sul-RS). Doutora em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (Santa Cruz do Sul-RS). Advogada. E-mail: carolinemb@unisc.br

Resumo: O trabalho tem por objeto as contribuições da matriz complexo/sistêmica à gestão de políticas públicas, dividindo sua abordagem em dois pontos centrais: primeiramente, buscar-se-ão as contribuições do paradigma da teoria sistêmica para uma releitura, conceituação e caracterização das políticas públicas; para, posteriormente, compreender a partir do paradigma da complexidade os princípios norteadores dessa gestão de políticas públicas formatada a partir dos conceitos e categorias revistos com as contribuições da matriz sistêmica. A pergunta reitora do trabalho científico desdobra-se em dois momentos a partir das matrizes eleitas: quais contribuições que a matriz sistêmica pode trazer para uma nova observação das políticas públicas? Que contribuições o paradigma da complexidade nos apresenta para a gestão dessa nova definição de políticas públicas? A hipótese é a de que há uma riqueza de conceitos e concepções que podem ser explorados, e que este trabalho faz tangencialmente, contribuindo assim tanto para a análise das políticas públicas como para sua gestão. Em termos de método, pode-se dizer que não há um método sistêmico, mas sim uma abordagem peculiar, a qual permite uma leitura mais complexa da realidade, motivo pelo qual não será estanque a utilização da teoria sistêmica e a complexidade na forma de enfrentamento do problema de definição e gestão de políticas públicas.

Palavras-chave: Complexidade. Gestão. Políticas públicas. Sistema. Niklas Luhmann.

Abstract: The paper has as object the contributions from the complex/systemic matrix to the management of the public policies, dividing for then its approach in two main points: firstly, it will be sought the contributions of the paradigm of systemic theory to a rereading, conceptualization and characterization of the public policies; afterwards, it will be sought to understand, from the paradigm of complexity, the guiding principles of this management of public policies, formated from the concepts and categories reviewed with the contributions from systemic matrix. The main question of the article separates itself in two moments considering the elected matrixes: what are the contributions that the systemic matrix can bring us to a new observation of the public policies? What are the contributions that the paradigm of complexity show us to the management of this new definition of public policies? The hypothesis is that there is a wealth of concepts and perceptions that might be explored, and this job does it in a tangent way, contributing as much as to the analysis of the public policies as to its management. In method terms, it can be said that there is no systemic method, but there is a peculiar approach, which allows a reading more complex of reality, reason for what the use of the systemic theory and the complexity won't be stagnant as form of facing the problem of definition and management of public policies.

Keywords: Complexity. Management. Public policies. System. Niklas Luhmann.

Sumário: Introdução – **1** Sobre a importância das políticas públicas e sua gestão nos Estados contemporâneos – **2** Revisão das categorias de análise das políticas públicas – **3** Reformulação dos princípios de atuação das políticas públicas como informantes da gestão de políticas públicas – **4** Conclusão – Referências

Introdução

O presente artigo tem por pretensão apresentar no que as contribuições do paradigma da complexidade e dos sistemas podem alterar a atual observação e gestão de políticas públicas. O trabalho está delimitado temporalmente na experiência ocidental contemporânea das políticas públicas, e especialmente com foco nas políticas públicas brasileiras. Ele transita entre a Epistemologia, a Teoria Geral do Direito, o Direito Administrativo e o Direito Constitucional.

Justifica-se socialmente diante da importância das políticas públicas na formação do constitucionalismo contemporâneo, exigindo constante necessidade de aperfeiçoamento na escolha e na gestão das políticas públicas, e cientificamente

pela necessária releitura dos conceitos e diretrizes científicas tradicionais que envolvem as políticas públicas.

O problema orientador pode ser resumido na seguinte pergunta: em linhas gerais, que conceitos e contribuições da teoria sistêmica/da complexidade podem ser trazidos para a releitura da definição e da gestão das políticas públicas?

Objetiva-se, assim, enriquecer o debate com a introdução de categorias mais complexas de pensamento. Em um primeiro momento, estabelecer-se-á como a teoria a teoria sistêmica implicam uma releitura de como se observam as políticas públicas. Em um segundo momento, a partir do paradigma da complexidade englobado pela teoria sistêmica, busca-se delinear os princípios norteadores os quais permitiram as remodelações necessárias na forma de gestão das políticas públicas.

Muito embora não exista um “método sistêmico”, nota-se a aplicação da matriz de pensamento através do uso de seus conceitos e esquemas de pensamento. Optou-se metodologicamente pelos trabalhos de Niklas Luhmann e Edgar Morin como verdadeiras linhas condutoras para observar e enfrentar o problema proposto. Este trabalho insere-se nas linhas de pesquisa relacionadas às dimensões estruturais das políticas públicas, do Doutorado em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul.

1 Sobre a importância das políticas públicas e sua gestão nos Estados contemporâneos

A questão inicial que instigou a presente pesquisa levantaria a seguinte indagação: qual a necessidade de observar a questão das políticas públicas com maior complexidade? Sabe-se que as políticas públicas¹ perpassam pelo campo do social, do político e do jurídico, nestes termos, a análise do conceito de política pública jamais poderá ser uma observação unicamente jurídica. Pode-se, provisoriamente, afirmar que estruturalmente a base de uma política pública será o Direito, mas o conteúdo material são os fins e os objetivos políticos que não deixam de estar também expressos na Constituição, muitos deles explícitos no próprio Texto Constitucional (Constituição enquanto acoplamento estrutural de Direito e Política). Eis uma questão crucial para compreender a importância de uma boa gestão de políticas públicas: o

¹ É de se ressaltar que a categoria de política pública é inovadora na ordem jurídica, porque se distingue da categoria de normas e atos jurídicos, embora esses elementos sejam parte integrante dela. A concepção de política está mais próxima da de atividade: “Conjunto organizado de normas e atos tendentes à realização de um objetivo determinado”, na lição de Fábio Konder Comparato. Atualmente, portanto, as políticas públicas tornam-se foco de interesses jurídicos relevante com a hegemonia do modelo de Estado Democrático de Direito. Modelo esse assentado na Constituição, reconhecida como norma jurídica central e vinculante a todos, que assegura diversos direitos sociais e transindividuais, não apenas como promessas, mas com possibilidades reais de efetivação. Com efeito. A efetivação dos direitos sociais previstos nas normas constitucionais pressupõe ações e omissões do Estado, que se materializam através de políticas públicas. Ver em: COELHO, Helena Beatriz Cesarino Mendes. *Políticas Públicas e controle de Juridicidade*. Vinculação às normas constitucionais. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2010, p. 84-85.

quanto se compreender que política pública está ligada aos direitos fundamentais ou ainda a direitos fundamentais sociais, a atuação dos poderes públicos será, em certa medida, mais vinculada e, conseqüentemente, mais passível de controle. Diferença se tem se o conceito demonstrar que é um campo de atuação da discricionariedade administrativa, logo, menor a margem de controle. Toda gestão é suscetível a um controle,² quanto mais eficaz essa gestão se mostrar, menor será sua interferência, logo, haverá uma otimização da tomada de decisão e concretização das necessidades dos administrados.

Pode-se dizer que o conceito deve ser o mais complexo no sentido de observar todas as operações possíveis, para justamente atingir sua função, que é a de reduzir a complexidade, permitindo sua utilização por parte dos sujeitos, para que em torno dele as pessoas possam realizar o processo comunicativo (nos dizeres de Luhmann, a união de emissão, informação e recepção), como, por exemplo, o que é uma política pública. Por isso uma política pública necessita de um conceito, ou ao menos a visualização dos aspectos essenciais, como a sua natureza, espécie, vinculação, que possuem conseqüências e repercussões jurídicas, que é o que interessa para se analisar a possibilidade de controle jurisdicional de políticas públicas, seus limites, possibilidades e sua legitimidade. O objetivo de tentar definir é o de estabelecer um conhecimento e uma comunicação a respeito dela mesma.

Em uma perspectiva sistêmica uma política pública é uma comunicação, como um dado específico da sociedade e que se difere dos outros, o que por si só resulta na refutação dos conceitos essencialistas de que existiria uma política pública *a priori*. A política pública é um sistema de interação, capaz de se autorreferenciar e com isto adquirir estabilidade no tempo. O conceito de política pública é uma observação do sistema jurídico, isso porque é o Direito sua forma de instrumentalização. Afirma-se que é um conceito do Direito e da sociedade, já que é uma construção evolutiva que redundou no meio de a sociedade atuar sobre ela mesma, entrelaçando discursos políticos e jurídicos. O conceito de política pública também possui elementos variáveis na medida em que buscam fins, objetivos, e estes são mutáveis em conformidade com a necessidade social, mas que devem manter coerência entre si e com o resultado almejado.

Para poder se falar em gestão de políticas públicas, é necessário definir quais as operações que formam uma política pública e quais dessas são passíveis e desejáveis de serem controladas. Concluindo, a seguinte frase pode resumir o exposto:

² Inclusive o controle social. Sobre o tema: BITENCOURT, Caroline Müller; PASE, Eduarda Simonetti. A necessária relação entre democracia e controle social: discutindo os possíveis reflexos de uma democracia “não amadurecida” na efetivação do controle social da administração pública. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 2, n. 1, p. 293-311, jan./abr. 2015. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/rinc.v2i1.43663>.

“É paradoxal, portanto, a vida dos demais conceitos no Direito: servir de variação e conservação do Direito ao mesmo tempo”.³

Entende-se que a análise do conceito política pública não pode ser feita de forma fragmentada e nem de modo a tomá-la isoladamente dos objetivos do Estado e da sociedade, uma vez que é a partir desses campos que as políticas públicas adquirem “vida”, como resultado da própria política, do exercício do dever estatal, e somente podem ser compreendidas à luz das instituições e dos processos políticos que estão diretamente ligados com os interesses sociais.

Assim é que se assistiu ao debate sobre o dever estatal e o dever da sociedade civil, em diferentes medidas, com a prestação de direitos sociais, ou seja, com o dever de formular e concretizar políticas públicas sociais. De todo modo, a política pública é um dos modos pelos quais os cidadãos atuam sobre si mesmos. O que caracteriza a política pública é uma certa organização de ações no tempo. Isso significa que uma política pública envolve um ou mais objetivos, órgãos para tanto, atos de planejamento e execução, tudo isso dentro de uma janela de tempo que não pode ser instantânea, mas sim com razoável regularidade. Assim:

que as condições para a formação política racional da vontade não devem ser procuradas apenas em nível individual das motivações e decisões dos atores isolados, mas também no nível social dos processos institucionalizados de formação de opinião e deliberação. Estes podem ser considerados como arranjos que influenciam as preferências dos participantes, pois eles selecionam os temas, as contribuições, as informações, de tal modo que somente os que são válidos conseguem atravessar, em caso ideal, os filtros das negociações equitativas e os discursos racionais, assumindo importância para a tomada das decisões (...). Os resultados da política deliberativa podem ser entendidos como um poder produzido comunicativamente, o qual concorre com o potencial de poder através de condições de fazer ameaças, e com o poder administrativo que se encontra nas mãos de funcionários.⁴

O processo de constituição, formulação de uma política pública, pode ser descrito como um processo de negociação, de troca e de concessão, processos esses que podem se realizar de forma imediata, como podem ser lentos e recorrentes, seja através de trocas de favores, de votos e de apoio político para ações futuras. O tipo de ação dependerá dos atores políticos envolvidos e das possibilidades e oportunidades propiciadas pelo ambiente institucional. Diga-se que também a credibilidade

³ RECK, Janriê Rodrigues. Observação pragmático-sistêmica do conceito de serviço público. *Tese de Doutorado*. Unisinos, 2009. p. 19.

⁴ HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre faticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. v. II. p. 72.

e a capacidade de garantir o cumprimento das promessas e acordos futuros serão definidores para que os atores políticos se engajem ou não em determinadas ações.⁵

Note-se que o conceito de política pública deve encontrar respaldo em uma “ação conjunta”, no sentido de que não se pode delegar a difícil tarefa de formulação das prioridades em um único gestor, como se tivesse o dom de solipsisticamente compreender o “interesse público”. Esse, por sua vez, é abstrato, sem que ninguém possa defini-lo, senão em termos que nada acrescentem. O problema do interesse público e do interesse geral é a sua “incognoscibilidade *a priori*”. Ou seja, não se nega que possa ser identificado um interesse público, o problema é a sua identificação antes de um procedimento democrático de sua definição e identificação.⁶

Em se tratando de política pública não se cuidaria de o Direito ordenar o já estabelecido, mas de um direito voltado à ordenação do presente em relação a um futuro almejado⁷ e, por que não dizer, com base na experiência das conquistas e dos insucessos passados? Uma dimensão operacional do direito e da própria política em que passado, presente e futuro devem ser contemplados em suas ações. É nesse sentido que a caracterização das políticas públicas como um conceito aberto, e por deveras complexo, seria composta por um conjunto de ações e programas continuados no tempo, que afetam simultaneamente várias dimensões básicas da vida de uma população, devendo ser organizadas em uma determinada área de implementação, numa busca concretizada pelo procedimento, explicitando diretrizes e objetivos numa sucessão de atos que se desenvolvem na busca de um fim determinado, posto.⁸

Para se chegar a tal objetivo, propõe-se a revisão das categorias de análise das políticas públicas.

2 Revisão das categorias de análise das políticas públicas

As condições da epistemologia contemporânea demandam uma revisão do problema da identidade. Foram-se as pretensões metafísicas do encontro de essências e as nominalistas de criação de uma linguagem pura. Sobraram as descobertas do paradigma da linguagem e da pós-metafísica. Assim, sabe-se que é necessário lidar com uma epistemologia da identidade que dê conta do caráter linguístico e da ordem dinâmica do mundo. Um conceito interessante para tanto é o de sistema. Dentro das

⁵ BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. *A política das Políticas Públicas*. Rio de Janeiro: Elsevier Washington/DC: BID, 2006. p. 18 (relatório anual).

⁶ RECK, Janriê. *Aspectos teórico-constitutivos de uma gestão pública compartilhada: o uso da proposição Habermasiana da ação comunicativa na definição e execução compartilhada do interesse público*. Dissertação de mestrado. Santa Cruz do Sul, Unisc: 2006, p. 138. Disponível em: <<http://www.unisc.br/portal/images/stories/mestrado/direito/dissertacoes/2006/janrie.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2011.

⁷ ARZABE, Patrícia Helena Massa. Dimensão Jurídica das Políticas Públicas. In: BUCCI, M. P. D. (Org.) *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. Saraiva: São Paulo, 2006. p. 54-56.

⁸ ARZABE, *op. cit.* 2006. p. 54-56.

ciências sociais, os sistemas são ordens estruturadas de comunicações. De fato, o fenômeno especificamente social é a comunicação, já que implica a ligação de um sistema psíquico a outro através da informação. As comunicações se ordenam e adquirem estabilidade a partir de certos princípios organizativos, formando *sistemas*. Os sistemas ao mesmo tempo se adaptam ao ambiente, mas são capazes de manter sua ordem interna, através de sua autoprodução. São três os tipos de sistemas comunicativos: sistemas sociais, os quais se organizam em torno de funções, tais como o Direito, a Economia e a Política; sistemas organizacionais, os quais se organizam em forma de uma rede de tomada de decisões; sistemas de interação, que são sistemas comunicativos com menos estabilidade que os sistemas sociais.

Social systems use communication as their particular modo of autopoietic reproduction. Their elements are communications wich are recursively produced and reproduced by a network ok communications and which cannot exist outside of such a network [...].⁹

A noção de políticas públicas pode ser analisada a partir de todos os sistemas. Dada a ideia de complexidade, onde há múltiplas possibilidades, um determinado fenômeno pode ser observado a partir de diversos ângulos, todos verdadeiros. Uma análise complexa das políticas públicas conhecerá os sistemas sociais, com suas funções, códigos e programas. Assim, o Direito terá como função manter expectativas normativas, a economia, a determinação de preços e a política de fixação de programas vinculantes a toda comunidade.

Para la ciencia del derecho se trata de un orden normativo; para la sociología – dependiendo de la tendencia teórica – de comportamiento social, de instituciones, de sistemas sociales; es decir, de algo que es como es y que en todo caso motiva a que sobre ello se haga un pronóstico se dé una explicación.¹⁰

Por organização entendam-se as entidades como os entes federativos, as organizações da Administração Indireta como empresas públicas e autarquias, e entidades parceiras como organizações privadas. “Los sistemas organizacionales son sistemas sociales constituidos por decisiones y que atan decisiones mutuamente entre sí”.¹¹

⁹ LUHMANN, Niklas. *Meaning and Life as Different Modes of autopoietic Organization*. Separata. S.d.

¹⁰ LUHMANN, Niklas. *Teoría Política en el Estado de Bienestar*. Madrid: Alianza Universidad, 2002. p. 67.

¹¹ LUHMANN, Niklas. *Organización y decisión: autopoiesis, acción y entendimiento comunicativo*. México: Anthropos, 1997. p. 14.

Além disso, há de se ter a noção de subsistemas, ou seja, órgãos dentro de órgãos, como é o caso de secretarias, delegacias etc. É importante notar que as organizações são sistemas comunicativos especializados em decidir. O curioso destas decisões é a referência à organização. Uma empresa, por exemplo, se mantém e existe enquanto sistema se decide e se esta decisão está o tempo referenciando-a – com isto se consegue unidade. O mesmo vale para um órgão público “(en el sentido más amplio, que incluye gobierno e legislación), para referirnos a la totalidad de instituciones que, apoyándose en mandatos o puntos de vista políticos, crean decisiones vinculantes”.¹²

Do cruzamento da atuação de sistemas organizacionais e sistemas sociais tem-se um determinado plexo de decisões que formam interações. Os sistemas de interações são comunicações que possuem uma determinada estabilidade e envolvem diferentes organizações e/ou pessoas. Forma-se um sistema de interação quando a comunicação é reflexiva, isto é, quando a comunicação é tomada por um processo de tematização. Comunica-se e sabe-se o que está sendo comunicado. As políticas públicas, assim, são interações entre diferentes organizações com um tema específico. Elas possuem uma certa estabilidade. Uma política pública é um sistema de interação porque possui estabilidade, identidade e uma referência que forma uma unidade, tudo isto em sucessão no tempo. Esta referência que forma uma unidade é precisamente o objeto da política pública. A política pública é um sistema de interação que ao mesmo tempo mantém as expectativas normativas (isto é, comanda ações que, mesmo não cumpridas, permanecem enquanto devidas) e estabelece ações vinculantes para toda a comunidade. É, portanto, um cruzamento das perspectivas política e jurídica.

Uma política pública faz remissão e conexão com diversos elementos clássicos do Direito Administrativo. De fato, as políticas públicas materializam-se a partir de uma ação administrativa que pressupõe, em primeiro lugar, a existência de órgãos e orçamento. A partir daí, antevê-se uma articulação complexa dos institutos de Direito Administrativo para os fins de realização das políticas públicas. As políticas públicas utilizarão do fomento (bolsas, convênios), serviços públicos, poder de polícia, obras públicas, regulação, dentre outros institutos de Direito Administrativo.

Uma teoria complexa das políticas públicas há de conhecer o conceito de *contingência*. Por contingência entenda-se a inexistência de relações ou decisões únicas. De fato, pelo princípio mecanicista, o Estado de fato ou de direito necessariamente segue uma lógica determinada, sem opções.

El sistema científico se acomoda a la observación de segundo orden mediante la eliminación de toda clase de autoridad que proclama verdades

¹² LUHMANN, Niklas. *Teoría Política en el Estado de Bienestar*. Madrid: Alianza Universidad, 2002. p. 63.

irrebatibles [...] El derecho [...] la mirada puesta en la cuestión de cómo se ha decidido o habrá de decidirse. Interpretación y pronóstico son formas de producción de textos que proceden de textos y con ello formas de observación de segundo orden [...] Las semánticas de la contingencia de los sistemas funcionales se enlazan con un futuro en permanente apertura. No excluyen que todo lo que en un momento determinado es aceptado también pudiera ser modificado por comunicación. Su propia autopoiesis exige un alud de operaciones y incertidumbre final [...].¹³

A matriz da complexidade, contudo, admite que toda solução ou Estado de fato e de direito, além de provisória, é uma escolha entre outras no tempo. Quer-se dizer, aqui, que tudo que é de um jeito poderia ter sido de outro modo. A política pública complexa, assim, é aquela que para além da postura humilde da provisoriedade do diagnóstico e das ações, reconhece também a contingência, ou seja, que uma sucessão de decisões poderia ter se dado de outra forma. Do reconhecimento da contingência advém não só a humildade, mas o aumento da capacidade de análise, já que o gestor de políticas públicas terá de pensar por que uma determinada sequência de ações aconteceu em detrimento de outras possíveis.

O conceito irmão da contingência, e que caracteriza a matriz, é precisamente o da *complexidade*. Complexidade aqui como oposição ao determinismo, mecanicismo e cartesianismo. A complexidade implica o reconhecimento da existência de opções. Estas são opções de observação do mundo (plurais verdades) e também de decisão.

Por contingência de ação deve entender-se aquela ação que não é nem necessária, nem impossível, é precisamente como foi, embora pudesse se dar de outra forma. Os comportamentos de ego e de alter encontram-se inicialmente delimitados pelo ambiente (Umwelt), no entanto, as possibilidades de experiências que lhes são apresentadas ainda são muito maiores do que as que eles podem vivenciar. Esta situação exprime o que Luhmann chama de complexidade, e a seleção de uma das possibilidades de ação é sempre expressa numa contingência. Logo, toda ação está calcada no pressuposto da incerteza. Nesta relação de dupla contingência, alter e ego apresentam-se como duas caixas-pretas, quer dizer, cada um determina seu próprio comportamento pelo complexo auto-referencial de operações dentro de seus próprios limites. Cada partícipe enxerga o que para ele é necessário para a redução da complexidade, e assume o comportamento do outro através desse mesmo valor.¹⁴

Nada está dado, mas sim tudo está preparado como construção possível. Deste modo, o analista das políticas públicas poderá lidar com a multiplicidade de observações.

¹³ LUHMANN, Niklas; GIDDENS, Anthony; BAUMAN, Zigmunt; BECK, Ulrich. *Las consecuencias perversas de la modernidad: modernidad, contingencia y riesgo*. Barcelona: Anthropos, 1996. p. 193-196.

¹⁴ LOPES JÚNIOR, Dalmir. Introdução. LOPES JÚNIOR, Dalmir; ARNAUD, André-Jean (Orgs.). *Niklas Luhmann: do Sistema Social à Sociologia Jurídica*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. p. 10.

É possível diferentes descrições verdadeiras acerca dos centros e das hierarquias das políticas públicas. É possível, também, fugir do mito do dado e partir do pressuposto de que sempre há opções ao gestor público.

Uma análise complexa das políticas públicas também lida de modo diferenciado com a questão da *hierarquia* e do *centro*. De fato, a epistemologia cartesiana/mecanicista tende a ver o mundo com um centro ou hierarquia estável. A hierarquia, contudo, é uma questão de perspectiva.

Ya que el centro no puede funcionar sin periferia (y vice-versa), esta distinción no expresa ninguna diferencia de rango o de relevancia social. Con una expresión muy acertada, Habermas caracteriza El procedimiento judicial como “punto crucial para el análisis del sistema jurídico”. De ninguna manera se trata de una inversión dentro del patrón estructural jerárquico, con la consecuencia de que los tribunales se consideren ahora más importantes que los legisladores. Esto es lo que hay precisamente que evitar. Como en cualquier forma de diferenciación, sólo se trata de asegurar que lo opuesto (obligación de decidir/ no obligación de decidir) se haga posible de manera simultánea y complementaria. La forma de la diferenciación lo único que garantiza es el desarrollo de la paradoja –no más. Pero de esto depende que el sistema del derecho, al tomar sobre sí una competencia universal, sea capaz de clausurarse operativamente para cumplir con una función específica del sistema de la sociedad.¹⁵

Assim, podem-se colocar no centro da política pública os órgãos executores, as decisões ou também os usuários. Não há um centro verdadeiro, mas sim múltiplas possibilidades de existência de centros que se cruzam e aumentam as possibilidades analíticas.

Uma gestão pública sistêmica e complexa opera a partir do reconhecimento das *causalidades generativas*. Por causalidade generativa entenda-se aquela causa que se retroalimenta. Edgar Morin fala, por exemplo, em ideias tais como “possuímos genes que nos possuem” ou “criamos ideias que nos criaram”.

Enquanto o princípio de determinismo causal que comandava a ciência clássica não cessava de se flexibilizar em causalidade probabilista de caráter estatístico, a própria ideia de causalidade permanecia rígida, linear, estável, fechada, imperativa: em tudo, sempre, nas mesmas condições, as mesmas causas produzem os mesmos efeitos; não seria possível que um efeito desobedecesse à causa; não seria possível que um efeito ao retroagir tivesse efeito sobre a causa e, sem cessar de ser efeito, se tornasse causal sobre sua causa, tornando-se seu efeito e permanecendo causa [...] A autonomia organizacional determina uma autonomia causal, ou seja, cria uma *endocausalidade*, não redutível ao jogo “normal” das

¹⁵ LUHMANN, Niklas. *El Derecho de la sociedad*. México: Universidad Iberoamericana, 2002. p. 385.

causas/efeitos [...] a existência de uma causalidade que se gera no e pelo processo produtor-de-si, que podemos chamar de causalidade generativa.¹⁶

Com isto, pode-se construir a partir de Morin que as políticas públicas, enquanto sistemas, alteram o seu ambiente, e essas alterações fazem com que os pressupostos de planejamento da política pública mudem. Assim, por exemplo, uma política assistencial que tenha por base a ausência de renda de determinadas famílias provoca a obtenção de algum auxílio para as referidas famílias – por outro lado, a manutenção dos mesmos pressupostos de fato no tempo gerará programas ineficazes. Assim, para se conhecer e planejar políticas públicas, é necessário ter em mente a noção de que as políticas públicas atuam em um ambiente que elas mesmas transformam, em paralelo com outras políticas públicas.

Um conceito fundamental é o de *evolução*. Luhmann explica o processo de evolução como o de variação, seleção, estabilização e memória. Significa dizer que os sistemas produzem alternativas, selecionam as alternativas, as estabilizam e elas passam a servir como repositório possível de soluções.

Parece que tanto no campo orgânico quanto no sentido da evolução dos sistemas complexos é necessária a ação conjunta de três tipos de mecanismos: (1) mecanismos de geração de variedade no sentido de uma superprodução de possibilidades; (2) mecanismos de seleção das possibilidades aproveitáveis; (3) mecanismos de manutenção e estabilização das possibilidades escolhidas, apesar do campo de escolha permanecer complexo e contingente.¹⁷

O gestor de políticas públicas há de reconhecer que as políticas públicas evoluem, e que esta evolução em verdade não é totalmente planejada. As alternativas que surgem são de certo modo espontâneas. Isso não significa que os processos estão à deriva, contudo, uma vez que os administradores conscientes da complexidade estarão monitorando as possibilidades e assumindo os riscos.

A epistemologia sistêmica, justamente por vincular a verdade a um ponto de observação que é mutável, admite a existência de *pontos cegos*, isto é, de elementos ocultos. Por exemplo, uma análise a partir da sociedade tenderá a deixar ocultas as perspectivas psicológicas e biológicas, uma análise jurídica tenderá a não analisar a questão politicamente e por aí vai.

The systems learns its own habits of acting and deciding, accumulating experiences with itself and consolidating, on the basis of previous actions,

¹⁶ MORIN, Edgar. *O Método 1: a natureza da natureza*. Porto Alegre: Sulina, 2008. p. 313.

¹⁷ LUHMANN, Niklas. *Sociologia do Direito I*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1983. p. 175.

expectations concerning future actions (structures). The autopoiesis does not stop in face of logical contradictions. It jumps, provided only that possibilities of further communication are close enough at hand.¹⁸

Uma análise complexa cruza pontos de vista a fim de diminuir a existência de pontos cegos, mas admite que nunca todas as variáveis virão à tona. A impossibilidade de análise de todas as variáveis não imobiliza a leitura complexa de uma política pública, já que esta admite a existência de paradoxos e de saltos.

Um bom analista de políticas públicas conhece também os *conceitos de risco e perigo*. As políticas públicas estão sujeitas aos dois fenômenos sociais. Por risco entenda-se a existência consciente de consequências não previstas pelo atuar da própria política pública, muito embora a consequência em si não possa ser prevista. Já o perigo é aquele evento que incide sobre a política pública sem que a tenha provocado e sem que exista um mínimo de previsibilidade. Como diz Luhmann: “se trata de decisiones con las que se vincula el tiempo aunque uno no pueda conocer suficientemente el futuro, ni siquiera en particular el futuro producido por las propias decisiones”.¹⁹

As armas na formulação de uma política pública não estão na imunidade contra os riscos e perigos, mas sim na flexibilidade e na existência de tomadas de decisão que enfrentem os riscos e os perigos tanto fazendo pequenos ajustes nos programas como também reestruturando a rede que compõe a política pública.

A análise complexa vale-se da tentativa de análise simultânea das diferentes *tríades epistemológicas*. De fato, são tríades epistemológicas determinadas conjunções de elementos, tais como organização (no sentido de ordem), sistema e inter-relações; informação, neguentropia e organização; e interessa-nos indivíduo, sociedade e espécie. Outra tríade de análise é a de tempo, espaço e força da comunicação.

A humanidade surge de uma pluralidade e de uma justaposição de trindades:

- a trindade indivíduo/sociedade/espécie,
- a trindade cérebro/cultura/espírito,
- a trindade razão/afetividade/pulsão; ela própria expressão e emergência da triunicidade do cérebro que contém as heranças dos répteis e dos mamíferos [...].

O ser humano define-se, antes de tudo, como trindade indivíduo/sociedade/espécie: o indivíduo é um termo dessa trindade [...]. Cada um desses termos contém os outros. Não só os indivíduos estão na espécie, mas também a espécie está nos indivíduos; não só os indivíduos estão na sociedade, mas a sociedade também está nos indivíduos, inculcando-lhes, desde o nascimento deles, a sua cultura.²⁰

¹⁸ LUHMANN, Niklas. *Essays on Self-Reference*. New York: Columbia Press, 1990. p. 08.

¹⁹ LUHMANN, *Op. cit.*, 1992, p. 32.

²⁰ MORIN, Edgar. *O Método 5: a humanidade da humanidade*. Porto Alegre: Sulina, 2012. p. 51-52.

De fato, sobre a tríade indivíduo, sociedade e espécie, pode-se dizer que a chave de qualquer análise de políticas públicas precisa passar pela análise dos elementos culturais, antropológicos e psicológicos do ser humano.

Especificamente sobre políticas públicas, ela participa da tríade competência, direito fundamental e políticas públicas. De fato, só há direitos fundamentais quando se tem políticas públicas, e estas políticas públicas são realizadas por entes com determinadas competências.

3 Reformulação dos princípios de atuação das políticas públicas como informantes da gestão de políticas públicas

Muito embora seja necessária uma releitura da forma como se analisam políticas públicas, torna-se também importante revisitar os princípios de atuação das políticas públicas. De fato, uma matriz complexa altera a maneira como as políticas públicas devem ser organizadas.

As políticas públicas devem ser *policompetentes*. Por policompetência entenda-se o abandono do ideal de especialização absoluta. Políticas públicas sempre serão setoriais e tematizadas. Entretanto, as políticas públicas devem ser flexíveis e contar com mecanismos tais que permitam lidar com mais de uma competência social. Uma política pública de gênero de um Município, por exemplo, poderá ter pretensões educativas e assistenciais ao mesmo tempo, uma política ambiental arrecadatória, educativa, repressiva, e assim por diante. Isso se torna possível pela tomada de consciência dos diferentes tipos de instrumentos disponíveis ao Administrador Público, tais como obras públicas, serviços públicos e poder de polícia. A policompetência é uma forma de usar mais eficientemente os recursos públicos, evitando repetições e tensionando as estruturas.

A organização viva tende a suscitar especializações, mas as especializações demasiado perfeitas ou completas não resistem ao tempo, o qual traz sempre modificações das condições da adaptação da especialização. [...] O desenvolvimento evolutivo é um misto oscilante e mutável de especializações, poliespecializações, desespecializações, não especializações, antiespecializações em interações complexas (complementares, concorrentes, antagônicas).²¹

A *gestão adaptativa* é aquela gestão que se organiza rapidamente diante das mudanças. De fato, pensar juridicamente a gestão pública adaptativa é algo problemático porque a própria função do Direito implica um certo conservadorismo e

²¹ MORIN, Edgar. *O Método 2: a vida da vida*. Porto Alegre: Sulina, 2011. p. 357.

resistência às modificações. Como, entretanto, a proposta deste trabalho é interdisciplinar, significa, então, fazer um cruzamento entre as perspectivas da Administração, Direito, Política e Epistemologia para formar uma visão complexa sobre políticas públicas.

[...] a ideia de adaptação tem um sentido rico, na medida em que nos orienta para a flexibilidade e maleabilidade organizacionais da vida, ou seja, sua aptidão para responder aos desafios, limitações, faltas, dificuldades, perigos, acasos exteriores. É nesse sentido que cabe questionar a noção de adaptação. Mas, para que ela corresponde realmente à flexibilidade da organização viva, devemos abrandá-la e articulá-la. Antes de tudo, deve-se descartar a concepção rígida de uma adaptação definida como perfeita adequação de uma espécie a um meio determinado. Essa adaptação perfeita torna-se inadaptada e fatal logo que aparece uma modificação das condições de adaptação. [...] Assim, excesso de adaptação prejudica [...] em contrapartida, a aptidão para adaptar-se em diversas condições ou diferentes meios favorece a sobrevivência. A noção rica de adaptação significa, portanto, *adaptabilidade*, ou seja, aptidão para adaptar-se e readaptar-se diversamente [...].²²

Uma gestão pública adaptativa é aquela altamente reativa às mudanças de seu ambiente. Criam-se indicadores para medir o nível de comunicação da política pública com a sociedade e, à medida que a comunicação é mais ou menos eficaz, altera-se a configuração da política pública.

A gestão pública, por outro lado, tem de seguir um princípio de *autonomia dependente*. De fato, uma vez que as políticas públicas funcionam a partir de uma rede de órgãos, torna-se evidente que o domínio teórico do conceito de órgão precisa ser enaltecido. Lembrando-se, os órgãos, para Luhmann, são uma espécie de organização que decide de modo autorreferencial. Significa dizer: os órgãos, através de seus agentes, decidem. Esta decisão é, evidentemente, uma comunicação. As organizações (órgãos) decidem a partir de seus agentes, isto é óbvio, mas a comunicação sempre é referenciada como pertencendo à organização (assim, o guarda de trânsito aplica uma multa, que é ligada à guarda municipal – uma organização – que por sua vez está ligada ao Município – outra organização). Os órgãos, assim, enquanto organizações e portanto sistemas sociais e comunicativos, são cognitivamente abertos a estímulos, mas operacionalmente fechados, mantendo sua identidade e estabilidade. Significa dizer que cada órgão possui uma certa dinâmica de funcionamento, isto é, autonomia. Os gestores que planejam e acompanham as políticas públicas precisam entender que *sempre* os órgãos terão uma dinâmica própria. O planejamento e o acompanhamento das políticas públicas, deste modo, precisam passar por

²² MORIN, *Op. cit.*, 2011, p. 65.

políticas de atribuição de missões e controle que respeitem a autonomia e o modo de operação de cada um dos órgãos da rede. O princípio de organização há de ser, aqui, então, a autonomia dependente ou a ideia de que existem processos de autonomia enlaçados em redes.

Um determinado sistema só é autônomo na medida em que está em uma rede de significações. Os órgãos, então, teriam autonomia para criar, pelo menos em parte, rotinas e fluxos de decisões, desde que conectados entre si e com os objetivos da política pública. No caso do sistema de saúde do Brasil, por exemplo, tem-se uma gama variada de organizações públicas, com diferentes configurações jurídicas (de direito público, privadas), e organizações privadas, com diferentes instrumentos de colaboração com o poder público. Assim, é evidente que as organizações reagirão de forma e com tempo próprios, sendo que uma política pública complexa sabe se adaptar às diferenças de autonomia entre os órgãos participantes.

Sempre, por algum aspecto, um sistema aberto de entrada faz parte de seu ambiente, o qual faz parte do dito sistema, já que ele o penetra, atravessa-o e o co-produz. Embora tenhamos a tendência a considerar as fronteiras essencialmente como linhas de exclusão a palavra fronteira, aqui, revela a unidade da dupla identidade, que é ao mesmo tempo distinção e pertencimento. A fronteira é ao mesmo tempo abertura e fechamento. É na fronteira que ocorre a distinção e a ligação com o ambiente. Toda fronteira, inclusive a membrana dos seres vivos, inclusive a fronteira das nações, é barreira e, ao mesmo tempo, o local da comunicação e da troca.²³

A ideia de autonomia é irmã da *gestão em rede*. Por *gestão em rede* compreende-se aquela gestão que supera a forma hierárquica de Administração Pública. Se bem que é verdade que a *hierarquia* e a *centralidade* são observações possíveis, e de certo modo até mesmo uma necessidade de coordenação. O fato é que políticas públicas em ambientes complexos envolverão diferentes níveis de governo, o que implica regimes de cooperação.

Toda sociedade complexa, dotada de Estado, comporta dialógicas de hierarquia-poliarquia-anarquia, de centrismo-policentrismo-acentrismo, de especialização-policompetência-competências gerais. A dosagem varia segundo a abertura ou o fechamento das sociedades, conforme o grau de complexidade delas.²⁴

Mesmo dentro de um mesmo ente federativo, às vezes se torna importante a articulação entre entes e órgãos que não estão sob a subordinação imediata de

²³ MORIN, *Op. cit.* 2008, p. 252.

²⁴ MORIN, *Op. cit.* 2012. p. 198.

um sobre o outro (por exemplo fiscalização do trabalho e órgãos de saúde), ou até pertencentes a poderes diferentes.²⁵ O modelo canônico de independência entre os poderes e de hierarquia na Administração Pública não permite a comunicação entre diversos órgãos e entes visando um objetivo comum, motivo pelo qual os fluxos de políticas devem ser capazes de superar tal visão. A superar tal visão tem-se, ainda, a necessidade de articular a rede de políticas públicas com empresas e entidades da sociedade civil, as quais sabidamente não agem sob o regime de subordinação e hierarquia.

A gestão pública competente opera também a partir do princípio da *causalidade complexa*. De fato, o pensamento cartesiano opera a partir de causalidades simples. Assim, as políticas públicas apenas detectam uma variável e, com isso, tendem a perder eficácia. Por causalidade complexa entendam-se aqueles elementos que simultaneamente reforçam ou contraditam determinado efeito. Por exemplo, uma política pública relacionada à saúde, mais especificamente no campo da prevenção de uma determinada doença, não só terá de combatê-la de forma policompetente, mas também entender que a referida doença é fruto de variáveis simultâneas, tais como falta de conhecimento, resistência às medidas de contenção, deslegitimidade do governo, ausência de funcionários e assim por diante.

A causalidade complexa comporta então [...]

a) *Duas causas podem conduzir a efeitos diferentes e/ou divergentes.* Com efeito, há diferença e divergência quando a mesma causa desencadeia, de um lado, uma regulação ou uma reação que anula o efeito previsível e, de outro, uma retroação positiva que o amplia. Além disso, a própria retroação positiva pode levar seja à ruína do sistema onde ela se desenvolve, seja à sua transformação, seja ainda a novas morfogêneses por sismogênese;

b) *Causas diferentes podem produzir efeitos semelhantes.* As diversas causas externas que poderiam levar vários sistemas parecidos a evoluir de maneira divergente se encontram quase anuladas pelo contraefeito das retroações negativas sob controle informacional, e os sistemas, apesar de deportados ou desviados em seus processos, obedecem à equifinalidade que leva aos mesmos efeitos.

c) *Pequenas causas podem levar a grandes feitos.* [...]

d) *Grande causas podem levar a efeitos muito pequenos* [...]

e) *Causas são seguidas de efeitos contrários* [...]

f) *Os efeitos das causas antagônicas são incertos* [...].²⁶

²⁵ Sobre o tema: BITENCOURT, Caroline Müller, RECK, Janrié Rodrigues. Paradoxos do federalismo: uma observação pragmático-sistêmica. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 12, n. 49, p. 151-176, jul./set. 2012.

²⁶ MORIN, *Op. cit.* 2008, p. 328.

Um conceito essencial para se entender como as políticas públicas podem ser geridas de modo complexo é o das *interações não lineares*. Pela ciência cartesiana, de um evento A só pode decorrer consequências certas. Não seria científico o conhecimento que diga de que um evento A ora se tem um resultado X, ora se tem um resultado Y. Mas de fato, uma vez que as políticas públicas lidam com sistemas sociais altamente complexos e criativos, como a sociedade, torna-se necessário admitir que os resultados podem ser imprevisíveis, ou que há possibilidade de dois ou mais resultados possíveis. Pensar que a sociedade funciona na forma de causalidades simples seria ingenuidade demais. Assim, uma determinada política de informação que, por exemplo, crie mais procedimentos para evitar a corrupção *pode* gerar mais corrupção; uma que estimule o uso da camisinha para evitar a aids pode diminuir a fertilidade de determinada população. No Brasil, é famoso o caso do Bolsa Família, que, tendo a finalidade de inclusão social, acabou por diminuir a violência doméstica, uma vez que quem é o beneficiário do dinheiro é a mulher.

Voltamos à incerteza fundamental já encontrada: a desordem do mundo faz parte da ordem do mundo, ou a ordem do mundo faz parte da desordem do mundo? No primeiro caso, a produção de ordem e de organização constitui o único e verdadeiro processo imerso em um banho de desordem, exigindo um enorme desperdício para seguir adiante e capaz de continuar até o infinito. No segundo caso, tudo o que é organizado deve acabar, já que nasceu, e o universo, enquanto ordem e organização, é condenado à morte devido a sua própria improbabilidade.²⁷

O princípio de gestão *holista* recupera a ideia de que o todo é maior que a soma das partes – ideia aristotélica abandonada pelo cartesianismo. Uma gestão pública competente é percebida como algo maior que a mera conjunção de diferentes instrumentos. De fato, é necessário observar e construir uma interação competente entre os instrumentos disponíveis para o gestor de políticas públicas. De fato, uma política pública pode se valer dos instrumentos tradicionais do Direito Administrativo, tais como o poder de polícia, o serviço público, o fomento, a regulação e a obra pública. Entretanto, o uso destes instrumentos não pode ser desconectado de uma visão de tudo. O poder de polícia há de interagir inteligentemente com a obra pública para a produção de um resultado eficaz em termos de políticas públicas.

Um outro princípio de ação pelo qual as políticas públicas devem se guiar é o das *interações fracas*. O conceito de interação fraca aparece como oposição às interações fortes. Conforme as concepções clássicas de sistema, eles mantêm a estabilidade através de interações fortes, tais como o equilíbrio alimentar de um determinado ambiente pela cadeia alimentar. Por interação fraca entenda-se aquela

²⁷ MORIN, *Op. cit.* 2011, p. 108.

relação entre órgãos que mantêm sua autonomia, comunicando-se de modo flexível. O modelo de Administração Pública clássica adota o conceito de interação forte ou hierarquia. Desde o topo até a base da Administração Pública encontram-se cadeias de comando e controle, através das quais pretende-se gerar os resultados pretendidos com as políticas públicas. Entretanto, uma concepção contemporânea terá de aceitar a coexistência de interações fracas e fortes, em regime de cooperação. Por exemplo, a política pública de ensino terá de contar com interações fracas ao enlaçar instituições privadas e comunitárias de ensino com o todo das políticas públicas, já que estas não podem estar subordinadas ao poder hierárquico e também não podem comunicar-se diretamente via poder regulatório.

As interações fracas resolvem-se em atos administrativos que estabelecem diretrizes, fomentos e programas de cooperação, geralmente sem maiores formalidades. As interações fracas geram laços frágeis sem base em sanções ou com sanções tóxicas, relacionadas com o objeto da política. A interação fraca facilita a comunicação, já que esta não está determinada de modo detalhado. Além disto, permite que um determinado ente atue de forma padronizada, mas gerando resultados não padronizados. Por exemplo, a União federal pode gerar um programa de bolsas gerido tanto por universidades públicas como por comunitárias e privadas e com isto obter ganhos no resultado final.

Por outro lado, ainda no que toca às interações fracas, tem-se que determinadas políticas dependem intensamente de uma interação forte para realizar um direito fundamental. Por exemplo, o direito à saúde só é realizado a partir de serviços públicos de saúde, combinado com a regulação e o poder de polícia. Políticas públicas que realizem o direito de propriedade, contudo, demandam interações mais sutis. De fato, não há um único serviço público definitivo que garanta a propriedade. Ela existe por uma conjugação de interações fracas, tais como registros, polícia, serviços de proteção ao patrimônio, como bombeiros e fiscalizações ambientais, e de segurança das construções assim como o Poder Judiciário. Uma política pública terá de perceber que determinado direito fundamental é alcançado a partir de uma conjugação de interações fracas.

As políticas públicas têm de se reger por *interações triádicas*. De fato, uma vez sabendo-se que os problemas geralmente possuem uma dimensão social, psicológica e social, os planos de ação devem refletir propostas que atuem nos três campos.

As interações entre indivíduos produzem a sociedade esta, retroagindo sobre a cultura e sobre os indivíduos, torna-os propriamente humanos. Assim, a espécie produz os indivíduos produtores da espécie, os indivíduos produzem a sociedade produtora dos indivíduos; espécie, sociedade e indivíduo produzem-se, cada termo gera e regenera o outro [...] A sociedade vive para o indivíduo, que vive para a sociedade, sociedade e indivíduo vivem para a espécie, que vive para o indivíduo e a sociedade.

Cada um desses termos é, ao mesmo tempo, meio e fim: a cultura e a sociedade permitem a realização dos indivíduos, as interações entre os indivíduos permitem a perpetuação da cultura e a auto-organização da sociedade da sociedade.²⁸

Por exemplo, uma política ambiental tem de atacar tanto uma cultura de desprezo ao meio ambiente como os instintos básicos de acumulação e destruição do homem, como, finalmente, as neuroses e desculpas que o inconsciente cria. Assim, as políticas públicas necessitam de mecanismos que reconheçam que todo fenômeno possui uma dimensão social, mas que esta dimensão social interage e ao mesmo tempo é consequência de uma determinada arquitetura básica do homem. De outra banda, esta arquitetura antropológica básica ainda é de fraca capacidade explicativa sem que os fenômenos psicológicos sejam colocados em pauta.

4 Conclusão

O problema que movia este trabalho era da releitura das políticas públicas para uma gestão sistêmica de políticas públicas. Pode-se constatar que a teoria da complexidade e dos sistemas oferece grandes e novas capacidades analíticas. Estas novas capacidades analíticas redundam em novos princípios orientadores das políticas públicas, os quais permitem uma ação senão mais eficaz do poder público, pelo menos mais complexa.

Revisitando, pode-se dizer que são parâmetros de análise das políticas públicas. Os sistemas, a contingência, a complexidade, os hologramas, as hierarquias, os centros, a evolução, os pontos cegos, o risco e as tríades são capazes de agregar complexidade necessária ao enfrentamento da temática das políticas públicas, que é tão cara às democracias contemporâneas.

A partir destas críticas foi possível enumerar novos princípios de ação em matéria de políticas públicas, tais como o da autonomia dependente, o da causalidade generativa, da policompetência, da organização em rede, da autonomia, da gestão em rede, da complexidade causal, das interações não lineares, das interações fracas e finalmente das interações triádicas, tais princípios deverão informar a gestão de políticas públicas a fim de otimizar a ação do gestor e concretização de seus objetivos no plano da formatação e ação.

Este corpo de elementos permite apontar futuros avanços teóricos e de gestão no campo das políticas públicas.

²⁸ MORIN, *Op. cit.* 2012, p. 52.

Referências

- ARZABE, Patrícia Helena Massa. Dimensão Jurídica das Políticas Públicas. In: BUCCI, M. P. D. (Org.) *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. *A Política das Políticas Públicas*. Rio de Janeiro: Elsevier Washington/DC: BID, 2006. p. 18 (relatório anual).
- BERGEL, Jean-Louis. *Teoria Geral do Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2001.
- BITENCOURT, Caroline Müller; PASE, Eduarda Simonetti. A necessária relação entre democracia e controle social: discutindo os possíveis reflexos de uma democracia “não amadurecida” na efetivação do controle social da administração pública. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 2, n. 1, p. 293-311, jan./abr. 2015. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/rinc.v2i1.43663>.
- BITENCOURT, Caroline Müller, RECK, Janrié Rodrigues. Paradoxos do federalismo: uma observação pragmático-sistêmica. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 12, n. 49, p. 151-176, jul./set. 2012.
- COELHO, Helena Beatriz Cesarino Mendes. *Políticas Públicas e controle de Juridicidade*. Vinculação às normas constitucionais. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2010.
- HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre faticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. v. II.
- LOPES JÚNIOR, Dalmir. Introdução. In: LOPES JÚNIOR, Dalmir; ARNAUD, André-Jean (Orgs.). *Niklas Luhmann: do Sistema Social à Sociologia Jurídica*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.
- LUHMANN, Niklas. *El Derecho de la sociedad*. México: Universidad Iberoamericana, 2002.
- _____. *Essays on Self-Reference*. New York: Columbia Press, 1990.
- _____. *Meaning and Life as Different Models of autopoietic Organization*. Separata. S.d.
- _____. *Organización y decisión: autopoiesis, acción y entendimiento comunicativo*. México: Anthropos, 1997.
- _____. *Sociología del riesgo*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, 1992.
- _____. *Sociologia do Direito I*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1983.
- _____. *Teoría Política en el Estado de Bienestar*. Madrid: Alianza Universidad, 2002.
- _____; GIDDENS, Anthony; BAUMAN, Zigmunt; BECK, Ulrich. *Las consecuencias perversas de la modernidad: modernidad, contingencia y riesgo*. Barcelona: Anthropos, 1996.
- MORIN, Edgar. *O Método 1: a natureza da natureza*. Porto Alegre: Sulina, 2008.
- _____. *O Método 2: a vida da vida*. Porto Alegre: Sulina, 2011.
- _____. *O Método 5: a humanidade da humanidade*. Porto Alegre: Sulina, 2012.
- RECK, Janrié. *Aspectos teórico-constitutivos de uma gestão pública compartilhada: o uso da proposição Habermasiana da ação comunicativa na definição e execução compartilhada do interesse público*. Dissertação de mestrado. Santa Cruz do Sul, Unisc: 2006, p.138. Disponível em: <<http://www.unisc.br/portal/images/stories/mestrado/direito/dissertacoes/2006/janrie.pdf>>.

_____. *Observação pragmático-sistêmica dos serviços públicos*. Tese. São Leopoldo: Unisinos. Disponível em: <http://bdtd.unisinos.br/tde_arquivos/11/TDE-2009-10-26T135212Z-911/Pu77uuj7ublico/JanrieReckDireito.pdf>.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

RECK, Janriê Rodrigues; BITENCOURT, Caroline Müller. Categorias de análise de políticas públicas e gestão complexa e sistêmica de políticas públicas. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 16, n. 66, p. 131-151, out./dez. 2016. DOI: 10.21056/aec.v16i66.364.
