



**UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM DIREITO –  
MESTRADO E DOUTORADO  
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO EM DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS**

Luís Antonio Zanotta Calçada

**GESTÃO DOS RISCOS DAS FINANÇAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL:  
diretrizes sistêmicas para o desenho de políticas públicas**

Santa Cruz do Sul  
2022

Luís Antonio Zanotta Calçada

**GESTÃO DOS RISCOS DAS FINANÇAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL:  
diretrizes sistêmicas para o desenho de políticas públicas**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado, Área de Concentração em Demandas Sociais e Políticas Públicas, Eixo Temático Dimensões Instrumentais das Políticas Públicas, da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito para a obtenção do título de Doutor em Direito.

Orientador: Professor Doutor Janriê Rodrigues Reck

Santa Cruz do Sul  
2022

Luís Antonio Zanotta Calçada

**GESTÃO DOS RISCOS DAS FINANÇAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL:  
diretrizes sistêmicas para o desenho de políticas públicas**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado, Área de Concentração em Demandas Sociais e Políticas Públicas, Eixo Temático Dimensões Instrumentais das Políticas Públicas, da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito para a obtenção do título de Doutor em Direito.

Doutor Janriê Rodrigues Reck  
Professor Orientador - UNISC

Doutor João Pedro Schmidt  
Professor Examinador - UNISC

Doutora Denise da Silva Bittencourt  
Professor Examinador - UNISC

Doutora Maria Lucia de Paula Oliveira  
Professor Examinador – UNIRIO

Doutora Tais Mallmann Ramos  
Professor Examinador – UPM

## ESPAÇO DA FICHA CATALOGRÁFICA

Calçada, Luís Antonio Zanotta

Gestão dos Riscos das Finanças do Estado do Rio Grande Sul: diretrizes sistêmicas para o desenho de políticas públicas / Luís Antonio Zanotta Calçada ; orientador Janriê Rodrigues Reck . -- Santa Cruz do Sul 2022.

232 f.

Tese (Doutorado)–Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, BR-RS, 2022.

1. Políticas Públicas. 2. Finanças Públicas. 3. Teoria dos Sistemas. 4. Rio Grande do Sul. 5. Niklas Luhmann. I. Reck, Janriê Rodrigues , orient. II. Título.

## RESUMO

O presente estudo busca traçar diretrizes sistêmicas para o desenho de políticas públicas que possam ser aplicadas ao Estado do Rio Grande do Sul considerada a atual situação fiscal. A análise do tema é tratada em estudo de caso a partir da análise da situação fiscal do Estado do Rio Grande do Sul. O objetivo geral é responder ao seguinte questionamento: Quais são as diretrizes para, à luz da teoria sistêmica e a partir de uma gestão de riscos da situação fiscal do Estado do Rio Grande do Sul, formular o desenho de políticas públicas? A partir do problema é estabelecida a hipótese se é possível inferir, da Teoria dos Sistemas de Niklas Luhmann, diretrizes de políticas públicas que minimizem danos futuros nas finanças públicas do Estado do Rio Grande do Sul. Dentro do objetivo geral de estabelecer diretrizes, a partir da matriz sistêmica para a observação e concepção de desenho de políticas públicas tendentes à melhoria da situação fiscal do Estado do Rio Grande do Sul, o texto trata dos objetivos específicos de observar, a partir da teoria dos sistemas, a organização Rio Grande do Sul, de forma a estabelecer premissas sobre como a Federação e o Estado do Rio Grande do Sul podem ser observados como organizações a partir do sistema político e jurídico; de observar as políticas públicas e a sua relação com decisão orçamentária/financeira; de a partir da teoria sistêmica, considerar a situação fiscal do Rio Grande Sul, relacionando com as categorias anteriores, apontando as principais decisões na política fiscal que levaram à insustentabilidade e insuficiência nas demais políticas públicas; e de diagnosticar os gargalos e principais riscos, como despesas que não podem ser diminuídas, e situações nas quais não há possibilidade de decisão, a esfera do “não decidível” (ou indecidível). O método é a abordagem hipotética-dedutiva como principal, utilizado o estudo de caso, com análise sistêmica, a partir de conceitos da política, da economia, da sociologia e da teoria dos sistemas. A técnica de pesquisa é a bibliográfica e, procedimentalmente o método será funcionalista e histórico. Dentro do caráter propositivo do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC a tese espacialmente é limitada ao Estado do Rio Grande do Sul.

**Palavras -chave:** Políticas Públicas. Finanças Públicas. Rio Grande do Sul. Teoria dos Sistemas. Niklas Luhmann.

## ABSTRACT

This study seeks to outline systemic guidelines for the design of public policies that can be applied to the State of Rio Grande do Sul considering the current fiscal situation. The analysis of the theme is treated in a case study based on the analysis of the fiscal situation of the State of Rio Grande do Sul. The general objective is to answer the following question: What are the guidelines for, in the light of the systemic theory and based on risk management of the fiscal situation of the State of Rio Grande do Sul, formulating the design of public policies? From the problem, the hypothesis is established whether it is possible to infer, from Niklas Luhmann's Theory of Systems, guidelines for public policies that minimize future damages in the public finances of the State of Rio Grande do Sul. Within the general objective of establishing guidelines, from the systemic matrix for the observation and design of public policies tending to the improvement of the fiscal situation of the State of Rio Grande do Sul, the text deals with the specific objectives of observing, from the theory of the systems, the Rio Grande do Sul organization, in order to establish assumptions about how the Federation and the State of Rio Grande do Sul can be observed as organizations from the political and legal system; to observe public policies and their relationship with budgetary/financial decisions; from the systemic theory, to consider the fiscal situation of Rio Grande Sul, relating to the previous categories, pointing out the main decisions in fiscal policy that led to unsustainability and insufficiency in other public policies; and diagnosing the bottlenecks and main risks, such as expenses that cannot be reduced, and situations in which there is no possibility of decision, the “non-decidable” (or undecidable) sphere. The method is the hypothetical-deductive approach as the main one, using the case study, with systemic analysis, from concepts of politics, economics, sociology and systems theory. The research technique is bibliographical and, procedurally, the method will be functionalist and historical. Within the purposeful character of the Graduate Program in Law at the University of Santa Cruz do Sul - UNISC, the thesis is spatially limited to the State of Rio Grande do Sul.

**Keywords:** Public policy. Public Finance. Rio Grande do Sul. Systems Theory. Niklas Luhmann.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>8</b>
<b>2</b>	<b>ORGANIZAÇÃO E O FEDERALISMO PÁTRIO .....</b>	<b>19</b>
<b>2.1</b>	<b>A teoria dos sistemas sociais de Niklas Luhmann e a posição das organizações</b>	<b>19</b>
<b>2.2</b>	<b>Federação como decisão e organização .....</b>	<b>32</b>
<b>2.3</b>	<b>Federação como política e decisões das relações complexas entre os entes .....</b>	<b>44</b>
<b>2.4</b>	<b>O Estado do Rio Grande do Sul como organização .....</b>	<b>55</b>
<b>3</b>	<b>POLÍTICAS PÚBLICAS E AS DECISÕES FISCAIS E ORÇAMENTÁRIAS NO FEDERALISMO BRASILEIRO .....</b>	<b>63</b>
<b>3.1</b>	<b>Questões preliminares sobre políticas públicas .....</b>	<b>63</b>
3.1.1	Conceitos doutrinários de políticas públicas .....	64
3.1.2	Instrumentos de políticas públicas .....	73
<b>3.2</b>	<b>Conceito e observação sistêmica das políticas públicas .....</b>	<b>78</b>
<b>3.3</b>	<b>Finanças públicas e a teoria dos sistemas sociais – o sistema orçamentário brasileiro.....</b>	<b>89</b>
3.3.1	Sistema orçamentário brasileiro .....	90
3.3.2	Sistema orçamentário brasileiro sob o aspecto sistêmico .....	94
3.3.3	Receitas e despesas enquanto meios de comunicação simbolicamente generalizados – a sopa de letrinhas da gestão fiscal.....	98
<b>3.4</b>	<b>Administração, políticas e finanças públicas como resultado do acoplamento estrutural entre os sistemas parciais da sociedade. ....</b>	<b>102</b>
3.4.1	Sistemas parciais da sociedade.....	103
3.4.1.1	Política.....	105
3.4.1.2	Economia.....	107
3.4.1.3	Direito.....	109
3.4.1.4	Educação, ciência, arte, religião, saúde e meios de massa .....	110
3.4.2	Acoplamentos estruturais .....	113
3.4.3	Acoplamentos estruturais na administração, finanças e políticas públicas .....	116
3.4.3.1	Política e direito, Política e economia e Direito e economia.....	116
3.4.3.2	Política e ciência e Política, educação e saúde .....	119
3.4.3.3	Organizações e sistemas parciais .....	120
<b>4</b>	<b>O ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL: análise do caso sob a ótica de riscos e perigos.....</b>	<b>123</b>
<b>4.1</b>	<b>Aspectos preliminares .....</b>	<b>123</b>

4.1.1	A necessária distinção entre o equilíbrio sistema/ambiente e o equilíbrio receitas/despesas.....	123
4.1.2	Complexidade e decisões na administração pública: a respectiva expansão do Estado .....	125
<b>4.2</b>	<b>Riscos e perigos na doutrina e na teoria dos sistemas sociais.....</b>	<b>127</b>
<b>4.3</b>	<b>Riscos e perigos ao longo da história do Estado do Rio Grande do Sul .....</b>	<b>131</b>
<b>4.4</b>	<b>Riscos e perigos atuais na situação fiscal do Rio Grande do Sul .....</b>	<b>140</b>
4.4.1	Aportes do Estado para complementação do déficit previdenciário .....	140
4.4.2	Constituição de fundos para políticas públicas .....	145
4.4.3	O pagamento de precatórios no médio prazo .....	148
4.4.4	Mínimos constitucionais de educação e saúde: riscos ou perigos.....	149
4.4.5	Riscos e perigos das receitas de competência do Estado .....	155
4.4.6	Orçamentos engessados.....	156
4.4.7	Perigos do pacto federativo – receitas e despesas .....	158
<b>4.5</b>	<b>À guisa de conclusão: escolha de Sofia das políticas e despesas públicas .....</b>	<b>160</b>
<b>5</b>	<b>DIRETRIZES PARA A ELABORAÇÃO (DE PREMISSAS) DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO RS.....</b>	<b>162</b>
<b>5.1</b>	<b>Programas de decisão.....</b>	<b>163</b>
5.1.1	Construção e respeito às regras fiscais .....	164
5.1.2	Mais Estado, menos governo.....	168
5.1.3	Comunicação como base para a organização (transparência).....	172
5.1.4	Comunicação como base para a decisão (participação social).....	176
<b>5.2</b>	<b>Vias de comunicação (organização da organização) .....</b>	<b>181</b>
5.2.1	Foco momentâneo (Especialização) no (mínimo) essencial .....	182
5.2.2	Relações/Concessões com/para a iniciativa privada e regulações .....	186
5.2.3	Racionalização, eficiência e melhoria na capacidade de processamento .....	190
<b>5.3</b>	<b>Uso de pessoal (pertencimento/membro da organização).....</b>	<b>194</b>
<b>5.4</b>	<b>Diretrizes não enquadradas na classificação das premissas de Luhmann.....</b>	<b>196</b>
5.4.1	Justiça tributária pela redistribuição.....	196
5.4.2	Diretrizes para oportunidades de Receita e de despesa.....	199
5.4.3	Inovação/evolução.....	201
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>205</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>217</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Uma das temáticas mais difundidas na atualidade são as políticas públicas. Apesar de sua discussão ter menos de um século de existência, o fato de atuar alterando a sociedade faz com que o mérito do tema seja discutido em todas as camadas sociais e em todas as áreas da ciência. Seja em uma coloquial conversa entre amigos, nos parlamentos ou na academia, as políticas públicas são objeto, sem discriminar qualquer um dos falantes. E tudo isso por se viver no estado democrático de direito, pela necessidade de o Estado assegurar condições de vida para a sociedade, o que fez com que o tema se tornasse habitual.

Ao impactar diretamente cidadãos, todos se tornam aptos a discutir políticas públicas, tanto pelo lado dos pleitos, quanto em questionamentos sobre a inexistência ou inefetividade dessas. Todos possuem lugar de fala com relação ao tema. As políticas públicas são atualmente mais discutidas, não pela presença, mas sim pela falta ou falha na prestação de serviços. Parte ocorre pelo fato de as possibilidades de atuação do Estado nas políticas públicas serem imensuráveis.

Muitos são os instrumentos das políticas públicas, as formas nas quais as políticas públicas se materializam para o cidadão, podendo ser, por exemplo, por intermédio de normas, de prestação de serviços públicos ou até de fomento/subsídios. As possibilidades de atuação na sociedade estabelecem uma miríade de programas com a finalidade de realizar uma intervenção social, atuando e alterando um status. As políticas públicas perpassam diversas áreas do conhecimento, como o Direito, a Administração, a Economia, a Política, a Segurança, a Saúde e a Educação. Essa multiplicidade de focos de estudo e de atuação trazem para as políticas públicas uma enorme complexidade de realização e de pesquisa. A intervenção social realizada pode ocorrer em cada uma das áreas, como fomentar a economia para aumentar o número de empregos ou prestando atendimento médico para a população enferma. Isso demonstra a amplitude de conhecimento que os executores devem possuir.

Apesar de as políticas públicas serem realizadas, no dia a dia, por servidores públicos, de fato, elas são fruto de uma organização: o Estado, e na delimitação da presente tese, o Estado do Rio Grande do Sul. No mundo moderno, grande parte da população global vive em um país erigido sob uma federação, em um Estado construído sob a égide de uma federação que resguardará os direitos de sua população. Diante de tal fato, cabe ao Estado ser o executor de políticas públicas.

A organização Estado tem, com base na Constituição, a difícil tarefa de decidir sobre políticas públicas, sobre como será realizada a prestação de serviços, a garantia dos direitos da população e o desenvolvimento da sociedade buscando o progresso. É a organização que decidirá quem poderá ser atendido ou quem deixará de ser atendido por políticas públicas, pois não há uma organização que seja maior do que a sociedade. E toda essa decisão impõe um risco para a organização: risco de danos futuros.

A decisão atual pode gerar danos para o futuro das políticas públicas. Esse prejuízo (dano) envolve, na atualidade, a questão fiscal (de recursos públicos). O motivo de tal fato é que a efetividade das políticas públicas está diretamente vinculada à existência de recursos financeiros. Logo, há premência de se tratar da situação fiscal (receitas e despesas) justamente pois não há como existir políticas públicas sem dinheiro em caixa (meio de comunicação simbolicamente generalizado), para que esse possa ser gasto na realização das atividades estatais. Se não houver dinheiro circulando (entradas e saídas de recursos) o Estado se manterá inerte por ausência de condições de atuação.

Isso, pois na sociedade mundial capitalista em que se vive, na qual tudo é monetizado, até as políticas públicas o são. São monetizadas pela necessidade de recursos por parte da organização para realizar as respectivas funções. Como tudo gira em torno do dinheiro, gravita ao redor do capitalismo, a organização Estado, assim como os demais particulares, necessita de recursos financeiros no seu dia a dia. Realizar os objetivos constitucionalmente estipulados pelas políticas públicas não depende somente da vontade de gestor, mas de “dinheiro em caixa”.

O hodierno contexto é de que realizar uma política pública, assegurar o mínimo necessário para a comunidade ou prestar um serviço público depende de recursos financeiros. Vislumbra-se, então, a política pública como uma decisão da organização sobre o gasto público, sobre no que gastar. Mesmo arrecadação envolve um gasto (para fiscalização). A decisão atual de executar políticas públicas pode comprometer as políticas públicas no futuro por conta de insuficiência financeira. O risco envolvido, então, não é risco presente, mas sim risco de um dano futuro, de prejudicar a prestação de serviços públicos para tempo além da decisão, porque a decisão de uma organização no hoje, não é executada no hoje, mas executada no amanhã, em um tempo futuro.

Como se vive em um mundo capitalista, no qual sem recursos financeiros não há a compra de bens e contratação de serviços, a insuficiência financeira por conta de decisões passadas é o principal dano (não executar políticas). Essa verdade é tão premente para a

Administração Pública que, no uso do poder de império, como na desapropriação de bens imóveis, na qual há a necessidade de justa e prévia indenização (recursos financeiros), e na requisição administrativa, com a imperiosidade de pagamento pelo uso dos bens particulares, o Estado resta impossível de a realizar sem dinheiro.

A penúria fiscal do Estado do Rio Grande do Sul é pública e notória. Inúmeras decisões do passado ocasionaram um futuro de fornecedores e os vencimentos dos servidores públicos foram pagos em atraso. São erros do passado que devem ser apreendidos, evitando-se a repetição, a partir de pontos que devem permear o desenvolvimento das políticas públicas (como saúde) e seus programas (o que é realizado de fato – a execução). Atender a nortes estabelecidos poderá representar maior segurança para o atual gestor de que, no futuro, não ocasionarão prejuízos para a sociedade (como um dever fundamental de proteção às gerações futuras).

A partir do contexto, o tema central da presente tese de doutorado é a utilização da matriz sistêmica para a observação e concepção de diretrizes para o adequado desenho de políticas públicas tendentes à gestão dos riscos da situação fiscal do Estado do Rio Grande do Sul. Na delimitação do tema, será realizada a correlação da crise no Estado e a teoria dos sistemas (sociais) formulada por Niklas Luhmann para que, a partir da propositura de diretrizes, ocorra a decisão por políticas públicas que sejam sustentáveis sob a ótica fiscal, com a função de mitigar possíveis danos futuros por conta da decisão. Para alcançar tal desiderato, será primordial o desenho de estruturas e conceitos, correlacionando-os e analisando a respectiva função.

Da citada monetarização globalizada é importante referir que o tema da tese não diz respeito às políticas públicas fiscais se considerarmos a expressão “fiscais” como objeto de arrecadação de recursos, mas serão objeto de estudo as políticas públicas em seu sentido amplo, como as decisões da Administração Pública como a realização dos seus objetivos, a totalidade das políticas públicas. Isso ocorre pois, de fato, toda política pública (mesmo as de segurança pública) são políticas públicas com impacto fiscal. O capitalismo selvagem mundial transtumou toda decisão governamental sobre políticas públicas em uma decisão com impacto fiscal, com consequências na situação fiscal (financeira) do ente público, pois sem dinheiro não há políticas públicas.

A justificativa para a definição do tema deve-se ao fato de as políticas públicas abrangerem um vasto campo de estudo, sendo um objeto quase inesgotável de tópicos para

avaliação. Se as políticas públicas envolvem a sociedade, e essa a cada dia mais dinâmica, esse é um assunto que não terá exaurido. Se considerarmos que um dos principais pontos das políticas públicas é o adimplemento dos direitos fundamentais e a tendência histórica de novos direitos serem desenvolvidos e integrados aos respectivos titulares, o caminho acadêmico para as políticas públicas é o do contínuo estudo. Atualmente se vive em crise: os entes federativos (o que inclui o Estado do Rio Grande do Sul) em delicada situação fiscal, o que gera a segunda crise: a falta de políticas públicas que possam adimplir os mais básicos dos direitos para a população.

A teoria dos sistemas foi formulada como teoria dos sistemas sociais, uma forma de apresentar como é a existência da sociedade e como essa se desenvolve. Aqui se encontra a ligação entre a teoria dos sistemas e as políticas públicas que impactam nas finanças públicas. A primeira explica “o funcionamento” da sociedade, e a segunda é realizada com base em uma ação que gerará a mudança na sociedade. Em suma, uma explica, e a outra atua. Apesar de os temas possuírem a sociedade como denominador comum, existem autores que tratam da teoria dos sistemas, mas muitos tratam da teoria com relação às políticas públicas.

Assim, há uma importância em se tratar o assunto, com a possibilidade de se vislumbrar um futuro em que o Estado do Rio Grande do Sul, *in casu*, possa mitigar a situação fiscal e diminuir o risco financeiro a partir do uso de premissas que tragam equilíbrio para a devida execução de políticas públicas, considerando os dois lados das finanças públicas (receitas e despesas) e mais a integração social como forma de fortalecimento de tais políticas.

A explicação/entendimento do tema, a partir da teoria dos sistemas, permite uma ampla visão da sociedade, na qual o Estado (como organização) resta incluso. O tema aprofundará o estudo da teoria dos sistemas sob o âmbito das políticas públicas, assunto que já vem sendo discutido no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, possibilitando a continuidade de estudos já realizados e base para futuras pesquisas, não somente academicamente, mas também pela análise sistêmica por parte da Administração Pública.

Sobre a relevância social da tese, as políticas públicas são o que asseguram à população os direitos fundamentais, o que as tornam de extrema importância. Todo e qualquer estudo de políticas públicas possui relevância social, eis que busca apresentar e estudar a forma mediante a qual o Estado realiza uma intervenção social (intervenção como alteração da realidade social). E a alteração social somente é possível a partir da presença de recursos financeiros, o que

torna a situação fiscal dos entes federativos de extrema importância. Sem uma sustentabilidade fiscal, a implementação e adimplemento do constante na carta constitucional resta prejudicada.

Para averiguação do ineditismo da tese, realizou-se busca no sítio Catálogo de Teses e Dissertações (<http://bancodeteses.capes.gov.br/banco-teses/#/>), administrado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), fundação do Ministério da Educação (MEC), utilizando-se como palavra-chave de consulta a expressão “Luhmann”.

A escolha de consulta e apresentação dos resultados somente pela expressão “Luhmann” deve-se ao fato da ausência de conectivos que possibilitem a pesquisa pelas expressões “teoria dos sistemas” e “políticas públicas” com o retorno de resultados confiáveis. Conforme a referida plataforma, existem catalogados 1.431.306 trabalhos (teses e dissertações), sendo que a busca pelos dois termos citados retorna em 53.728 resultados. Todavia, ao inserir somente a expressão “Luhmann”, o sistema apresenta 274 trabalhos. O provável motivo para tal diferença é que o sistema deve estar programado para não buscar trabalhos nos quais constem as duas expressões, mas qualquer uma das expressões. Diante dos 274 resultados, analisaram-se os títulos que mais poderiam se aproximar do cerne da tese, sendo que nenhum deles apresenta a hipótese e os objetivos da tese aqui proposta.

Também foi realizada busca na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) (<http://bdttd.ibict.br/vufind/>) do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT), ligado ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações. A busca com as expressões “Luhmann” e “políticas públicas” apresentou 24 resultados; e com as expressões "teoria dos sistemas" e "políticas públicas" 61 resultados, nenhum desses relacionados ao objeto da tese, com o que fica comprovado o ineditismo desta.

A teoria dos sistemas possibilita, do modo aqui a ser apresentado, trazer formas explicativas mais concretas com relação à evolução da crise fiscal, elencando-se premissas com vista à gestão financeira, dentro do viés propositivo do PPGD. Uma administração das finanças públicas buscando o equilíbrio pode fazer com que a implementação de políticas públicas seja realizada de forma mais eficaz. Ao compreender a existência de diversos sistemas parciais, e todas as operações neles realizadas, o administrador público poderá determinar políticas fiscais que tragam o Estado para fora da crise, promovendo maior efetividade social e demonstrando a importância do tema na sociedade.

A matriz teórica utilizada será a sistêmica, cuja escolha é pertinente para a avaliação do tema por conta da complexidade existente, tanto na teoria, como no tema. A tese luhmanniana trata sobre a explicação da sociedade e respectivo funcionamento. As políticas públicas são justamente a atuação da organização Estado na sociedade. Assim, estar-se-á analisando a sociedade com base na própria teoria da sociedade. A sociedade é (hiper)complexa, conforme afirma a teoria luhmanniana, e como tal uma teoria que explica a sociedade não poderia o deixar de ser. E, nessa complexidade, encontram-se inúmeras reflexões totalmente aplicáveis nas políticas públicas, na organização Estado como executor de políticas públicas (como resultado de decisões) e na definição de obrigações do Estado enquanto Estado-membro de um Estado federal.

Por conta da complexidade da teoria, é possível perpassar não somente o ramo da política, mas também da ciência, da economia, do direito e das organizações, combinando e recombinando os conceitos de cada um desses para a recursividade a ser desenvolvida. Diante do tema, não se vislumbra outra teoria que possa contemplar, e explicar, todas as nuances que envolvem políticas públicas, Estado e a situação fiscal. Isso se deve porque a teoria dos sistemas sociais de Luhmann não enxerga cada ramo independente dos demais, mas sim acoplados estruturalmente com os outros sistemas parciais, a partir de uma definição de uma sociedade onniabarcadora. Em que pese cada direito, economia, organizações, saúde, educação e política agirem dentro da respectiva área de atuação, todos podem ser explicados a partir da teoria, com as devidas particularidades que possuem, mas analisando também a influência desses entre si.

Sob o enfoque disciplinar, tal como as políticas públicas não há um único ramo do conhecimento que será utilizado. Como será empregada a matriz teórico-sistêmica, os conceitos utilizados nessa, tais como sistema, ambiente/entorno, acoplamento estrutural, estrutura, operação, decisão, organização, código, forma, dentre outros, terão preponderância. O principal teórico a ser utilizado será Niklas Luhmann e também doutrinadores que foram pupilos dele, como Raffaele de Giorgi (com quem escreveu projetos para a implantação de um Centro de Estudos do Risco), Dário Rodríguez Mansilla (citado pelo autor em *Organización y decisión* por conta dos estudos das organizações), Javier Torres Nafarrate (Luhmann foi objeto do estágio de pós-doutoramento e é o principal tradutor das obras do alemão para o espanhol) e Marcelo Neves, além de teóricos sistêmicos como Leonel Severo Rocha, João Paulo Bachur, Stephen Roth (co-organizador da “Luhmann Conference series”, realizada anualmente em Dubrovnik – Croácia) e do orientador Janriê Rodrigues Reck, cujo aprendizado doutrinário nos textos

escritos foi pouco, se comparado ao conhecimento adquirido nas habituais discussões sobre os temas.

Como políticas públicas é um acoplamento entre direito e política, a delimitação teórica com relação aos temas engloba autores como Gustavo Amaral, Ricardo Lobo Torres, George Anderson, Maria Paula Dallari Bucci, Reck e Caroline Müller Bitencourt. Sob o prisma da gestão fiscal, foram utilizados Claudiano Manoel Albuquerque, Márcio Bastos Medeiros, Paulo Henrique da Silva e Hélio Kohama como nortes para a avaliação do tema.

A utilização de múltiplas disciplinas para a delimitação e apresentação dos temas permite que cada um destes seja avaliado sob a ótica de sua própria disciplina, mas, com o ferramental da teoria dos sistemas, possam esses ser recombinaados e aplicados recursivamente quando vistos em conjunto com os demais temas. Tal utilização aperfeiçoa a análise para que sejam salientadas as dificuldades no que se refere ao tema e à sustentabilidade fiscal.

A delimitação espacial traz primordialmente a situação do Estado do Rio Grande do Sul, com alguns exemplos de decisões nacionais que impactaram no Estado, sendo importante a delimitação espacial frente ao caráter propositivo da tese para o benefício da comunidade no entorno da UNISC, o que justifica a tese com base na linha de pesquisa. A presente está aderente ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Doutorado da UNISC e segue a linha de pesquisa Dimensões Instrumentais das Políticas Públicas, cujo foco é a instrumentalização, a partir dos diferentes mecanismos jurídicos e sociais, os quais podem ser utilizados pelo Estado (dentre os quais a teoria dos sistemas), com o fito de realizar a implementação das políticas públicas com os riscos financeiros.

Com relação ao aspecto temporal, a tese compreenderá desde o início do período republicano brasileiro, tendo em vista que as decisões sobre políticas públicas não causam danos imediatos, mas sempre há o risco de um dano futuro. Logo, para que a conjuntura atual possa ser analisada, deve-se verificar quais as decisões geraram a difícil situação financeira do momento. Para a reconstrução das decisões históricas, utilizou-se a base da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, além de autores como Sandra Jatahy Pesavento e Darcy Francisco Carvalho dos Santos.

A partir do referencial teórico utilizado e da situação exposta, a tese tem como objetivo geral responder ao seguinte problema: Quais são as diretrizes para, à luz da teoria sistêmica e a partir de uma gestão de riscos da situação fiscal do Estado do Rio Grande do Sul, formular o desenho de políticas públicas? O objetivo geral se desmembrará nos seguintes objetivos

específicos: (a) observar, a partir da teoria dos sistemas, a organização Rio Grande do Sul, de forma a estabelecer premissas sobre como o Federação e o Estado do Rio Grande do Sul podem ser observados pelo sistema político e jurídico; (b) observar as políticas públicas e a sua relação com decisão orçamentária/financeira e seu regime jurídico no Rio Grande do Sul, os recursos públicos como meios de comunicação simbolicamente generalizados e o orçamento público como acoplamento estrutural; (c) observar sistemicamente a evolução da situação fiscal do Rio Grande Sul, relacionando com os conceitos da teoria de Luhmann, apontando as principais decisões na política fiscal que levaram à insustentabilidade e insuficiência nas demais políticas públicas; e (d) observar a existência de diretrizes procedimentais de decisão nas políticas públicas do Rio Grande do Sul.

Ressalta-se que a tese trata de princípios, de diretrizes gerais para a formulação, e não formulação detalhada ou implementação de políticas públicas. Então, não se encontrará no presente como e quais as políticas públicas devem ser realizadas. Isso explica, por exemplo, a falta de um capítulo sobre o ciclo das mesmas, sendo estas citadas ao longo do desenvolvimento do texto. Como as políticas públicas são feitas na sociedade e para a sociedade, não é um estudo sobre como construir políticas públicas, identificando um problema, encontrando alternativas e decidindo qual dessas irá ser realizada, mas se trata de um estudo sobre diretrizes que as devem nortear, acerca do que a organização Estado deve considerar quando do desenho das políticas públicas, considerada a situação fiscal existente no Estado do Rio Grande do Sul.

A hipótese a ser testada é de que se é possível inferir, da Teoria dos Sistemas de Niklas Luhmann, diretrizes de políticas públicas que minimizem danos futuros nas finanças públicas do Estado do Rio Grande do Sul. Para a resposta do problema e exame/teste da hipótese, o presente estudo conterà quatro capítulos, a fim de alcançar os objetivos específicos, relacionados ao objetivo geral de estabelecer diretrizes, a partir da matriz sistêmica para a observação e concepção de desenho de políticas públicas tendentes à melhoria da situação fiscal do Estado do Rio Grande do Sul, o que confirmaria a tese.

Tendo em vista a temática proposta e o referencial teórico, o método possuirá abordagem hipotético-dedutivo como principal, pelo estudo de caso, com análise sistêmica, a partir de conceitos da política, da economia, da sociologia e da teoria dos sistemas. A estratégia de pesquisa será a bibliográfica, utilizando-se de doutrina nacional e estrangeira e de estudo do caso da situação fiscal do Estado do Rio Grande do Sul, com técnica de coleta de informações documental. Procedimentalmente o método será funcionalista e histórico (tendo em vista a necessidade de reconstrução histórica da crise fiscal atual), considerada a análise das políticas

públicas e a situação fiscal necessitem da compreensão da sociedade como sistema composto de sistemas parciais, possuindo cada um desses uma estrutura, influenciando e respondendo às irritações alheias, ou seja, a sociedade como um sistema funcional. Diante de tais premissas, delimitar-se-á a situação fiscal a partir da teoria dos sistemas e, com base em tais aspectos, o detalhamento de premissas para políticas públicas buscando a sustentabilidade fiscal.

A divisão de capítulos atende à necessidade de uma perspectiva analítica sobre o tema, tendo em vista o Estado do Rio Grande do Sul ser uma organização da federação brasileira; o acoplamento estrutural de, no mínimo, os sistemas parciais política, direito e economia; o fato de a situação fiscal se configurar a partir de dois lados: receita e despesa; o estudo de caso e a apresentação de todos esses temas sob uma visão sistêmica para determinar as diretrizes.

O segundo capítulo tem como objetivo observar, a partir da teoria dos sistemas, a organização Rio Grande do Sul, de forma a estabelecer premissas sobre como a Federação e o Estado do Rio Grande do Sul podem ser observados como organizações a partir do sistema político e jurídico. Tal objetivo é necessário e primordial para a delimitação espacial da tese ao demonstrar o *locus* do Estado. Considerada a abstração da teoria dos sistemas sociais incorreu-se na necessidade de inserir, como tópico preliminar ao desenvolvimento do objetivo, breves linhas sobre a teoria dos sistemas sociais.

Continuamente às explicações da teoria, o objetivo do capítulo é percorrido pela apresentação da federação como organização e decisão, como delineamento de uma organização que decide o local de relações complexas entre as diferentes organizações que compõem a organização federativa, sendo por fim apresentado o Estado do Rio Grande do Sul como organização membro da federação. No capítulo, são trabalhados os conceitos trazidos por Luhmann que mais perpassarão a tese (além de comunicação – norte da teoria): organização e decisão.

As políticas públicas serão visualizadas sob a ótica da teoria dos sistemas sociais no terceiro capítulo, com o objetivo de observação das políticas públicas e a sua relação com decisão orçamentária/financeira e seu regime jurídico no Rio Grande do Sul. Tal ponto é necessário para que se possa explicar o arcabouço existente sobre finanças públicas. Para o desenvolvimento deste, serão tratados, no primeiro e no segundo tópicos do capítulo, os conceitos doutrinários de políticas públicas, a apresentação dos instrumentos dessas (que as perfectibilizam), evoluindo-se para o desenvolvimento e análise de um conceito de políticas públicas com base na teoria dos sistemas sociais.

No terceiro tópico, discorrer-se-á sobre o sistema orçamentário brasileiro, instrumento basilar para a execução das políticas públicas e, como todos os demais pontos, uma visão do tema sob a teoria luhmanniana, concluindo o tópico com a verificação de receitas e despesas como meios de comunicação simbolicamente generalizados, trazendo ao texto a complexidade existente com relação à sopa de letrinhas que são as finanças públicas, o que dificulta a comunicação para a sociedade. No último tópico do capítulo, será demonstrada a relação entre administração, políticas e finanças públicas, assente nos sistemas parciais da sociedade e dos acoplamentos estruturais. Ao fim, serão apurados os acoplamentos existentes entre os diversos sistemas parciais e que atuam na administração, nas políticas e nas finanças públicas. Os conceitos da teoria dos sistemas sociais mais desenvolvidos serão especialização funcional, sistemas parciais, meios de comunicação simbolicamente generalizados e acoplamentos estruturais.

O quarto capítulo começa a adentrar na questão principal da tese, tratando de decisões e riscos a partir do estudo do caso. Sob a ótica do referencial teórico, será analisado o aumento da complexidade na organização Estado do Rio Grande do Sul na delimitação temporal proposta, além da necessária apresentação de uma diferença da diferença: sistema e ambiente e receitas e despesas. Com essa avaliação, serão delineados riscos e perigos, fruto das decisões das organizações na doutrina de Luhmann. A história da organização Estado do Rio Grande do Sul será analisada a partir do referencial teórico, culminando até a situação fiscal atual. A situação fiscal atual e os respectivos riscos (a ausência de recursos ocasiona a dificuldade de desenvolvimento de políticas públicas) serão ao final tratados, detalhando, em cada um dos subtópicos, os riscos envolvidos que poderão prejudicar a sociedade gaúcha. Esses são frutos de decisões passadas que geram os danos atuais, como a questão dos precatórios e a necessidade de pagamento até 2029, a rigidez orçamentária e o déficit orçamentário.

O capítulo tem o condão de atingir o objetivo de, a partir da teoria sistêmica, considerar a situação fiscal do Rio Grande Sul, relacionando com as categorias anteriores, apontando as principais decisões na política fiscal que levaram à insustentabilidade e insuficiência nas demais políticas públicas. E, diante da situação atual, objetiva-se diagnosticar os gargalos e principais riscos, como despesas que não podem ser diminuídas, e situações nas quais não há possibilidade de decisão, a esfera do “não decidível” (ou indecidível). Todos os conceitos luhmannianos começam a ser entrelaçados no estudo do caso prático, obtendo-se uma avaliação atual da situação para, com o mesmo ferramental, partir para a análise da hipótese.

O último capítulo analisa minuciosamente as hipóteses do problema proposto. Além de servir para a comprovação das hipóteses a partir do necessário referencial anteriormente apresentado, o capítulo objetiva diagnosticar temas relativos às políticas públicas que merecem aprimoramento com o viés de diminuição do risco; estabelecer as diretrizes de decisão de políticas públicas do Rio Grande do Sul, orientando-se pelas ideias de participação social, risco e complexidade; e estabelecer diretrizes de premissa de conteúdo, indicando como atuar frente à complexidade social, buscando decisões que minimizam a criação de risco.

O capítulo foi estruturado conforme a classificação de Luhmann para as premissas de decisão. Justifica-se pelo fato de políticas públicas se tratarem de decisões do Estado e de o autor trazer, sob a batuta da teoria dos sistemas sociais, as premissas de decisão classificadas em programas de decisão, procedimento de decisões (a estrutura das organizações) e premissas sobre o uso de pessoal. Nesse capítulo, serão estudadas as diretrizes sobre regras fiscais; a dicotomia políticas públicas de Estado *versus* políticas públicas de governo; de como a comunicação para as políticas públicas possui dois vieses, como diretriz de decisão e como fundamento de existência (transparência); necessidade de se especializar funcionalmente no básico em momentos de dificuldades; em existir determinados “acoplamentos” com as organizações privadas; aumento da especialização funcional sob o ponto de vista procedimental; e a devida eficiência com relação aos membros da organização. O último tópico trará diretrizes que, apesar de construídas sob a análise da teoria dos sistemas sociais, não se classificou dentro das premissas de decisão.

Devem-se fazer, por fim, alguns alertas. Ressalta-se que o estudo não tem nenhuma conotação político-partidária. O estabelecimento da diretriz “a”, “b” ou “c” foi realizada em caráter extremamente técnico e condizente com o referencial teórico desenvolvido no trabalho. Luhmann não é de fácil leitura, seus trabalhos são normalmente extensos e dotados de um alto grau de abstração, ponto que ele mesmo destaca em um de seus livros, então aprender e apreender a teoria luhmanniana, quando a leitura é realizada na primeira vez, torna-se uma tarefa muito difícil, motivo pelo qual se utilizará, de forma meramente didática, de imagens, de figuras e de quadros que possibilitem uma melhor compreensão do tema.

## 2 ORGANIZAÇÃO E O FEDERALISMO PÁTRIO

O presente capítulo tem vários intuitos. De forma ampla, pode-se dizer que busca apresentar a teoria dos sistemas sociais de Niklas Luhmann e, com base nessa, visualizar a federação e os entes que a compõem. Também pretende demonstrar como o Estado do Rio Grande do Sul pode ser visualizado com base na teoria dos sistemas sociais luhmanniana. A teoria dos sistemas sociais é abstrata e muitos dos seus conceitos e palavras-chave se interrelacionam. Por tal motivo, não se tem como apresentar a totalidade da teoria no início do presente, pecando-se por talvez uma implícita possibilidade de vagueza nas explicações. Todavia, estas serão ao longo do texto melhor delineadas, com o aprofundamento das questões em momentos nos quais as características do tema assim o requererem.

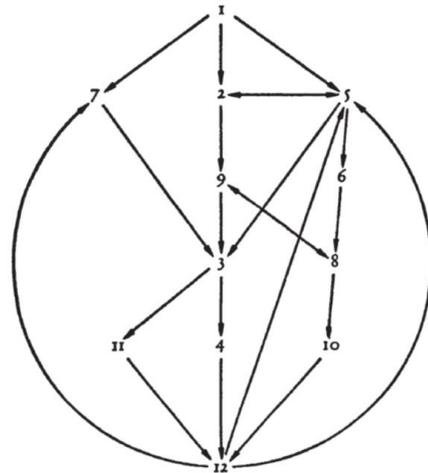
### 2.1 A teoria dos sistemas sociais de Niklas Luhmann e a posição das organizações

Discorrer sobre o construto teórico da teoria dos sistemas sociais de Niklas Luhmann não é simples, não somente pelo tamanho das obras, mas pela abstração e pela carga teórica envolvida. Em um mundo imediatista como o da sociedade atual, apreender Luhmann é uma tarefa longa, tendo em vista a complexidade do tema (como é o mundo), o que acaba gerando a necessidade de apresentar noções sobre o mesmo ao explicar um tópico, retornando além, de forma mais abrangente, sobre esse. O próprio autor realiza, no livro “*La ciencia de la sociedad*” (1996a, p. 11), a observação para eventuais leitores impacientes, justamente pelas reclamações em virtude da redundância e repetição.

A teoria apresentada por Luhmann impõe alto grau de abstração para compreensão, sendo a própria escrita deste repleta de repetições e redundâncias, tornando-se, muitas vezes, difícil em uma primeira leitura. Para que se possa realizar uma análise mais apropriada, é necessário lançar, preliminarmente, alguns entendimentos sobre a teoria dos sistemas sociais de Luhmann e, ao final, a posição da organização nessa.

O próprio autor traz o seguinte mapa esquemático para a teoria. Destaca-se, entretanto, que, no momento da publicação da obra em que consta tal mapa, Luhmann ainda entendia pela interpenetração entre os sistemas, ao invés do acoplamento estrutural, posição que surgiu na década de 80.

Figura 1 - Mapa esquemático da teoria luhmanniana em 1979



1. Sistemas Sociais como um tema geral;
2. Dupla contingência e limites do sistema;
3. Sistema e ambiente;
4. Interpenetração: pessoas e sistemas sociais;
5. Sentido;
6. Esquematização das dimensões do sentido;
7. Complexidade;
8. Experiência e ação;
9. Comunicação;
10. Tempo;
11. Capacidade de dissolução e recombinação;
12. Auto-referência

Fonte: Luhmann (1979, p. 177) com tradução livre pelo autor.

Luhmann não tem um referencial, mas utilizou diversas teorias para encontrar a própria teoria dos sistemas sociais, principalmente, Ludwig von Bertalanffy (teoria geral dos sistemas), Heinz von Foerster (cibernética), Humberto R. Maturana e Francisco Varela (autopoiese), George Spencer-Brown (forma, observação como distinção e indicação), Talcott Parsons (teoria dos sistemas), Gregory Bateson (informação), somente para citar alguns. Isso demonstra a interdisciplinaridade da teoria luhmanniana, que perpassa teorias cibernéticas até estudos na área da biologia.

Ludwig von Bertalanffy (2010, p. 62) teve como anseio desenhar uma teoria geral dos sistemas, com o objetivo de formular “princípios válidos para os ‘sistemas’ em geral, qualquer que seja a natureza dos elementos que os compõem e as relações ou ‘formas’ existentes entre eles”. Luhmann, com finalidade de estudar somente a sociedade, teve como norte uma teoria dos sistemas sociais com semelhante objetivo, de ser uma teoria geral para todos os sistemas sociais.

Temas como autopoiese e acoplamentos estruturais são trazidos da doutrina de Humberto R. Maturana e Francisco Varela, com o primeiro tema explicitado (1997, p. 71) a partir da visão de máquina autopoietica que “continuamente especifica e produz sua própria organização através da produção de seus componentes, sob condições de contínua perturbação e compensação dessas perturbações”. Logo, a autopoiese é a característica de auto-organização a partir das próprias operações (produção dos componentes). A visão de acoplamento estrutural pode ser vista pelos autores (1997, p. 104) no destaque que “sistemas autopoieticos podem interatuar entre si, sem perder sua identidade, enquanto suas respectivas modalidades de autopoiese constituem fontes de perturbações mútuas compensáveis”. Os sistemas a partir da

“interatuação” se “relacionam” com outros sistemas sem perder a unidade, sem perder a identidade (que é a especialização funcional).

Spencer-Brown e a forma influenciaram Luhmann a partir da visão de observação, com base na distinção e na indicação de uma *re-entry* da forma na forma. De acordo com o autor (1972, p. 1), realiza-se uma distinção a partir de um limite do qual não se pode ir de um lugar ao outro da distinção sem atravessar esse limite. Ainda conforme Spencer-Brown (1972, p. 3-4), para que seja delineado tal limite, o primeiro passo é justamente desenhar uma distinção, com a distinção do distinguido, sendo denominada *marked state* e o não distinguido de *unmarked state*, não podendo haver qualquer indicação de um desses lados sem uma distinção. A distinção/indicação, a partir da diferença/distinção, tem grande funcionalidade como, por exemplo, uma pessoa em uma bifurcação. Esse indivíduo irá optar por um dos lados para seguir caminho e, ao escolher o lado, vai realizar justamente uma operação de distinção/indicação, ao distinguir entre direita e esquerda e ao indicar que aquele lado é direita ou esquerda.

A temática do observador e observação de segunda ordem é fruto dos estudos de Luhmann acerca da doutrina de Heinz von Foerster. Foerster (2003, p. 289), ao entender imperiosa a presença do observador para os fins da operação, descreve que “*If the properties of the observer (namely to observe and describe) are eliminated, there is nothing left; no observation, no description*”, sendo necessário que “*anything said is said by an observer*” (2003, p. 283). Logo, para a operação ocorrer (distinguir e indicar, na visão de Spencer-Brown), é necessário um observador. A observação de segunda ordem ocorre quando o observador observa a operação realizada pelo observador de primeira ordem (que é quem realiza a operação de distinção). Sem a presença do observador, não há comunicação, pois nada pode ser comunicado.

Para Parsons os sistemas são formados por estruturas e dessas se originam as funções, e com a existência da estrutura, pode-se, então, questionar quais são as funções dessa: uma visão estrutural-funcionalista (LUHMANN, 2010a, p. 36). Luhmann, de outro lado, entende que existem funções e que essas são as responsáveis pela definição das estruturas dos sistemas: uma visão funcional-estruturalista. Assim, a estrutura ocorre, para o último autor, 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. Os sistemas psíquicos são formados por operações do tipo pensamentos, cujos sistemas parciais podem ser dor, raiva, felicidade, onde cada um funciona com operações próprias (especialização funcional). Parsons

influenciou Luhmann em outras aspectos também, mas destacou-se somente o funcional-estruturalismo por conta da importância que faz as teorias sempre “opostas”.

Considerado um quadro evolutivo da sociedade, João Paulo Bachur (2020, p. 654) traz quatro formas possíveis de diferenciação da sociedade, sendo (a) segmentária (sociedade arcaica – 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 última que orientará a diferenciação dos sistemas para Luhmann. É a visão de sociedade funcionalmente diferenciada (fruto de uma distinção, conforme Spencer-Brown).

De Bateson (1972, p. 381), Luhmann trouxe a ideia de que a comunicação envolve, essencialmente, informação, sendo essa determinada como “*any difference which makes a difference*”. Isso acarretará o entendimento luhmanniano de a informação ser um componente da comunicação.

Apesar dessa interdisciplinaridade, a tese apresentada por Luhmann não é ampla (no sentido de abranger diversos tipos de sistemas – desconsiderando-se, aqui, os sistemas parciais dos sistemas), mas sim de uma teoria dos sistemas como teoria dos sistemas autorreferenciais e, mais especificamente, uma teoria dos sistemas sociais. A construção da teoria ocorreu ao longo de 30 anos, culminando no lançamento do livro *Gesellschaft der Gesellschaft* (A sociedade da sociedade, em tradução livre).

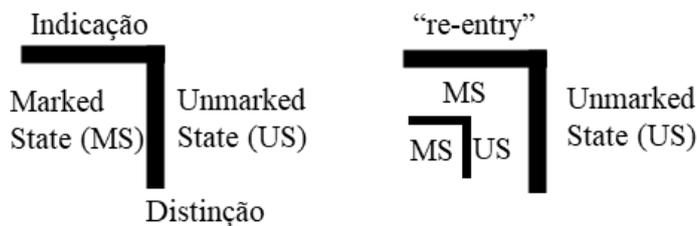
Na visão luhmanniana, o sistema não pode ser considerado como constituído a partir de uma operação de soma e pertencimento entre o todo e partes, com as partes formando o todo e o todo sendo formado pelas partes (ROCHA, 2009, p. 14). De forma simples, para Luhmann (2010a, p. 88), o sistema são as operações que distinguem/diferenciam o sistema e o ambiente/entorno.

O que separa o ambiente (entorno) e o sistema recebe o nome de forma. Considera-se a forma a partir de um espaço que é dividido por qualquer distinção, inserindo-se “uma linha fronteira que marca uma diferença” (LUHMANN, 2010a, p. 86). O que está do lado interno à forma (a linha que distingue sistema e ambiente) é o sistema (o *marked state* da forma). O que está “além” da forma é o ambiente (o *unmarked state*). A partir disso, verifica-se que o sistema possui 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 é a diferença

entre estar no sistema ou no ambiente. Ao indicar a forma, distinguimos e indicamos (LUHMANN, 2010a, p. 36). Não há como distinguir sem indicar e indicar sem distinguir. Ao realizar a operação, separa-se o que é sistema e do que é ambiente; por exemplo, o que é direito e o que não é direito. Nesse momento, distingue-se o que é do que não é e, também, indica-se que aquilo é direito ou não direito.

O primeiro passo para qualquer forma e para a própria observação é, nos termos de Spencer-Brown (1972, p. 3), realizar uma distinção, a partir de um desenho. Luhmann (2010a, p. 85), a partir das lições de Spencer-Brown, trata a operação de distinção (“*draw a distinction*”) como uma linha horizontal (—), e a indicação a partir de uma barra vertical (|). Ocorre que o próprio Spencer-Brown, no livro *Law of Forms*, não especifica a forma da forma. Desse modo, pode-se caracterizar a operação também na forma contrária, conforme a Figura 2 (como já afirmado, a abstração da teoria faz com que se lance mão de representações gráficas para tentar auxiliar). O “re-entry” da operação é justamente inserir a operação distinção/indicação no que foi distinguido/indicado. Em outras palavras, somente o sistema direito realiza a operação direito/não direito, a operação é interna ao sistema que já é o resultado da operação direito/não direito (pois se é um “não direito”, estaria no ambiente do sistema).

Figura 2 - Operação de distinção e indicação e *re-entry*



Fonte: Elaborado pelo autor (2022)

Luhmann (2016b, p.17) apresenta três níveis para análise dos sistemas: o primeiro é compreendido pela existência de sistemas, cujas características permitem a análise a partir do conceito de sistema. Em um segundo nível, tem-se máquinas, organismos (órgãos vivos), sistemas sociais e sistemas psíquicos. Dos sistemas apresentados, há três que podem ser considerados fechados, isto é, autopoieticos/autorreferenciais, e um aberto (que não se autorreproduz). Máquinas dependem de um programador, de um input que as faça funcionar, não operando “eternamente” (como na odisseia de fazer funcionar um motor magnético de Perendev). Acerca de sistemas vivos (organismo) e sistemas psíquicos, destaca-se ser necessária a dissociação dos sistemas vivos (organismo) e dos sistemas sociais, mesmo que se refiram ao ser humano. Primeiro que, mesmo um ser unicelular, é um organismo vivo, cujas

operações celulares 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. Os sistemas psíquicos correspondem aos pensamentos, cujos subsistemas parciais podem ser dor, raiva e felicidade.

No caso dos sistemas sociais, ponto que Luhmann se ateve com profundidade, pelo objetivo de criar uma teoria dos sistemas sociais, esses se referem às 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. 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), a teoria da organização (formada por decisões e muito vinculada às ciências administrativas) e sistemas funcionais (LUHMANN, 1982, p. 71). O sistema social é o ambiente dos sistemas vivo e psíquico, assim como esses são o 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, eis que Luhmann é funcional–estruturalista. Se há uma função, existe um sistema que será objeto de estudo.

Quadro 1 - discriminação dos sistemas

SISTEMAS					
Abertos (necessitam de “input” para funcionar)	Fechados (autopoieticos, auto-organização)				
Máquinas	Organismos (células)	Psíquico (consciência)	Sistemas sociais (comunicações formadas a partir de comunicações)		
			Interações (comunicação pela presença)	Organizações (decisões de comunicações)	Sociedade (tudo o que é comunicação)

Fonte: Elaborado pelo autor (2022)

Da explicação e do Quadro 1, cabe ressaltar que, diferentemente de visões sociológicas anteriores, Luhmann não compreende o ser humano como integrante da sociedade. Esta não é formada por seres humanos, mas sim pelas comunicações. O ser humano é, na teoria dos

sistemas de Luhmann (1998, p. 243), um acoplamento estrutural entre sistemas psíquicos e social (*“las personas sirven al acoplamiento estructural entre sistemas psíquicos y sociales”*).

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 são 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, como 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 (2015b, 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”*.

Por tal motivo, pode-se afirmar que tão importante quanto o sistema para a teoria dos sistemas, também o é o ambiente. Isso, pois não há possibilidade de existência de um sistema sem um ambiente e vice-versa. Todo verso terá sempre um anverso, o que se aplica para o sistema e o ambiente.

A respeito da definição do sistema e do fato de o ambiente ser ilimitado, chega-se à complexidade. O entorno da sociedade é formado por todas as operações do mundo, já o sistema social é formado pelas comunicações. Isso demonstra o entendimento de Luhmann (2016b, p. 208) de que a complexidade é maior no ambiente do que no sistema (como exemplo: existem diversos fatos no mundo que não envolvem o sistema jurídico, isto é, não direito, sendo esses o ambiente do sistema direito. O feminicídio (como crime específico), durante muito tempo, não era tratado como tal pelo direito, estava na seara do não direito, cujas comunicações sobre o fato existiam externamente ao sistema direito. A partir da criminalização de tal delito, toda a comunicação sobre feminicídio passou a operar internamente no sistema Direito.

No âmbito do sistema direito (sistema parcial/subsistema da sociedade), somente existem as “comunicações jurídicas”, e, fora dele, está tudo o que é comunicação “ilícita” (leia-se: não direito) e mesmo o que não é comunicação (ambiente do sistema social). Isso demonstra que sempre haverá maior complexidade no entorno do que no sistema, sempre haverá um maior número de elementos. A função dos sistemas, ao realizar a operação, é justamente a diminuição da complexidade do ambiente, acarretando o aumento da complexidade do sistema. Por esse motivo, diz-se que o sistema diminui a complexidade, aumentando-a.

O sistema não tem como tratar todos os acontecimentos do mundo (fala-se em mundo, pois, na visão de Luhmann, a sociedade é global). Em termos mais concretos, diz-se que é “impossível abraçar o mundo”, é justamente esse o mote da teoria dos sistemas luhmanniana, não há como um sistema abarcar todas as atividades e fatos existentes, devendo, para tal, selecionar quais são as operações que serão tratadas pelo sistema. Tanto que a complexidade é considerada como uma pressão pela seleção (LUHMANN, 2016b, p. 43).

Ao se falar em operação de distinção, pode-se levar a compreender a operação como uma única operação que se perpetua no tempo, o que é equivocado. A operação (distinção), que gera a forma, não se perpetua no tempo, ela simplesmente ocorre e acaba. O que se perpetua no tempo é a autorreferência entre as operações. Uma operação leva à outra operação igual. Exemplo: a operação no sistema social é a comunicação - ou algo é comunicação ou não é. Uma comunicação leva à 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.

Como afirmado, a operação é algo que simplesmente ocorre, não se perpetua no tempo, o que se perpetua no tempo é a autopoiese dos sistemas (as operações), com o que não se tem uma visão de presente. O tempo, então, pode ser definido na distinção entre passado/futuro. O presente é o ponto cego, isto é, um piscar de olhos, que marca o antes e o depois (LUHMANN, 2010a, p. 16). Tentando delinear melhor a presença (ou ausência) do presente na teoria, devem-se avaliar as operações e o mundo, dentro da visão de passado e futuro, pois o presente do início deste parágrafo, por exemplo, não é o presente de agora. Vive-se, assim, sempre no âmbito do passado e do futuro. Pode-se dizer que esses, apesar da distinção, estão interligados na recursividade do sistema. Se a recursividade forma o sistema e aquela é a continuidade de operações de distinção, então, o futuro de uma operação é sempre o passado dessa mesma. A recursividade assim descrita pode fazer com que se considere semelhante à “*chain novel*” de Ronald Dworkin, mas há justamente uma diferença que as fazem totalmente diferentes: na

“*chain novel*”, existe uma única operação (estória) que é escrita em partes; ao contrário, na recursividade sempre uma operação ocasiona outra como consequência, pois o sistema não é formado pelas partes das operações, mas sim pela continuidade das operações.

Essa visão de tempo pode ser melhor observada quando se verifica a relação entre contingência e complexidade. Luhmann (2016b, p. 130) apresenta a contingência como “algo que pode ser assim como é (ou era, ou será), embora seja possível de outro modo”, trazendo o conceito como “o experimentado, o esperado, o pensado, o fantasiado”, com relação justamente a algo que poderia ter ocorrido de outra maneira. A contingência seria, dessa forma, o passado, “as opções que a operação” tinha no passado. Ao se decidir sobre algo, faz-se com base em algumas opções, sendo a contingência justamente essas opções existentes (por existentes, devem-se compreender as vislumbradas no momento da operação de decidir), assumidos os riscos de seleção ou, nas palavras de Raffaele de Giorgi (2017, p. 223), “perigo de desilusão, necessidade de ir de encontro a riscos uma vez que a seleção tenha sido efetuada”. Utilizando a mesma sistemática já apresentada para elucidar a matéria, a contingência, ao terminar de ler esta oração, seriam as possibilidades de não a ler ou de continuar a leitura: eram as possibilidades de escolhas. A complexidade, nesse entendimento, são as possibilidades de atuação, o que pode ocorrer. Dentro da dicotomia passado/futuro, a complexidade seria o futuro, algo em que ainda será realizada a distinção.

Como a complexidade são todos os acontecimentos do mundo, ilimitados, diga-se de passagem, não há capacidade de processamento de todos esses por parte dos sistemas, necessitando haver uma seleção, por esse, de quais acontecimentos serão tratados. Como ilustração, pode-se mencionar a opção pelo Direito de normatizar um fato social, como o casamento (ou mesmo o exemplo sobre feminicídio acima realizado), ou de excluir do sistema do direito o rapto consensual. Isso é selecionado pelo sistema para fazer parte dele.

Para restar claro, não é o ambiente que escolhe o que o sistema considerará como sistema, mas sim o próprio sistema (sistema autopoietico). O sistema seleciona. A partir da seleção, diminui-se a complexidade, mas, também, de outro lado, aumenta-se a complexidade no sistema. No subsistema social direito, ao se reduzir a complexidade com relação ao entorno, um número maior de acontecimentos será considerado lícito e, portanto, farão parte do sistema. Como bem destacado por Luhmann (2016a, p. 557), o direito resolve conflitos gerando conflitos (ao trazer comunicações – conflitos - para dentro do sistema).

Ao fazer parte do sistema, tais acontecimentos geram um maior número de informações, o que justamente aumenta a complexidade. Isso fica claro quando Luhmann (2005b, p. 80) afirma que “os sistemas sociais têm por função a apreensão e a redução da complexidade”. Invertendo a ordem da oração, os sistemas sociais (esclarecendo que Luhmann afirma que a teoria dos sistemas desenvolvida por ele é uma teoria dos sistemas sociais) têm por função a redução da complexidade no ambiente (pressão pela seleção) e aumento da complexidade do sistema (quando o sistema apreende os acontecimentos, as informações).

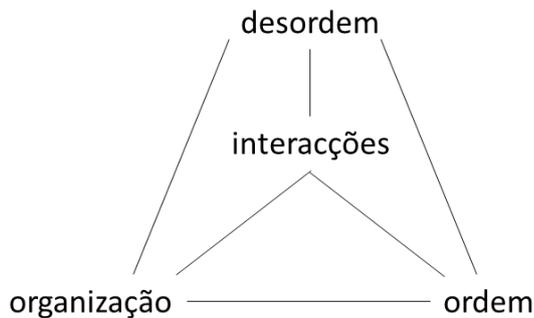
A imensa complexidade é justamente o fato que faz o sistema requerer “o desenvolvimento de uma disposição especial para a complexidade, no sentido de ignorar, rechaçar, criar indiferenças, enclausurar-se em si mesmo”, o que o faz ser fechado (LUHMANN, 2010a, p. 179). Esse encerramento não significa um isolamento do sistema em relação ao ambiente, mas sim que as distinções/operações do sistema sejam recursivas, conforme já frisado, isto é, que o resultado de uma operação seja fruto de outra operação. Por tal motivo, diz-se que o sistema é autopoietico (sistema gera as próprias operações), pois a operação subsequente terá como referência uma operação anterior, qual seja, uma distinção terá como base uma distinção anterior, o que faz o autor considerar que “a unidade da autopoiese não é outra coisa senão a sua constante autorrenovação” (LUHMANN, 2016b, p. 492), com todas as operações tendo origem no sistema/operações. Assim, toda a distinção (direito/não direito, por exemplo) é também a diferenciação do sistema (direito, no exemplo) do ambiente, o que traduz a unidade do sistema (LUHMANN, 2018, p. 133). Para que ocorra a diminuição da complexidade, é necessária complexidade, eis que “somente complexidade pode reduzir complexidade” (LUHMANN, 2016b, p. 45) pelo fato de ela significar seleção a partir de todas as possibilidades existentes. Selecionar já é distinguir, diferenciar, tendo em vista que, ao selecionar, já ocorreu a distinção dos objetos selecionados dos demais. Essa seleção se perfectibiliza por meio de uma decisão. O que é selecionado da complexidade é fruto da utilização de uma distinção.

A explicação anterior demonstra que o sistema não é imutável, sem perspectiva de evolução. Isso pode ser verificável na própria evolução social, na qual foi necessária toda uma alteração para a sociedade chegar até o momento atual. Yuval Noah Harari (2019, p. 34-35), após explicar o comportamento social de chimpanzés, indicando que “padrões similares provavelmente dominaram a vida social dos primeiros humanos”, formula o seguinte questionamento:

Os humanos, como os chimpanzés, têm instintos sociais que possibilitaram aos nossos ancestrais construir amizades e hierarquias e caçar ou lutar juntos. No entanto, como os instintos sociais dos chimpanzés, os dos humanos só eram adaptados para pequenos grupos íntimos. Quando o grupo ficava grande demais, sua ordem social se desestabilizava, e o bando se dividia. Mesmo se um vale particularmente fértil pudesse alimentar 500 sapiens arcaicos, não havia jeito de tantos estranhos conseguirem viver juntos. Como poderiam concordar sobre quem deveria ser o líder, quem deveria caçar onde, ou quem deveria acasalar com quem?

A resposta óbvia é que tudo isso ocorreu pela evolução do sistema social. O aumento de indivíduos gerou uma desordem na ordem, sendo necessárias novas interações e organizações sociais para a estabilização social. Isso remete ao tetrálogo de Edgar Morin, exposto na Figura 3:

Figura 3 - Tetrálogo



Fonte: MORIN, 1977, p. 78.

Sobre a inter-relação entre os itens acima, o referido autor (1977, p. 79) afirma:

A ordem que se rasga e se transforma, a onipresença da desordem, o aparecimento da organização, suscitam exigências fundamentais: toda a teoria deve trazer agora a marca da desordem e da desintegração, toda a teoria deve relativizar a desordem, toda a teoria deve nuclear o conceito de organização

Pode-se comparar a ordem e desordem constantes nas palavras de Morin com o sistema e o ambiente (do ponto de observação do sistema). O sistema é ordenado pelo código, enquanto uma desordem (a face negativa do código) é relativa ao ambiente. Na figura encontram-se a organização e interações como sistemas sociais e a ordem como o sistema sociedade onniabarcador. E, todos esses, o lado positivo da forma, tem ligação com uma desordem do ambiente (pois não existem sem esse).

No sistema direito, somente está o que é considerado direito e, no ambiente, tudo o que não for direito (podendo ser economia, religião, moral, etc), isto é, tudo o que do ponto de vista do sistema direito não é organizado/diferenciado como direito. No caso da evolução dos sistemas sociais, conforme Luhmann (2016a, p. 323), esta ocorre mediante variação, seleção e estabilização. A variação se refere aos padrões existentes antes da evolução (por exemplo, uma

norma não abarcar um fato social), a seleção da estrutura acontece para que “uma nova versão” da diferença ocorra nas operações e a estabilização do sistema resulta na reprodução autopoietica, permitindo, assim, a existência do sistema (LUHMANN, 2016a, p. 323). A importância da estabilização é pelo fato de essa possibilitar a “manutenção e acréscimo do grau de compreensão e de redução da complexidade atingido através do sistema”, questionamento fulcral no âmbito das ciências sociais (DE GIORGI, 2017, p. 227). Das sociedades primitivas, até a atual, todas as concepções foram desenvolvendo-se conforme a evolução proposta por Luhmann. A seleção das estruturas permite que ocorra a diferenciação no sistema “de forma atualizada” e, igualmente, que posteriormente aconteça a estabilização neste. Isso pelo fato de, no âmbito do funcional-estruturalismo, o cerne ser a operação do sistema, que constrói a estrutura. A repetição de operações (pois como visto, essa não se torna estanque no tempo) forma a estrutura na qual o sistema se baseia e na qual as próximas operações irão se basear. Já 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 contrário, estas não seriam operativas” (LUHMANN, 2010a, p. 323) e de “a consistência e a estabilidade” do sistema para fazer frente à complexidade do entorno dependerem da estrutura, com os sistemas sociais resolvendo o problema fundamental “generalização das expectativas de comportamento relativo ao sistema” (DE GIORGI, 2017, p. 232).

O sistema, dessa maneira, possui recursividade. A recursividade do sistema, isto é, a 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).

Visto como elas ocorrem, a questão é “por que ocorrem?”. Os sistemas sociais são autopoieticos, fechados, reproduzem somente as próprias operações, não estando, por óbvio, aberto para operações externas. Resta a mesma dúvida se se considerar que o sistema reduz a complexidade do ambiente, aumentando a do sistema, como se ocorresse uma transferência de complexidade. Todavia, não ocorre tal transferência justamente pelo caráter fechado do sistema. Importante sublinhar que o ambiente não irrita, perturba o sistema, mas sim o sistema deixa-se ficar irritado (seleção) e, com isso, o sistema evolui. Mas, para tal, a irritação deve superar a tolerância do sistema. Não é qualquer irritação que fará com que o sistema decida evoluir. Por esse motivo, Luhmann (2016a, p. 325) apresenta evolução como “um modo de mudanças

estruturais inteiramente compatíveis com convulsões bruscas”. A complexidade do sistema tem que "acompanhar" a complexidade do ambiente. Se o sistema for pouco complexo e o entorno complexo demais, pode ocorrer uma "desintegração social" por conta do excesso, gerando perda da identidade do sistema, como se as estruturas do sistema não suportassem a tamanha complexidade do ambiente. Também não pode o sistema abranger todos os acontecimentos do entorno, sob pena de, com ele, confundir-se. Isso resulta no não aumento paulatino na complexidade do sistema, mas sim em um brusco aumento pela excessiva irritação gerada pela complexidade do ambiente. De outro lado, não pode o sistema aumentar a complexidade de modo a abranger todos os fatos do ambiente, eis que com esse seria confundido. Conforme já apresentado, no âmbito da apreensão e da redução da complexidade, buscando manter esse equilíbrio da diferença entre sistema e ambiente, os sistemas sociais servem de mediadores entre os dois (LUHMANN, 2005b, p. 80). Cabe, de tal maneira, ao sistema garantia que a diferença entre sistema e ambiente não se torne grande a ponto da perda de estrutura, nem pequena a ponto de sistema e ambientes se confundirem/fundirem. Tal aspecto, com base na doutrina de Vilfredo Pareto de que a sociedade é um sistema com tendência ao equilíbrio (RODRÍGUEZ, ARNOLD, 1999, p. 30), reforça a ideia da necessidade de equilíbrio na diferença.

Dentro da diferenciação funcional, o próprio sistema social sociedade se diferencia funcionalmente em seu interior, ocasionando sistemas parciais. Como afirmado, a teoria luhmanniana é funcionalista, com cada um dos sistemas (e subsistemas) possuindo uma função (a sociedade é o sistema social omniabarcador). Dentre tais sistemas parciais, funcionalmente especializados, encontram-se o Direito, a política e a economia (as que mais interagem com as políticas públicas, objeto do projeto). A especialização funcional não significa o fatiamento do sistema social (tendo em vista que o todo não é formado pela soma das partes), transformando os sistemas parciais em partes do sistema, mas somente que esse possui uma especialização, que, pela diferenciação da diferença do sistema e do respectivo entorno, é considerado um sistema parcial.

Dentre esses sistemas parciais encontra-se a política, as comunicações coletivas a partir do consenso e o direito com a normatização das expectativas, cujo acoplamento estrutural é a constituição, marco base para a constituição de uma federação, que por sua vez será composta de um dos sistemas sociais, as organizações.

## 2.2 Federação como decisão e organização

A Federação é um fenômeno moderno, com ponto inicial o estabelecimento do federalismo no Estados Unidos a partir da convenção da Filadélfia, tendo sido precedida de discussões sobre o tema nas publicações que originaram o *The federalist Papers* de James Madison, Alexander Hamilton e John Jay. A defesa da Federação por esses autores contrapunha àqueles que consideravam que a Confederação Norte-americana deveria subsistir. Ao final, com a escolha pela Federação, é considerado que se formou a primeira Federação em um país.

Todavia, apesar da acima exposto, William H. Riker (1975, p. 93-98) traz compilação de diversas formas de governo sob as quais a expressão “federalismo” foi utilizada, desde a Grécia antiga, Estados medievais, o estabelecimento dos Cantões na Suíça no século XIII, chegando até a época moderna, com a Federação Norte-americana, a dos países latino americanos, ex-colônias britânicas e o federalismo na Alemanha e nas repúblicas comunistas. Atualmente em torno de 10% do total dos países do mundo são estados federais (7 dos 10 maiores, inclusive), com autores relacionando entre 18 (WATTS, 2013, p. 26) e 28 países (ANDERSON, 2009, p. 17), sendo que 20 contemplam a opção pelo federalismo expressamente na Constituição (ELKINS; GINSBURG). Todavia, esse percentual representa mais de 40% da população mundial, o que demonstra como a opção pelo estado federal foi bem aceita na construção de uma nação. E essa foi também a opção realizada na República Federativa do Brasil, a constituição do estado baseado na Federação brasileira. Nessa importância e considerado o fato de que a figura do Estado Democrático de Direito (enquanto Estado-nação) se torna responsável e garantidora das políticas públicas, faz-se necessário o estudo dessa forma de construção do estado. E tal estudo é possível a partir do uso do referencial luhmanniano.

Luhmann (2006b, p. 600) trata o Estado como uma reflexão do sistema parcial política, sendo a autodescrição interna desse, fazendo a ressalva da necessidade de não se confundir a reflexão com a função (decisões vinculantes coletivamente). A autodescrição do sistema é a consequência de uma autodescrição dos sistemas. No caso do sistema política, cuja função é buscar o consenso na sociedade, realizando decisões a partir desse, o Estado é a forma que a política se autodescreve. Se questionada, a política responderia que se vislumbra como o Estado-nação. E, se há o entendimento de que a responsabilidade pela execução da função do sistema parcial política (consenso) deve ficar centralizada em algum lugar, sendo o Estado (como organização) o detentor de tal responsabilidade (NAFARRATE, 2004, p. 255).

Para Luhmann (2006b, p. 828-834) o tema é visto como a produção de unidade em um Estado (nacional) próprio, com a inclusão (dos entes) que independe dos sistemas funcionais (pois enfatiza mais a divisão segmentária – a mesma que liga famílias e tribos, possuidores de traços em comum), mas que obriga a política, por exemplo, a respeitar todos os membros como iguais. Desse entendimento, retira-se como consequência inclusão/pertencimento na federação (para os fins aqui propostos). Faz-se menção, entretanto, que Luhmann trata a sociedade como uma sociedade global, mas, a partir de tal viés, todos seríamos cidadãos do mundo e não cidadãos de um determinado país. Organização, de acordo com o autor (1982, p. 75), são sistemas sociais que possuem regras estabelecidas para a inclusão, cujos membros devem aceitar tais condições para integrar e para se retirar-se, localizada no mesmo nível do sistema sociedade e o sistema de interação. Ocorre que, no estabelecimento de Estados, encontra-se a questão da nacionalidade, ou seja, quem é natural/cidadão de cada um dos países do globo. O constructo “nação” não é uma organização, mas se pode utilizar da noção de filiação/pertencimento para a determinação de nacionalidade. Para avaliar o pertencimento à determinado país, pode-se utilizar de uma diferença como nacional/estrangeiro. E emprestada a sistemática de pertencimento a uma organização, é o Estado que irá decidir quem é nacional (inclusão) e quem é estrangeiro (exclusão).<sup>1</sup>

Essa inclusão é uma operação seletiva, na qual a organização existente decide as regras para o pertencimento dessa organização. Essas regras não envolvem somente a inclusão, mas também para permanecer incluso. Diferentemente da regra geral dos sistemas sociais, de inclusão (a sociedade é um sistema social omniabarcador, ou seja, tudo está incluso), sendo assim explicada por Luhmann (2006b, p. 669):

*todos— como el caso normal. Para las organizaciones vale lo opuesto: ellas excluyen a todos excepto a los miembros elegidos de manera altamente selectiva. Esta diferencia en cuanto diferencia es decisiva para la función; porque únicamente con ayuda de organizaciones formadas internamente pueden los sistemas funcionales regular su propia apertura a todos y tratar a las personas en forma distinta aún cuando todos tienen el mismo acceso.*

Para Marcelo Arnold-Cathalifaud (2012, p. 28), as organizações operam a partir de uma base de exclusão total e não inclusão, com os membros constituindo o espaço visível. No caso

---

<sup>1</sup> O Estado federal não é organização em si, mas quem decide são organizações que realizam a representação desse, como os Poderes Executivos e Legislativo. Na relação com os outros países, a Federação brasileira é representada pela União Federal na figura do Presidente da República, conforme o art. 84, VII da Constituição Federal.

brasileiro, as regras de pertencimento estão dispostas no art. 12, I e II e as de manutenção da permanência no § 4º do mesmo artigo, todos da Constituição Federal.<sup>2</sup>

Federação (Estado Federal), sob o prisma de Georg Jellinek (2000, p. 662), "*es un Estado soberano formado por una variedad de Estados*", sendo que a soberania "*nace de la unidad estatista de los Estados miembros*". Como característica de uma federação, tem-se (a) união de Estados membros e (b) soberania do Estado federal formado a partir desses. Utilizando Bateson e buscando a diferença que faz a diferença, com relação à confederação, tem-se duas claras diferenças, a partir de um mesmo código. O código soberania/não soberania é aplicável tanto aos Estados membros como em relação ao órgão constituído - confederação/federação. Para evitar um paradoxo de soberania e não soberania na análise da questão, a diferenciação deve ser vista não a partir do órgão, mas sim a partir do questionamento de em qual *locus* encontra-se a soberania, com a código Estado federal/Estados membros diferenciando federações e confederações. Tal sistemática exemplifica uma das características do federalismo, a soberania do Estado federal.

Como citado, a não é possível visualizar federação como uma organização única.<sup>3</sup> Talvez se pode considerar o Estado Unitário como organização única, a partir da posição luhmannina de que o Estado é o detentor da responsabilidade da função da política, mas não as federações. A interpretação que se pode dar para o entendimento de Luhmann sobre a centralização das funções da política no Estado é de centralizar em organizações que tenham as funções de Estado.

Apesar de não ser uma única organização, pode-se explicar a federação e suas características a partir de uma organização com base na Teoria dos Sistemas Sociais e de outros pontos da teoria. Nesse tópico, explicar-se-ão características da federação sob o enfoque da organização e, no seguinte, englobando ao enfoque como o restante da teoria luhmanniana.

Quando se trata de Estado, visto como a autodescrição do sistema política e cujo norte são as decisões vinculadas coletivamente, é importante apresentar decisões e organizações. A política possui um código governo/oposição que envolve algo sob o qual se tenha poder. O

---

<sup>2</sup> Citado dispositivo trata de perda na nacionalidade, mas partindo-se do entendimento de que, em não estando incluso nessas hipóteses, o indivíduo seguirá como cidadão brasileiro, trata-se de uma cláusula de manutenção do status perante o Estado.

<sup>3</sup> Darcy Azambuja (1951, p. 328) refere que os Estados-membros "perdem a soberania em favor da União Federal, a qual aparece assim no direito internacional como um Estado simples", sendo que somente sob tal observação (direito internacional) a federação poderia ser vista como uma única organização, pois os Estados-membros não possuem capacidade jurídica internacional.

poder político, no qual existe o poder, se organiza sob a ótica do Estado, simbolizando, conforme Rafael Lazzarotto Simioni (2009, p. 329), “a unidade da diferença entre direito e política”. O Estado federal não tem como ser personalizado em uma única organização, como se vislumbrará, mas o será por intermédio das organizações (união, governo federais, Municípios), que emitirão decisões, motivo pelo qual não se pode citar organizações, sem falar de decisões.

Organizações, para Luhmann (2006b, p. 658), são sistemas autopoieticos cujas operações são a comunicação de decisões, produzindo decisões a partir de decisões, sendo operacionalmente fechados. As organizações são um fenômeno social relativamente moderno, que têm a ver com os processos de modernização dos dias de hoje com o aumento da complexidade social e os processos de diferenciação funcional. Esse fenômeno aumenta o número de organizações existentes e o próprio aumento na quantidade gera acréscimo na complexidade e na multiplicação de organizações. Não se pode olvidar que, hoje em dia, as soluções frente aos problemas existentes de um sistema social estão sendo realizadas por organizações. Na pandemia de Covid-19,<sup>4</sup> todas as soluções e o combate ao vírus foram realizados basicamente pelas organizações (laboratórios de pesquisa, universidades, farmacêuticas e pelos entes estatais). O vírus, por si só, foi um ruído no entorno do sistema social (aumento da complexidade externa ao sistema). O aumento das organizações pode ser visto como uma redução da complexidade para a sociedade.

A teoria de Luhmann possibilita explicar essa nova sistemática social. Um exemplo claro dessa nova forma de atuação é analisar o sistema parcial educação. Antigamente, a educação era ministrada basicamente no seio das famílias (geralmente as profissões eram passadas de pai para filho, como pai lecionando ao filho o exercício do labor) e, ao longo do tempo, passou a ser realizada por intermédio de organizações (sejam públicas – governo – ou particulares). No ensino superior, as organizações universitárias são criadas com a finalidade de solucionar a problemática educacional, a falta de acesso de inúmeras pessoas à graduação. De acordo com o Censo da Educação Superior do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP, 2022a), em 1995, o Brasil possuía 894 educandários de nível superior (entre universidades, federações de escolas e faculdades integradas, institutos,

---

<sup>4</sup> No ano de 2020 o mundo foi seriamente impactado pelo vírus da Sars-CoV-2 ou, como denominado pela Organização Mundial de Saúde, Covid-19. O Sars-CoV-2 é um vírus que ocasiona doença infecciosa que levou milhares de pessoas a óbito. Inúmeras fronteiras nacionais foram fechadas para ingresso de estrangeiros e países determinaram o fechamento de atividades econômicas com a finalidade de diminuir a movimentação de pessoas e, com isso, evitar o contágio.

centro tecnológicos e estabelecimentos isolados) e, em 2020, esse número era de 2.457. Verifica-se que o número de organizações mantenedoras de organizações ministrando cursos superiores aumentou, em 25 vezes, corroborando a presença cada vez maior das organizações nesse aspecto.

Em outros momentos históricos, a resposta à complexidade social era realizada pela família. Muitos dos problemas sociais básicos hoje existentes são sanados pelas organizações. O que outrora era com a família que, por exemplo, se aprendia algum ofício, sendo este passado de pais para filhos, com a profissionalização ocorrendo no seio familiar, na sociedade atual, essa ocorre nas organizações de ensino. Atualmente se nasce em uma organização do ramo da saúde e muitos falecem em uma também (hospitais). No mundo hipercomplexo, passa-se mais tempo nas organizações do que com a própria família.

As organizações se estabelecem internamente nos sistemas sociais (compostos, conforme Luhmann, por sociedade, interações e organizações), tendo por tal motivo, um entorno social determinado por comunicações (MANSILLA, 2010, p. 16). Ocorre, *in casu*, que as organizações são um sistema comunicacional diferenciado, de acordo com a especialização funcional (decisão), comunicando decisões à sociedade. Conforme Darío Rodríguez Mansilla (2010, p. 16), a sociedade encontra-se também no âmbito das organizações, não se situando 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.

No caso do Estado como administração, Luhmann (2014, p. 105) afirma que a relação, no âmbito desse, entre política 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. De outra forma, pode-se apresentar tal diferenciação entre agentes políticos e os servidores de carreira ou, de outra forma, entre a clássica apresentação de primeiro escalão de governo e os demais. Os agentes políticos tomam as decisões vinculantes coletivamente e cabe ao corpo técnico (administração) a materialização das decisões na sociedade (materialização essa que também são decisões).

Organizações são formadas por decisões, ou melhor, “pelo conjunto” de decisões. Como sistema social, comunicam, 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 decisões anteriores e servirão como parâmetro para decisões futuras (decisão aqui como comunicação/informação, redundância que deve ser levada em conta). Essa cadeia de decisões é bem vista se for considerado 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.

Organizações, sob o prisma do sistema parcial política, são somente as que geram decisões vinculantes para toda a coletividade. Existem organizações que não geram tal tipo de decisão, como as empresas e associações privadas. No âmbito da política, a administração pública (Estado do Rio Grande do Sul) é uma organização.

A organização é, então, um sistema autônomo autopoiético (operações de operações), sendo um entremeado de decisões. São sistemas autônomos denominados de funcionalmente diferenciados, pois a comunicação desses são as decisões. Uma forma de averiguar o funcionamento é na operação de que “se decidiu porque se decide porque se vai decidir”, estabelecendo-se uma decisão após a outra, formando a estrutura da organização.

As organizações no âmbito das federações podem ser vistas a partir das características dessas. O que delinea uma federação não tem uma uniformidade na doutrina, mas possui um núcleo comum de características inseridas pelos autores e inclusões de outros atributos. Algumas dessas características serão vistas neste tópico; outras, no próximo.

O primeiro item é a existência de, no mínimo, dois níveis de governo (ANDERSON, 2009, p. 19), que correspondem ao Estado federal (nacional) e aos Estados-membros (regional). Não somente o Brasil, mas também outros países, como Índia, Nigéria e África do Sul (KINCAID, 2005, p. 410), incluem os Municípios como um terceiro ente federal. Nas federações, existem dois ou três *locus* de poder, de onde as decisões serão emanadas. Dessa forma, haverá, no mínimo, duas ou três organizações que comunicam suas decisões à sociedade. Ao analisar-se amiúde as organizações que compreendem os poderes, restará cristalino que deverão existir organizações com relação aos respectivos entes da federação. No caso brasileiro, a União Federal, os vinte e sete Estados-membros e Distrito Federal e os mais de cinco mil Municípios brasileiros. Em um próximo momento, há de se considerar dois aspectos: (a) as funções de Estado são divididas de acordo com as atribuições realizadas em executiva, legislativa; e judiciária; e (b) a Administração Pública é composta de Administração Pública

Direta e Indireta. E todo esse quantitativo de organizações não está incluso em um sistema “sociedade brasileira”, pois, para Luhmann (2006b, p. 117), a sociedade é mundial.

O Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências, traz luzes sobre a questão da Administração Direta e Indireta e da aplicação da teoria dos sistemas sociais nesse. Citada norma estabelece a existência da Administração Direta (serviços integrados na estrutura administrativa do ente) e da Indireta (entidades com personalidade jurídica própria). O fato de organizações possuírem personalidade jurídica própria não é relevante para os fins dessa análise, pois todas, na visão luhmanniana, são organizações, cuja existência deve-se ao fato de serem funcionalmente especializadas.

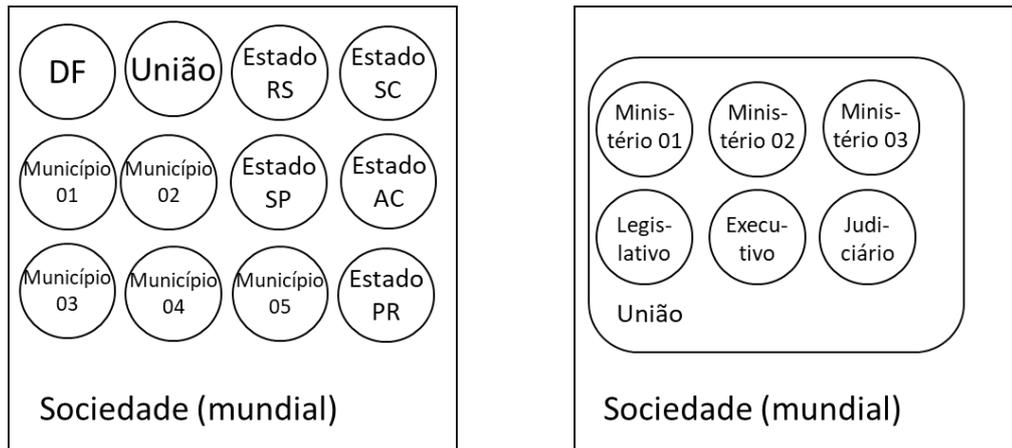
A Administração Direta vem ao encontro do conceito de desconcentração, o qual contém justamente a busca por organizações funcionalmente especializadas na matéria. Conforme Celso Antonio Bandeira de Mello (2011, p. 150), a desconcentração é, no âmbito das organizações, a criação de outras dessas para “decidir os assuntos que lhe são afetos, dada a multiplicidade deles”. Dessa frase, retiram-se dois conceitos de Luhmann: organização (criação de entes) e complexidade. Conforme já referido, a complexidade no entorno/ambiente de um sistema/organização é maior do que a do interior. Ao decidir (comunicar decisões) a organização diminuiu a complexidade do ambiente, aumentando a complexidade interna. Essa complexidade interna deve ser gerenciada pela organização, o que a faz, por exemplo, criando internamente outras organizações funcionalmente especializadas em razão da matéria.

No caso da descentralização, tal fato ocorre pela criação de autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mistas e fundações públicas. Todas estas existem por conta de uma decisão consensuada (política) para a realização de competências decisórias. A autarquia, por exemplo, é criada para “executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada”. Em outras palavras, o ente federativo possui uma competência (deve decidir sobre algo) e, para melhorar as operações de decisão, estabelece que essas serão por uma organização vinculada.

Tanto a descentralização como a desconcentração administrativa devem ser vistas como especializações funcionais de organizações. E, a título de lembrança, cabe destacar que, como sistemas que são, essas organizações (entes) são uma unidade que não são compostas do somatório do todo, pois os sistemas não são compostos pela soma de suas partes. A diferença

entre elas, para delinear a questão, é que na desconcentração sempre haverá organizações (Ministérios, por exemplo) dentro de organizações e, na descentralização, as organizações podem ser vistas como externas ao ente. A figura 4 tenta representar, de forma simplificada, como é a existência dessas no âmbito da federação brasileira e na União Federal.<sup>5</sup>

Figura 4 - Exemplificação da representação das organizações da federação brasileira e organizações das organizações da União.



Fonte: o autor (2022)

Primeiro deve-se explicar o motivo de ser simplificada: tendo em vista a inexistência de hierarquia entre os Poderes Executivo e Legislativo, a forma mais completa de se vislumbrar a Figura 4 seria a inserção “Legislativo Federal” (ou Estadual ou Municipal) e “Executivo Federal” (ou Estadual ou Municipal), bem como os Poderes dos demais entes. Como pode ser visto, não há uma organização “federação brasileira” no âmbito da sociedade mundial, mas sim cada ente como organização. Cada Município, cada Estado-membro está inserido na sociedade mundial de forma igual. E, utilizada a União como base, verifica-se como funcionam organizações de organizações.

Assim como cada sistema parcial está inserido na sociedade, mas tem o seu ambiente como sendo os demais sistemas parciais e a sociedade em si, no caso das organizações é a mesma sistemática. Como mencionado, a teoria dos sistemas sociais trabalha com a distinção entre sistema e ambiente. Ou algo está inserido no sistema ou faz parte do ambiente, a partir de uma operação digital (binária, sim/não). Para o “Ministério 03” da Figura 4, o ambiente é tudo o que é interno à organização. Em outras palavras, tudo o que não está internamente ao círculo

<sup>5</sup> A representação possui fins meramente didáticos, tendo em vista que não há como dividir a União federal Ministérios e nos Poderes de Estado. A forma que se entende mais correta envolveria considerarmos a União federal (Poder Executivo) como uma organização da sociedade mundial e os Poderes Judiciário e Legislativo da federação também como tal, pois inexistente subordinação entre os Poderes, existindo, hierarquia entre Ministérios e a chefia do Poder Executivo da União.

gravado com “Ministério 03” é o ambiente dessa organização, o ambiente é a sociedade mundial.

A atual sociedade e sua rápida transformação implicam no acompanhamento e adaptação do sistema organização, o que é extremamente difícil. A sociedade produz mais complexidade do que as organizações podem realizar a redução (como se substituíssemos a população pela sociedade e os alimentos pelas decisões, utilizados os parâmetros malthusianos de crescimento exponencial e aritmético). A consequência natural é uma maior hierarquização, com estruturas decisórias/comando (LUHMANN, 2010c, p. 50) e uma maior padronização de atos e decisões (e uso de precedentes) para a diminuição da pressão de decisão com base no aumento da complexidade (LUHMANN, 2010c, p. 83).

Se a organização (administração) necessita, para as decisões, de informações do público (sociedade/administrados) (LUHMANN, 1980, p. 171), pode-se inferir que, quanto maior a complexidade do ambiente da organização administração pública e maior o número de decisões, haverá aumento de conhecimento da sociedade por parte da organização. Quanto mais decisões a organização realizar sobre acontecimentos sociais, mais absorverá informações sobre a esfera pública que possibilitarão a melhoria das decisões. Tudo isso para possibilitar a redução de complexidade que objetiva as decisões.

O crescimento das organizações gera uma reação no sistema que resulta na burocratização das decisões, a partir de um aumento dos requisitos necessários para a decisão. O crescimento envolve o aumento da complexidade do sistema e a burocracia também acarreta o aumento da complexidade (LUHMANN, 1997, p. 39-40). No âmbito do Estado de bem-estar social, Luhmann (1993, p. 96) trata a necessidade de burocratização como consequência das crescentes necessidades que demandam a atuação do Estado em setores nos quais não bastam meramente a realização de decisões vinculadas coletivamente.

Como a organização se desenvolve a partir de sua estrutura com a aplicação de operações de decisão, comunicando decisões e a partir dessa operação se distingue do ambiente. Com isso, volta-se à operação das organizações, quais sejam: decisões como comunicação de decisões. A decisão deve ser informada, o que é decidido deve ser informado. Então, na decisão, consta, obrigatoriamente, uma informação. Decisão que não é comunicada é como pensamento para o sistema social, não faz parte do sistema. Como comunicação, a decisão dessa forma é uma informação. Luhmann (2006a, p 41) considera a comunicação como improvável, entendendo, dessa forma, que ela “só pode ser entendida como a disseminação da informação

dentro de um sistema” (2006a, p. 71). Para tornar a comunicação efetiva, o autor (2010a, p. 263) entende que a comunicação deve ser composta de 3 elementos: informação, ato de comunicar e compreensão. A decisão, por tal razão, deve conter a informação comunicada, a decisão de comunicar a decisão e a compreensão dessa. No caso das organizações políticas (as que compõe o Estado), trata-se de comunicações políticas, que contêm “*las posibilidades de consenso de las decisiones que vinculan colectivamente*” (NAFARRATE, 2004, p. 264).

Se as organizações decidem sobre o que desejam que seja comunicado (as decisões) ou não (LUHMANN, 2010c, p. 76), é evidente a existência da decisão de comunicar sobre decisões. A possibilidade de as organizações comunicarem em seu próprio nome ocorre, na visão de Luhmann (2010c, p. 448), porque estabelecem (por decisão) regras para a inclusão de seus membros, obrigando-os a se aceitarem como membros e reconhecer as decisões da organização. Forma de explicar tal visão é um servidor público que não concorda com uma determinação legal (decisão) da chefia, mas deve a reconhecer e cumprir pelo fato de fazer parte (ser membro) do órgão público, de ser servidor público.

O fechamento operacional das organizações com base nas decisões e a respectiva estrutura é formada por decisões. Tentando deixar mais clara a explicação: as decisões formam a estrutura das organizações, que servem como base para as decisões. Então, a própria organização decide como decidir. Isso, pois a complexidade do mundo também atinge (por ser parte da sociedade) as organizações e essas, consideradas as inúmeras possibilidades de decisões (alternativas), se utilizam de premissas para a tomada de decisões (LUHMANN, 1993, p. 120-121). As decisões da organização operacionalizam-se com base em três premissas decisórias: (a) programas (condicionais) são estabelecidos por parte da organização para que se possam avaliar a correção das decisões, o que é feito, por exemplo, pelo direito, quando determina requisitos/condições para o ato administrativo (decisão); (b) estabelecimento de estruturas de meios (vias) de comunicação, como a estrutura de um órgão público; e (c) deliberação de quais os atores fazem parte da organização e qual a respectiva competência para a decisão (ressaltando que a própria definição de competência já é uma decisão) (CORSI; ESPOSITO; BARALDI, 1996, p. 121-122).

A respeito da letra “a”, supra, há o caso do controle externo (mas também no interno) da administração pública. A atividade dos órgãos de controle (organizações) é de realizar a verificação das premissas, ocasionando uma possível substituição do decidido por outra decisão, de forma que “para realizar a substituição da decisão, a partir de uma série de argumentos que deverão estar conectados com a seleção primeira, ou seja, a decisão que

pretende substituir” (BITENCOURT; RECK, 2019, p. 113-115). No âmbito das premissas, o Direito atua como o programa condicional se/então para a realização de decisões, sendo o então uma sanção, a “desconstituição” de uma decisão (a substituição de uma decisão por outra), justamente o que ocorre quando uma corte de contas - controle externo decide pela anulação de uma decisão de um órgão administrativo.

Sendo uma operação (que distingue organização dos demais sistemas), a decisão também marca a diferença entre passado/futuro. Nunca se pode retornar uma decisão, voltar atrás no decidido, eis que o que foi decidido assim o foi. Uma decisão errada não pode ser desfeita, mas poderão ser realizadas novas decisões com o objetivo de remediar as consequências que aquela decisão realizou. Isso, porque para Luhmann (2010c, p. 171) o mundo se transforma a partir da decisão, não sendo mais o mundo existente no momento da decisão, sendo essa alteração do(no) mundo algo irrenunciável quando se decidirá. Então, toda decisão sempre trará mudanças sociais, alterará o *status quo* existente na sociedade (o que facilita visualizar políticas públicas como forma de alterar o mundo).

Sendo uma operação (que distingue organização dos demais sistemas), a decisão realiza uma distinção entre o passado e o futuro, trazendo algo novo. Considerada a decisão como tempo, diferenciação entre o passado e o futuro, a decisão será o agora, eis que somente o agora pode distinguir o passado e o futuro. Mas o agora não participa da visão de tempo. Os acontecimentos somente podem ser definidos como passado ou como futuro, sendo o tempo/agora, o que irá os definir. Quando ocorre a decisão, ela acontece com base no passado (contingência) a partir da complexidade que nos é apresentada (futuro). A complexidade é tudo o que eu posso vir a decidir, caracterizando-se a contingência como as escolhas que eu poderia ter realizado, e a decisão é a redução da complexidade. Como aspecto temporal, não se pode voltar atrás na decisão e decidir novamente (alterar uma decisão por outra), mas somente realizar uma nova decisão, com o condão de substituir a primeira. Uma decisão errada não pode ser desfeita, mas poderão ser realizadas novas decisões com o objetivo de remediar as consequências que aquela decisão realizou. Exemplo de tal substituição<sup>6</sup> são as decisões do Tribunal de Contas que substituem a decisão do Administrador Público (BITENCOURT; RECK, 2019, p. 113-115). No caso, as decisões das cortes de contas substituem a decisão do gestor, mas não voltam no tempo e as alteram no momento em que essa aconteceu. A decisão

---

<sup>6</sup> Utiliza-se a expressão substituição por questões práticas, com a finalidade de melhor explicitar o tema, pois não há a efetiva troca de uma decisão por outra. A substituição de uma decisão por outra possui viés de sobreposição, de uma decisão posterior sobre uma decisão anterior.

sempre é relativa a uma outra decisão (exemplo: escrever estas linhas é uma decisão sobre outras possibilidades de escrita possíveis, cujas alternativas aptas a serem objeto de escolha já são, em si mesmas, decisões de deixar de fora da possibilidade de decisão outras possibilidades que poderiam ser alternativas).

As decisões podem ser aprimoradas, eis que as organizações podem decompor uma decisão em diversas (sub)decisões. E, a partir das últimas, estabelecer melhores critérios para aperfeiçoar as decisões ou, como destacado por Luhmann (1997, p. 23), “melhor as decisões somente de maneira que sejam melhoradas por decisões”. Isso demonstra o caráter autopoietico do sistema organizações, pois somente a organização (decisões), com base nas próprias operações (decisões), pode “evoluir” o sistema (o evoluir está entre aspas tendo em vista significar uma alteração na estrutura do sistema, mas não necessariamente que essa seja “progressiva”, poderia até mesmo involuir, como se se voltasse para um Estado absolutista).

Essa necessidade de aprimoramento das decisões deve-se ao fato de que as organizações nunca decidirão com todas as informações possíveis. Assim, uma decisão sempre terá o caráter de diminuir uma incerteza, mas nunca de eliminá-la. Conforme Luhmann (2010c, p. 47), a organização nunca terá o conhecimento suficiente para decidir e terá uma reduzida capacidade de processamento das informações para a decisão, devendo, apesar de tudo isso, fundamentar as decisões. Com base em tal entendimento, verifica-se como a Administração Pública funciona: não tem todas as informações, não tem capacidade de processamento suficiente para o atendimento da demanda e, mesmo assim, todos os atos (decisões) devem ser fundamentados.

A federação, então, desenha-se luhmannianamente como uma série de organizações que devem decisão considerada a complexidade social na qual estão inseridas (sociedade mundial). Não existe, por exemplo, uma sociedade gaúcha, mas somente, no âmbito da federação brasileira e do Estado-membro Rio Grande do Sul, a organização “Estado do Rio Grande do Sul” composta por organizações. Os diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal) são representados por organizações cuja finalidade é decidir. Se detalhará além sobre as organizações (entes federativos) e políticas públicas, mas já se pode adiantar que, nessas decisões, incluem-se as sobre políticas públicas e sobre direitos fundamentais, conforme entendimento de Luhmann (2019, p. 153) sobre o Estado de bem-estar:

O Estado de bem-estar sustenta e promove, de acordo com suas intenções, a autorregulação da vida social, mas partido do princípio de que esta não concede a todo indivíduo as melhores oportunidades possíveis de participação nas benesses da vida social, em vez disso, exigindo, nesse ponto, medidas compensatórias.

Do excerto acima urge o questionamento: como os entes federativos decidirão para a realização das atividades do Estado e consecução das atribuições do atual Estado de bem-estar de forma a minimizar a citada baixa capacidade de processamento de informações diante da complexidade do mundo que as organizações possuem? A resposta consta nas demais características da federação.

### **2.3 Federação como política e decisões das relações complexas entre os entes**

A federação ainda contempla, de acordo com a doutrina, inúmeras outras características, além das citadas de duas ou três esferas governamentais. Watts (2013, p. 25) traz ainda, como características, (a) a distribuição formal de atribuições, incluindo a constituição de fontes de receitas, garantidos certos *locus* de autonomia dos entes; (b) existência da possibilidade de participação dos entes federativos nas decisões da União federal (senado); (c) uma constituição escrita, com a possibilidade de alterações somente por sistemática mais rígida do que a aprovação de leis; (d) a figura de um órgão com competência para decidir sobre litígios entre os entes; e (e) processos e/ou instituições com a finalidade de colaboração nas áreas cujas competências se sobrepõem. As mesmas características são elencadas por Anderson (2009, p. 19), mas Kincaid (2005, p. 419) é mais amplo no rol de características, relacionando em primeiro lugar uma constituição, devendo nesse constar 15 tópicos, incluindo além dos cinco itens já expostos mais regras como, por exemplo, regras de controle pela população das ações estatais, um rol mínimo de direitos humanos a serem assegurados.

Na literatura pátria, tem-se Raul Machado Horta (2010, p. 275) com a federação contendo ainda a intervenção da União federal nos Estados-membros. Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco (2018, p. 880-883) não elencam, como característica da federação, existência de Estados-membros, mas essa se subentende quando da explicação de soberania (federação) e autonomia (Estados-membros), incluindo ainda a inexistência de direito de secessão no rol. Dalmo de Abreu Dallari (2016, p. 253-255) inclui, como característica, a perda da cidadania dos cidadãos com relação aos Estados-membros para o Estado federal (aplicável quando se trata de federação por agregação, o que não é o caso brasileiro – que foi por desagregação).

Por questões metodológicas, tendo em vista o objetivo de se focar no que tem influências no desenvolver de políticas públicas (pois cada característica tem o condão de gerar outros

inúmeros trabalhos), serão analisadas sob o ponto de vista da federação brasileira (e do Estado do Rio Grande do Sul) em conjunto com a necessidade de uma constituição escrita e a distribuição de atribuições (competências).

No sistema político, a comunicação existe para que a informação sobre o que se formou um consenso vinculante à sociedade seja repassada para os membros do sistema social. Assim, as decisões vinculantes partem do sistema político para a sociedade por intermédio da comunicação. Tem-se, dessa forma, uma decisão política, que é toda a comunicação cujo objetivo é organizar as possibilidades de consenso dessas decisões vinculantes (NAFARRATE, 2004, p. 264). O sistema político é interno ao sistema social, servindo, como dito, para a determinação do consenso de decisões que vinculem coletivamente os membros do sistema social (sociedade). Ocorre que também é necessário que seja garantida a manutenção dessas decisões, que haja uma forma de que não seja deturpada ou desconsiderada a construção política ocorrida, e isso acontece pela Constituição.

Sobre a necessidade de uma Constituição escrita, segue-se a doutrina de Karl Loewstein (1979, p. 356): “*Ningún Estado federal puede funcionar sin una constitución escrita ésta es la encarnación del contrato sobre ‘la alianza eterna’*”. Para compreender melhor a frase acima, necessita-se reforçar a função dos sistemas parciais direito e política. Em breve recapitulação, para Luhmann, o sistema social (cuja operação são as comunicações) inclui os sistemas de interação, as organizações e a sociedade. A sociedade, omniabarcadora de todas as comunicações, inclui, no respectivo interior, os sistemas parciais. Esses sistemas parciais são sistemas funcionalmente especializados/diferenciados. Toda operação relativa ao sistema só existe no interior do sistema.

A política e o direito, cada um dentro da sua especialização/diferenciação funcional, são sistemas parciais da sociedade. A Política tem a função de realizar decisões vinculadas coletivamente (NAFARRATE, 2004, p. 143) e o do direito a de assegurar a manutenção das expectativas (ARNOLD; RODRÍGUEZ, 1999, p. 167). Exemplificando de forma didática, ao constitucionalizar os direitos sociais garantindo aos cidadãos condições dignas de vida, a questão pode ser vista sob o ponto de vista da política e do direito. Da política, tem-se que ocorreu uma decisão coletivamente vinculada (consenso social) e, do direito, que há uma manutenção da expectativa, por parte dos indivíduos, de que o Estado garantirá uma vida digna.

Para explicar de forma célere a questão da expectativa (e sua manutenção) e do sistema direito: o sistema parcial Direito tem a função de manter expectativas normativas estabilizadas.

Diante dos acontecimentos e das comunicações, os seres humanos criam expectativas internas. Se alter diz para ego que irá pagar uma dívida, ego cria uma expectativa de que receberá o valor devido. Indo além, se alter diz para ego que irá quitar a dívida antecipadamente, ego criará, além da expectativa de que receberá o débito, uma expectativa de que receberá os recursos antes da data do vencimento - também há de se acrescentar as expectativas de expectativas, assim delineada assim por Ulisses Schwarz Viana (2015, p. 75): “as expectativas de expectativas emergem no momento em que ego tem a expectativa que alter tenha expectativa de que ego tenha a intenção de praticar ou não praticar determinada conduta” – no exemplo aqui apresentado, alter é o credor e ego o devedor. Da primeira promessa de pagamento para a segunda, houve a redução da complexidade da fala, eis que além da seleção “pagamento”, houve a seleção “tempo”, com o respectivo aumento da complexidade no sistema, o que resulta no “aumento” da expectativa. A complexidade de ações possíveis para o devedor (pagar antecipadamente, na data do vencimento, ou atrasado) do primeiro exemplo diminuiu no caso do segundo (no vencimento). As expectativas podem ser cognitivas ou normativas. Conforme Luhmann (1983, p. 56), “ao nível cognitivo são experimentadas e tratadas as expectativas que, no caso de desapontamentos, são adaptadas à realidade”, sendo que no caso das “expectativas normativas ocorre o contrário: elas não são abandonadas se alguém as transgride”. Isso demonstra claramente a função do direito. Se não houvesse normas estipulando a possibilidade de constrição de bens do devedor no caso de não pagamento de dívidas, o credor poderia nunca receber seu valor, abandonado a expectativa de receber o crédito, adequando-a à realidade (não receber o dinheiro devido). No caso das expectativas normativas, o credor não as abandona, tendo em vista ter no Direito um norte para que seja o devedor compelido a efetuar o pagamento. Isso, pois as normas limitam a liberdade de comportamento antes mesmo desse acontecer, no mínimo sob o prisma das expectativas (LUHMANN, 2016a, p. 171). Todavia, é importante mencionar que as expectativas normativas não dizem respeito especialmente às normas, em que pese ser nessas uma possibilidade de se vislumbrar com maior clareza o tema. Tem-se também expectativas normativas no caso de costumes e da moral. Se, em algum momento, determinada pessoa “fura a fila” em que uma pessoa está, essa não considerará que a sistemática de formar fila não tem mais função de ser cumprida. Outro exemplo é não deixar de acreditar no amor por sermos traídos (normativa), mas necessitar nos adaptarmos à vida de solteiro no caso de uma separação (cognitiva – tendo em vista a expectativa de viver com a pessoa até o fim da vida).

Como no exemplo acima, os sistemas parciais podem se utilizar de outro sistema parcial para a realização de operações próprias, a partir de um acoplamento. Essas relações agem sob

a denominação de acoplamentos estruturais,<sup>7</sup> que correspondem a certas relações entre sistemas, em que um sistema confia na estrutura do outro (LUHMANN, 2016a, p. 590/591) utilizando essa confiança como uma irritação que possibilita a evolução do sistema, funcionando a partir de relações analógicas e digitais (LUHMANN, 1996a, p. 34/36). Funcionam de forma analógica, pois existem ao mesmo tempo (o tempo decorre tanto para a política como para o direito); e processam a relação com outro sistema de forma digital, da forma especializada pelo respectivo sistema – cada sistema processa a operação no seu próprio tempo (LUHMANN, 2016a, p. 591/592).

Se a federação é fruto de uma decisão de cada um dos Estados-membros, é imperioso que essa união seja garantida. Logo, havendo tal imperativo, deve-se buscar algo que atue como “garantidor” do status erigido pelas decisões. Esse “garantidor” é justamente a função do sistema jurídico. Como os sistemas são uma função de sistema/ambiente, acaba sendo necessário um acoplamento entre as estruturas dos sistemas político e jurídico. Tal acoplamento estrutural seria realizado pela federação - Estados-membros - (emitente das decisões/comunicações de se unirem em uma federação), utilizando-se uma Constituição (NAFARRATE, 2004, p. 368). Cabe, então, ao direito operar “na forma da comunicação mediante a proteção de limites erigidos pela sociedade”, devendo “marcar tudo o que tem de ser tratado como comunicação jurídica no sistema” (LUHMANN, 2016a, p. 47). Os “limites erigidos” pela sociedade são justamente o consenso sobre as decisões vinculantes, posto que essas determinam limites (comportamentos positivos ou negativos).

Compreendendo-se que a Constituição é um acoplamento estrutural entre política e direito, tem-se que, a partir da Constituição, a política encontra possibilidades de aceitar o direito como instrumento para alcançar fins políticos e o direito consegue observar a política, sendo uma possibilidade de observação do direito a partir do ponto de vista da política e vice-versa (NAFARRATE, 2004, p. 368/369). O direito consegue observar a política a partir do código direito/não direito, como por exemplo nas Constituições dos primórdios do constitucionalismo moderno, nas quais eram delineados os contornos do Estado e os processos políticos (além da proteção aos indivíduos dos direitos de primeira geração). Nesse momento histórico, a visão constitucional era somente da formação do Estado e do processo político, não existindo a preocupação mais específica com os direitos dos cidadãos. Faz-se, obviamente, a necessária observação de que não se está desconsiderando os direitos de primeira geração (ou

---

<sup>7</sup> O tema será melhor delineado no tópico 3.4.2.

dimensão) como direitos fundamentais dos indivíduos. As cartas deixavam os indivíduos livres para delimitarem o seu futuro, evitando os desmandos dos governantes. Diferentemente da visão atual de o Estado como protetor social, o Estado liberal constitucionalizou o Estado-Nação deixando o cidadão livre para realizar o próprio desenvolvimento social. O direito, para a política, no caso da condução dos processos políticos constitucionalizados, realiza a manutenção das expectativas que os atores políticos terão no iter do processo de chegada ao consenso para as decisões vinculantes coletivamente.

O direito, dessa forma, observa a política sob o seu código, com as regras do jogo devidamente esclarecidas (para a manutenção das expectativas) e que, qualquer um que realizar comunicações políticas saberá como deverá ser realizada, sob pena de agir contra o direito. Para tornar mais didática a explicação, utiliza-se um exemplo: uma casa legislativa estadual, por iniciativa própria, aprova uma lei concedendo aumentos nos vencimentos de servidores públicos do departamento de trânsito e, ao mesmo tempo, concedendo aos mesmos os mais amplos poderes para definirem regras de transportes. Tal lei, um consenso vinculado coletivamente, infringe o processo político em duas questões: (a) não pode a casa legislativa ter a iniciativa para concessão de aumento a servidores públicos; e (b) matéria de trânsito, no caso da federação brasileira, é de competência da União federal. As regras conformadoras do jogo de comunicação política, de determinação dessas foram transgredidas e, nesse caso, caberia ao poder judiciário ação de inconstitucionalidade. Essa conformação do direito pela política e vice-versa é assim detalhada por Luhmann (2016a, p. 630-361):

O resultado de tudo isso é que, em última instância, o "Estado" surge como portador do acoplamento estrutural entre os sistemas político e jurídico - evidentemente, com a condição especial de ele adquirir uma Constituição que permita ao direito positivo se converter num meio de conformação política, assim como ao direito constitucional se tornar instrumento jurídico para a implantação de uma disciplinarização política.

Aproveita-se o exemplo para apresentar a segunda característica, a distribuição de atribuições entre os entes que compõem a federação, a delimitação das competências de cada organização. Como a federação é a união de Estados-membros em um ente maior, com a perda da soberania em prol da União federal, mas não da autonomia, torna-se claro que há a necessidade de definição das esferas de atuação de cada ente. Se a Constituição, como texto jurídico conformador das decisões políticas, traz em seu bojo as regras do jogo político, também o deverá trazer qual o campo de atuação de cada um dos entes.

Os Estados-membros, como organizações e a partir da operação dessas (decisões), tomaram a decisão de se unirem em um ente maior (União) e, também fruto de uma decisão,

decidiram qual a esfera de atuação de cada um, ou, em outras palavras, definiram as atribuições/competências. Sobre competência e capacidade de decisões, colaciona-se doutrina de José Afonso da Silva (2005, p. 479), de que “competência é a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões. Competências são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções”.

Pelo excerto, vislumbra-se claramente a questão de decisão sobre decisões (exposto quando das explicações sobre organizações) aplicada na vivência política o tema da repartição de competências constitucionais. Se as operações dos sistemas reduzem a complexidade do ambiente e sendo a organização um tipo de sistema, as decisões sempre terão o condão, como visto, de reduzir complexidade. Conforme Janriê Rodrigues Reck (2018, p. 34-35), “a função da competência é diminuir a complexidade de opções possíveis de alternativas de uma decisão a ser tomada a partir do Direito por um órgão e um agente”. A partir de tal conceito, verifica-se que a competência delimita o âmbito de decisão da organização e, por consequência, dos órgãos e dos agentes. Quando a Constituição trata que compete à União o estabelecimento de normas sobre diretrizes e bases da educação nacional, os demais entes federativos na matéria de políticas públicas de educação excluem da complexidade tais possibilidades. A competência, dessa forma, é uma decisão sobre políticas públicas sobre as decisões (contingências) tomadas anteriormente. A contingência como aberta ou fechada considerado o momento da decisão, sendo a aberta estando no momento anterior a essa, composta pela pluralidade de alternativas e de possibilidade de opções e, a partir do momento da decisão, como uma contingência fechada, em que somente poderão ser avaliadas as alternativas que foram vislumbradas pelo decisor (NAFARRATE, 2004, p. 249).

A competência constitucional justamente é a redução da contingência para as matérias na carta definidas. Todavia, deve-se excepcionalizar a questão dos Estados (entes federativos), no qual não há uma contingência fechada, pois o constituinte deixou em aberto a possibilidade de normatizar tudo o que não foi vedado pela Constituição. Isto é, o Estado possui competências além das que foram visíveis no momento da construção constitucional. Todavia, mesmo a competência residual dos Estados-membros é uma redução de complexidade, pois a própria decisão que considerou a competência residual reduziu complexidade.

Luhmann (1980, p. 39) trata, desde as primeiras publicações, a complexidade como “a totalidade das possibilidades que se distinguem para a vivência real”, seja essa no mundo ou nos sistemas, o que faz necessário que os sistemas atuem com base na citada “pressão pela

seleção”. Essa pressão pela seleção faz com que ocorra a seleção e, no caso das organizações, a decisão. Decidir, então, é uma *re-entry* de Spencer-Brown. Se há a seleção, há uma indicação e distinção. Indicar e distinguir na decisão, é a distinção e indicação do que estou decidindo na própria decisão. Ao decidir, a organização decidiu o que será decidido (comunicado). Na decisão, resolve-se na pressão pela seleção da organização (empresas do comércio decidem sobre preço, educandários sobre o que será lecionado aos alunos, tribunais decidem sobre normas).

As competências delimitadas constitucionalmente são a distinção e indicação sobre o que cada ente federativo irá decidir. As competências, então, são decisões sobre decisões. A organização Assembleia Nacional Constituinte, ao formar o documento jurídico-político Constituição, decidiu sobre o tema. Os entes, ao decidirem sobre as matérias lá elencadas, decidiram sobre uma decisão. Com a existência dessas competências constitucionais, os entes federativos podem decidir dentro do permitido na norma. O princípio da legalidade no âmbito administrativo tem um caráter positivo, isto é, somente poderá a Administração Pública realizar o que é permitido. Isso é uma redução das decisões, eis que as decisões estão subsumidas ao disposto legalmente. Quando se comenta sobre redução das decisões dos entes, deve-se frisar que isso resulta na própria redução de decisões dos órgãos e agentes públicos e na legitimação dessas decisões. Estando as decisões dos órgãos e agentes na seara da competência de suas atividades, diz-se que a decisão é legítima. E competência é justamente um dos elementos do ato administrativo. Ao considerar que os agentes personificam discursos e os órgãos sintetizam os discursos (e decisões) dos agentes, despersonificando-os, a definição de competência interliga as decisões dos agentes dentro da esfera de atuação dos órgãos (RECK, 2018, p. 61). Exercer competência, dentro do sistema política (o que o governo pode realizar), é justamente decidir sobre decisões (sobre a competência outra decidida/determinada).

Como visto no tópico anterior, as organizações, por intermédio das decisões, realizam a absorção de incertezas. Se não houvesse a delimitação de competências, restaria à federação uma incerteza absoluta sobre qual seria a seara de atuação de cada ente. Como poderia um Estado-membro decidir sobre o fornecimento de uma medicação se ele não soubesse se poderia, ou não, realizar tal ação? Isso ocorre pelas premissas de decisão.

Competências, na visão luhmanniana, podem ser consideradas como premissas de decisão, ou seja, como sistemática para a correta elaboração de decisões pela organização, sendo elas mesmas uma decisão. Pecando por colacionar trecho extenso, demonstra-se como

essas premissas de decisão atuam nas competências estipuladas na Constituição brasileira a partir do texto abaixo:

*Llamaremos programas de decisión a estas condiciones regulativas para decidir correctamente (o, en caso contrario, erróneamente). Sin embargo, también hay tipos muy diversos de premisas de decisión que sirven para completar, o incluso reemplazar, la programación detallada. Por medio de premisas de decisión, se pueden prescribir también vías de comunicación, que deben ser respetadas para que la decisión sea reconocida como propia de la organización. Em este caso, se trata de competencias estipuladas como premisas de decisión; ante todo, del derecho de impartir directivas vinculantes, aunque también del derecho a ser escuchado. [...] Finalmente, también pertenece al concepto de decisión por premisas de decisión la regulación del uso de personal -sea de manera ad hoc, sea en la forma de la asignación de personas a funciones o puestos- debido a que las personas [...] son elegidas porque [...] porque se piensa que son apropiadas para determinadas tareas. (LUHMANN, 2010c, p. 264-265).*

Decompõe-se o excerto para melhor didática. Por condições regulamentares para decidir corretamente (ou de forma errado, caso essas não sejam atendidas), tem-se justamente a necessidade de os entes brasileiros respeitarem, de forma geral, o rol de competências disposto na Constituição. Quando Luhmann trata de premissas para complementar ou até substituir uma programação existente, ficam devidamente explicadas as competências concorrentes suplementar e supletiva (art. 24, §§ 1º a 4º e art. 30, II). Sobre os canais de comunicação necessários, tem-se a possibilidade de competência delegada da União para os Estados-membros (art. 22, parágrafo único), além do iter necessário para a aprovação de decisões políticas. O direito de emitir diretivas vinculativas é justamente o conteúdo da definição das competências: (a) em se tratando de realização de normas, o direito de legislar sobre as respectivas matérias; (b) se tratando de competências político-administrativas, o direito de atuar naquelas áreas. Por fim, tem-se a própria determinação das atribuições aos entes (aos respectivos representantes dos entes – pessoas/membros conforme o texto). O “direito a ser escutado” é o dever de respeito (ou de não intervenção/intromissão) que os demais entes federativos têm para com o ente que possui uma competência. Se a competência para emitir moeda é da União federal, não há como Estados-membros emitirem moeda e, de outro lado, se a competência para a instituição de regiões metropolitanas é dos Estados-membros, a União federal não o poderá fazer.

Tem-se, assim, as competências como determinação de premissas de decisões de “quem” (atores estatais – servidores públicos), “como” (canais de comunicação) e “o que” (os programas de decisão, o conteúdo da norma de competência). Quando se trata de competências como decisões de decisões, deve-se vislumbrar que a definição do próprio programa de decisão foi fruto de uma decisão (no caso realizada pelo constituinte originário).

Todavia, decisão sobre competências (e óbvio, a própria competência em sim) não somente são faculdades, mas também são atribuições, que obrigam os entes a tomarem decisões sobre os assuntos constitucionalmente definidos. Luhmann (2010c, p. 299) compreende que os programas de decisão são tarefas que devem ser cumpridas pela organização. Em sendo tarefas, é dever da organização decidir sobre o tema. Esse dever, para os fins deste trabalho, inclui o de (decidir) realizar políticas públicas em benefício dos administrados, o que deve sempre ser levado em consideração quando do estudo do tema. Competências, sob o prisma do direito administrativo, consubstancia-se então em um poder-dever de decidir, pois sendo uma tarefa não poderá deixar de a realizar sob pena de ser caracterizada a omissão estatal quanto ao tema (vide as ações judiciais compelindo o Estado ao fornecimento de fármacos à população, ou mandados de injução requerendo a emissão de normas).

A distribuição de tarefas de forma definida (como contrário de difusa) traz maior estabilidade para a organização, tendo em vista que, ao saber cada ator (organização política) o seu papel no âmbito do desenvolvimento das atividades, pode se focar nessas atribuições. Ao contrário, uma distribuição de tarefas difusa gera a sobreposição de ações por parte das organizações (se todos decidirem realizar uma atribuição) ou, de outro lado, o esvaziamento de uma atribuição (no caso em que todos podem realizar, mas ninguém realiza uma tarefa porque os outros também possuem a mesma competência).

Explica-se o exposto com base em um exemplo: costumeiramente diz-se que a construção de infraestrutura de saneamento básico não traz votos para os governantes (pois canos de esgoto estão enterrados, longe dos votos dos eleitores). Logo, se a atividade de saneamento básico fosse atribuição de todos os entes federativos, poderia acontecer que ninguém instalaria pontos de esgoto para a população, por desinteresse de todos os entes/organizações (comandadas por esses políticos) que não se capitalizariam politicamente com a obra. De outro lado, obras e políticas públicas com grande visibilidade poderiam ser realizadas.

Aliás, essa divergência no entendimento de competências para decisão foi vista no âmbito da pandemia de Covid-19. Os entes federativos, apesar de terem que atuar em conjunto, conforme o art. 23 da Constituição, foram totalmente discordantes quanto às ações necessárias (uso de máscaras, fechamento de comércio), a ponto de o tema ser judicializado.

A celeuma sobre as competências de cada um dos poderes – conflitantes no caso – foi mencionada na sessão do julgamento da Ação Direita de Inconstitucionalidade nº 6343

(BRASIL, 2020). O julgamento do processo destaca a questão da competência comum de todos os entes com relação à saúde, como visto no voto da Ministro Dias Toffoli:

[...] a gravidade da situação vivenciada exige a tomada de medidas coordenadas e voltadas ao bem comum, sempre respeitados a competência constitucional de cada ente da Federação e e o resguardo de sua necessária autonomia para assim proceder.

A coordenação das organizações (União Federal, Estados-membros e Municípios) e a autonomia de cada um dos entes, sem hierarquia entre si foi bem exposta, no voto da Ministra Carmem Lúcia:

Por isso, Senhor Presidente, como na Federação não há relação de subordinação de um ente federal por outro, não há, portanto, uma hierarquia entre os entes federados, mas uma coordenação, e apenas uma coordenação, a prevalecer, segundo os termos dos arts. 22, 23 e 24 da Constituição,

Por fim, a questão das competências constitucionais foi detalhada no voto do Ministro Alexandre de Moraes quando do julgado da Ação Cível Ordinária nº 3427:

É necessário, portanto, que o exercício das competências dos entes federativos respeite outro traço nuclear do Estado Federal: a interdependência. Esse ingrediente que representa uma ideia associável às noções de solidariedade, de lealdade, ou de cordialidade é crucial para que as federações sigam em frente na persecução de seus projetos coletivos, encontrando as composições imprescindíveis para a preservação de sua identidade.

O caso é modelar quando se trata de competências comuns e o quanto a definição de competências para cada um dos entes é importante. No caso, na divergência entre qual das organizações tem a competência para a decisão (exercício da competência), o tema foi objeto de decisão do órgão instituído na Constituição Federal para dirimir litígios entre os entes (cuja existência é uma característica da federação).

Com as competências, as organizações “entes federativos” adquirem diferenciação funcional, especializando-se funcionalmente em determinadas atribuições (competências). A definição de competências específicas para cada ente tem o condão de gerar o benefício da maximização dos recursos públicos frente aos cidadãos atendidos. Se todos os entes atuassem em todas as áreas, haveria um sobreamento desnecessário na prestação de política pública. Com o estabelecimento de competência, os entes somente decidem (sobre políticas públicas, por exemplo) na respectiva área de atuação, focando somente naquilo em que é especializado funcionalmente.

E, mesmo dentro de cada ente federativo, há a possibilidade, considerada a autonomia dos entes de autoadministração, de serem criadas organizações da organização mediante diferenciação e especialização funcional. Cada uma dessas novas organizações da organização

“principal” será especializada funcionalmente em determinada atribuição (vide o Estado do Rio Grande do Sul, objeto do próximo tópico), como as Secretarias de Estado e Municipais e Ministérios no caso da União Federal. Também, a criação de hierarquias traz estabilidade para a organização, pois definirá *locus* de decisões, diferenciando funcionalmente uma organização de outra (dentro na mesma organização).

A necessidade de exercer a competência – competência como tarefa – e a existência de um Estado Social executor de prestações sociais é referenciada na doutrina luhmanniana como o meio de comunicação simbolicamente generalizado poder. Conforme Luhmann (1985a, p. 17) a comunicação por intermédio do meio poder não necessita meramente da vivência, da comunicação entre alter e ego, mas depende de um agir. Poder estatal, para os fins do presente estudo, e de acordo com a teoria envolve uma ação por parte da organização. A organização, ao realizar atos estatais sempre age e, por agir, sempre o faz com base no meio poder. A decisão em si é um agir, é a expressão da organização.

Luhmann (1985a, p. 40) afirma que “o sistema político da sociedade assume a produção, administração e controle do poder para a sociedade”, e uma das formas de se verificar tal assunção é justamente a delimitação de competências e da distribuição das funções de Estado entre os Poderes/organizações. Comparando-se as funções e o excerto citado: a produção se referiria ao Poder Legislativo; a administração ao Poder Executivo; e o controle do poder ao Poder Judiciário. Isso devidamente fruto de decisões vinculantes coletivamente no sistema político, a partir de um acoplamento com a Constituição.

Simioni (2008, p. 156-157), ao tratar do sistema política e poder, esclarece que o sistema política “opera de forma recursiva com base no poder”, sendo que esse “disponibiliza à sociedade uma forma específica de comunicação para resolver o problema social de coordenação de ações”. Coordenação de ações entre as organizações políticas pode ser ilustrada pela questão da atuação dos entes estatais na saúde no âmbito da pandemia de COVID-19, até pelo fato de que a realização de políticas públicas envolve a coordenação de inúmeras organizações políticas. O mesmo autor (2008, p. 159) traz a visão de dualidade no agir, o que tem o poder e o que deve respeitar o poder, esclarecendo sempre haver duas alternativas: “agir cumprindo a exigência política ou agir evitando o cumprimento”. Tal argumento conversa com a necessidade de atuação das organizações entes estatais dentro dos ditames constitucionais, dentro da esfera de poder de cada uma delas. A evitação do cumprimento para as competências constitucionais é justamente um agir inconstitucional, fora do estabelecido politicamente, cuja expectativa foi formalizada por intermédio do Direito. Sob o prisma dos direitos fundamentais,

o poder estabelecido pelo sistema política na carta constitucional acarreta aos entes federativos a obrigação de cumprir com a prestação de direitos sociais (agir de acordo) ou não realizando o estabelecido na norma (agir em desacordo), sendo possível, conforme a doutrina luhmanniana o controle do poder (a atuação do Judiciário).

Para finalizar o ponto, e passar para a análise da organização Estado do Rio Grande do Sul dentro da federação brasileira, com o fito de apresentar breve resumo do tópico, é importante lembrar que decisões diminuem a complexidade do ambiente, aumentando a da organização. Competência, nessa seara, é a decisão que reduz a complexidade do ambiente, aumentando a complexidade a ser trabalhada no âmbito das organizações dos entes federativos, por sua vez, fechados operacionalmente e estruturados por decisões. Concomitantemente com a redução da complexidade do ambiente, a organização absorve incerteza, transformando-a em risco de acontecimento de um dano futuro (objeto de análise no capítulo 4), pois nunca decidirá com base em todas as informações do mundo a partir de um processamento precário que possui. Por fim, salienta-se que, na sociedade atual, considerada a complexidade do mundo, muitas organizações (entes federativos no caso do presente estudo) deixam de decidir, fazendo com que haja uma omissão estatal, sendo essa omissão uma decisão pela omissão. A própria não execução de políticas públicas é uma decisão de não decidir (se omitir). Como bem refere Luhmann (2006b, p. 665-666), “*ada la creciente complejidad de decidir con base en decisiones basadas en decisiones basadas a su vez en decisiones, la autopoiesis desarrolla estructuras que se acomodan a ello y una creciente tendencia a decidir no-decidir*”, o que tem impacto direto, no caso das políticas públicas, na implementação das garantias constantes na Constituição de 1988.

#### **2.4 O Estado do Rio Grande do Sul como organização**

O Estado do Rio Grande do Sul, de acordo com a teoria luhmanniana, é uma organização. E o motivo do estudo para o presente é que as organizações (Administração Pública) possuem uma grande participação no contexto das políticas públicas. São estas que emitem as decisões que impactam na sociedade, que implementam e desenvolvem os instrumentos utilizados. Tamanha a importância, que podem ser consideradas como uma base para o sistema político (NAFARRATE, 2004, p. 243). Como detalhado anteriormente, no âmbito da política, há a produção de decisões vinculantes cujos destinatários são os membros

da sociedade sendo necessário um emissor dessas decisões (comunicação), e essa função cabe às organizações. Dessa forma, o *locus* de atuação das organizações é dentro da sociedade e, considerada uma visão sistêmica, a sociedade é o entorno do sistema organização (NAFARRATE, 2004, p. 244). Resta cogente estudar a organização Estado do Rio Grande do Sul à luz da teoria dos sistemas sociais, desde a visão macro, até o modelo organizacional utilizado. Ressalta-se que, para os fins deste estudo, está se considerando como “Estado do Rio Grande do Sul” somente o Poder Executivo, instrumento mais próximo da sociedade para a consecução de políticas públicas.

O Estado do Rio Grande do Sul é um Estado-membro da federação brasileira. Por tal motivo, não tem soberania, mas tem autonomia político-administrativa, respeitados os ditames da convenção que regulamente a federação: a Constituição de 1988. Mas diferentemente dos cantões suíços que são nominados na Constituição suíça, no caso da brasileira, não consta o rol dos Estados-membros. Apesar de, como representado anteriormente, a organização Estado do Rio Grande do Sul não deter personalidade jurídica de direito internacional (somente a União federal, representando a federação o tem), está inserido em uma sociedade mundial e não em uma sociedade “regional” brasileira.

O espaço decisório do Estado-membro (competências) está elencado na Carta Magna, mais especificamente no art. 22, parágrafo único (competência delegada), art. 23 (comum), art. 24 (concorrente suplementar e supletiva), art. 25 (competência “expressa” de auto-organização e residual – parágrafo único), além de disposições esparsas (como a possibilidade de instituição de tributos). É nessa decisão constituinte que o Estado do Rio Grande do Sul tem seu espaço de decisão. É nessa decisão sobre decisões que o Estado-membro decidirá no desenvolvimento de suas atividades.

Para demonstrar a complexidade social, é local de residência de 0,14% da população mundial, em torno de 11,45 milhões de habitantes (BRASIL, 2022a), e para administrar políticas públicas (ou seja, decidir), o orçamento de 2022 (ou seja, a capacidade de atuar no sistema parcial economia por intermédio do código do sistema – pagar/não pagar) previu receitas de poucos mais de R\$ 50 bilhões, pouco mais de R\$ 5 mil por habitante/ano ou pouco mais de R\$ 420 por habitante/mês (RIO GRANDE DO SUL, 2021). O sistema parcial economia trabalha com um problema central que é a escassez, não há recursos para todos e tem como função realizar a distribuição dos recursos (2017, p. 120).

Nessa visão, a fim de maximizar a capacidade de realizar operações no sistema parcial economia (obter maior eficiência), a especialização funcional das organizações é essencial. E, no seio da organização, essa se dá somente com base em decisões. As decisões estabelecem a estrutura das organizações, que, por sua vez, irão realizar as operações de decisão baseados nessa estrutura. Para a redução da complexidade social, somente decisões poderão atuar para as organizações, e essas, para o devido exercício de suas operações, podem se organizar em forma de organizações de organizações.

A esta possibilidade, gerando visão de hierarquia, (2006b, p. 662) Luhmann apresenta dois pontos de vista:

*De jerarquía se puede hablar en dos sentidos. Por un lado, en el caso de las organizaciones se pueden formar subsistemas sólo dentro de los subsistemas —y no creciendo de manera irracional por causa del entorno interno. A diferencia del sistema de la sociedad, la organización prefiere y realiza una jerarquía de casilla-en-casilla. Por otro, se forman simultáneamente con ello cadenas de mando —jerarquías en un sentido muy distinto. Las cadenas garantizan decidir conflictos formalmente, mientras que la diferenciación casilla-en-casilla garantiza que todo el sistema sea accesible.*

Do excerto acima, retiram-se duas possibilidades: (a) criação de (sub)organizações em organizações; e (b) criação de organizações de organizações baseadas em caixas de atribuições.

O atuar de organizações de organizações, baseado na especialização funcional dessas (sub)organizações, reduz a complexidade do ambiente, e é fruto do aumento de complexidade gerado na organização “mãe”, o que faz com que seja necessária a criação de novas organizações. A hipercomplexidade social faz com que os Estados-membros como organização tenham que criar novas organizações para poder lidar com a diferença de complexidade entre sistema e ambiente.<sup>8</sup>

Discorre-se sobre a diferenciação funcional das organizações da organização Estado do Rio Grande do Sul, ou, em outras palavras, examina-se a estrutura do Estado-membro a partir das decisões tomadas. A estrutura administrativa consta atualmente na Lei nº 14.733, de 15 de setembro de 2015, que estabelece a Administração Direta e a Indireta como organizações (art. 4º). Na Administração Direta (art. 4º, I), são estabelecidos dois centros (que não organizações) de decisões: a Governadoria e as Secretarias de Estado.

A Governadoria (art. 5º) é composta pelas seguintes organizações: Gabinete do Governador, Gabinete do Vice-Governador, Secretaria da Casa Civil, Procuradoria-Geral do

---

<sup>8</sup> A prova da hipercomplexidade ao longo do tempo será vista no item 4.1.2., ao se fazer uma evolução histórica da estrutura administrativa do Estado do Rio Grande do Sul.

Estado, Secretaria de Comunicação, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Casa Militar, Secretaria Extraordinária de Relações Federativas e Internacionais. E as Secretarias de Estado são as seguintes (art. 6º): Secretaria da Educação, Secretaria da Saúde, Secretaria da Segurança Pública, Secretaria da Fazenda, Secretaria de Logística e Transportes, Secretaria de Obras e Habitação, Secretaria de Turismo, Secretaria de Inovação, Ciência e Tecnologia, Secretaria da Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural, Secretaria do Esporte e Lazer, Secretaria do Meio Ambiente e Infraestrutura, Secretaria de Trabalho, Emprego e Renda, Secretaria de Justiça e Sistemas Penal e Socioeducativo, Secretaria da Igualdade, Cidadania, Direitos Humanos e Assistência Social, Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Metropolitano, e Secretaria da Cultura.

O rol acima é a prova mais absoluta de que reduzir a complexidade do ambiente/entorno é aumentar a do sistema, pois a organização Estado do Rio Grande do Sul, para poder lidar com a complexidade no decorrer das suas atividades necessitou a divisão, somente com relação a Administração Direta, em outras 25 organizações. O aumento da complexidade pode ser vislumbrado não somente pela quantidade de organizações existentes dentro de uma organização, mas sim dos reflexos que isso traz para as operações de decisão. Um quantitativo desse requer uma burocracia estatal envolvida. Requer, ainda, uma interação muito grande entre as diversas organizações. Isso demonstra que somente complexidade reduz complexidade.

Agora, qual o *locus* de cada (sub)organização elencada? As decisões que serão tomadas por cada uma das organizações foram assim definidas com base na decisão da Lei nº 17.733/2015, mais especificamente nos Anexos I e II. O Anexo I elenca as competências de cada uma das organizações da Governadoria e o Anexo II relaciona as das Secretarias de Estado.

No seu poder de auto-organização, a organização Estado do Rio Grande do Sul decidiu sobre competências, conferindo essas a organizações dentro da própria organização, senão podendo se falar tão somente de margem (liberalidade) de atuação (decisão), mas sim de obrigatoriedade (tarefa) de decisão em cada uma das áreas. Ficam as Secretarias de Estado, enquanto organizações, obrigadas a estabelecer políticas públicas no seio da organização Estado do Rio Grande do Sul. A norma decidiu que as organizações devem decidir sobre as políticas públicas. Esse aumento da complexidade da organização, a partir de organizações internas, traz, como já afirmado, maior estabilidade. Ao diferenciar funcionalmente cada organização, determinando searas decisórias em norma jurídica (visando a manutenção das expectativas), o Estado-membro reduz incertezas para a população sobre qual organização é a responsável pelos, por exemplo, direitos assegurados da Constituição de 1988.

A visão de que a organização absorve incerteza não ocorre somente do lado do ambiente da organização, mas também pode ser vista sob o ponto de vista organizacional. Ao dispor sobre qual especialização funcional atuará, isso absorve incerteza. Luhmann (2010c, p. 221) destaca que absorção de incertezas se refere à produção de informação interna ao sistema, de produção sobre o sistema. Para tal se precisa relembrar que organizações comunicam sobre decisões. Toda decisão só é decisão se for decisão comunicada. E como comunicação, a decisão contempla a informação, o ato de comunicar e a compreensão.

Uma visão sobre essa absorção é o fato de, ao comunicar ao mundo exterior a decisão, a organização comunica informação e, no caso, competências (decisão sobre decisões), é possibilitar aos cidadãos a informação sobre qual órgão irá realizar as demandas sociais (quem decidirá sobre políticas públicas). A absorção de incerteza (que nunca será absoluta) traz a estabilidade para a organização, com a consequente redução da complexidade do ambiente. Isso, pois, para o Estado, *“for government, the scope of complexity differentiating it from its environment is visible in the multitude of demands and problems to be dealt with”* (BRANS; ROSSBACH, 1997, p. 422).

Com a hipercomplexidade (multiplicidade) de demandas existentes na sociedade e a necessidade de atuar no número possível delas, o Estado deve se especializar funcionalmente em áreas para decidir. Destaca-se que em nenhum momento o sistema (organização) irá reduzir a complexidade do ambiente a ponto de não existir complexidade além do sistema, pois isso ocasionaria a própria extinção do sistema. Isso transforma-se em premissa que, apesar de toda a diferenciação/especialização funcional nas organizações, sempre haverá algo que não será fruto de decisão. Falando de políticas públicas, nunca o Estado conseguirá atender a totalidade das demandas sociais.

É curiosa a escolha legislativa de enumerar as três primeiras Secretarias de Estado como Educação, Saúde e Segurança Pública, pois essas são as organizações que possuem um maior número de políticas públicas ou, de outro modo, de políticas públicas cuja percepção pela sociedade é maior. Como organizações que decidem, essas decisões são as que mais impactam na sociedade, até porque a Constituição sendo um acoplamento estrutural entre política e direito, com os Direitos Fundamentais lá assegurados, transmutam-se em expectativa de que o Estado as assegurará para os administrados e, para tal, são necessárias organizações específicas para a consecução dos ditames constitucionais.

Além da criação de Secretarias de Estado (organização da organização Estado-membro), tem-se, ainda, a criação de áreas dentro de cada uma dessas. O Estado do Rio Grande do Sul (organização), por intermédio do Decreto nº 53.677, de 17 de agosto de 2017, que dispõe sobre a reorganização da estrutura dos órgãos integrantes da administração pública estadual direta, dispõe no art. 2º a seguinte estrutura básica para as Secretarias de Estado:

Art. 2º As Secretarias Estaduais, de que são titulares os Secretários de Estado, auxiliados pelos Secretários Adjuntos, atuarão no atendimento das respectivas áreas de competência, observando as seguintes definições e critérios em sua estrutura:

I - órgãos de assistência e assessoramento direto ao Secretário de Estado: Chefia de Gabinete, Assessoria Técnica, Gestão e Inovação, Assessoria Jurídica e Assessoria de Comunicação Social;

II - órgão de direção superior: Direção Geral;

III – órgãos colegiados: Conselhos, Fóruns, Comitês, entre outros;

IV - órgãos de execução: Departamentos, Coordenadorias e Divisões; e

V – órgão de apoio administrativo: Departamento Administrativo

§ 1º É obrigatória a existência de uma área de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC - que poderá constituir-se departamento ou divisão, conforme as peculiaridades de cada Secretaria Estadual.

§ 2º As Assessorias não se subdividem em unidades organizacionais.

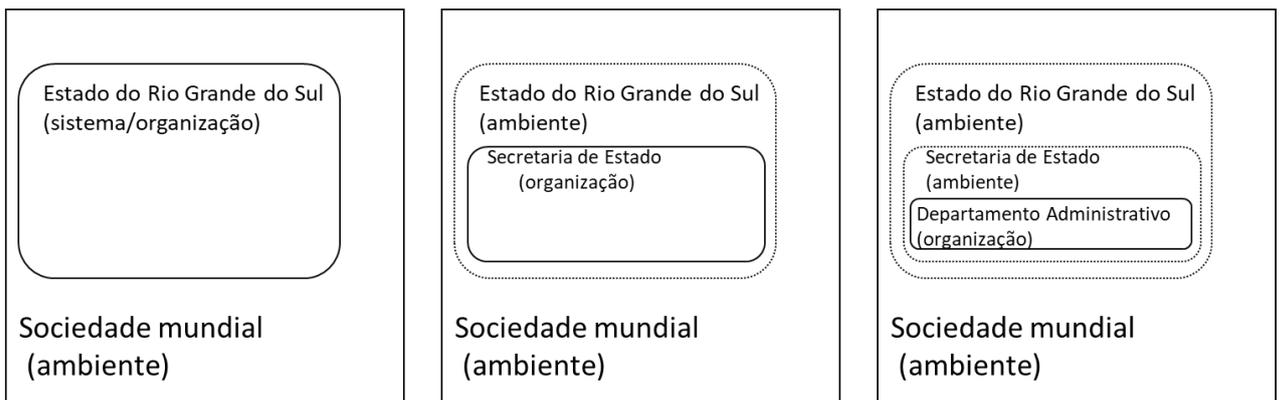
Além de tal disposto, o art. 4º pressupõe a possibilidade de subdivisão das divisões em Seções. A definição de tal estrutura já é, por si só, uma decisão, resultando que a organização é composta por decisões.

Se uma Seção deseja efetuar a compra de um produto, para que essa se efetive, é necessária uma miríade de decisões, que se inicia na própria decisão de comprar, dentre produtos (distinguir), um determinado bem (indicação), passando-se por todas as autorizações necessárias (decisões) – como no conceito de processo. Toda decisão é uma eleição de uma entre diversas alternativas possíveis, na qual somente fica consignada a opção escolhida. Tudo aquilo que poderia ter sido escolhido (alternativas) é, então, contingência. Compõe a decisão uma dupla unidade: a relação entre a diferença das alternativas existentes e a própria alternativa escolhida (LUHMANN, 1997, p. 10).

Alguém poderá afirmar que a estrutura estatal é por deveras complexa e estará totalmente correto na afirmação. Essa complexidade existente na organização deve-se justamente pelas operações de decisão (que decidiram pela estruturação da Administração Pública dessa forma), que reduziram a complexidade do ambiente.

Aqui é importante reforçar a visão de sistema/ambiente. A organização, enquanto sistema social, é um sistema e possui o respectivo ambiente. A teoria luhmanniana justamente tem seu forte na distinção sistema/ambiente. Que o ambiente do Estado do Rio Grande do Sul é a sociedade mundial já foi esposado. Agora, qual é o ambiente da organização da organização? Seria a organização ou a sociedade mundial? Partindo da premissa de o que não está no ambiente do sistema/organização, o que não realiza a código específico (no caso decisões), está além do sistema/organização, ou seja, no ambiente, tudo o que não está na menor célula organizacional dentro da organização Estado do Rio Grande do Sul faz parte da sociedade mundial. Tenta-se representar, com a finalidade de melhor visualização, a partir da Figura 5, a partir do disposto no art. 2º, V, do do Decreto nº 53.677/17, a necessidade da existência de um Departamento Administrativo.

Figura 5 - Representação da organização e ambiente nos diferentes níveis hierárquicos



Fonte: o autor (2022)

Elucidando a Figura 5, tudo o que não for objeto da competência do Departamento Administrativo de uma Secretaria de Estado faz parte do ambiente dessa organização. Esse departamento (organização) é detentor de competências específicas e as deve exercer. No mesmo sentido, todas as decisões internas à Secretaria de Estado fazem parte da organização e todo o resto é ambiente. Explicou-se o Estado do Rio Grande do Sul como organização a partir da operação de decisão e da decisão de decisões (competência), faltando realizar uma análise para a caracterização deste como organização. Uma das premissas da organização é o pertencimento, a inclusão. Logo, é necessário verificar se há decisão sobre o pertencimento de, no caso presente, servidores públicos na organização.

A resposta é positiva, mas por deveras complexa. Complexa, pois há diversas decisões, estabelecidas pelo direito (buscando a manutenção das expectativas dos membros), com as regras para a inclusão, manutenção e exclusão dos servidores públicos dos quadros do Estado. Regra geral, há duas grandes normas sobre a possibilidade de ser membros ou não da

organização: a Lei Complementar nº 10.098, de 3 de fevereiro de 1994, que dispõe sobre o estatuto e o regime jurídico único dos servidores públicos civis do Estado do Rio Grande do Sul e a Lei Complementar nº 10.992, de 18 de agosto de 1997, que dispõe sobre a carreira dos Servidores Militares do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências.

Utilizando a Lei Complementar nº 10.098/94 de base, tem-se as regras para provimento - recrutamento e seleção de servidores, nomeação, readaptação, reintegração, reversão, aproveitamento, recondução (inclusão) e de vacância – exoneração, demissão, readaptação, aposentadoria, recondução e falecimento (exclusão). Não se encontram, na norma, regras para manutenção do indivíduo como membro da organização (servidor), mas subentende-se, pela estabilidade (que é detentor como servidor público), que, se não recair em algumas das hipóteses de exclusão, manterá esse status. Tal normativa regulamenta a inclusão/exclusão de forma ampla, pois existem ainda carreiras no Estado que possuem regulamentação própria.

O Estado do Rio Grande do Sul tem todas as características de uma organização. Tem autonomia/capacidade de auto-organização a partir de suas próprias decisões, como um sistema autopoietico que determina a sua estrutura a partir das operações. Realiza as suas finalidades a partir das operações de decisão e possui regras para a devida inclusão e exclusão na organização. Se o norte é buscarem-se premissas para políticas públicas no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, o primeiro passo é definir o “quem” irá decidir sobre essas, sob o aspecto da teoria luhmanniana, o que se realizou neste capítulo.

### 3 POLÍTICAS PÚBLICAS E AS DECISÕES FISCAIS E ORÇAMENTÁRIAS NO FEDERALISMO BRASILEIRO

O Estado é o prestador de políticas públicas para a população e as realiza mediante suas organizações, por intermédio de decisões. Mas qual o objeto da prestação de políticas públicas para a sociedade? Atualmente muitos gestores e candidatos falam de (e em) políticas públicas de uma forma como se isso fosse de simples execução.<sup>9</sup>

O norte deste capítulo será apresentar o que (e como) são as políticas públicas, partindo-se da miríade de conceitos existentes na doutrina e outras questões necessárias para delinear o tema. Estabelecido um eixo comum, para além do conceito irá se verificar como se realizam e analisar, sob a teoria dos sistemas sociais, o tema, inclusa também a visão de organização como promotora das políticas públicas.

#### 3.1 Questões preliminares sobre políticas públicas

Conforme parte da doutrina sobre o tema (SECCHI, 2015, p. XI; SUBIRATS; KNOEPFEL; LARRUE; VARONNE, 2008, p. 20; DIAS; MATOS, 2012, p. 10; VILLANUEVA, 1992, p. 39), a denominação “políticas públicas” e o respectivo estudo surgiram em 1951 com Harold Lasswell, no livro “*The policy sciences*”, mais especificamente no artigo “*The policy orientation*”. O estudo do assunto, como se verifica, é recente.

Nos Estados Unidos, os estudos sobre políticas públicas foram iniciados no âmbito da Ciência Política, mais especificamente sobre o iter decisório dos administradores sobre a política pública, cabendo a Ronald Dworkin, no final da década de 1970, a visão de que as políticas públicas estariam atreladas ao Direito, incluindo política (*policies*) dentro da teoria do Direito, ao lado das regras e dos princípios (SMANIO, 2013, p. 4-7).

Dentre os diversos conceitos e entendimentos sobre a matéria, encontra-se a utilização da palavra “política” para apresentar a decisão do gestor público (como o “fazer política” e as políticas governamentais) e, também, no seio da vida privada (por exemplo, a “política de boa

---

<sup>9</sup> João Pedro Schmidt (2018, p. 128) faz menção sobre justamente o uso desmedido e impreciso da expressão políticas públicas.

vizinhança”), desassimilando o conceito de política de um atual sentido de “partidarismo” ou “corrupção” (LERNER; LASWELL, 1951, p. 5).

Todavia, devem-se diferenciar as expressões caracterizadoras de “política”: *polity*, *politics* e *policy*, tendo em vista que, nas línguas latinas, todos os termos acabam por ser traduzidos para o vernáculo “política”, o que ocorre nas línguas latinas – no caso do espanhol, isso é destacado por Guillaume Fontaine (2015, p. 31) e Fernando Martín Jaime *et al* (2013, p. 56), não somente para o português. Diferencia-se a partir dessas três dimensões: institucional, procedimental e material.

A dimensão institucional é representada pela expressão *polity*, termo empregado para designar as instituições políticas, referindo-se à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico e à estrutura do sistema jurídico-administrativo (a organização do poder). Não se deve esquecer que todos os componentes dessa dimensão são mutáveis ao longo do tempo, seja pela alteração do quadro político (eleições, etc.), seja pela própria mudança social (JAIME, 2013, p. 57; SAAD, 2016, p. 41). Com relação às *politics*, essa é a dimensão procedimental, representativa do processo político: é a atividade política competitiva em sentido amplo, e as interações entre as diversas instituições; sendo esse o sentido mais coloquial da palavra, a que mais é associada rotineiramente com o conceito de política (DIAS; MATOS, 2012, p. 2; COUTO, 2006, p. 98). Por fim, tem-se a dimensão material, a *policy*, na qual se encontra o objetivo de avaliação das políticas públicas. Essa dimensão trata dos conteúdos concretos das atividades, programas e decisões de governo para a resolução dos problemas e anseios sociais, do produto da atividade política (*politics*) e do arranjo institucional (*polity*) que têm lugar nas instituições de Estado (SUBIRATS, 1989, p. 40; SAAD, 2016, p. 41).

Para exemplificar cada um dos referidos conceitos, é possível valer-se da alteração legislativa e da atuação social ocorrida quando da discussão e aprovação da Lei Maria da Penha: após a discussão política, houve a aprovação do normativo (área política: *politics*). Tendo em vista esta base legal, o Governo alterou seus programas e passou a ter uma atuação mais voltada à proteção da violência doméstica (suporte para as vítimas: *Policy*), incorporando em sua estrutura institucional todo um aparato – tal como as Secretarias para Mulheres (*polity*).

### 3.1.1 Conceitos doutrinários de políticas públicas

Visto o que se pode verificar da expressão política, mostra-se necessária a visualização da “adjetivação” (ou qualificadora) pública, buscando analisar o que são as políticas públicas. O conceito de políticas públicas, para Ricardo Urquiza Campello e Renato Jaqueta Benine (2013, p. 85), não é uniforme, havendo variações de acordo com a visão pessoal e científica de cada doutrinador, possuindo análise transversal a distintos campos do conhecimento, objeto de interesse de juristas, cientistas sociais, políticos, economistas e administradores. Cada doutrinador, dessa forma, acabará por firmar uma conceituação a partir da sua visão de mundo, da observação pessoal e da própria bagagem doutrinária que tem. Um jurista terá a tendência de buscar um conceito de forma mais voltada ao mundo do direito, o administrador para o campo das ciências administrativas e o sociólogo inclina-se a analisar o tema sob (segundo) o prisma da sociologia. Se observar (conceituar) algo é indicar e distinguir, cada observador irá o fazer de acordo com a observação realizada, que, por sua vez, sempre terá influência das observações passadas. Thomas Dye (2011, p. 8, Nota 1), inclusive, desencoraja a busca acadêmica de um conceito de políticas públicas.

Tamanha é a complexidade do termo e a multiplicidade de termos e disciplinas envolvidas que o desenvolvimento de um “único” conceito com rigorismo acadêmico e com uma funcionalidade em todas as esferas de estudo das políticas públicas é extremamente difícil (SANTOS, 2006, p. 80; BUCCI, 2013, p. 26). Maria Paula Dallari Bucci (2002) entende que a conceituação de políticas públicas somente pode ser especulativa, tendo em vista a polissemia do termo.<sup>10</sup>

Considerada a análise de diversos conceitos, Stella Z. Theodoulou (2013, p. 3) entende que é mais útil para a avaliação do tema não a conceituação, mas sim a apreensão das dimensões e elementos das políticas públicas o que, com base em estudos, conclui que essas mais comumente compreendem: (i) tanto as intenções como as realizações dos governantes, incluindo, nessas, as omissões estatais (ii) a forma de as políticas públicas serem realizadas, a partir da determinação, elaboração e inserção dos temas nas agendas políticas, com relação ao relacionamento entre os atores e de ações e programas; (iii) a possibilidade de inclusão de mais atores na consecução das políticas públicas, com a participação de todos os níveis de governo, não se restringindo somente aos atores formais; (iv) as decisões/ações (ordens executivas) para a execução das políticas públicas, não somente de formulação de normas jurídicas para tal; (v)

---

<sup>10</sup> Em texto recente, conforme destacado por Bitencourt e Reck (2021, p. 48), a autora referiu que apesar do desenvolvimento da matéria isso não ocasionou em melhores condições para a realização de ações entre Estado e a academia.

a busca por uma meta, um objetivo; e (vi) negociação, formulação, implementação, execução e avaliação.

A partir de estudos doutrinários, Felipe de Melo Fonte (2015, p. 48) afirma que, no âmbito jurídico, os autores “tratam as políticas públicas como meios para a efetivação de direitos de cunho prestacional pelo Estado (objetivos sociais em sentido lato), sem embargo de sua importância para a efetivação de direitos não fundamentais”. Feitas tais advertências e tomando-se como premissa os alertas sobre a dificuldade de se encontrar um conceito acadêmico, ou até mesmo a existência de um único conceito, tendo em vista a interdisciplinaridade do tema, é necessário realizar uma análise de conceitos encontrados na doutrina, com a finalidade de encontrar eventuais pontos em comum existentes na doutrina, para depois se possa avaliar sob o prisma da teoria dos sistemas sociais.

Tem-se desde os pensamentos mais simples, como o de Thomas Dye (2011, p. 1), de serem todos os atos de Estado/Governo políticas públicas, até doutrinadores que aprimoram o conceito ao longo do tempo, como Bucci (2006, p. 39), da qual se apresenta o seguinte entendimento:

[...] políticas públicas é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

Referida autora (2002, p. 241), em publicação anterior ao trecho acima, havia conceituado políticas públicas como “programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”, o que demonstra como a construção do conceito é de veras complexa, tendo sido incluído, nesse, a visão de processos, trazendo, ainda, um viés mais jurídico.

Para Patrícia Helena Massa-Arzabe (2006, p. 67), “as políticas públicas são conjuntos de ações e programas de ação governamental que se valem precipuamente de normas jurídicas para moldar e impulsionar a consecução dos objetivos estabelecidos”. Esse conceito não traz as políticas públicas como uma estritamente matéria jurídica (pela necessidade de normas jurídicas), mas demonstra a necessidade de existência do direito que, atuando em conjunto com ações e programas estatais, consigam alcançar os fins propostos.

Fonte (2015, p. 57), após a análise dos diversos conceitos, traz um conceito voltando essencialmente ao direito, como se esse fosse o centro das políticas públicas, ao destacar que “políticas públicas compreendem o conjunto de atos e fatos jurídicos que têm por finalidade a concretização de objetivos estatais pela Administração Pública”. Se se tratar de concretização das políticas públicas, tal conceito não estaria tão dissonante da interdisciplinaridade da matéria. Explica-se: o Estado deve se pautar pela publicidade e da legalidade dos atos, então, vincular o tema ao direito não é equivocado. O que se torna dissonante é a vinculação como se toda a política pública fosse inerente ao direito, o que não é. Muitos dos momentos para a execução de uma política pública não serão jurídicos, mas políticas. Por exemplo, formar agenda e diagnosticar um reclame social não é jurídico, mas político; de outro lado, a execução tem uma necessidade jurídica muito grande.

Para Joan Subirats *et al* (2008, p. 36), trata-se de ações ou decisões intencionalmente coerentes de diversos atores (governamentais ou não), cujos recursos, nexos institucionais e interesses buscam solucionar os efeitos negativos de um problema sentido por um grupo de pessoas, desde que tais ações ou decisões venham a modificar o *status quo* objeto da política pública. Os mesmos autores (2008, p. 35-36) indicam que políticas públicas fazem “[...] referência às interações, alianças e conflitos em um marco institucional específico entre os diversos atores públicos, parapúblicos e privados, para resolver um problema coletivo que requeira uma ação articulada”. Da análise dos dois conceitos, resta explícito que a resolução dos problemas, através das políticas públicas, é o motivo da própria existência destas. Sem problemas sociais a serem solucionados, não existia a necessidade de políticas públicas a serem desenvolvidas pelo Estado. E por problemas sociais não é somente a existência de um *status quo* a ser sanado, mas sim a busca de uma igualdade material entre as pessoas.

Fernando Aith (2006, p. 232) apresenta um conceito com viés de concretização dos ditames constitucionais, com relação à “consolidação do Estado Democrático de Direito e a promoção e proteção dos direitos humanos”. Se consolidar o Estado Democrático de Direito envolver a consecução do constante no art. 1º da Constituição Federal, com as políticas públicas objetivando a realização de atos estatais calcados nos fundamentos de federação brasileira (a citada proteção aos direitos humanos resta inclusa no conteúdo da dignidade da pessoa humana), o conceito traduzirá uma opção política dos Estados-membros (o que envolve a sociedade), que é a formação de uma federação buscando a via boa aristotélica, mas sem envolver diretamente o direito na execução das políticas públicas.

A inclusão do Direito no seio do conceito das políticas públicas deve-se ao fato de que essas são conhecidas pela população em geral por seu suporte normativo, e pelos atos que acabam trazendo do mundo jurídico para o mundo fático (o que o sistema parcial direito entendeu ser operação do sistema). Nessa linha, Daniel Silva Passos (2014, p. 58) compreende que “sob um enfoque analítico, poder-se-ia dizer que as políticas públicas são um conjunto de normas e atos unificado por sua finalidade”. Esses atos, por serem atos estatais, devem ser divulgados, conhecidos pela população. Esse conhecimento é realizado por intermédio dos meios de comunicação, imprensa oficial, divulgação nas próprias comunidades (por exemplo, através dos agentes comunitários de saúde) e envolvem a comunicação das decisões. Como já visto, decisões envolvem o ato de comunicar as decisões. Nessa comunicação, está compreendida a informação que se quer comunicar (a norma, por exemplo). O direito, *in casu*, obriga que a decisão seja conhecida.

Caroline Müller Bitencourt e Janriê Rodrigues Reck (2021, p. 30), sob o aspecto jurídico das políticas públicas, indicam que o conceito envolve cinco ligações com o direito: (a) coordena ações a partir das conquistas evolutivas do direito (como sistema parcial da sociedade); (b) são representadas para a sociedade por meio de atos administrativos e normativos; (c) a partir dessa ligação, conecta direito como coordenação de ações com a própria legitimidade; (d) fruto de uma organização, envolve decisões e decisões sobre decisões (procedimento de como decidir); e (e) o direito condiciona as alternativas (contingência) que serão analisadas para a decisão. O Direito para as políticas públicas tem o intuito de servidor como conformador das escolhas e decisões estatais, a partir da própria Constituição como acoplamento estrutural da política e do direito, definindo competências e procedimentos políticos (decisão como fruto do consenso vinculado coletivamente), e como base para a própria legitimação jurídica das decisões.

Ao considerar que as políticas públicas “tratam do conteúdo concreto e simbólico de decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões”, Leonardo Secchi (2015, p. 1) compreende que existem dois elementos fundamentais dentro das políticas públicas: uma intencionalidade, o *animus* arrazoado para o estabelecimento de tal política (a vontade do Administrador); e a resposta a um problema público, a necessidade da sociedade, dos administrados, uma resposta aos reclames e não mera “vontade política.

Como já afirmado, a infinidade de possibilidades de conceitos de políticas públicas traz dos mais sucintos para os mais amplos e detalhados, como o de Antônio Eduardo de Noronha Amabile (2012, p. 390) e:

Políticas públicas são decisões que envolvem questões de ordem pública com abrangência ampla e que visam à satisfação do interesse de uma coletividade. Podem também ser compreendidas como estratégias de atuação pública, estruturadas por meio de um processo decisório composto de variáveis complexas que impactam na realidade. São de responsabilidade da autoridade formal legalmente constituída para promovê-las, mas tal encargo vem sendo cada vez mais compartilhado com a sociedade civil por meio do desenvolvimento de variados mecanismos de participação no processo decisório.

As políticas públicas são a concretização da ação governamental. Consideram atores formais e informais num curso de ação intencional que visa ao alcance de determinado objetivo. Podem ser constituídas com uma função distributiva, redistributiva ou regulatória e inspiram o constante debate sobre a modernização do Estado e, por isso, estão contemporaneamente se fundando mais em estruturas de incentivos e menos em estruturas de gastos governamentais.

Esse conceito pode ser visto sob um prisma luhmanniano: (a) trata de decisões e processo decisório (b) fundados a partir de estruturas a partir de (c) variáveis complexas, sendo de responsabilidade de (d) uma autoridade formal legalmente constituída (organização), (e) no caso brasileiro a partir das competências constitucionais (decisões de decisões), com mecanismos de participação de atores externos aos estatais (acoplamentos estruturais) e (e) com função definida (como um sistema). Essa complexidade no desenrolar das políticas públicas envolve projetos, legislações, ações do Poder Público, em interesse da coletividade ou do próprio programa de governo do Administrador Público.

João Pedro Schmidt (2018, p. 127), no mesmo sentido (decisões), afirma que políticas públicas são “um conjunto de decisões e ações adotadas por órgãos públicos e organizações da sociedade, intencionalmente coerentes entre si, que, sob coordenação estatal, destinam-se a enfrentar um problema político”. Tal conceito compreende não somente a existência de organizações estatais para a realização de políticas públicas, mas da esfera privada, cujas decisões (operações da organização) são coerentes entre si, com essa coerência podendo significar a autopoiese das decisões, eis que a coerência de decisões envolve que uma decisão não seja dissonante de outra ou, em outras palavras, políticas públicas como autopoiese de decisões.

Para que se entenda a real abrangência de políticas públicas, registra-se que ela está “situada em uma rede de interações cada vez mais complexa, múltipla e sobreposta, incorporada em uma política e economia transnacional e subnacional” (KENNETT, 2008, p. 3). E tal fato não é por conta do mundo globalizado dos tempos modernos. Em 1951, Daniel Lerner e Harold D. Laswell (1951, p. 11) alertavam sobre o ponto de vista de uma ciência para a análise política ser global, desde o momento em que as pessoas do mundo formaram uma comunidade. Assim, já na década de 50, vislumbrava-se que a população mundial constituía uma comunidade (talvez

inspirados pelo movimento de defesa dos Direitos Humanos). Hoje, com o mundo globalizado, tal fato poderia nem ser mencionado, pois é senso comum para as pessoas que atualmente o impacto de qualquer política pública não é só local, mas, pelos relacionamentos entre as pessoas e nações, ou na economia, tem impacto global. Mesmo antes de Luhmann afirmar que se vive em uma sociedade global (portanto com políticas públicas “globais”), com relação às políticas públicas, já existia o entendimento da dimensão mundial.

O Estado como organização que garante os direitos constitucionalmente instituídos, devendo para tal prestar serviços para os administrados, não depende somente de arcabouço normativo para a realização das atribuições. Para a consecução dos objetivos, é necessário além da estrutura mais visível aos olhos da população – a física (prédios, recursos financeiros, etc.) -, requer diversos partícipes para atuar direta ou indiretamente das ações (decisões) estatais. Tais atores são os administrados, os servidores públicos, as demais organizações sociais, os movimentos sociais, a mídia e todos aqueles partícipes para o delineamento das políticas e que possam gerar alternativas para as decisões do Estado. Essa intensa participação de atores externos à organização Estado deve-se ao fato de a atividade estatal ter como norte a satisfação dos indivíduos a partir dos direitos desses, a partir da respectiva participação.

Diante dessa multiplicidade de conceitos e do conteúdo desses conceitos, as políticas públicas se constituiriam dos seguintes elementos: (i) solução de um problema público, reconhecido como tal; (ii) existência de destinatários das políticas, que serão afetados e terão seus “problemas solucionados” ou melhorias nas suas condições de vida; (iii) coerência da política, pois é preciso ter uma “certa base conceitual de partida” para se implementar a política; (iv) a existência de diversas decisões e atividades; (v) intervenções na realidade social, tendo em vista que, se a finalidade das políticas públicas é a um *status quo* (solucionando um problema social), é necessária a atuação concreta; (vi) papel-chave dos atores públicos, tendo em vista que é competência do Estado primordialmente executar as políticas públicas; (vii) existência de atos formais, que podem ser regulamentares ou podem determinar uma prestação, em consonância com o princípio da legalidade; e (ix) natureza cogente das decisões e atividades estatais, fator que, tendo em vista a diversificação dos meios de ação e decisão das políticas públicas, acaba por ser mitigado, sendo mais uma exceção do que uma regra (SUBIRATS; KNOEPFEL; LARRUE; VARONNE, 2008, p. 38-40).

Como visto nos conceitos, as políticas públicas têm uma função interventiva na sociedade, seja na relação entre Estado e particular, seja nas relações entre particulares (como toda a disposição da política nacional de proteção ao consumidor). Também foram apresentados

nos conceitos a necessidade de a política pública resolver um problema social. Mas qual seria o objeto último das políticas públicas?

Wilson Donizeti Liberati (2013, p. 76) compreende a finalidade das políticas públicas como “destinadas a realizar o bem supremo da felicidade e realização integral do homem”. As ações e os suportes legais, para o autor, existiriam para o alcance aristotélico da política: objetivam a felicidade do homem. Esse também é o entendimento dos autores do *The federalist papers*, segundo os quais, “um bom governo implica duas coisas: primeiro, fidelidade ao objetivo do governo, que é a felicidade do povo; segundo, o conhecimento dos meios para melhor alcançar esse objetivo” (MADISON, 1993, p. 402).

Bitencourt e Reck (2021, p. 44), ao discorrerem sobre políticas públicas de Estado e de Governo, compreendem que o objetivo das políticas públicas “será quase sempre a realização de um direito fundamental” (apesar de salientarem que a materialização do que seja um é polêmica). Com entendimento semelhante, Wilson Donizete Liberati (2013, p. 82-97) afirma que “a omissão do Estado na proteção dos direitos fundamentais levaria à própria negação do Estado”.

Com a devida vênia, discorda-se (em parte) dos autores. Não se compreende totalmente correta a vinculação das políticas públicas aos direitos fundamentais. Políticas públicas não são executadas somente com relação aos direitos fundamentais. Sim, “quase sempre” (para utilizar a expressão de Bitencourt e Reck) são relacionadas aos direitos fundamentais, mas não são a base para as políticas públicas.

Entende-se que a forma mais correta de tratar as políticas públicas é com base nos princípios fundamentais da república brasileira. Políticas públicas não se trata somente de adimplir direitos fundamentais, de prestar serviços à população. Acima de tudo, políticas públicas são decisões sobre a federação. Seja de qualquer ente federativo, essas são realizadas sob o norte da construção da federação brasileira. As políticas públicas não compreendem somente as de âmbito interno. Michelle Rattón Sanchez, Elaine C. G. da Silva, Evorah L. Cardoso e Priscila Spécie (2006, p. 125), partindo do pressuposto de que “política externa não se diferencia das demais políticas públicas”, apresentam estudo que analisa as etapas do ciclo das políticas públicas e, inclusive, as formas de controle das políticas públicas externas contidas na Constituição Federal.

É fácil vincular a política pública de saúde (e seus programas) ao direito fundamental, mas se questionaria: no caso de um tratado econômico com os países do Mercosul, qual seria o

direito fundamental vinculado? O fundamento para tal política pública (assinatura do tratado) é o parágrafo único do art. 4º da Constituição Federal (“A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.”) e não um direito fundamental. Com base no modelo de política burocrática, Maria Regina Soares de Lima (2013, p. 133) afirma que, tanto política pública interna quanto externa, são comparáveis sob o ponto de vista político, não existindo qualquer diferença entre elas. Se comparáveis, é porque se utilizam da mesma sistemática, somente variando o objeto, sendo ambas políticas públicas.

Aproveitando que se comentou a possibilidade de classificação de políticas públicas em interna e externa, cabe ressaltar classificações realizadas pela doutrina. Citam, por exemplo, Dias e Matos (2012, p. 17), que as classificam em diferentes tipos, citando a política social (saúde, educação, habitação, previdência social), a macroeconômica (como a política fiscal, cambial, econômica setorial), a política administrativa (como, por exemplo, a criação de conselhos que possibilitem a participação social e estimulem a transparência) e a específica ou setorial (com atuação em nichos específicos, excluídos os econômicos, como meio ambiente, cultura, agrária, direitos humanos, etc.). Todavia a diferença mais importante para fins do presente é a classificação entre políticas públicas de Estado ou de governo.

Conforme Bitencourt (2013, p. 180), nas políticas públicas de Estado, “pode-se pensar em não retrocesso”. Isso se deve ao fato de que não pode o governo desprezar os fundamentos da República ou deixar de perseguir os objetivos fundamentais, nem pode desconsiderar a estrutura e organização brasileira. Essa vedação ao retrocesso, no caso das políticas públicas garantidoras de direitos fundamentais, tem base no art. 60, § 4º, IV, da Constituição Federal. Sobre constituição e políticas de Estado, as “políticas constitucionalizadas seriam com certeza políticas de Estado, enquanto as políticas meramente legisladas seriam provavelmente políticas de Estado e as políticas com suportes infralegais seriam políticas de governo” (BUCCI, 2006, p. 19). Tal entendimento corrobora as já citadas palavras de Konrad Hesse (2009, p. 18) de que “embora a Constituição não possa, por si só, realizar nada, ela pode impor tarefas”, e tais tarefas são a instituição de políticas públicas de Estado. Salienta-se que tais tarefas, como já destacado, são a garantia dos direitos dos cidadãos a partir da visão luhmanniana de que competência não é somente uma possibilidade, mas um poder-dever, uma tarefa para os entes federativos.

Já com relação às políticas públicas de governo, essas deteriam um caráter de transitoriedade (apesar de existir a capacidade de se transmutarem em políticas públicas de Estado), pois é possível que, a critério do grupo governante, deixem de ser necessárias no futuro

(BITENCOURT, 2013, p. 180). Isso demonstra um caráter voltado ao grupo político estabelecido no governo, em determinado período de tempo, do projeto de governo dos agentes políticos. Para Aith (2006, p. 235-238), as políticas de governo, ao contrário das de Estado, têm como destinatários grupos específicos de indivíduos e, quanto à execução, podem ser objeto de delegação ou terceirização (as de Estado devem ser executadas diretamente por ele) e, como é referido pelo autor, a diferenciação entre políticas públicas de Estado e de governo é feito com base em três fatores: i) os objetivos da política pública; (ii) a forma de elaboração, planejamento e execução da política pública; (iii) a forma de financiamento da política pública (AITH, 2006, p. 235-238).

A importância de tal classificação é essencial quando visualizarmos as premissas para a definição de políticas públicas, na qual se dará ênfase para a definição cada vez mais de políticas de Estado do que as de governo.

### 3.1.2 Instrumentos de políticas públicas

Apresentados os conceitos da doutrina, questiona-se: como as políticas públicas são realizadas? Elas são implementadas por meio de instrumentos, os quais serão apresentados e, para fins didáticos, far-se-á análise com base em política pública de educação.

Instrumento de políticas públicas, para Pierre Lascoumes e Patrick Le Gales (2007, p. 4), “constitui um instrumento técnico e social, que organiza relações sociais específicas entre o Estado e os destinatários das políticas públicas, de acordo com as representações e sentido dessa”.<sup>11</sup> Os mesmos autores (2007, p. 4-5) elaboram um sucinto rol, afirmando que os instrumentos de políticas públicas podem ser regulamentares, econômicos e fiscais, destacando-se que são fundamentados em “acordos e incentivos, baseado em informação e comunicação”.

<sup>12</sup>

Reck (2018, p. 119/120) vai além, trazendo um quadro dos tradicionais instrumentos de políticas públicas: (a) criação de legislação penal, civil, administrativa, entre outros; (b)

<sup>11</sup> Tradução livre do original “A public policy instrument constitutes a device that is both technical and social, that organizes specific social relations between the state and those it is addressed to, according to the representations and meanings it carries”.

<sup>12</sup> Tradução livre do original “By way of indication, a brief catalog of these instruments can be drawn up: legislative and regulatory, economic and fiscal, agreement- and incentive based, information- and communication-based”.

fomento; (c) regulação; (d) serviços públicos; (e) obras públicas; (f) intervenções da Administração Pública na propriedade; (g) intervenção da Administração Pública na economia; (h) poder de polícia; e (i) programas administrativos.

A normatização do tema, no norte luhmanniano, tem o condão de realizar a manutenção das expectativas para a sociedade, é a materialização jurídica das decisões da organização. Com relação ao fomento, deve-se fugir da conceituação habitual, devendo ser visualizado a partir do entendimento de Adriana da Costa Ricardo Schier (2019, p. 118-119), considerando-o “um instituto capaz de fazer com que os particulares assumam e bem realizem suas responsabilidades na construção de um mundo em que todos possam desenvolver e expandir suas capacidades”, alinhado ao Estado Democrático de Direito. Regulação não significa a mesma coisa que a mera criação de normas, tendo em vista que a regulação envolve inúmeros atos administrativos para tal, que independem da criação de legislação, sendo que toda regulação pode envolver a criação de normativos, mas nem toda criação de leis envolve regulação. Serviços públicos envolvem uma das facetas mais cristalinas para a sociedade (em conjunto com as obras públicas): a prestação de serviços realizados pelo Estado (ou terceiros com liame jurídico com esse) para a comunidade, buscando suprir alguma necessidade social. Obras públicas envolvem a construção da infraestrutura que será utilizada pela sociedade ou pela Administração Pública para a consecução de seus fins. Intervenções da Administração Pública na propriedade são atos estatais que retiram ou restringem a propriedade de particulares para o desenvolvimento de políticas públicas. A intervenção da Administração Pública na economia é a atuação do Estado diretamente (art. 173, *caput*, da Constituição) ou indiretamente (com base no art. 174, *caput*, da Constituição) na economia para um justo desenvolvimento da atividade econômica do país. O poder de polícia é instrumento de restrição das liberdades individuais em prol da sociedade, visando ao desenvolvimento da sociedade, podendo ser realizado de forma *ex-ante* (como a emissão de autorização, licença) ou *ex-post* (como fiscalização, interdição de atividade econômica). Programas administrativos, conforme Reck (2018, p. 119), são “conjuntos de atos da Administração Pública que [...] estabelecem algum plano de ação na política pública”, sendo atos “isolados” dentro de uma política pública.

Exposto o que se entende por cada um dos conceitos, com o fito de tornar transparente como esses funcionam, seguem alguns exemplos de utilização dos instrumentos no caso de política pública de educação:

a) criação de legislação penal, civil, administrativa, entre outros: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (criada em 1961), sendo a atual a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro

de 1996; Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que determina diretrizes, metas e estratégias para a política educacional no período de 2014 a 2024; art. 60, XI do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988, ao estabelecer que “o não-cumprimento do disposto nos incisos V e VII do caput deste artigo importará crime de responsabilidade da autoridade competente”; e o crime de abandono intelectual (art. 246 do Código Penal), além das disposições constitucionais da matéria;

b) fomento: são utilizados programas administrativos, tais como o Finep Educação – Ação de Fomento à Inovação em Educação e o Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (EMTI);

c) regulação: a já citada Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional;

d) serviços públicos: a prestação da atividade educacional diretamente aos administrados o que deve incluir o transporte escolar;

e) obras públicas: construção de educandários e demais infraestruturas necessárias;

f) intervenções da Administração Pública na propriedade: desapropriações e servidões de passagem para o desenvolvimento do serviço público;

g) intervenção da Administração Pública na economia: a análise de atos de concentração do poder econômico no caso de aquisições de entidades educacionais pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade);

i) programas administrativos: Plano de Ações Articuladas (PAR), estratégia de assistência técnica e financeira iniciada pelo Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, instituído pelo Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007; Programa Universidade para Todos (PROUNI), Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, que concede bolsas de estudo integrais e parciais de 50% em instituições privadas de educação superior, em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, a estudantes brasileiros sem diploma de nível superior; e Universidade Aberta do Brasil (União Federal), Decreto 5.800, de 8 de junho de 2006, que busca o desenvolvimento da modalidade de educação a distância, com a finalidade de expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior no País.

Com relação à educação, é difícil definir um único principal instrumento para o desenvolvimento das políticas públicas de educação. Não obstante, merecem destaque a criação de legislação penal, civil, administrativa, dentre outros, e a prestação de serviços públicos, conforme classificação de Reck já esposada.

Em termos legislativos específicos, a base da política pública educacional brasileira é a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira (LDB), criada no ano de 1961, estando atualmente em vigor a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. O normativo regulamentou o sistema educacional brasileiro, tanto público quanto privado, em todas as esferas da educação (grau/níveis).

A norma vem ao encontro dos dispositivos constitucionais, mais especificamente o art. 22, que estabelece a competência privativa da União para a determinação de diretrizes e bases da educação nacional. Frisa-se a importância que é dada à educação, ao repetir no art. 2º (“a educação, dever da família e do Estado [...]”) os ditames do art. 227 (“é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito [...] à educação [...]”). É, aliás, único direito qualificado pelo constituinte com a expressão “absoluta prioridade”. Os princípios afirmados no art. 3º da LDB estão aderentes ao art. 206 da Constituição Federal (muitos são reprodução do normativo).

Trata-se de uma legislação ampla por determinar as “diretrizes e bases da educação nacional”, legisla sobre os níveis da educação (art. 21, I e II), a educação especial (art. 4º, III), de jovens e adultos (Capítulo II, Seção V - Da Educação de Jovens e Adultos), proteção à educação indígena (art. 28, parágrafo único, art. 32, § 3º, art. 35-A, § 3º e art. 78 e 79), profissional (Capítulo III - Da Educação Profissional) e a distância (art. 80).

Além da LDB, mister é citar o Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que busca articular “o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas”, conforme o art. 214-A da Constituição Federal.

A doutrina clássica de divisão de competência constitucional dos entes leciona que houve uma divisão de competência entre os entes federativos por intermédio dos arts. 21 a 25 da Constituição Federal, podendo ser essa legislativa ou administrativa. A primeira pode ser subdividida em privativa (art. 22), concorrente (art. 24), suplementar (art. 24, § 2º) e reservada (art. 25) e, a segunda, em exclusiva (art. 21) e comum (art. 23 e art. 30).

Com relação às políticas públicas de educação, na qual os entes desenvolverão os instrumentos, as competências constitucionais são as seguintes: (a) privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (art. 32, XXIV); (b) concorrente (União,

Estados e Distrito Federal) para legislar sobre educação (art. 24, IX); (c) complementar, que é exercida no caso de inexistência de legislação da União; (d) reservada, quando os Estados exercerão competências que não forem vedadas pela Constituição; e (e) comum aos entes federativos para proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação (art. 23, V) e manter, com cooperação técnica e financeira da União e Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental (art. 30, VI). Todavia, cabe ressaltar a existência de competências constitucionais dos entes, com relação à educação, em demais trechos da Carta Magna, como, por exemplo, o art. 211.

Além de estabelecer competências ao Estado, independentemente de esfera governamental, a Constituição também instituiu competências à sociedade e à família, no caso, trazendo obrigações, conforme o art. 227 que estabelece ser “dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito [...] à educação”. E uma das formas de desenvolver o dever da família pode ser visto pela implementação do programa Todo Jovem na Escola pelo Estado do Rio Grande do Sul, que concede auxílio financeiro às famílias matriculadas na rede estadual de ensino.

Um instrumento de política pública já insculpido originalmente na Constituição Federal é a competência negativa para os entes federados, qual seja a concessão de imunidade tributária, que veda a cobrança de impostos, por quaisquer dos entes, sobre “patrimônio, renda ou serviços [...] das instituições de educação [...], sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei” (art. 150, VI, “c”). Por fim, deve-se citar a competência para as universidades exercerem atividades com “autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial”, o que pode ser considerada uma competência constitucionalmente estabelecida para tais entidades.

Por óbvio não se pode deixar de fora, como principal instrumento de política pública, o serviço público. Isso, pois “dificilmente uma política pública estará desconectada de algum serviço público” (RECK, 2018, p. 119-120). No caso da educação, que é considerada um direito social fundamental, isso gera a obrigatoriedade de uma prestação positiva por parte do Estado, o que é realizado por intermédio de um serviço público. A face mais visível da política pública de educação são justamente os educandários nos quais ocorre o ensino, isto é, onde o serviço é prestado.

Considerando a legislação e o serviço público como os principais instrumentos da política pública de educação, a justificativa para utilização desses e determinação da

organização que irá exercê-los é antiga e pode ser encontrada ainda nos filósofos gregos. Aristóteles (2010, p. 268) já afirmava que “não se deve negar que a educação deveria ser regulamentada pelas leis do governo, nem que deveria ser uma atividade da Cidade”. A Cidade grega corresponde ao atual Estado. Logo, desde antigamente, há o entendimento de que a política pública educacional deve ser normatizada e prestada pelo Estado, tamanha é a importância que a educação possui no desenvolvimento da sociedade.

Como somente quem pode formular leis é o Estado, este se ocupa de utilizar o instrumento legislativo para tal. Ainda, a partir do Estado Social de Direito, passou o Estado a ser garantidor e provedor de direitos aos administrados, o que inclui a educação, utilizando os instrumentos elencados supra para a consecução desses.

### **3.2 Conceito e observação sistêmica das políticas públicas**

Tendo em vista o referencial teórico utilizado para o desenvolvimento do tema, firmar-se-á um conceito de políticas públicas frente à teoria dos sistemas sociais de Luhmann (mesmo que imperfeito) e será realizada a observação das políticas sob o mesmo prisma. Consideram-se políticas públicas o programa formulado e desenvolvido por organização da Administração Pública, constituído de decisões de decisões em um processo desenvolvido conforme o sistema jurídico, com a finalidade de atingir as finalidades do Estado, manejando de forma eficaz, eficiente e efetiva, os meios disponíveis para o progresso da sociedade.

Com o conceito, desenvolve-se a opção das expressões. Somente será pública a política que for formulada e desenvolvida por organização da Administração Pública, sendo que programas sociais executados a partir de decisões de organizações da iniciativa privada não serão considerados. O desenvolvimento da política, apesar da participação de terceiros, externos à Administração Pública, é por ela capitaneado, formulado e, também, desenvolvido (mesmo com eventual concessão/permissão/autorização para terceiros, mas tais são de competência da Administração). A escolha do termo “Administração Pública” é para destacar o critério subjetivo das políticas públicas, não se optando pela expressão “estatal” ou “governamental” para não haver confusão com políticas públicas de Estado e de Governo, pois ambas são realizadas pela organização Administração Pública. Decisões de decisões correspondem à operação realizada pela organização a partir da teoria luhmanniana. São decisões de decisões, pois o ato de decidir envolve a decisão por comunicar a decisão e, ainda,

a decisão de não decidir. De forma mais sucinta, as decisões envolvem a decisão de atuar ou a decisão de não decidir sobre o tema.<sup>13</sup> Em alguns casos, a política pública é justamente não decidir sobre o tema e deixar a sociedade tomar as próprias decisões.<sup>14</sup> As decisões devem respeitar o ordenamento jurídico para generalizar a manutenção das expectativas da sociedade (função do direito) e ir ao encontro das finalidades do Estado, as que traduzem pela própria existência do Estado brasileiro. A necessidade de se obter eficácia, eficiência e efetividade se depreende da essência de se visar ao progresso social em todos os atos. A eleição do termo “social” é realizada, obviamente, identificando que toda decisão sempre ocorrerá no seio do sistema social.

A política pública pode ser visualizada com base na teoria dos sistemas sociais a partir de seus inúmeros conceitos e características (complexidade, sistemas de interação, programas, *scripts*, tempo, irritação/perturbação e expectativas cognitivas e normativas). No item 3.1, comentou-se sobre as três dimensões que a expressão “política” possui: *polity*, *politics* e *policy*, sendo que essas referem-se à organização, à política e às decisões, que, analisadas em conjunto, tratam de políticas públicas. *Polity* designa as organizações que realizam as políticas públicas, as que irão decidir, sendo as decisões a *policy*. Ocorre que, tendo em vista que a função da política é a vinculação coletiva de decisões, a *policy* é justamente a decisão que foi realizada a partir de um consenso vinculado coletivamente. De uma forma compacta, a *polity*, a partir de procedimentos de *politics*, realiza uma *policy*.

A complexidade se verifica na menção realizada por João Pedro Schmidt (2018, p. 122), de que as “demandas sociais sempre estão além da capacidade de atendimento por parte dos órgãos públicos”. A sociedade é muito mais complexa do que a organização, do que o sistema. Então, sempre existirão reclames sociais dos quais a sociedade solicitará providências dos entes estatais e esses não poderão realizar. Visto o tema (políticas públicas) sob o ponto de vista dos teoria dos sistemas, nunca haverá a mesma complexidade entre sistema e ambiente, eis que, se a complexidade fosse a mesma, não existiria a diferença entre os dois. E sem sistema não há ambiente e vice-versa. Sempre existirão maiores possibilidades de comunicação social (os reclames sociais) no ambiente, e, quanto maiores, mais estas podem se combinar e recombina

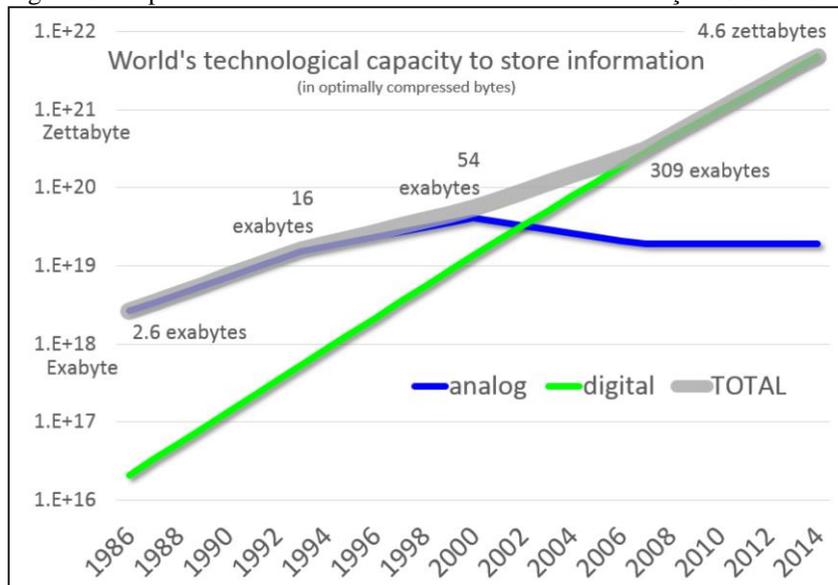
<sup>13</sup> Conforme Luhmann (2006b, p. 665/666), o aumento da complexidade acarreta a tendência de decidir não decidir: “dada la creciente complejidad de decidir con base en decisiones basadas en decisiones basadas a su vez en decisiones, la autopoiesis desarrolla estructuras que se acomodan a ello y una creciente tendencia a decidir no-decidir”.

<sup>14</sup> Exemplo de omissão foi a opção do Banco Central do Brasil de abandonar a política econômica cambial de bandas cambiais, na qual era realizado o controle interventivo da taxa de câmbio para a política de câmbio flutuante, com intervenção, mas sem controle e estabelecimento da taxa de câmbio.

entre si, gerando mais e mais complexidade. Todavia, essa diferença de complexidade entre sistema e ambiente (organização e ambiente, no caso) também não pode ser tamanha a ponto de o sistema não “acompanhar” a evolução da sociedade. O sistema/organização resulta de uma estabilização dessa diferença entre sistema e ambiente, entre o interno e o externo ao sistema/ambiente. E essa diferença na complexidade, a partir da evolução, não é gradual. A diminuição da complexidade entre sistema/organização e ambiente ocorre de forma abrupta, não paulatinamente. Utilizando um exemplo da época inflacionária no Brasil, é um gatilho, e de certo ponto a diferença de complexidade não pode passar. Então, atingido tal momento, o sistema aumenta a complexidade interna, diminuindo a complexidade do ambiente, isso, pois não se pode olvidar que redução de complexidade acarreta o aumento da complexidade. Sobre a excessiva complexidade, Brans e Rossbach (1997, p. 422) avaliam que não há solução definitiva para a intensa complexidade do ambiente.

Uma das formas de tentar se medir a complexidade na qual as políticas públicas estão envolvidas é vislumbrar o quantum de informação foi produzido no mundo. As decisões de políticas públicas são comunicações de decisões. Comunicações, por sua vez, conforme já analisado, tratam do ato de comunicar, da informação e da compreensão (por ego). Repisando o tema, Luhmann (2010c, p. 47) afirma que a organização deve decidir sem dispor de informações suficientes, a partir de uma reduzida capacidade de processamento. Um dos principais pontos das políticas públicas, enquanto complexidade, é lidar com informações. Sobre a possibilidade de medir um quantum, entende-se inviável, mas aproveita-se do trabalho de Martin Hilbert sobre o armazenamento de informações mundial.

Figura 6 - Capacidade mundial de armazenamento de informação 1986 – 2014.



Fonte: HILBERT, 2015.

Sobre capacidade de processar informações, vale uma frase atribuída à Bill Gates na década de 80: “Ninguém nunca vai precisar mais do que 640 quilobytes de memória em seu computador pessoal”. A memória de que o autor teria mencionado é a memória que, em conjunto com o processador, atuar no processamento das informações nos computadores, sendo que hoje se torna difícil encontrar equipamentos com menos de 4 gigabytes, ou seja, 6.250 vezes maior. Quando se afirma que o Estado é lento nas suas decisões, é justamente porque há uma disparidade entre complexidade do ambiente e o quanto a organização estatal pode absorver nas políticas públicas.

Como afirmado no primeiro capítulo e esquematizado no Quadro 01, Luhmann compreende a existência dos sistemas sociais (comunicações formadas a partir de comunicações), composto de organizações (decisões de comunicações), sociedade (tudo o que é comunicação) e interações (comunicações pela presença). Essa última é face importante (quicá a mais importante) para as políticas públicas. Conforme Luhmann (1982, p. 71), sistemas de interação, em conjuntos com sociedade e organizações, compreendem aos mais importantes centros de gravidade considerada: a teoria do comportamento face a face ou interação simbolicamente mediada, a teoria das organizações e a teoria da sociedade. Não há equivalência em termos de estrutura e na forma de realização da autopoiese entre os sistemas de interação e os sistemas funcionais (ROBLES, 2002, p. 341), com cada um desses possuindo suas próprias operações.

Sistemas de interação se estabelecem sob a presença das pessoas, com relação ao contato pessoal entre elas. A interação ocorre quando a(s) pessoa(s) percebe(m) umas às outras. Assim como no sistema sociedade alter possui a expectativa de que ego tenha expectativa sobre as expectativas de alter, nos sistemas de interação, deve ocorrer a “percepção da mútua percepção” (LUHMANN, 1982, p. 71), com a forma do sistema delineada pela presença dos falantes. Justamente a presença dos falantes é que define a existência do sistema, pois, conforme Luhmann (2015a, p. 235), *“On the interaction level, social systems arise because communication entails selection and the presence of other persons makes communication unavoidable”*.

Não se pode falar sobre a pessoa que está presente, mas somente com ela; de outra forma, não podemos falar com a pessoa que está ausente, somente sobre ela (LUHMANN, 1982, p. 71). A comunicação, no caso, é realizada com alguém sobre alguém/algo. Não podemos nos comunicar com uma pessoa acerca dela mesma (informação). Luhmann (1982, p. 72) chega a afirmar que o assunto de interesse da comunicação é único, um só tópico de

discussão (comunicação). Como exemplo de sistemas de interação acoplados em sistemas funcionais, Fernando Robles (2002, p. 341) cita interrogatórios policiais, oitivas de testemunhas (ambos jurídicos), atendimento médico nos sistemas públicos de saúde (político). Nos três exemplos apresentados, os tópicos da interação seriam a investigação, o processo judicial e a saúde de um dos falantes.

Todavia, isso não torna restrita a interação a um único assunto devendo-se terminar a interação e depois iniciar-se outra (“mudar o assunto”). Ocorre que somente um assunto pode ser tratado por vez, mesmo que, em uma mesma “sessão” de interação, sejam tratados de vários assuntos, como em uma assembleia com uma pauta definida: haverá uma longa interação desde que ocorra com a discussão de um assunto por vez. Aproveitando o mesmo exemplo, como em uma assembleia, somente uma pessoa irá realizar a comunicação por vez, ocorrendo, assim, interação de forma organizada. A ausência de organização no ato de fala (pessoas falando ao mesmo tempo), prejudica a comunicação no âmbito dos limites do sistema de interação, bem mais restritos do que os dos sistemas sociais (LUHMANN, 1982, p. 72).

Se alguém está fora do sistema (“recinto”) e adentra na conversa, presencialmente, as comunicações desta passam a fazer parte do sistema de interação a partir de “reconhecimento e introdução”, ocorrendo a devida adaptação e consideradas as funções de cada um dos participantes do sistema – os falantes. Isso resulta em que as interações são um sistema adaptativo (não evolutivos), com limites muito permeáveis, pois Luhmann (1987, p. 114-115) entende que as “próprias estruturas são sempre pré-selecionadas por considerações de adequação social”.

No caso de uma reunião presencial da administração pública, o tópico seria uma política pública, ou uma decisão a ser tomada no âmbito de uma política pública, pela possibilidade de ser um sistema intermitente, como apresenta Darío Rodriguez e Marcelo Arnold (1999, p. 155):

La duración de estos sistemas puede ser muy breve, como ocurre por ejemplo en las conversaciones que emergen en las salas de espera, en los viajes en taxi, en los pasillos, en los almuerzos familiares, en las reuniones de académicos, en asambleas, en relaciones de venta o médico-paciente, etc. En otros casos, estos sistemas se articulan intermitentemente, como por ejemplo las reuniones de amigos, o se traducen en sistemas de expectativas bastante estructurados, como las relaciones de vecindad o parentesco.

O agendamento realizado pela população, para atendimentos na área da saúde e de emissão de documentos são outros exemplos de sistemas de interação gerados. *In casu*, teremos um sistema de interação no momento do agendamento e outro no momento do atendimento, o que demonstra a intermitência.

Essa articulação intermitente ocorre no seio do Estado, tendo em vista que as decisões políticas são tomadas a partir da constatação da realidade social, pela presença dos administrados, com a construção de alternativas nas repartições, nas discussões nas casas legislativas, no próprio atendimento ao público e prestação de qualquer serviço público diretamente à população. Ainda, considerada a possibilidade de intermitência, mesmo a utilização de transporte coletivo (serviço público) para um cidadão ir e voltar do trabalho, se consideraria um sistema de interação, pela presença de um motorista e um usuário, com um tópico de interesse comum – serviço público de transporte (acoplamento no sistema de interação dos sistemas funcionais direito, economia e política, além da organização – que decidiu pela concessão). A possibilidade e necessidade de interações abandonadas e reiniciadas (LUHMANN, 2016b, 491) é o que permite esse caráter intermitente, e um viés de a política pública ser um sistema de interação, com inúmeras interações que iniciam, terminam e reiniciam.

Apesar da limitação quanto aos assuntos e aos participantes da comunicação, essa não é de menor importância no âmbito do sistema social. Luhmann (2016b, p. 491-492) bem destaca que as interações trazem como resultado a própria sociedade, com esta selecionando aquelas e aquelas elegendo esta. Todavia, a sociedade não é formada pelo somatório de interações, pois aquela deve considerar, ainda, a estrutura a comunicação entre os presentes e os ausentes (LUHMANN, 1972, p. 73).

A sociedade é algo mais complexo do que as interações pela maior possibilidade de acontecimentos existentes (uma comunicação entre presentes e a outra com todas as possibilidades de comunicação). Essas foram justamente diferenciadas no âmbito da evolução social. Nas sociedades estritamente familiares antigas, a sociedade era formada pelas interações. À medida em que a sociedade foi evoluindo, tornou-se mais complexa, necessitando da presença da diferença entre interação e sociedade, mas sem que haja um rompimento do acoplamento existente, mas somente determinando limites operativos para cada um dos sistemas (GONNET, 2020, p. 165-166).

As políticas públicas, sob o viés sistêmico, são quase sempre realizadas por intermédio de sistemas de interação. Decisões são realizadas em reuniões no seio das organizações. Os serviços são prestados pelos servidores públicos (membros da organização) à sociedade, com a existência de liame comunicacional presencial (ou seja, existe comunicação) entre organização e sociedade. Ensino em uma escola, atendimento em posto de saúde, vacinação, investigações policiais e confecção de documento de identidade, todos dependem de um sistema de interação

para a devida consecução. Para essas políticas públicas, é necessária a presença, a interação entre alter e ego (Estado e cidadão).

Em tempo em que aulas, consultas médicas e reuniões de trabalho são realizadas por videoconferência, haveria de se questionar onde está a questão da presença “física” dos falantes e se isso prejudica a existência de um sistema de interação. Conforme Juan Pablo Gonnet (2020, p. 164), mesmo a leitura de um livro em uma biblioteca ou em uma sala de espera, é considerada uma interação – pelo fato de ser uma presença física em um determinado espaço em um determinado momento/tempo, o que resultaria em que todas as pessoas participantes de uma videoconferência fazem parte do sistema de interação. O tempo é o momento em que todas, ao mesmo tempo, interagem entre si (com as devidas restrições de fala e de temas). Para o local, temos duas visões: o local é onde cada uma delas está a interagir com as demais, mesmo que fisicamente separados; ou o servidor no qual as informações trafegam transmitindo imagem e voz para os demais (presença física e comunicação); e até mesmo a própria *internet* (como rede que transmite os dados que conecta os computadores dos falantes). Aqui, o limite do sistema de interação é a “sala” na qual virtualmente encontram-se os indivíduos.

Ampliando mais a discussão do tema, muitos serviços públicos (um dos instrumentos das políticas públicas) atualmente são prestados de forma telemática, sem qualquer participação humana, a partir de um sistema de input e output. Cita-se o exemplo de solicitação de certidões na Junta Comercial, Industrial e Serviços do Rio Grande do Sul – JUCISRS, na qual é realizado o pedido de forma eletrônica e, com o pagamento, o documento (já constante no banco de dados da organização) é disponibilizado ao requerente. Nesse caso, não há qualquer envolvimento humano de parte da organização. Na mesma senda do exemplo acerca do livro, acima exposto, mesmo um serviço telemático envolve uma interação (seja por *site* ou aplicativo de mensagens com *chatbot*), deve-se considerar como um sistema de interação que, será iniciado e, ao final do assunto/tema da interação realizado, terá fim, e em momento posterior, reiniciada (quando o cidadão buscar novamente a prestação de serviço público).

Uma das possibilidades de avaliação das políticas públicas é o desenvolvimento destas com base em programas. Programas são conjuntos de condições que estabelecem critérios para a atribuição correta do código no sistema (como governo/oposição e direito/não direito), “*de tal manera que un sistema que se oriente hacia ellos pueda alcanzar complejidad estructurada y controlar el propio proceder*” (CORSI; ESPOSITO; BARALDI, 1996, p. 131/132). Luhmann (1980, p. 110) divide os programas em finalísticos e condicionais, com os primeiros em busca de um resultado desejado (fim) e os segundos com base em premissas se/então. Exemplo disso

são as políticas públicas baseadas em direitos sociais. A busca do bem comum, dos direitos sociais, é um programa finalístico (sempre voltado para o futuro, ao que se busca) e, por exemplo, as normas que estabelecem políticas públicas são programas condicionais. Na execução de políticas públicas, por exemplo, os programas finalísticos podem determinar o norte de uma ação estatal, que será dessa forma realizada com a implementação de políticas utilizando-se programas condicionais – que podem ser realizados sequencialmente, um após o outro, de forma que o término de um inicie a execução do próximo programa (LUHMANN, 2010a, p. 307). De outro lado, os finalísticos necessitam dos condicionais para preencher o espaço de conteúdo, eis que geralmente os finalísticos se tratam de conceitos indeterminados, sendo esses mais rígidos e os programas condicionais mais flexíveis. Os direitos fundamentais como fins não são alteráveis, mas a forma para os atingir (programas condicionais) podem ocorrer de inúmeras formas e se alterar ao longo do tempo. Como estabelecer o que é o bem comum que se almeja? Ou garantir um programa finalístico que vise ao mínimo existencial? Nesse caso, os programas condicionais delimitarão o âmbito de ação do finalístico. No caso concreto, não há uma quantificação acerca do mínimo existencial, ficando tal conteúdo e caracterização dentro de uma visão indeterminada, podendo ser considerado até como uma avaliação moral (HUBIN, 1989, p. 187). Então, torna-se necessária a utilização de programas condicionais para tal, citando-se a própria determinação do que é mínimo existencial (se é o valor do salário mínimo ou de pobreza com base no Benefício de Prestação Continuada, no Bolsa Família ou pelas Nações Unidas, dentro dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável que busca, até 2030, erradicar a pobreza extrema, atualmente considerada como pessoas vivendo com menos de US\$ 1.25). A competência dos entes políticos, já apresentada, é um programa condicional. Explica-se: os programas condicionais agem sob a ótica do se/então e as competências constitucionais possuem uma sistemática para a decisão. Se o ente desejar realizar uma decisão, o deverá fazer de uma determinada forma, respeitando o estabelecido. Sobre competências serem programas condicionais, importante tal passagem de Luhmann (2016a, p. 262-263) de que esses “determinam de antemão que um comportamento será juridicamente aceitável, a depender do uso que seja feito, em cada caso, da permissão (mediante a observação ou desconsideração das limitações incluídas)”, na qual se verifica a necessidade de não exceder a competência determinada. No caso das competências, a consequência de uma norma calcada nas competências constitucionais é a constitucionalidade e, no caso da “desconsideração das limitações”, é a inconstitucionalidade da norma.

Luhmann (1985b, p. 94) afirma que a normatização (positivação) das decisões alivia a decisão realizada de responder por suas consequências, pois, conforme o autor (1985b, p. 28), “se forem preenchidas determinadas condições (se for configurado um conjunto de fatos previamente definidos), deve-se adotar uma determinada decisão”. Explica-se com base em um exemplo: um programa de dispensação de medicamentos possui requisitos devidamente determinados para a entrega de fármacos para a população, no seio de uma política pública de saúde. Se o administrado não cumprir com todos os requisitos, a decisão será de indeferimento do pleito e, em caso contrário, do fornecimento do remédio. A programação condicional é facilmente visualizada quando, no direito administrativo, fala-se em atos vinculados, nos quais cumpridos os requisitos, há a obrigatoriedade do ato, o que faz com que alivie a carga decisional para a organização.

Falar de programas condicionais também envolve falar de *scripts*. Ambos funcionam na sistemática de “se-então”, mas com diferenças. Enquanto programas aliviam uma decisão, os *scripts* trazem uma complexa concatenação de eventos/decisões a serem realizados. As atividades de defesa civil são um bom exemplo. No caso de eventos danosos, como intercorrências meteorológicas que afetem a população de determinado local, são disparadas uma série de ações para remediar (ou ao menos minimizar) os danos ocorridos. Luhmann (2005a, p. 177) trata os *scripts* como “o caso específico em que sucessões temporais tornam-se estereotipadas (por exemplo, o fato de comprar um bilhete antes de entrar no bonde)”, sendo “um esquema já bastante complexo, quer dizer, um esquema que vai eliminando muitas coisas, que pressupõe tanto uma estereotipização de acontecimentos como também um acoplamento estandardizado de suas sucessões”. A eliminação ou a sucessão de acoplamentos tem, como norte, para o autor (2004, p. 186), a função de os *scripts* serem “*prestaciones de la memoria del sistema que regulan lo que hay que olvidar y lo que hay que recordar*”. Quando acontece um desastre natural, a Defesa Civil (para utilizar o mesmo exemplo) sabe o que recordar de ações a serem realizadas, sendo essas realizadas de forma sucessiva, em detrimento das “esquecidas”.

Sobre a aplicação do entendimento de tempo para a teoria de Luhmann às políticas públicas, essa está na necessidade de alteração de um *status quo* a partir de um problema político. O tempo (operação do presente), conforme já visto, é a diferença entre o passado e o futuro. Quando se realiza uma decisão de política pública, introduz-se uma alteração no andamento da sociedade, sendo “*La característica más notable de una decisión es que introduce una novedad en la historia: logra introducir entre el pasado y el futuro un cambio de rumbo que se le atribuye a la decisión*” (NAFARRATE, 2004, p. 181). O tempo se torna, dessa

forma, a observação da diferença entre o antes (passado) e o depois (futuro) da decisão. Como políticas públicas não envolvem uma decisão em si, mas decisões de decisões em um sistema autopoietico, devendo essas serem realizadas diante da complexidade da sociedade (pressão pela seleção), conforme Bitencourt e Reck (2021, p. 33), isso requer tempo. O tempo é sempre o mesmo tanto na organização (como sistema) como na sociedade (como ambiente da organização). As decisões de decisões são visualizadas (principalmente pela sociedade) ao longo do tempo em que ocorrem. Tal questão gera a (des)ilusão social de que o Estado como organização é paquidérmico e não atua na velocidade (tempo) que se espera pela sociedade.

Já se comentou que políticas públicas são respostas aos problemas da sociedade e que são solucionadas por intermédio de decisões no seio da organização. Luhmann explica a identificação desses problemas por intermédio da irritação/perturbação, pois os problemas não se deslocam do ambiente para a organização (sistema), mas sim esses problemas acabam como percebidos na própria organização. A percepção dos problemas sociais, por parte da organização, ocorre pelo fato de esta se irritar/perturbar pelo ambiente. Conforme Luhmann (2010a, p. 132), “não existe nenhuma irritação no meio do sistema, assim como não existe transfer de irritação do meio ao sistema”, se tratando “sempre de uma construção própria do sistema; é sempre uma autoirritação (naturalmente posterior a influxos provenientes do meio)”. Os problemas sociais são sempre visualizados pela organização a partir de sua própria irritação, não havendo transferência da existência dos problemas do ambiente para a organização Estado. Então, se algum reclame da comunidade não é objeto de política pública, é porque o ente federativo não percebeu, no interior da organização, a existência dessa irritação, não se autoirritou. A reclamação social de que o Estado não consegue visualizar (ou demora para tal) os problemas sociais para atuar em efetivo neles deve-se a já referida baixa capacidade de processamento de informação. Luhmann (2010a, p. 139) destaca que “irritação (perturbação, estimulação) significa, portanto, desenvolver o processamento de informação que só pode se realizar dentro do sistema”. O Estado somente pode se irritar, ou seja, visualizar os problemas sociais se obtiver capacidade de processamento de informações suficiente para lidar com a complexidade social existente. Sem a devida capacidade, não há condições de o Estado prover essa autoirritação. A irritação, para Luhmann (2006b, p. 626), estimula a existência das operações do sistema, possibilitando com isso a evolução das estruturas do sistema a partir da aprendizagem com base em irritações que vão se perpetuando no tempo (em detrimento de uma irritação acontece uma só vez).

As expectativas com relação às políticas públicas podem ser cognitivas ou normativas. Ambas somente existem após a expectativa não ter sido atingida. Exemplifica-se: parte da população esperava que, no âmbito da pandemia de COVID-19, os Estados-membros decidissem manter os estabelecimentos abertos não evitando a diminuição da circulação de pessoas (política pública de saúde). Todavia, ocorreu o contrário, com a determinação de cessação de atividades econômicas. Dessa forma, sobreveio uma frustração para tais pessoas. Essa frustração é (a) uma expectativa cognitiva se há aprendizado, adaptando as expectativas existentes à realidade (a decisão que gerou a frustração), ou (b) uma expectativa normativa, se a pessoa se mantém frustrada, independentemente das decisões de política pública. Em uma política pública, ocorrem, dessa forma, possibilidades: as expectativas do indivíduo serão atendidas pela decisão da organização; haverá uma frustração e a adaptação (processo de aprendizagem) das expectativas do indivíduo à decisão; e o indivíduo se manterá frustrado. A diferença entre as duas últimas, para Luhmann (2016a, p. 748), é “se e em que medida a sociedade podia se instituir como dotada de disposição para aprender, e sobre como ela poderia adaptar suas expectativas às constantes frustrações”.

Um dos mais importantes temas da teoria dos sistemas sociais relacionado às políticas públicas é a existência de sistemas parciais da sociedade (política, direito, economia – o qual já se teceram breves linhas) e acoplamentos estruturais, que serão objeto de tópico próprio.

Para finalizar o tópico, apresenta-se avaliação semelhante feita por Reck (2018, p. 117), que, a partir de uma análise pragmático-sistêmica das políticas públicas, estabelece diversos elementos para essas, *in verbis*:

- um discurso que segue às demandas sociais;
- Direito como meio de organização dos engajamentos para ação;
- materialização dos direitos fundamentais;
- ligação com as organizações governamentais;
- influência da sociedade por ela mesma ou parte dela;
- tentativa de modificação consciente da sociedade;
- programas que se protraem no tempo;
- uso do poder administrativo;
- predominância e discursos pragmáticos, motivados por outras espécies de discursos;
- coerência narrativa interna que possibilite a formação de uma identidade a partir do cotejo meios-fins em sede de poder administrativo.

Utilizando-se novamente da política pública educacional, para fins de ilustração, exemplifica-se, nessa, cada um dos pontos acima.

A educação possui um discurso que segue as demandas sociais, uma vez que sempre demandada pela sociedade (a); possui o Direito como meio de organização dos engajamentos

para ação, por intermédio de normas constitucionais e infraconstitucionais (b); é uma materialização dos direitos fundamentais, pela prestação dos serviços públicos (c); há uma ligação com as organizações governamentais, já que são elas as responsáveis por adimplir com esse direito fundamental (d); há uma influência da sociedade por ela mesma ou parte dela, principalmente pela existência dos Conselhos de Educação (e); há uma tentativa de modificação consciente da sociedade, o que se verifica no próprio conceito de educação exposto na LDB (f); as políticas públicas de educação se protraem no tempo, não têm término (g); existe o uso do poder administrativo, como as avaliações dos educandários de ensino superior (h); há predominância e discursos pragmáticos, motivados por outras espécies de discursos, pois são necessários outros discursos para que os fins necessários sejam alcançados (i) e ocorre coerência narrativa interna que possibilite a formação de uma identidade a partir do cotejo meios-fins em sede de poder administrativo, principalmente pela instituição das diretrizes, de uma linguagem específica para a política pública e a existência de atuação de diversos órgãos (j).

### **3.3 Finanças públicas e a teoria dos sistemas sociais – o sistema orçamentário brasileiro**

Falar de políticas públicas é falar, necessariamente, de orçamento público. Não existe qualquer possibilidade de execução de políticas públicas sem que previamente exista alguma das peças orçamentárias. Isso, pois não há políticas públicas sem que existam recursos financeiros (dinheiro, meio de comunicação simbolicamente generalizado) e esses necessitam constar no orçamento.

Recursos financeiros para os fins das políticas públicas somente podem ser utilizados para efetuar pagamentos, a partir da utilização de dinheiro, meio simbolicamente generalizado do sistema parcial economia, cujo código é ter/não ter (pagar/não pagar) (LUHMANN, 2017, p. 82). Sem dinheiro não há a possibilidade de o Estado efetuar pagamentos, então não haverá condições de execução de políticas públicas, pois para uma ação é necessário recursos financeiros e o orçamento estima o gasto público. Como frisa Luhmann (2017, p. 338) deve ser estimado o custo monetário das ações para todos aqueles que utilizam dinheiro (o que na sociedade global capitalista é a totalidade dos membros da sociedade). Na história antiga se utiliza o escambo como meio de troca de mercadorias, podendo a unidade de um item equivaler

a dois ou mais unidades de outro item. Tais itens eram de propriedade de determinadas pessoas que, para a adimplimento das necessidades pessoais os trocaram por outros. O dinheiro, como meio de comunicação substitui a propriedade dos bens como comunicação. Antes se era proprietário de uma gleba de terras e tal era o patrimônio do dono. Atualmente os patrimônios são de “x” milhões de reais representados pelas propriedades. Ao invés de se possui terras e bens imóveis, hoje se fala em possuir dinheiro. O rico é destacado pelo valor do patrimônio e não pela coleção de bens que faz parte desse. Isso possibilita que diversos tipos de bens (propriedade) possam ser tratados sob o mesmo aspecto (dinheiro).

As finanças públicas, com a utilização do dinheiro consegue colocar todas as políticas públicas em um patamar comum: a necessidade de numerário para as executar. Como frisado por Luhmann (2017, p. 333) “*el dinero puede vincular la diversidad de lo diverso y hacerlo sin excluir lo diverso como otro*”. Tanto educação como saúde são políticas públicas e em ambos os casos sem capital para a aplicação nos temas não há qualquer possibilidade de realizar a atuação estatal no problema político constatado. Assim como o dinheiro é escasso, as políticas públicas se tornam escassas por falta de recursos. Nem todos podem ter dinheiro ao mesmo tempo. Sempre haverá indivíduos com dinheiro indivíduos sem dinheiro, e a alocação orçamentária reflete tal possibilidade. Alguns reclames sociais terão alocação orçamentária e outros não.

A gestão dos recursos financeiros da organização ente estatal: onde e o quanto alocar deve ser decidido pela organização. Trabalhar em peças orçamentária é, então, decidir. Logo, o sistema orçamentário brasileiro, comparativamente com as regras de competência, tem a mesma finalidade: trata-se de decisões de decisões, a fim de nortear decisões futuras. Dessa forma, primeiramente, far-se-á a avaliação do funcionamento do sistema orçamentário e, em tópico posterior, a análise sistêmica do tema.

### 3.3.1 Sistema orçamentário brasileiro

O sistema orçamentário brasileiro é o ponto fulcral no desenvolvimento das atividades públicas. É ele que prevê a sistemática de gastos dos recursos públicos na execução das políticas públicas. No caso brasileiro, existe organização para que o Estado possa planejar as atividades a serem desenvolvidas para consecução de seus objetivos, formalizada, constitucionalmente, no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária

Anual (LOA), sendo o primeiro o mais amplo quanto aos gastos e às receitas e o último, o mais específico. Tais instrumentos, como dito, constam na Constituição Federal, no artigo 165, e possuem, para Amauri Peres Saad (2016, p. 63), “função mais que meramente orçamental-contábil, mas de planejamento integrado”. O sistema orçamentário é considerado por Fonte (2015, p. 54) como a pedra fundamental para que ocorram as políticas públicas.

O Plano Plurianual, na linha do que já foi referido, é a peça que possui maior abrangência no âmbito da definição das políticas públicas brasileiras, não somente pela sua duração, mas também por prever, de forma ampla, as diretrizes, os objetivos e as metas que orientam as demais peças que compõem a estrutura orçamentária do país (ALBUQUERQUE; MEDEIROS; SILVA, 2013, p. 25). Os objetivos do PPA estão incluídos dentro de uma programação de longo prazo e são mais genéricos, isto é, expressam o que a Administração Pública buscará no seu prazo de vigência (4 anos). Todas as demais peças orçamentárias (LDO e LOA) deverão ser formuladas com base no disposto no PPA. Não existirá despesa, aqui incluídas aquelas decorrentes das políticas públicas, que não possa ser enquadrada no estabelecido no PPA (DIAS; MATOS, 2012, p. 144).

Considerado que o instrumento em exame é o ponto de partida do sistema orçamentário, deve haver a execução, o monitoramento e a avaliação de seus resultados conforme sistemática que lhe assegure credibilidade, universalidade e vitalidade. A credibilidade significa aceitação social, que não deve decorrer exclusivamente do fato de se tratar de imposição legal (todas as normas orçamentárias são leis): exige-se a anuência da sociedade com seus termos. A universalidade consiste na necessidade de se elencar todas as finalidades, sendo que no PPA trata-se de seu aspecto mais abstrato, por conta da necessidade de se vislumbrar, nessa fase, as idiosincrasias de toda a Administração Pública e da sociedade brasileira. É caso, por exemplo, do objetivo da República brasileira de reduzir as desigualdades sociais e regionais, o que compele o PPA a considerar isso na formulação. Já a vitalidade, para Claudiano Manoel Albuquerque, Márcio Bastos Medeiros e Paulo Henrique da Silva (2013, p. 25), refere-se à execução propriamente dita, ao alinhamento ao programa de governo, a fim de que possa ser executado financeira e materialmente.

Conforme a Constituição Federal (artigo 165, § 1º), o PPA conterá diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública Federal de forma regionalizada, consideradas as despesas de capital (investimentos) e programas de duração continuada (a grande parte das políticas públicas). Diretrizes são linhas mestras que delinearão o Plano Plurianual. Os objetivos estarão “expressos na programação” do Plano, tendo em vista que as metas “representam, para cada um

dos objetivos, as parcelas de resultado que se pretende alcançar no período de vigência do Plano Plurianual” (ALBUQUERQUE; MEDEIROS; SILVA, 2013, p. 25), visando à correlação da LDO e da LOA nesse horizonte de longo prazo.

A formulação do PPA é como a de uma política pública, pois conterà, com agenda, propósitos, objetivos e metas. Formulando-se um paralelo entre eles, pode-se ponderar de que os objetivos (como a diminuição das desigualdades sociais e regionais) são análogos ao problema da política pública, qual seja, a situação atual que o Estado busca suprimir, ou ao menos abrandar. Com relação às metas, estas correspondem aos resultados desejados.

Na elaboração do PPA, há participação da sociedade, sendo parte da sua confecção a “realização de audiências e consultas públicas para construção coletiva da Base Estratégica” (prioridades do governo) (ALBUQUERQUE; MEDEIROS; SILVA, 2013, p. 34-35). Além disso, conforme mencionado por Albuquerque, Medeiros e Silva (2013, p. 37), de acordo com “a metodologia adotada pelos entes governamentais, a Portaria n° 42/1999 definiu os programas como instrumentos de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos”. Por conta disso, alguns autores inserem a execução de programas dentro do conceito de políticas públicas. Logo, “a constituição de um programa pressupõe a necessidade de solucionar um problema da sociedade ou do próprio Estado”. Assim, como nas políticas públicas, os programas passam por uma avaliação *ex ante*, quando são legitimados, havendo a necessidade da relação causa e efeito (ALBUQUERQUE; MEDEIROS; SILVA, 2013, p. 39).

Consequente e interligado ao PPA, tem-se a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Diz-se interligado porque a LDO deve respeitar os ditames do PPA (que é lei), compatibilizando-se com esse.

Albuquerque, Medeiros e Silva (2013, p 41) afirmam que a LDO solidifica o constante no PPA ao “antecipar um fato inevitável: a necessidade de fazer escolhas”, sendo um “balanceamento entre a estratégia traçada no início de um governo e as reais possibilidades que vão se apresentando ao longo dos anos de implementação do Plano Plurianual”. Isso ocorre pelo fato de a LDO iniciar a concretização dos objetivos constantes no PPA, como as metas e prioridades para o respectivo exercício, com o devido equilíbrio entre despesas e receitas. A LDO, conforme constitucionalmente insculpido, “compreenderá as metas e prioridades”, “orientará a elaboração da lei orçamentária anual”, dentre outros requisitos. Assim, com fulcro nas políticas macro determinadas pelo ente, é formulada, para cada exercício, a LDO, composta

de metas e prioridades objeto das decisões dos governantes. Justamente com base nas políticas de longo prazo (PPA), são determinadas as metas e prioridades para o ano subsequente (LDO). Assim, essa é uma diretriz para o planejamento anual da Administração Pública. É necessário, ainda, constar métodos de avaliação dos resultados obtidos e a demonstração do resultado do exercício anterior, comparado o desejado para o realizado, especificando eventuais discordâncias com reação à meta proposta (ALBUQUERQUE; MEDEIROS; SILVA, 2013, p. 64-67). Tendo em vista que a LDO é lei em sentido formal e que “orientará a elaboração da lei orçamentária anual”, deve ser aprovada pelas duas casas legislativas, o que a legitima pela participação dos representantes eleitos pela sociedade.

O terceiro elemento do sistema orçamentário é a Lei Orçamentária Anual, que vem a tratar, em seu âmago, da definição do orçamento, isto é, especificamente das despesas que se pretende realizar no exercício. Alceu Maurício Junior (2009, p. 91) explica a necessidade da LOA pelo fato de o PPA não possuir executoriedade “por si só quanto à realização das despesas nele previstas, sendo indispensável, para tanto, a LOA”. Desse modo, o PPA orienta a elaboração da LDO, que, por seu turno, servirá de base para a LOA. Como afirma Alceu Maurício Júnior, “o fato é que o direito positivo faz com que a LDO, ao menos no aspecto formal, torne-se uma baliza para a LOA” (MAURÍCIO JR, 2009, p. 92).

É na peça orçamentária, em suas rubricas, que serão estabelecidos os recursos para a realização das políticas públicas. Trata-se do momento mais concreto para a consecução das políticas públicas na ótica das leis orçamentárias, sendo, nas palavras de Francisco Glauber Lima Mota (2009, p. 17), “um modo de se materializar um planejamento”. Cabe ressaltar que o orçamento é meramente autorizativo e que abarca, discriminadamente, as receitas estimadas e despesas previstas. Repisa-se que, sendo o orçamento autorizativo, as despesas públicas somente poderão ser efetivadas se nele constarem. Ainda, conforme Mota (2009, p. 17), o orçamento público é um ato normativo:

[...] que estabelece um conjunto de ações a serem realizadas, durante um período de tempo determinado, estimando o montante das fontes de recursos a serem arrecadados pelos órgãos e entidades públicas e fixando o montante de recursos a serem aplicados pelos mesmos na consecução dos seus programas de trabalho, a fim de manter ou ampliar os serviços públicos, bem como realizar obras que atendam as necessidades da população.

O orçamento, ao longo dos anos, já foi fruto de diversos conceitos e finalidades, partindo de peça contábil e de instrumento formal para a transparência dos gastos do governante (sistema de controle do poder político) até se tornar ferramenta de planejamento. No passado, a peça

orçamentária servia como prestação de contas para a sociedade e para que não houvesse qualquer tributação sem que ocorresse a consequente transparência dos gastos públicos, o que poderia ocasionar surpresa nos administrados pela criação de tributos sem procedimentos. Dessa forma, o orçamento promovia a observância ao devido processo legal na realização de despesa pública e na cobrança de tributos. Hodiernamente, conforme Albuquerque, Medeiros e Silva (2013, p. 99-107), a finalidade é a promoção do planejamento para a execução das ações governamentais. Foi justamente com a aparição do Estado Democrático de Direito que a peça orçamentária assumiu características “de mecanismo pleno de gestão e controle democrático das receitas e despesas públicas” (FONTE, 2015, p. 76).

A LOA, assim como as demais peças, também é lei em seu aspecto formal, sendo, então, deliberada pelo Poder Legislativo. É justamente na discussão dessa que reside a preponderância da manifestação da sociedade por intermédio de seus representantes, no âmbito da programação das despesas e receitas do Ente, uma vez que, no iter legislativo, serão realizadas emendas indicando recursos para a base eleitoral de cada parlamentar (independentemente de ser essa uma prática correta ou não). Aqui, cabe tecer uma crítica: forma de democracia ou meramente um populismo dos parlamentares que formulam tais emendas, mister é salientar que, em muitas situações, apesar de atenderem a situações pontuais (que o Poder Público pode não vislumbrar como problema), as emendas prejudicam a eficiência das políticas públicas, pelo fato de os parlamentares não vislumbrarem o todo, mas somente a base eleitoral.

Como visto, o sistema orçamentário é primordial para o desenvolvimento da atividade estatal. À primeira vista, pode parecer complexo, burocrático, mas é um instrumento de planejamento que busca garantir aos administrados que não haverá qualquer alteração brusca de um exercício para o outro, o que faria o gestor mudar totalmente os planos. A forma como as peças são interligadas é que garante a integridade do sistema.

### 3.3.2 Sistema orçamentário brasileiro sob o aspecto sistêmico

O sistema orçamentário brasileiro pode ser avaliado a partir da Teoria dos Sistemas. Para a execução das políticas públicas, são necessários recursos financeiros, mas, principalmente para a prestação de serviços públicos, o orçamento é a maior referência, pois há a possibilidade de políticas públicas a partir da mera formulação de normativos, sem uma demanda material do Estado (execução em sentido estrito).

Essa demanda material hodiernamente, dentro do contexto do Estado de Bem-Estar Social, tem como cerne a busca de, ao menos, um mínimo existencial para todos os indivíduos da comunidade, “partindo do princípio de que esta não concede a todo indivíduo as melhores oportunidades possíveis de participação nas benesses da vida social, em vez disso exigindo, nesse ponto, medidas compensatórias” (LUHMANN, 2019, p. 153).

Essas demandas que visam à diminuição das desigualdades sociais (conforme disposto na Constituição Federal) geram irritação/perturbação para o sistema político, o que pode implicar consequências no sistema orçamentário ao se optar, na ótica da Teoria dos Sistemas, pela operação despesa pública/não despesa pública (considerado um sistema, como o proposto por Luhmann, a operação de distinção poderia ter como código justamente despesa pública/não despesa pública).

Para o sociólogo, a política pública poderia ser uma comunicação jurídica, uma vez que há uma proteção de uma garantia visando à manutenção das decisões coletivas. Houve um fato externo ao sistema jurídico (consenso) que necessita ser protegido. Dentro de uma diferenciação de lícito/ilícito (direito/não direito), houve a opção diferenciar tal decisão como lícita, construindo-se, assim, formas (normas) que possibilitem executar a operação lícito/ilícito. As formas (normas) são a disseminação das informações no âmbito do sistema jurídico, isto é, são as comunicações do sistema jurídico, o que comunica a diferenciação lícito/ilícito.<sup>15</sup>

Como o sistema orçamentário é normatizado e determinado no seio do sistema política, existe um acoplamento estrutural (que possibilita a troca de comunicações entre os sistemas e sistemas/subsistemas) entre os sistemas política e direito. O sistema política, conforme Luhmann (2016a, p. 175), faz com que as decisões sejam consensuais e o sistema direito estabiliza as expectativas que a comunidade possuirá ao apreender o conteúdo do orçamento.

As peças orçamentárias são, portanto, comunicação, uma vez que a sociedade apreenderá o seu conteúdo. 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 e, com isso, não existiria sistema orçamentário. No caso das peças orçamentárias, a informação em si é justamente o conteúdo das peças, o ato de comunicar é a publicação do normativo que sanciona as peças, publicado no

---

<sup>15</sup> Para Luhmann (2016a, p. 43), “o direito não tem nenhum poder vinculativo, consistindo apenas em comunicações e transposições de estruturas de comunicações, que são co-condutoras de tal proposta de sentido”.

Diário Oficial, e o entender é justamente o conhecimento sobre os programas lá constantes e o respeito das normas pela sociedade, bem como, o cumprimento dos referidos ditames pelo corpo de servidores estatais.

Com relação aos atores que realizam as decisões que permeiam o sistema orçamentário, tem-se a visão de organização. Leonel Severo Rocha (2013, p. 35), discorrendo sobre organizações na Teoria dos Sistemas, afirma que “as organizações são as estruturas burocráticas encarregadas de tomar decisões coletivas a partir da programação e do código dos sistemas”, sendo que, *in casu*, o sistema orçamentário teria a identidade particular tendo em vista a constante distinção em relação ao ambiente e aos demais sistemas, por intermédio das decisões das organizações. Além da Administração Pública, que encaminha o orçamento, não se pode deixar de citar os partidos políticos como organização (e seus membros), tendo em vista a participação que possuem como construtores de políticas públicas e partícipes sociais na determinação das decisões do Estado.

Sobre decisões e complexidade, deve-se destacar que a segunda será sempre a premência de uma seleção, para o presente estudo, de uma opção de gasto público a ser inclusa nas peças orçamentárias. Como já destacado, a complexidade é maior no ambiente. O ambiente, para o sistema orçamentário, são os acontecimentos sociais, as áreas de atuação que devem ser realizadas pela Administração Pública. Os assuntos inclusos nas peças orçamentárias são menores, e isso causa, justamente, a enorme diferença entre a complexidade do sistema e a do ambiente. A seleção reduz a complexidade com relação ao ambiente, mas aumenta a complexidade interna do sistema orçamentário, ao inserir um maior número de informações nesse (maior quantidade de programas, programas mais complexos, autorização de gastos públicos). Para a inclusão de temas no sistema orçamentário, deve haver uma decisão por parte da organização (Administração Pública). Esta é tomada no presente, que é a forma da distinção passado/futuro. Assim, conforme Luhmann (2010a, p. 223), “o presente é o ponto fundamental que sempre acarreta uma decisão da qual é possível arrepender-se depois, ou então, lamentar a falta de algo que, na ocasião, deveria ter sido decidido”, pois não se podem alterar as decisões do passado (peças orçamentárias anteriores) e nem no futuro podemos alterar as peças orçamentárias formuladas no presente.

A decisão dos programas é seleção, e seleção é distinção, distinção do que continuará no ambiente e do que serão parte do sistema. O que não encontra guarida na Teoria dos Sistemas é justamente a questão do tempo. O presente é o ponto cego, não existe, pois todo o presente já é passado, eis que as operações ocorrem ou morrem. No sistema orçamentário, o PPA tem

duração de quatro anos, e a LDO e a LOA de um ano, o que foge do entendimento de que operações nascem e morrem de forma tão instantânea.

No caso da formulação dos programas constantes no PPA, na LDO e na LOA, são consideradas as demandas da sociedade, provenientes da opinião pública, da demanda da sociedade (ressonância). Para o sistema política, a opinião pública substitui a observação direta por parte dos governantes (LUHMANN, 2006a, p. 85), fazendo com que as informações recebidas indiretamente formem a agenda política do governo. Um PPA atual alimentará o próximo, e também a LOA e a LDB se retroalimentarão no decorrer das respectivas vigências. Também a LDO e a LOA alimentarão o futuro PPA, demonstrando um fechamento operacional do sistema orçamentário. Já a abertura cognitiva fica com a existência dos ruídos/irritações oriundas do ambiente social.

O sistema orçamentário poderia ser dividido se considerarmos cada peça orçamentária um subsistema. Luhmann (2016b, p. 38) exemplifica a decomposição de um sistema utilizando analogia com os cômodos de uma casa, por conta de uma “teoria da diferenciação sistêmica”. Aplicada essa diferenciação sistêmica, tem-se que no PPA constam os programas, matérias mais abstratas, na LDO constam os princípios que serão utilizados para a formalização da LDO, que, por sua vez, é o ponto mais diferencial dessa peça, pois estabelece justamente onde a despesa pública ocorrerá. Existem assim critérios que diferenciam cada uma das peças orçamentárias.

O sistema orçamentário ao ser vinculado ao sistema direito, visto ser norma, tem a pretensão de estabilizar as expectativas dos administrados. Luhmann (2016b, p. 348) explica eventual gradação da expectativa, que pode ser devidamente aplicada ao PPA/LDO/LOA:

Quanto mais inequivocamente a expectativa é fixada, tanto mais incerta ela normalmente é. Posso colocar em perspectiva de maneira bastante segura que entre 5 e 7 horas da tarde estarei em casa. Quando, em contrapartida, se espera que eu entre em casa às 5:36h, essa expectativa é incerta em um grau extremamente elevado. Seu preenchimento seria muito suscetível à perturbação, ele seria por demais dependente de acasos incontroláveis. Tornar a expectativa ambígua é, por conseguinte, uma estratégia da produção de uma certeza relativa e de um asseguramento em relação a perturbações condicionadas pelo mundo circundante.

Em termos crescentes de incerteza, temos primeiro o PPA, depois a LDO e, por último, a LOA, nos termos do excerto colaciona, cuja “expectativa é incerta em um grau extremamente elevado”.

Deve-se ressaltar, por fim, conforme citado anteriormente, que a sistemática orçamentária brasileira está disposta na Constituição, que é justamente o acoplamento estrutural

entre, no mínimo, o sistema política e o sistema direito, demonstrando claramente a possibilidade de se visualizar o sistema orçamentário com base na teoria de Luhmann.

### 3.3.3 Receitas e despesas enquanto meios de comunicação simbolicamente generalizados – a sopa de letrinhas da gestão fiscal

Gestão fiscal pode ser compreendida como a administração dos recursos públicos, incluídas a receita e a despesa. Apesar de gestão fiscal ser confundida como gestão dos tributos (talvez por se utilizar a expressão “fisco” quanto se trata da administração tributária por parte dos entes), deve-se deixar claro que também inclui a administração das despesas. Isso se verifica diretamente na ementa da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF): “estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências”. A responsabilidade, no caso, é o contrário de uma gestão pródiga ou negligente, do conjunto de receitas auferidas e das despesas efetuadas.

A gestão fiscal é extremamente importante para o Estado Democrático de Direito, tendo em vista que a necessidade de recursos e a boa gestão são imperiosas em um mundo capitalista. Todos os direitos acabam por passar pela arrecadação e dispêndio da coisa pública. E isso não somente aqueles que são uma obrigação de fazer (educação, atendimento médico) e de entregar coisa certa (medicamentos ou mesmo recursos financeiros buscando a redistribuição de renda), mas também os “rights to private property, freedom of speech, immunity from police abuse, contractual liberty, free exercise of religion, and indeed of the full panoply of rights characteristic of the American tradition” (HOLMES; SUNSTEIN, 1999, p. 220).

A importância da gestão fiscal é tão grande que Jaime Rodríguez-Arana Muñoz (2012, p. 156) entende pela existência de um direito fundamental à gestão fiscal eficiente. Isso corrobora o entendimento sobre a necessidade de recursos financeiros e de uma gestão fiscal responsável. Para fins de análise da gestão fiscal, são utilizados diversos indicadores e bases de cálculo, como os diversos vieses para determinação da receita estatal.

Da leitura do art. 165, § 8º da Constituição Federal (“lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa[...]”), se poderia chegar à conclusão de que só existe “um tipo” de receita e de despesa, uma generalização dessas duas

concepções na gestão fiscal. Todavia, a realidade é muito diversa, pois temos no âmbito da gestão fiscal inúmeras receitas e despesas que têm por atributo avaliar a saúde da Administração Pública.

A LRF estabelece o conceito de Receita Corrente Líquida – RCL, utilizada para fins de cálculo do percentual de despesa de pessoal, um dos indicadores que demonstram uma “boa” situação fiscal do ente. Para a norma, a RCL é composta pelo somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, excluídas, no caso dos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição (a compensação financeira entre os regimes de previdência). A receita de contribuição dos servidores para o custeio do sistema de previdência é excluída por se tratar de uma receita intraorçamentária, ou seja, “operações entre entidades integrantes do mesmo orçamento fiscal e da seguridade social” (BRASIL, 2021, p. 205).

De forma mais didática: o Estado auferiu receita de impostos e pagará os servidores. Desse pagamento, realizado com o valor dos impostos, há o desconto do Regime Próprio de Previdência Próprio dos Servidores – RPPS, ocorrendo o repasse à entidade previdenciária. Não há como, então, contar como receita duas vezes a quantia descontada dos servidores a título previdenciário, pois estaria ocorrendo um somatório que, de fato, não ingressou nos cofres públicos, pois o órgão previdenciário é parte do ente. Isso não é válido para a participação patronal no RPPS.

Também, consoante o Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional, no caso dos Municípios, “serão também computados os valores pagos e recebidos em decorrência do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb” (BRASIL, 2021, p. 206).

Tem-se, para fins de gestão fiscal, o conceito de Receita Líquida de Impostos e Transferências – RLIT, que serve como base de cálculo para a verificação dos gastos mínimos com Manutenção e Desenvolvimento de Ensino – MDE e com Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS, conforme disposição na Constituição Federal art. 212 e art. 198, § 2º, II c/c Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, art. 7º. Para os Municípios, por exemplo, o resultado é composto pela arrecadação de impostos (incluídos os valores de imposto de renda retido na fonte); cota-parte do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, do Imposto sobre

a Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI-exportação, do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural-ITR, do Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores – IPVA, do Imposto sobre Operações Financeiras – IOF-Ouro; e das Compensações Financeiras Provenientes de Impostos e Transferências Constitucionais.<sup>16</sup>

No lado da despesa, os principais indicadores são a avaliação do percentual de despesa de pessoal, de MDE e de ASPS, já expostos. A LRF trouxe um caráter tamanho de importância para a gestão pública (não desconsiderando a antiga Lei Camata), que os entes federados necessitam, em caso de situação financeira calamitosa, realizar medidas buscando a austeridade fiscal e, em caso negativo, possuem sanções.

A seriedade não é somente com relação à administração em si, mas também com relação à transparência da gestão fiscal. Sucede que a “sopa de letrinhas” pode confundir grande parte da população, por prejudicar o entendimento de tantas sistemáticas de avaliação da gestão fiscal. Apesar da necessidade de transparência dos dados da Administração Pública, a divulgação de informações sobre superávit ou déficit orçamentário pode trazer, aos administrados, entendimentos equivocados da realidade. Citando-se caso que pode trazer confusão é o do superávit orçamentário, que não é a sobra de recursos em caixa, mas sim o resultado da diferença entre as receitas e despesas estimadas no período analisado. Sobra de recursos em caixa gera superávit financeiro e não um comparativo entre o orçado inicialmente.

O ideal (e aqui existe uma expectativa cognitiva) seria a existência de somente um conceito de receita e de despesa pública, com a finalidade de a comunicação entre a organização entes federativos ocorrer de forma que a informação não seja quiçá rechaçada pela sociedade pela não compreensão. Para tal, é necessário lembrar, mais uma vez, o que é comunicação para Niklas Luhmann. Para o autor, a comunicação é composta de ato de comunicação, informação e compreensão e, com essas características contempladas, poderá haver a aceitação ou o rechaço da comunicação por parte do interlocutor. Sem compreensão, não há comunicação e, no caso das receitas e despesas, é de difícil inteligência para a população em geral obter compreensão com base em RCL, RLIT, receita orçamentária e receita financeira. Se uma organização pública necessita ser transparente, essa transparência (que é comunicação) somente ocorrerá com a compreensão. A gestão fiscal brasileira é a prova de que Luhmann estava certo sobre a improbabilidade da comunicação.

---

<sup>16</sup> [https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO:40050](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:40050)

Mas a própria teoria dos sistemas sociais explica a utilização da “sopa de letrinhas” da gestão fiscal, considerados meios de comunicação simbolicamente generalizados. Para esclarecer a existência desses, mister é relatar que Luhmann (2006a, 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; que a informação seja recebida pelos destinatários; e 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 (DE GIORGI; LUHMANN, 1998, p. 130). A utilização dos meios torna possível a aceitação, com mais facilidade, da informação comunicada, existindo ainda a possibilidade de rejeitar “*que hacen posible que comunicaciones aparentemente improbables puedan al fin realizarse con éxito, pese a su escaso índice de probabilidad*” (NAFARRATE, 2004, p. 101). Os meios buscam trazer, da total improbabilidade da comunicação, uma tentativa de ocorrência de comunicação provável. Como exemplos de meios de comunicação simbolicamente generalizados, tem-se o poder (política), as normas/justiça (direito), o dinheiro (economia) e a fé (religião), para citar alguns sistemas parciais da sociedade.

Seria um arrojo considerar toda “sopa de letrinhas” fiscal como um meio de comunicação simbolicamente generalizado, mas, para tal, de acordo com a teoria luhmanniana (NAFARRATE, 2004, p. 105-108), haveria necessidade de algumas características, que não existem: (a) código - para a gestão fiscal, a determinação de código (o que define a operação, como direito/não direito para o direito e poder/oposição para a política) não geraria um código para a receita e um para a despesa, mas um único código ingresso/dispêndio (diferentemente de grande parte dos códigos, para a gestão pública, não se teria um código sim/não como na maioria das distinções, mas “isto/aquilo” como no código/distinção homem/mulher); (b) capacidade de formar sistemas - um médio de comunicação simbolicamente generalizado poderia gerar novos sistemas, por conta da diferenciação/especialização funcional, sendo inviável um sistema para receita e outro para despesa (mais uma vez, a gestão fiscal ficaria mais próxima da característica); (c) mecanismo simbiótico - receitas e despesas não fazem referência a questões orgânicas/corporais da vida (no máximo, fariam se fossem vinculadas receitas e

despesas públicas à vida boa); (d) reflexividade - receitas e despesas são comunicações que atuam e retornam para serem autoaplicadas nos processos comunicativos; e (e): inflação/deflação - ambos os conceitos são utilizados ora com mais intensidade, ora com menos intensidade, gerando mais ou menos confiança (inflação é quando o médio de comunicação é utilizado de forma que gera mais confiança na sociedade do que possível e deflação o contrário, em que não se explora a totalidade de confiança social).

Apesar de a necessidade de existir uma probabilidade de entendimento das expressões receitas e despesas (ambas públicas) com o objetivo de conseguir efetuar uma improvável comunicação, não se vislumbra tal possibilidade. Essa questão torna notícias como a de superávit orçamentário (receitas orçamentárias – despesas orçamentárias), como afirmado, equivocadamente compreendidas. E compreensão equivocada não pode ser considerada como comunicação, pois as premissas da aceitação ou do rechaço seriam baseadas em algo que não corresponde à realidade, tendo em vista que, de fato, não houve compressão da informação. Usando um exemplo: em 29 de julho de 2022, foi anunciado pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul (2022f) o resultado orçamentário do 3º bimestre de 2022 com um superávit de R\$ 4,6 bilhões. Averigua-se se é possível para o “homem médio” da sociedade realizar a compreensão do texto: superávit são receitas superiores às despesas públicas estimadas no orçamento público e não necessariamente resultado no mesmo impacto financeiro, mas, no caso em questão, a sociedade irá compreender (erroneamente) que o Estado teve “lucro” de R\$ 4,6 bilhões. Apesar de déficit/superávit orçamentário ser um índice de austeridade nas finanças públicas, a comunicação, quando realizada, deve conter todas as informações necessárias para a compreensão.

Apesar de não se verificar possibilidade de receitas e despesas públicas serem consideradas meios de comunicação simbolicamente generalizados e, sendo a transparência uma política pública de Estado, pois é uma competência (tarefa) de todos os entes, devem esses atuar de forma a possibilitar a correta compreensão do tema pela população. Sem isso, pela teoria luhmanniana, não há como considerar a comunicação estatal uma comunicação.

### **3.4 Administração, políticas e finanças públicas como resultado do acoplamento estrutural entre os sistemas parciais da sociedade.**

Já se apresentaram conceitos, instrumentos e elementos de políticas públicas, a construção orçamentária (como decisão) dessas, e agora se analisará como ela (a partir da organização) se relaciona com os sistemas parciais da sociedade. Em outras palavras, como a organização ente federativo apreende, a partir da irritação/perturbação, temas das estruturas/operações de outros sistemas parciais da sociedade? A resposta é: as políticas públicas são construídas a partir de acoplamentos estruturais da organização com os sistemas parciais da sociedade. Avalia-se, então, essa resposta em três blocos: os sistemas parciais da sociedade, os acoplamentos estruturais e o uso prático destes na administração, nas políticas e nas finanças públicas.

### 3.4.1 Sistemas parciais da sociedade

Para a devida compreensão do tema, é necessário recapitular alguns entendimentos. Para a teoria dos sistemas sociais, o sistema social é composto de interações, organizações e a sociedade omniabarcadora de todas as comunicações. A sociedade não se divide mais em segmentos, centro/periferia e estratos, mas sim a partir de uma diferenciação funcional. E o corolário da diferenciação funcional é a especialização funcional. Logo, cada sistema parcial da sociedade é diferente de outro e especializado em um tipo de operação. Diante de tal premissa, qualquer pesquisador se questionaria e buscaria saber: então, quais são os sistemas parciais da sociedade e quais as devidas especializações funcionais?

Não há uma resposta correta sobre quais são, se há uma lista exaustiva de sistemas parciais do sistema sociedade. Steffen Roth e Anton Schültz (2015, p. 14), discorrendo sobre o assunto, apresentam que inúmeros autores formularam listas com até 14 sistemas parciais, indicando que “*the existence of a comprehensive or exhaustive list of function systems is, on the other hand, also a much-disputed one*”. E, no mesmo texto, os autores formulam uma lista de dez sistemas parciais da sociedade que entendem existir apontando código (que determina o que estará ou não no sistema), meio, programa e função de cada um dos sistemas. Uma lista também foi confeccionada por Darío Rodríguez e Marcelo Arnold (1999, p. 167), com o sistema parcial, a função (problema), o código e qual a comunicação dominante no seio no sistema (pois o sistema sociedade é justamente todas as possibilidades de comunicação existentes), que resultou em nove sistemas parciais.

A opção por se trabalhar com os quatro autores citados acima deve-se ao fato de que Roth e Schültz não analisaram o trabalho de Rodríguez e Arnold (provavelmente por conta do âmbito geográfico dos estudos – um europeu e outro da América do Sul). Da análise dos estudos formulados pelos autores, verifica-se que o sistema parcial família (Rodríguez e Arnold) não consta na lista de Roth e Schültz e, ao contrário, esporte e meios de massa, indicados por esses, não constam na lista de Rodríguez e Arnold (o próprio Luhmann trabalha com o tema meio de massas). Para aqueles (2015, p. 15) - respeitada a diferença entre as publicações – 1999 e 2015 -, diferença é assim explicitada:

*The political system, economy, science, art, religion, law, medicine, education, and mass media occupy the central ground of undisputed function systems. The remaining ones, notably family, love, morality, culture, and sport, however, must be considered contested or peripheral candidates.*

Diante das posições acima, formula-se o seguinte quadro, baseada no consenso dos autores quanto aos sistemas parciais da sociedade existentes (com a inclusão do sistema parcial meio de massa), constando ainda o código e o meio de comunicação simbolicamente generalizado:

Quadro 2 - sistemas parciais da sociedade, código e meio.

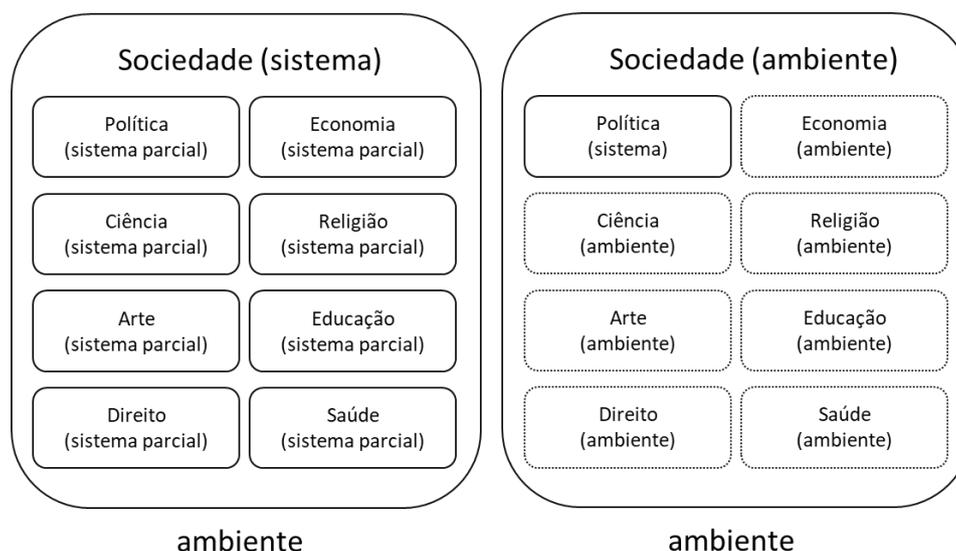
Sistema	Código	Meio
Política	governo/oposição (não governo)	poder
Economia	ter/não ter (pagamento/não pagamento)	dinheiro
Direito	direito/não direito (lícito/não lícito)	norma
Educação	empregável/não empregável (aprovação/não aprovação)	vida
Ciência	verdade/não verdade	verdade
Arte	belo-feio	estilo
Religião	Imanente/transcendente	fé
Saúde	doente/saudável	doença
Meios de em massa	Informativo/não informativo	meio

Fonte: traduzido de ROTH; SCHÜLTZ, 2015, p. 24, adaptado pelo autor.

Mister reprimir que a totalidade dos sistemas parciais não representa a sociedade, ou seja, o somatório das partes não faz parte do todo. Além de tal aspecto, o ambiente de cada um dos sistemas parciais é o restante da sociedade. Cada sistema parcial será o ambiente dos demais sistemas parciais.

Na mesma senda da representação gráfica realizada com a organização, se representa na Figura 7 os sistemas parciais supramencionados e a visão de sistema/ambiente para o sistema parcial política.

Figura 7 - Sistemas parciais na sociedade e sistema/ambiente do sistema parcial política



Fonte: o autor.

Explora-se, a partir de agora, cada um dos sistemas citados e a implicação das políticas públicas.

#### 3.4.1.1 Política

No caso do sistema político, a diferença se dá com base no meio poder/não poder - governo/oposição (ou não governo). Quem está no poder, no governo, não faz parte da oposição, lado negativo do código. O governo está no sistema e a oposição fora. O sistema político como parte da sociedade também comunica. O governo comunica, e o meio de comunicação simbolicamente generalizado do sistema é justamente o poder (eis que o governo está no poder). Destaca-se que a oposição (ambiente/entorno) também comunica, mas essa comunicação ocorre fora do sistema política, todavia, ainda no sistema social.

Por intermédio do meio poder, sabe-se quem é governo e quem é oposição. Dentro das características dos meios de comunicação simbolicamente generalizados, expostas no item anterior, com relação ao sistema política, tem-se: (a) codificação (governo/oposição), (b) a capacidade de formar sistemas (o poder forma o sistema política), (c) mecanismo simbiótico (poder e força física – violência do Estado), (d) reflexividade (somente o poder pode resolver os conflitos inerentes ao poder) e (e) inflação/deflação (uso “exagerado” ou pouco uso do meio) (NAFARRATE, 2004, p. 104-108).

A função da política, no âmbito dos sistemas sociais, é a de realizar decisões vinculadas coletivamente, estando na função não somente as decisões, mas se referindo à função quanto à capacidade de gerar essas (NAFARRATE, 2004, p. 143). Para que ocorra a vinculação, é necessário o consenso, sendo esse um problema para quem detém o poder. O problema do consenso é facilmente verificável na vivência diária, por conta de inúmeros fatos que se tornam notícias acerca da necessidade de composições políticas para a governabilidade de quem está no poder. Essas composições representam o consenso necessário para que ocorra a vinculação coletiva (o entendimento sobre o mérito da decisão). Como afirma Jean Lapierre (2003, p. 81), *“hacer política, tanto para el simple ciudadano gobernado como para los gobernantes, legisladores, jueces o detentores de algún poder, es el elegir, entre las posibilidades, la que parece más deseable”*, ou seja, fazer política é decidir.

A decisão realizada no seio do sistema política deve, para Luhmann (2006b, p. 586/597), vincular não somente àquelas aos quais a decisão foi realizada, mas também ao emissor da própria comunicação, devendo haver regulamentação dos procedimentos: a aplicação da política à política. Dentro da autopoiese da política, haverá sempre decisões vinculadas coletivamente de decisões vinculadas coletivamente, o que formarão a estrutura do sistema política.

Aqui há de se fazer uma observação. Explicou-se detalhadamente a operação das organizações, que é a emissão de decisões e, agora, ao se apresentar o código no qual será realizada a operação da política, esse se trata de “decisões”. À primeira vista, a diferenciação entre política e organização é de que a primeira trata-se de decisões vinculadas coletivamente e a segunda de decisões *lato sensu*. Ocorre que há uma “qualificadora” para as decisões do sistema política: o consenso.

A aprovação de uma norma em um parlamento político, conforme Luhmann (2016a, p. 582), “pode ser registrada como êxito político”, sendo que, no caso, resultaram “amplos esforços para se chegar a um sólido consenso”. Dessa forma, a decisão política envolve a existência de um pretenso consenso para a decisão coletivamente vinculante, em detrimento da decisão a partir dos programas da organização. O consenso estaria, principalmente, no seio dos procedimentos, o que torna a possibilidade de dissenso suportável (NEVES, 2006, p. 144).

Logo, a diferença entre decisões de organizações e do sistema política estaria no consenso procedimental. Então, surge a questão: e decisões de organizações políticas? Decisões de organizações políticas, para serem decisões aderentes ao sistema política, devem se pautar

pelo consenso, por se tratar de decisões coletivas. Isso, pois a comunicação em si sempre poderá ser aceita ou rejeitada, o que impossibilitaria o consenso, mas se respeitaria a comunicação mesmo não a aceitando (expectativa normativa) com a concordância quanto ao consenso.

No âmbito das políticas públicas, há sempre uma decisão política de uma organização política (ente federativo – Estado). Nas políticas, deve se considerar a existência de comunicação de decisões vinculadas coletivamente emanadas de uma organização, na qual se pode não concordar com a comunicação (decisão), mas a aceita tendo em vista um procedimento estabelecido, no caso, pelo consenso, no âmbito do sistema Direito.

#### 3.4.1.2 Economia

O sistema economia é determinado pelo código ter/não ter (pagar/não pagar), cujo meio simbolicamente generalizado é o dinheiro (LUHMANN, 2017, p. 82). Todos os seres humanos participam, de certo modo, do sistema parcial economia, independentemente da quantidade de recursos financeiros disponíveis. Todos necessitam utilizar dinheiro na vida em sociedade. E, se se considerar o capitalismo, toda a sociedade atualmente gira em torno do dinheiro.

Antigamente a estratificação de classes era pela profissão das pessoas e, atualmente, a sociedade é estratificada tendo em vista a quantidade de recursos financeiros disponíveis. Luhmann (2018, p. 91) considera isso como uma consequência da “multiplicidade de desigualdades”. Se todos os seres humanos fossem iguais, não haveria a necessidade de divisões e estratificações. Esse aspecto é bem detalhado no caput do art. 5º da Constituição Federal brasileira, quando esta cita a igualdade sem distinção de qualquer natureza, e no art. 3º IV, quando cita “sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”. Discriminação envolve uma estratificação social, uma divisão da sociedade de acordo com alguma característica. No caso do sistema economia, em classes sociais de acordo com as posses.

A autopoiese do sistema funcional economia ocorre na reprodução da operação de pagamento através de pagamentos (DE GIORGI; LUHMANN, 1998, p. 189). No mundo capitalista de hoje, tudo tem um valor, tudo é fruto de mensuração pecuniária e objeto de transações. Os empregados são pagos pela atividade laboral, que, por sua vez, pagam pela aquisição de produtos, muitas vezes da própria empresa em que laboram. Utilizando as críticas

de que o capital hoje não é relativo aos bens (materiais), mas à atividade especulativa de investidores, a autopoiese consubstancia-se na circulação/transferência de dinheiro na sociedade.

Como um sistema, a redução da complexidade também gera um aumento desta. O problema da economia é a escassez: não há bens (dinheiro) para todos no mundo e, com o aumento populacional, a tendência é realmente haver cada vez mais escassez. A função da economia, para Luhmann (2017, p. 141), é a busca de *“mecanismo social que vincule una provisión futura estable com distribución actual. Esta es la función de la economía”*.

Sendo os bens limitados, não estarão disponíveis a toda sociedade, com alguns indivíduos não os possuindo. Nesse aspecto, reside a questão da escassez: falta de bens para todos. Se se considerar a necessidade de atuação estatal, a finitude e as gerações de direitos fundamentais, em que não há troca dos direitos de uma geração pela da próxima, mas sim os novos direitos são agregados ao rol dos já existentes, vislumbra-se claramente que a escassez tende a piorar. A redução da escassez de alter, por intermédio da aquisição de bens, ocasiona o aumento da escassez de ego (CORSI; ESPOSITO; BARALDI, 1996, p. 69), o que se torna uma complicada equação a se resolver. Antes que se possa batalhar pela igualitária distribuição social dos bens, cabe a ressalva feita por Luhmann (2018, p. 101) sobre a propriedade ser distribuída de forma desigual e de ser somente possível desta maneira, com a lei (sistema direito) estabilizando a desigualdade (haveria aqui uma expectativa normativa pela desigualdade?).

Luhmann sempre considerou a sociedade como uma sociedade global e, sendo a economia um sistema parcial também seria global (*“sociedade é uma sociedade global”* (LUHMANN, 1982, p. 73)). Antigamente a circulação de recursos não possuía a agilidade de hoje (um cheque, por exemplo, mesmo dentro do Brasil poderia demorar uma semana para ser compensado). Hodiernamente, a transferência de recursos, os pagamentos são realizados de forma instantânea, como uma operação luhmanniana, como a mera bifurcação do tempo em passado e futuro, com o presente como um ponto cego. O uso de criptomoedas possibilita que se transfira dinheiro (realizem-se pagamentos) sem que se possa vislumbrar o presente (transferem-se recursos – a outra parte recebe os recursos), pois, quando há a transferência, já há o recebimento.

As políticas públicas, com relação ao sistema economia, para a realização da função dessa (distribuição atual em face da escassez), podem ser visualizadas nas funções da despesa

pública, conforme Ricardo Lobo Torres (2011, p. 9), quando “pela vertente da despesa a atividade financeira se desloca para a redistribuição de rendas, através do financiamento e entrega de prestações de serviços públicos ou de bens públicos, e para a promoção do desenvolvimento econômico, pelas subvenções e subsídios”. Cabe ao Estado, promotor das políticas públicas, diminuir a desigualdade social (econômica, considerado o mundo capitalista) a partir da possibilidade de justa distribuição de recursos (dinheiro, propriedades).

Outro impacto do sistema economia nas políticas públicas é o código ter/não ter (pagar/não pagar). Com o recebimento de impostos, a organização Estado “tem” recursos para executar as políticas públicas e, ao efetuar despesas públicas (pagamento), passa de um lado da forma (o ter) - *crossing* da forma (SPENCER-BROWN, 1979, p. 1) – para o outro lado (não ter).<sup>17</sup>

#### 3.4.1.3 Direito

O sistema parcial Direito já foi imensamente comentado quando se apresentou a teoria de Luhmann e nos aspectos constituintes das organizações entes federativos, motivo pelo qual será apresentado um breve relato do sistema.

O Direito é comunicação jurídica, por intermédio de normas jurídicas. O código do direito é direito/não direito (lícito/não lícito). Esse código não diz respeito aos atos serem legais ou ilegais do ponto de vista das normas, mas sim que a comunicação realizada se encontra do lado de dentro da forma (sistema Direito) ou que a comunicação está no *unmarked state* do código. Dessa forma, no sistema Direito, somente se encontram comunicações jurídicas.

A função do sistema direito é “estabilização de expectativas normativas pela regulação de suas generalizações temporais, objetivas e sociais” (2016a, p. 175). Isso faz com que alter saiba o que esperar do comportando de ego e vice-versa, o que diminui a possibilidade de frustração das expectativas na comunicação (e também solução de conflitos).

Sobre solução de conflitos, cabe ressaltar que o Direito soluciona conflitos existentes, mas também gera conflitos. Cabe destacar ainda que a doutrina de Gunther Teubner (2016, p. 155) de que o sistema Direito “não apenas resolve conflitos e com isso retorna a uma posição

---

<sup>17</sup> Conforme Luhmann (2017, p. 126) “La economía, por ejemplo, paga impuestos y con ello hace posible la política”.

de repouso, mas fica nítido que ele gera novos conflitos por meio de suas próprias regulações - conflitos que, por sua vez, exigem novas regulamentações subsequentes”. Essa visão pode ser vista sob a ótica da complexidade. O sistema, a partir de suas operações, reduz a complexidade do ambiente e aumenta a do sistema e a complexidade, sendo necessária nova operação para uma nova redução de complexidade. Exemplo do Direito privado: antes do Código de Defesa do Consumidor, existiam conflitos entre fornecedores e consumidores, até que aquele foi sancionado e entrou em vigor (ocorreu uma operação no sistema em que, a partir daquele momento, os fatos estavam no sistema Direito, se tornaram o *marked state* da operação direito/não direito). A da norma e baseada nela, novos conflitos foram gerados, necessitando novas comunicações jurídicas para os dirimir, como as decisões judiciais – Luhmann (2016, p. 429) entende que os tribunais são o centro do sistema Direito.

A estabilização das expectativas normativas é perfeitamente verificada, como já citado, no âmbito do direito administrativo. O princípio da legalidade no âmbito da Administração Pública requer que esta somente haja de acordo com as normas. Diferentemente do âmbito privado de que o que não é proibido, é permitido, para a Administração, somente é permitido agir nos limites do arcabouço normativo. Assim, todo e qualquer administrado, desde o momento em que inicia uma interação com a Administração Pública, já saberá qual é o comportamento que essa deverá ter. Escrevendo de outra forma, a administração, ao iniciar a interação com o Estado, já tem as suas expectativas formadas, pois o comportamento da Administração Pública está regulamentado.

O impacto do sistema Direito nas políticas públicas também já foi comentado, como existência de regulamentações (instrumentos de políticas públicas), além da necessidade, exposta supra, de atuação conforme o sistema.

#### 3.4.1.4 Educação, ciência, arte, religião, saúde e meios de massa

Com relação ao código da educação, para Roth e Schultz (2015, p. 27), preliminarmente, cabe destacar que envolve tanto a formação educacional quanto a profissional dos seres humanos. Já Rodríguez e Arnold (1999, p. 167) consideram o código como aprovação/reprovação. Os mesmos autores (1999, p. 179) entendem que a função da educação é “la selección social y la organización de las carreras personales, distribuyendo los conocimientos, oportunidades y status que posibilitan la inserción de los individuos en el

sistema societal y en sus ambientes sistêmicos internos”. A função exposta por esses dois autores explica o motivo pelo qual Roth e Schültz entendem o código como empregável/não empregável.

Se a educação tem como função a estruturação de carreiras pessoais a partir da aprendizagem com a finalidade de inclusão dos indivíduos no sistema social, isso somente se dará a partir da empregabilidade. Se uma pessoa tem o intuito de organizar sua carreira, essa somente poderá ser uma carreira profissional, e a inclusão se dá, basicamente, por intermédio das organizações (contratação do empregado pelas empresas). Luhmann (2006b, p. 623) afirma que a tarefa específica da educação é a formação. A partir do entendimento de que educação é formação, Rodríguez e Arnold (1999, p. 179) afirmam que o sistema parcial educação pode ser diferenciado internamente nos diferentes tipos de educação (escolar, universitária, profissional, capacitações etc.). Sobre o meio de comunicação da educação, Luhmann (2006b, p. 319) afirma que não existira um meio específico para o sistema,<sup>18</sup> mas intérpretes do autor compreendem que o meio de comunicação simbolicamente generalizado da educação é a avaliação (RODRÍGUEZ; ARROLD, 1999, p. 167) e a vida (ROTH; SCHÜLTZ, 2015, p. 27). Explica-se a interpretação dos autores. Em todo e qualquer curso, sempre há a busca pela aprovação. O sucesso de uma educação é realizado por intermédio das notas. Uma nota 10 indicaria maior sucesso do que uma nota 8, sendo que uma nota 5 poderia representar reprovação. O prosseguimento na educação depende, então, da nota que o aluno obter na avaliação, logo o que sempre será discutido no seio dos educandários, por alunos e mestre, é a nota. De outro lado, a inserção do meio de comunicação vida envolve a visão de carreira. Todos os seres humanos buscam realizar uma carreira, sendo que a educação é primordial para a vivência desses em sociedade (a partir da formação de carreira) e não somente na infância/adolescência.

Com relação às políticas públicas, tem-se o fornecimento de educação formal para os administrados em todos os níveis (fundamental, médio, superior), além de cursos de capacitação (como o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec). Além de tais aspectos, refere-se à análise feita com relação aos instrumentos de políticas públicas, constantes no item 3.1.2.

A respeito da ciência, o meio de comunicação simbolicamente generalizado dessa é a verdade (LUHMANN, 1996a, p. 196). Toda comunicação da ciência é uma comunicação

---

<sup>18</sup> Em publicação post-mortem (Das Erziehungssystem der Gesellschaft) o autor afirma que o meio de comunicação é a vida.

científica, é conhecimento, uma comunicação “verdadeira”. O conhecimento, obviamente, é conhecimento verdadeiro. Como é um sistema autopoietico, pode-se dizer que o sistema ciência é o conhecimento em busca do conhecimento, sendo que esse conhecimento apreendido deve ser sempre um “novo conhecimento” (LUHMANN, 1996a, p. 215). Conhecimento/verdade sempre será uma expectativa cognitiva, em que alter, diante da frustração da sua expectativa, deve reelaborá-la, adaptando-a à realidade social, não havendo espaço para expectativas normativas.<sup>19</sup> Quanto ao objeto do presente, sem conhecimento não há políticas públicas, pois não há como haver decisão sem que se tenha informação (como conhecimento).

A arte, para Luhmann (2006b, p. 274/275), tem como função a representação do mundo no mundo. É uma forma de expressão de como o mundo é na visão do artista, ou como deveria ser. O entendimento de ser o mundo no mundo é a forma autopoietica de expressão da realidade. Essa realidade pode ser a realidade real ou fictícia (senão deveríamos excluir obras de ficção do sistema). A arte, como expressão do mundo no mundo é a clara visão do observador de segundo grau (segunda ordem), pois é o observador (artista) observando como o observador realiza a vivência mundana (mesmo que em uma obra de ficção). As formas de expressão de arte são tão diversas que Luhmann (2006b, p. 275) indica a existência de diversas formas de expressão, como música, pintura, canto, dança, escultura, dentre outras. Sendo essas representações do mundo, diferenciadas funcionalmente na forma em que são executadas, pode-se considerá-las como sistemas parciais dentro do sistema parcial arte. Assim como a religião, o impacto nas políticas públicas é pela garantia do acesso à arte, mas também com fomento/patrocínio e manutenção de espaços culturais.

O código da religião é imanente/transcendente e, conforme Luhmann (2007, p. 69), *“puede entonces decirse que una comunicación es religiosa siempre que considere lo inmanente bajo el punto de vista de la trascendencia”*. Imanência é ligada à realidade, às experiências vividas pelo indivíduo na realidade, sendo a transcendência algo magnífico, perfeito (Deus). Roth e Schültz (2015, p. 24) entendem a fé como meio de comunicação, mas Corsi, Esposito e Baraldi (1996, p. 140/141) têm um posicionamento contrário, de que a religião não possui meio de comunicação simbolicamente generalizado com a fé, somente possuindo algumas características. O Estado brasileiro é laico, com o que poderia se considerar que não há qualquer vínculo com as políticas públicas. Todavia o art. 5º da Constituição Federal garante

---

<sup>19</sup> Deve-se fazer a ressalva que a regra é a ausência de expectativas normativas, pois a complexidade do mundo é tamanha que ainda existem pessoas que acreditam que a terra é plana.

a não discriminação com base na religião e, para tal, deverão existir políticas públicas que garantam proteção para qualquer religião.

A função do sistema parcial saúde se verifica no próprio código doente/saudável exposto por Luhmann (2016b, p. 500), que é justamente o *crossing* do doente para o saudável. Aqui se pode perguntar qual o lado interno da forma, se é o doente ou o saudável, pois o objetivo da medicina é justamente deixar as pessoas saudáveis. O código da medicina é justamente doente/saudável, pois a medicina somente atua quando o ser humano está doente, ou seja, as operações no sistema medicina ocorrem para curar. Antes de eventual questionamento sobre a medicina de forma preventiva, esta atua na cura prévia: “cura antes que se fique doente”. A função do sistema como tratamento de doenças é o que possibilita a medicina preventiva. Sobre políticas públicas esse, em conjunto com a educação, é um dos mais importantes tópicos e um dos principais serviços públicos prestados à população, com basicamente todos os instrumentos de políticas públicas sendo utilizados.

Com o código informação/não informação, os meios de massa conseguem explorar profundamente um tema, o qual se está comunicando. Nos meios de massa, de acordo com Luhmann (2005a, p. 24-25), requer-se sempre a substituição de notícias (informações) antigas por notícias novas. Conforme o autor (2005a, p. 158), o sistema tem como função “orquestrar a auto-observação do sistema social”. Os meios de massa, por essa razão, geram informações sobre a sociedade, na sociedade (pois que são sistemas parciais). Como resolução de um problema social, as políticas públicas dependem do meio de massa para obter informação sempre recente sobre a status dos indivíduos na sociedade. Dados antigos não servem para uma política pública nova, pois o problema a ser solucionado deve ser atual.

#### 3.4.2 Acoplamentos estruturais

Nos tópicos anteriores, verificou-se que as organizações são parte do sistema social, em conjunto com interações, organizações e o sistema sociedade. Esses, tendo em vista a complexidade existente no ambiente, contém, internamente, no sistema, sistemas parciais funcionalmente especializados. Tanto os sistemas parciais como organizações e interações, para lidarem com o aumento da complexidade, podem se utilizar da estrutura de outros sistemas parciais para a realização de suas operações, por intermédio de um acoplamento estrutural. Acoplamentos estruturais correspondem a relações entre sistemas, em que um sistema confia

na estrutura do outro (LUHMANN, 2016a, p. 590/591), utilizando essa estrutura como irritação, possibilitando a realização de operações e a evolução do sistema (LUHMANN, 1996a, p. 34/36). Ressalta-se que as informações constantes no ambiente (*locus* dos outros sistemas se encontram) não determinam as estruturas do sistema que as utilizam (LUHMANN, 2010c, p. 274). Uma operação da economia não irá estruturar a base do sistema política, somente irá fornecer irritação para que a própria política determine as estruturas. Isso, pois somente as operações podem determinar as estruturas do sistema, e o acoplamento estrutural apenas pode estimular as operações internas do sistema, mas nunca os determinar (LUHMANN, 2004, p. 357), eis que “ocorre um compartilhamento de valores mútuos ou complementares” (VIANA, 2015, p. 159) e não a transferência da estrutura de um sistema para determinar a de outro.

Voltando ao exemplo acima, a estrutura do sistema economia, por exemplo, não pode especificar o sistema política, mas esse último pode selecionar o que pode ser utilizado do primeiro para a realização de suas operações. Uma política tributária, por exemplo, é uma decisão do governo (se se considerar a competência para tributar, uma decisão sobre decisão) em que existe um acoplamento estrutural entre economia e política, quando se utiliza a noção de patrimônio, de consumo, de transferência de recursos. O acoplamento estrutural pode ser visto pelo âmbito da dupla contingência:

Eles permanecem separados, não se fundem, não se entendem melhor do que antes; eles concentram-se naquilo que podem observar no outro como sistema-em-um-ambiente, como input e output, e em suas próprias perspectivas de observador aprendem respectivamente de modo autorreferencial (LUHMANN, 2016a, p. 133).

Por exemplo, para os gastos governamentais, a administração se utiliza da mensuração do valor dos bens determinada pelo sistema econômico, confiando nesse. São observações do tipo *black box*, eis que nenhum sistema consegue explicar o que ocorre em outro sistema (a política não consegue explicar o Direito/não Direito e o Direito não consegue explicar o governo/oposição), só sabe como se relacionar com o outro sistema, sem o conhecer. É a confiança nas estruturas do outro sistema para o desenvolvimento da atividade de diferenciação funcional.

O acoplamento estrutural ocorre, pois, as estruturas devem “se afirmar em um meio que o próprio sistema não pode perscrutar totalmente” (LUHMANN, 2010a, p. 128/129). O sistema não vive isolado, sem a presença de um ambiente (que podem ser os outros sistemas parciais), então, não há como mencionar a existência de um sistema sem um respectivo ambiente. Voltando à teoria de George Spencer-Brown, haverá sempre um lado da forma marcado

(*marked state*) e um lado externo da forma (*unmarked state*), e o sistema como *re-entry* da forma na forma não deixaria de, obrigatoriamente, ter esses dois lados.

Com relação ao tempo, esse é único para todos os sistemas. Tudo o que ocorre, ocorre no tempo presente, tem toda a sociedade. E isso tem implicações para o acoplamento estrutural. Conforme Luhmann (2006b, p. 617), uma das explicações é:

*También aquí acoplamiento estructural quiere decir: transformación de relaciones análogas (simultáneas, continuas) en digitales, que pueden tratarse de acuerdo al esquema o-esto/o-lo-otro, además de intensificación de determinadas vías de irritación recíproca con una alta indiferencia frente al resto del entorno.*

Assim, a partir do momento presente, transformam-se relações ocorridas simultaneamente em sim/não, definindo o que da alta complexidade possível de irritação so sistema (autoirritação) poder ser utilizado para esse construir suas estruturas e o que o sistema ficará indiferente. Por intermédio do acoplamento estrutural, um sistema exclui todos os dados constantes no ambiente (estruturas de outros sistemas) que poderiam (re)especificar a própria estrutura. Essa utilização da irritação para utilizar-se de acoplamento estrutural é tão importante que Luhmann (2004, p. 358) afirma que essa

*No determina lo que sucede en el sistema pero debe estar presupuesto, ya que de otra manera la autopoiesis se detendría y el sistema dejaría de existir. En este sentido, todos los sistemas están adaptados a su entorno (o no existirían), pero hacia el interior del radio de acción que así se les confiere tienen todas las posibilidades de comportarse de un modo no adaptado.*

Luhmann (2004, p. 358) explica que não há qualquer incompatibilidade entre autopoiese e acoplamentos estruturais, sendo que os primeiros confirmam a complexidade do ambiente. Reforçando, o acoplamento de um sistema no outro não faz com que a estrutura do primeiro seja delineada pela do segundo. A perturbação ao ambiente é que faz com que o próprio sistema, a partir das próprias operações, estruture-se (evolua a partir da variação, seleção e estabilização). Os acoplamentos, dessa forma, somente reforçam a autopoiese do sistema. Como exemplo, no acoplamento estrutural entre política e economia, a política confia nas estruturas do sistema economia para desenvolver as operações internas e, com isso, construir as próprias estruturas, mas, em nenhum momento, as estruturas da economia atuam externamente formando as estruturas da política.

Importante recordar que o ambiente não irrita, perturba o sistema, mas sim o sistema deixa-se ficar irritado (seleção) e, com isso, o sistema evolui. Mas, para tal, a irritação deve superar a tolerância do sistema. Não é qualquer irritação que fará com que o sistema decida

evoluir. Por esse motivo, Luhmann (2016a, p. 325) apresenta evolução como “um modo de mudanças estruturais inteiramente compatíveis com convulsões bruscas”.

### 3.4.3 Acoplamentos estruturais na administração, finanças e políticas públicas

Constatado que os sistemas podem se interrelacionar, utilizando as estruturas dos outros sistemas (ambiente) para o desenvolvimento das próprias operações e estruturas, deve-se avaliar esses sob a ótica das políticas públicas. Dessa forma, será feita a análise dos que se entendem mais impactantes nas políticas públicas e, ao fim, breves comentários sobre esses com a organização.

#### 3.4.3.1 Política e direito, Política e economia e Direito e economia

O acoplamento estrutural entre direito e política já foi visto quando se tratou da Constituição, que justamente regulamenta esse acoplamento. Dessa forma, todo e qualquer acoplamento entre esses dois sistemas parciais da sociedade deve estar conforme os ditames constitucionais. As decisões vinculadas coletivamente são devidamente normativas no seio do sistema jurídico. A política fica vinculada pelas regras impostas pelo Direito que, por sua vez, é utilizado pela política para estabilizar expectativas normativas políticas. A positivação do Direito, conforme Luhmann (2004, p. 620), está relacionada com a democratização da política. Regras democráticas para o atuar político constam do Direito positivo que foi gerado a partir do “consenso” política.

Dentro do sistema político, a comunicação existe para que a informação sobre o que se formou um consenso vinculante à sociedade seja repassada para os membros do sistema social. Assim, as decisões vinculantes partem do sistema político para a sociedade por intermédio da comunicação. Tem-se, dessa forma, uma decisão política, que é toda a comunicação cujo objetivo é organizar as possibilidades de consenso dessas decisões vinculantes (NAFARRATE, 2004, p. 264). O sistema político é interno ao sistema social, servindo, como dito, para a determinação do consenso de decisões que vinculem coletivamente os membros do sistema social (sociedade). Ocorre que também é necessário que seja garantida a manutenção dessas

decisões, que haja uma forma de que não seja deturpada ou desconsiderada a construção política ocorrida.

Para Luhmann (2016a, p. 47), cabe ao direito operar “na forma da comunicação mediante a proteção de limites erigidos pela sociedade”, devendo “marcar tudo o que tem de ser tratado como comunicação jurídica no sistema”. Os “limites erigidos” pela sociedade são justamente o consenso sobre as decisões vinculantes, posto que essas determinam limites (comportamentos positivos ou negativos).

A forma de atuação do acoplamento estrutural foi assim explicada por Luhmann (1996b, p. 111):

*La politica, se mira al successo della sua azione, non può rinunciare all'armamentario del diritto che deve funzionare giuridicamente e dai cui binari non e consentilo deragliare. Il diritto, mediante una legislazione influenzabile politicamente, si adegua alle continue pressioni esercitate dalla politica e conquista con ciò la possibilità di rinviare all'iter politico molti impulsi alla sua modificazione*

A política pública é uma comunicação jurídica pelo fato de haver uma proteção, uma garantia da manutenção das decisões coletivas. Houve um fato externo ao sistema jurídico (consenso) que necessitou ser protegido. Dentro de uma diferenciação de lícito/ilícito, houve a opção diferenciar tal decisão como lícita, fazendo-a com base no acoplamento estrutural Constituição, construindo-se, assim, formas (normas) que possibilitem executar a operação lícito/ilícito.

Para Bitencourt e Reck (2021, p. 31), “as políticas públicas são formadas por uma rede de decisões políticas e jurídicas ao mesmo tempo”, sendo um dos principais instrumentos de políticas públicas a existência de regulamentações, justamente a positivação de entendimentos políticos que vincularão a sociedade coletivamente.

Considerada a existência de um Estado de bem-estar social, ocorre um acoplamento estrutural entre a política e o sistema funcional economia. Com a realização de prestações positivas por parte do Estado buscando uma igualdade material (compensação), há cada vez mais relações entre a política e a economia, a ponto de Luhmann (1993, p. 33) considerar a diferenciação funcional entre os dois sistemas em perigo. As prestações positivas do Estado de bem-estar social envolvem cada vez mais gastos públicos e as decisões vinculadas coletivamente possuem, de tal maneira, maior impacto no sistema econômico (como na questão de regulação), ainda mais se ponderadas as alegações de Stephen Holmes e Cass R. Sunstein (1999, p. 220) de que, não somente os direitos positivos representam custos aos Estados, mas também os direitos negativos. Sendo o cerne dos direitos prestacionais o dispêndio público para

adimplir o constante nas constituições, então, mesmo os direitos de liberdade e propriedade também comportariam prestações positivas (gasto público) (AMARAL, 2001, p. 131). Isso demonstra que as decisões políticas cada vez mais são econômicas. A prestação realizada pelo Estado de bem-estar social resulta, então, em “pagamentos definidos por uma decisão coletivamente vinculantes” (BACHUR, 2013, p. 115).

Como tudo envolverá gasto público, as decisões políticas são sempre baseadas na existência de orçamento. A maior prova de tal aspecto é o sistema orçamentário brasileiro, sendo um grande acoplamento estrutural entre política e economia (e também Direito).

O sistema orçamentário brasileiro é o ponto fulcral no desenvolvimento das atividades públicas. É ele que prevê a sistemática de gastos (pagamento) dos recursos públicos na execução das políticas públicas. No caso brasileiro, existe sistematização para que o Estado possa planejar as atividades a serem desenvolvidas para consecução de seus objetivos, formalizada, constitucionalmente, pelo Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA), sendo o primeiro o mais amplo quanto aos gastos e às receitas e o último, o mais específico. Tais instrumentos, já tratados anteriormente, constam na Constituição Federal, no artigo 165, com expectativas estabilizadas pelo sistema Direito para subsidiar as decisões vinculadas coletivamente, pois cada uma dessas peças é lei, devidamente deliberada pelo Poder Legislativo.

Mais um aspecto entre o acoplamento estrutural economia e política é a dissociação entre a previsão orçamentária e a efetiva execução. O orçamento é peça que prevê receitas e autoriza despesas. E previsão de receitas, dentre quais os tributos, pois se deve mencionar que o próprio pagamento de tributos é um acoplamento (LUHMANN, 2016b, p. 523), compõe a seara da função econômica (ter). De outro lado, a autorização de despesas constantes no orçamento é uma decisão vinculada coletivamente. Todavia, se o “ter” não se concretizar, não há como a decisão da peça orçamentária ser executada. Isso demonstra que a política depende, na sua quase totalidade (considerado o Estado de bem-estar social), da distinção ter/não ter. O lado positivo do código possibilita a execução do orçamento, o lado negativo não, mesmo que a “despesa” esteja autorizada (entre aspas, eis que a peça somente autoriza).

Sob o aspecto da teoria dos sistemas funcionais, a complexidade está justamente nas necessidades sociais, maiores do que o sistema político pode processar. A seleção reduz a complexidade com relação ao ambiente, mas aumenta a complexidade interna do sistema orçamentário, ao inserir um maior número de informações nesse. Como as peças são normas, e

o sistema Direito rege-se como um programa condicional (se/então), tem-se duas conclusões: a própria questão orçamentária com relação ao acoplamento está configurada (se há o “ter”, então pode ser realizada), e, se constante no sistema orçamentário, deve ser cumprida.

Outra visão de acoplamento política e economia é a preponderância de discursos econômicos em campanhas eleitorais (a busca pelo *crossing* do código de “oposição” para “governo” ou manutenção do *status* de “governo”), cuja importância é exposta na frase atribuída a James Carville para o então candidato Bill Clinton: “É a economia, estúpido”.

Toda política pública requer pagamentos que, por sua vez, pressupõem receitas. Impostos são uma decisão política de cobrança de recursos financeiros para sustentar a organização política Estado. Do lado do “não ter”, há todo o dispêndio público nas políticas públicas. Além disso, o fomento econômico a partir de subsídios ou renúncia da arrecadação de tributos também são políticas públicas nas quais, claramente, se vislumbra o acoplamento. Por fim, destaca-se a presença do Estado em atividades econômicas de mercado e a regulamentação do próprio mercado.

O acoplamento estrutural do Direito e da economia é realizado por meio da propriedade e do contrato. A propriedade é oponível *erga omnes* por disposição legal – o Direito protege a propriedade. A propriedade é transferível com a modernização da economia por intermédio do uso do dinheiro (uma aquisição evolutiva do sistema economia que passa da propriedade para o dinheiro). O contrato é normatizado e protegido pelo ordenamento jurídico no qual se transfere o dinheiro de um indivíduo para outro. Uma prestação corresponde à contraprestação pecuniária. Um pagamento é o equivalente, em dinheiro, a determinado bem ou serviço. Na antiguidade, não havia esse meio de comunicação simbolicamente generalizado, então as pessoas realizam escambos de mercadorias, situações complexas nas quais havia a necessidade de se valorar ambos os produtos e correlacionar os preços entre si. Atualmente basta convertê-los em quantidade de moedas para a circulação desses produtos ocorrer.

Tal acoplamento para os fins das políticas públicas é visto na necessidade de indenização ao proprietário quando uma decisão estatal desapropriar um bem.

#### 3.4.3.2 Política e ciência e Política, educação e saúde

Luhmann (2006b, p. 622) trata o acoplamento estrutural entre política e ciência por intermédio da busca por novos participantes do sistema política que possuam conhecimento científico. O acoplamento não é a busca por uma tecnocracia, mas sim de indivíduos com conhecimento científico que possam auxiliar nas comunicações políticas. Uma decisão (vinculante coletivamente) sobre a obrigatoriedade do uso de máscaras somente poderá ser realizada com o auxílio de pesquisadores da área. Por exemplo, a Câmara dos Deputados possui 25 comissões permanentes nas quais os processos legislativos tramitam e tais órgãos deveriam (em tese!) contar com representantes eleitos do povo com experiência/conhecimento na área. A ciência deve subsidiar o Estado na realização das políticas públicas a partir do conhecimento sobre a matéria a ser objeto de decisão.

Já o acoplamento entre política e educação, para as políticas públicas, envolve a prestação de serviços públicos de educação, em todos os níveis e mesmo na regulamentação do ensino. No caso da saúde, são válidos os mesmos instrumentos da educação.

#### 3.4.3.3 Organizações e sistemas parciais

Relacionados os sistemas parciais, para a consecução do objetivo do estudo, citando alguns acoplamentos estruturais dentre os sistemas e as organizações, destaca-se que podem existir acoplamentos de dois ou mais sistemas.

A relação entre organização e economia dá-se amplamente no caixa das empresas, pelo instituto da propriedade (ter/não ter para pagar/não pagar) e pelos contratos. O sistema economia fornece condições para que as organizações possam, por exemplo, atuar em determinado mercado. O conceito de monopólio é justamente o “domínio do sistema economia” (aqui no sentido de realizar as operações de pagamento – compra e venda) de determinado nicho de mercado por uma única organização.

No acoplamento entre organizações e política, tem-se a existência de partidos políticos. Atualmente, ainda mais considerando o caráter representativo do Poder Legislativo, os políticos devem ser vinculados à entidade política (partido). Ou seja, para que ocorra uma comunicação consenso que vinculará a sociedade, há uma organização por trás, aquela na qual o político detentor de mandado está filiado. Sobre o sistema política e o pertencimento a uma organização, rememora-se o fato de que a própria organização determina os requisitos para os

seus membros, forma de inclusão e exclusão, e de conduta. Tal fato explica alguns políticos votarem, não de acordo com suas convicções, mas de acordo com a decisão tomada no seio da organização e, também, a expulsão de determinadas pessoas que ao comunicarem, o fizeram em desacordo com o entendimento exposto pela organização. Outra forma de acoplamento se dá entre organização, política e economia quando se tem as doações eleitorais ou o recebimento de valores do fundo eleitoral. O partido político, com o recebimento da receita, passa a poder “pagar” e participar, assim, do sistema economia.

No estabelecimento de acoplamento entre organização e ciência, tem-se organizações que normatizam *standarts* de medidas. No momento em que um órgão de Estado normatiza a criação legal de unidades de medidas (como o Decreto nº 52.423, de 30 de agosto de 1963, que criou o sistema legal de unidades de medida no Brasil, baseado no trabalho da Comissão do Instituto Nacional de Pesos e Medidas e a Lei nº 5.966, de 11 de dezembro de 1973, que institui o Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial, e dá outras providências), há o acoplamento. De outro lado, ao decidir, uma organização deve executar procedimentos que sejam condizentes com a verdade. Se uma indústria compreende por fabricar lingotes de ouro, deve-se valer da ciência para aferir a pureza do ouro, realizando estudos para tal.

O exemplo de acoplamento com a educação já foi citado, que são os educandários. De fato, esses podem ser acoplamentos entre organizações e, como citado por Luhmann (2006, p. 622), entre educação e ciência. As universidades fomentam o conhecimento, com o desenvolvimento da ciência. Quando o Estado resolve desenvolver políticas públicas de educação com a prestação de serviços de educação pelas universidades estatais, ocorre esse acoplamento estrutural no âmbito da Administração Pública. Acoplando-se os sistemas organização, educação e economia, tem-se que os diplomas dos alunos possuem relevância para a inclusão/seleção no mercado de trabalho, por conta de uma valorização de determinada organização educacional por uma organização empregadora (LUHMANN, 2006, p. 623).

O acoplamento estrutural entre organização, ciência e política pode ser exemplificado com base no acoplamento de política e ciência por intermédio do recrutamento, pela organização Administração Pública, de novas pessoas que possuam formação acadêmica (LUHMANN, 2006, p. 622). Isso se vislumbra muito bem nos concursos públicos, nos quais, somente com os requisitos do edital (formação científica), é possível realizar o certame e assumir o cargo. Essa união da política com a ciência nem sempre é vista de forma positiva, tendo em vista a possibilidade de se vislumbrar tal relação com a tecnocracia, no qual o poder

acaba sendo exercido somente pelos técnicos, especialistas no assunto, afastando a percepção dos demais na hora das decisões consensuais. A diferença desse acoplamento para o entre economia, educação e organizações é justamente pela função do sistema política de trazer consenso à sociedade, sendo esses atores especialistas nas respectivas áreas, independentemente da organização educacional em que estudaram (para fins de concurso público, independe o empregador).

Por fim, acoplamentos entre organizações e religião, arte e saúde, podem ser verificados na existência do Vaticano; de estúdios de arte e de cinema; e instituições de saúde. Poderiam ser citados outros acoplamentos estruturais existentes, mas, como afirmado, a ideia era a apresentação de algumas das possibilidades de acoplamento e não a exaustão do tema. Pelo apresentado, verifica-se que o entendimento de que as organizações estarem cada vez mais presentes na sociedade é verdadeira, e que a especialização funcional faz com que diminua a complexidade social.

Como visto, políticas públicas envolvem uma enorme gama de variáveis (distribuídas nos diversos sistemas parciais da sociedade) e, sendo fruto da Administração Pública enquanto organização, envolvem a operação realizada por esta: decisões. E decisões envolvem riscos e, também, perigos, o que se observará no próximo capítulo, a partir da teoria e da análise sob o prisma do Estado do Rio Grande do Sul.

## **4 O ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL: análise do caso sob a ótica de riscos e perigos**

Políticas públicas, como visto, não se resolvem em um estalo de dedos. Também não necessita da luz do sol como um vegetal fazendo fotossíntese, mas é algo que envolve uma complexidade de fatores, atores e, principalmente, decisões imensuráveis. A questão a ser analisada no presente capítulo é que as decisões das organizações envolvem riscos. Riscos de um dano ocorrer no futuro e, também, perigo de que ocorra um dano baseado em algo externo à organização. Apresentando esse referencial teórico, será realizada uma viagem histórica pelos riscos e perigos envolvidos no Estado do Rio Grande do Sul desde a Proclamação da República. Aqui se fará a operação, a observação do presente a partir da diferença passado/futuro, apontando acontecimentos e, no último capítulo, o futuro “*no sólo diferente al pasado sino nuevo*” (LUHMANN, 2006b, p. 797). Antes, serão necessários dois pontos de esclarecimentos sobre a organização Estado do Rio Grande do Sul e o aumento da complexidade da organização baseada no aumento da complexidade social e a busca por equilíbrio receitas/despesas distinguida da forma sistema/ambiente.

### **4.1 Aspectos preliminares**

Compreender a complexidade social e das políticas públicas é essencial para a análise aqui pretendida. Assim como nos demais capítulos, é preciso elencar algumas questões prévias para o deslinde da questão, sendo então apresentados dois importantes tópicos, sobre a questão fiscal (financeira) e equilíbrio entre despesas e receitas e sobre como houve o aumento da complexidade na organização Estado do Rio Grande do Sul, o que gera cada vez mais decisões e, com isso, possibilidades de existirem riscos.

#### **4.1.1 A necessária distinção entre o equilíbrio sistema/ambiente e o equilíbrio receitas/despesas**

Sistema/ambiente são dois lados de uma forma, assim como receitas e despesas (dentro do pensamento desenvolvido no tópico 3.3.3.). O ambiente é sempre mais complexo do que

sistema, existindo uma grande diferença entre esses. Essa diferença não pode ser nula a ponto de sistema e ambiente se equivalerem, nem absurdo a ponto de a complexidade ficar grande demais para o tratamento pelo sistema. Na evolução dos sistemas, a depender da diferença entre os lados da forma, há a evolução sistema. Esta não é lenta e gradual como se poderia considerar, mas sim ocorre de forma brusca. O sistema, então, é uma diferença entre o interno e o externo (entre os dois lados da forma) de certa maneira estável.

Sobre o equilíbrio receitas/despesas, há duas visões diferentes. A primeira é a de que não deve haver diferenças financeiras entre as rubricas. Receitas devem ser sempre iguais às despesas. E existem regras que normatizariam essa inexistência de diferenças. O art. 167, III, da Constituição Federal determina o que é denominado regra de ouro, qual seja, a vedação de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta. A exegese do texto é que não poderá o ente governamental se endividar para pagar despesas correntes (ordinárias), somente para realizar investimentos. Diferentemente do sistema/ambiente, a diferença aqui é a inexistência da diferença entre os dois lados da forma (na questão financeira). Albuquerque, Medeiros e Silva (2013, p. 124) afirmam que o equilíbrio entre receitas e despesas é justamente um dos princípios orçamentários, não havendo previsão normativa, mas sim doutrinária sobre o tema.

A (in)distinção sobre sistema/ambiente e receitas/despesas é com base no propósito da despesa. Sempre a despesa servirá para atuar nas necessidades sociais, para o pagamento dos custos da Administração Pública com base no reclame dos administrados. Ocorre, nesse ponto, outras duas possibilidades.

A segunda visão sobre o equilíbrio receitas/despesas contempla a ideia de que a despesa que deveria, de fato, ser efetuada é como o ambiente, imensamente maior do que as receitas. Atualmente o que as Administrações Públicas realizam é tentar adaptar as receitas no âmbito das despesas. Apresentando de outra forma, na hora de realizar o orçamento, a previsão das receitas é realizada com base nas despesas previstas. Um exemplo: a Lei nº 15.237, de 21 de dezembro de 2018, que estima a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício financeiro de 2019 (LOA), estimou a rubrica “Receita Corrente Extraordinária” no valor de R\$ 7.390.836.089,00 e, conforme art. 2º da norma, esse valor se refere à “Receita Extraordinária para Cobertura do Deficit, inclusa na Receita Corrente do Estado, [...] referente à estimativa de fonte de recurso de demais compensações financeiras, que o Poder Executivo fica autorizado a utilizar para cobrir o deficit orçamentário, nos termos da Lei nº 4.320/64”. O Estado, na lei,

declarou que a diferença receita/despesa é de mais de R\$ 7 bilhões, valor esse cujo pagamento estava previsto, mas sem receita que possibilite o pagamento. No ano de 2019, conforme o normativo, a redução de complexidade do ambiente (despesa) foi fruto do aumento da complexidade do sistema (aumento de despesas), possibilitando esse aumento de complexidade a realização de decisões, pois, sem recursos financeiros, não há como o Estado decidir sobre políticas públicas. Como decisões são absorções de incerteza, de conversão de perigo em risco, a LOA, ao dispor sobre o déficit orçamentário, tenta transformar a incerteza no mais próximo de certeza que o processamento das informações no seio da organização possa realizar.

Outro aspecto é a despesa real do que deveria ser a despesa verdadeira. Sabe-se que os reclames sociais são muito maiores do que as possibilidades de trato pela administração pública. Como frisado por Schmidt (2018, p. 122), “demandas sociais sempre estão além da capacidade de atendimento por parte dos órgãos públicos”, o que, reformulando a frase para o contexto, resulta em “as despesas estatais sempre estão além da capacidade de receitas por parte dos órgãos públicos”.

Luhmann (2010a, p. 86), ao escrever sobre a teoria de Spencer-Brown, destaca que “cada parte da forma é, portanto, a outra parte da outra”, o que demonstra o entendimento de que sistema e ambiente são indissociáveis na respectiva diferença. E essa visão é aplicável às receitas/despesas. Como a finalidade da organização Estado não é acumulação de capital ou a distribuição de lucros, toda receita pressupõe uma despesa e, lado inverso, toda despesa pressupõe uma receita. Não há receita sem despesa, assim como não existe sistema sem o respectivo ambiente.

#### 4.1.2 Complexidade e decisões na administração pública: a respectiva expansão do Estado

A complexidade das políticas públicas, com a conseqüente necessidade de organizações de organizações, especializadas funcionalmente, para a consecução dos atos estatais, pode ser verificada na estrutura do Poder Executivo do Rio Grande do Sul ao longo dos anos.

Conforme levantamento (RIO GRANDE DO SUL, 2006), logo após a Proclamação da República (1890), o Estado do Rio Grande do Sul tinha 3 Secretarias de Estado para lidar com todas as questões de políticas públicas estaduais (Secretaria do Interior, Secretaria de Agricultura e Obras e Secretaria da Fazenda). Tal configuração permaneceu até o ano de 1935, quando outras duas Secretarias foram criadas, sendo uma específica para Educação e outra para

a Saúde Pública (até então órgãos da Secretaria do Interior). O Rio Grande do Sul passou de 897.455 habitantes (IBGE, 1990, p. 34), em 1890, para 2.612.500 habitantes em 1928 (RIO GRANDE DO SUL, 1928) (dado anterior ao ano de 1935 mais próximo obtido).

Se complexidade são consideradas as possibilidades existentes, e o ambiente da organização é a sociedade, o aumento populacional aumentou a quantidade de comunicações realizadas no seio social e isso gerou o aumento da complexidade do ambiente. Quanto mais pessoas, mais comunicação entre si e com o Estado, pois, quanto mais pessoas, maiores serão as comunicações sobre políticas públicas. E a organização, por competência, deve saber lidar com essas, a partir da incompletude das informações e baixa capacidade de processamento.

Deve-se creditar à baixa capacidade de processamento o aumento das organizações no seio da organização ente federativo. Uma grande organização (como a citada Secretaria do Interior) contemplando inúmeras competências terá um momento em que não conseguirá mais reduzir a complexidade do ambiente, irá ter a consecução das políticas públicas prejudicada pela capacidade de processamento de informações (comunicações). O resultado, então, é a evolução da organização ente estatal a partir de mais uma organização, diferenciada funcionalmente e que terá competências específicas para determinadas políticas públicas.

O número de Secretarias somente foi aumentar novamente em 1958, quando se passou a ter 12 organizações especializadas funcionalmente dentro da organização Estado do Rio Grande do Sul – o censo de 1960 indicou para o Estado um total de 5.366.720 (IBGE, 1990, p. 37). Em 1969, o número alterou para 13 órgãos; em 1971, para 14; em 1987, aumentou para 16. Em 1988, alcançou a marca de 17 Secretarias, aumentando para 18 em 1989 e 19 em 1990, mas diminuindo para 14 órgãos em 1991 (Governo Alceu Collares). Em 1995, curiosamente no governo privatista de Antonio Britto, o Estado passou a ter 16 Secretarias, aumentando para 17 em 1997. Em 1999, no governo Olívio Dutra, o número foi de 18 órgãos e, no governo Germano Rigotto, variou entre 18 e 19 Secretarias. No governo Yeda Crusius, o Estado iniciou com 13 órgãos e terminou com 14. Na gestão seguinte (Tarso Genro), foram 24 organizações e, no governo seguinte (José Ivo Sartori), entre 20 e 22. Atualmente (agosto de 2022), são 22 organizações descentralizadas da organização Estado do Rio Grande do Sul que, diferenciadas funcionalmente entre si, realizam políticas públicas.

Na recapitulação acima, considerou-se somente as Secretarias de Estado, desconsiderando a criação de inúmeras entidades da administração indireta ao longo dos anos.

## 4.2 Riscos e perigos na doutrina e na teoria dos sistemas sociais

A discussão sobre risco envolve atualmente diversas teorias acerca do tema. José Manuel Mendes (2015, p. 19/20), ao apresentar o tema, traz o ensinamento de Deborah Lupton, que distinguiu as teorias em três grandes linhas de investigação: (a) perspectivas das ciências cognitivas (análise técnico-científica do risco); (b) abordagens socioculturais (destacam a importância dos contextos sociais, compreendendo a teoria cultural/simbólica, da sociedade de risco e da governabilidade); e (c) perspectivas socioconstrutivistas.

Dentre as abordagens socioculturais, tem-se conhecida expressão cunhada por Ulrich Beck, “sociedade de risco”, que, apesar de não ter sido a primeira abordagem sobre risco, a doutrina do referido autor se difundiu pelo sucesso editorial que possui (BRUSEKE, 2007, p. 70). Franz Josef Brüseke ensina que foi Niklas Luhmann quem tentou “uma primeira aproximação sistemática ao problema do ‘risco’ no campo da sociologia”.

Luhmann apresenta uma clara definição entre risco e perigo e tal diferença deve ser vista no âmbito da teoria por ele estabelecida. Uma das bases teóricas de Luhmann é George Spencer-Brown e a respectiva visão da distinção. A partir da aplicação de uma diferença (*draw a distinction*), distinguimos e indicamos. Então, pode-se, com base em uma diferença, distinguir e indicar cada um dos lados do desenho, *in casu*, risco e perigo.

O que diferencia risco de perigo é justamente a existência sobre um futuro dano, sendo essa incerteza fruto do sistema ou do ambiente/entorno. Para Luhmann, 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. E a mesma sistemática é o que definirá o que se considera risco e o que se considera perigo. A operação para determinar qual é o lado da forma é decisão. A partir do desenho da distinção “decisão”, tem-se os dois lados da forma, como Luhmann (1992, p. 65) afirma:

*Puede considerarse que el posible daño es una consecuencia de la decisión, y entonces hablamos de riesgo y, más precisamente, del riesgo de la decisión. O bien se juzga que el posible daño es provocado externamente, es decir, se le atribuye al medio ambiente; y en este caso, hablamos de peligro.*

O risco parte, dessa forma, de uma ação ou omissão, isso é a decisão ou a “decisão de não decidir”, na qual a probabilidade de existência de danos futuros é incerta. O risco é sempre o de se ter tomado a decisão, com base na eventual existência de danos futuros. O perigo independe do controle do indivíduo (da decisão), mas é fruto de causas externas. Exemplo:

qualquer pedestre pode ser atropelado, o que é perigo, mas o pedestre que atravessa a rua quando o sinal de trânsito está aberto para os veículos corre um risco.

Com o exemplo, verifica-se justamente a questão da eventualidade de danos a partir da decisão do agente. Não se tem como evitar um carro descontrolado indo na direção de um pedestre na calçada, isso é um perigo e sempre pode ocorrer, mas há como evitar o dano desse mesmo pedestre ser atropelado a partir da decisão do indivíduo de atravessar a rua no momento próprio.

Brüseke (2007, p. 71) apresenta com didática a diferenciação:

Todavia, a argumentação do autor chama a atenção para algo essencial, que é a distinção entre um dano hipotético em consequência da própria ação consciente e um dano hipotético em consequência da ação dos outros, da natureza ou de outras causas fora do próprio controle.

O entorno do sistema (ação dos outros) é formado pela incerteza de dano futuro por algo que não foi decidido, algo além do *animus* do ser. O perigo, então, é formado por todas as possibilidades de dano futuro, o que demonstra ter esse ambiente (o outro lado da forma da decisão) uma complexidade maior do que no âmbito das decisões. Isso demonstra que a complexidade é maior no ambiente do que no sistema (LUHMANN, 2016b, p. 208).

Dano sob o prisma da absorção de incertezas (realizada pela organização) resulta em que toda decisão deve sempre trabalhar com o risco do dano, mas que essa também é realizada para que se evite um dano. Luhmann (1992, p. 59) afirma que se deve falar de riscos quando há a necessidade de realizar uma decisão, sem a qual, poderia ocorrer um dano. Risco se torna a probabilidade de um dano ocorrer (não probabilidade estatística, mas a possibilidade desse ocorrer). Conforme explica De Giorgi (1998, p. 215), riscos envolvem “decisões que são tomadas em condições de incerteza sobre a verificação futura de consequências danosas. Se estas forem verificadas, podem ser atribuídas às decisões, as quais poderiam ter sido evitadas”. Todavia, a própria decisão tem o condão de ser vinculada a danos futuros (mesmo que não tenha sido o objetivo da decisão). Assim como redução de complexidade gera aumento de complexidade, riscos geram riscos.

Com o crescente desenvolvimento da sociedade moderna, a complexidade, isto é, a miríade de possibilidades existentes cresce de maneira enorme. O ser humano convive com a crescente possibilidade de seleção para a tomada de decisão. Decisão que é fruto de uma decisão anterior e que será base de uma futura decisão, sendo que a própria decisão de decidir é um

risco.<sup>20</sup> Logo, toda decisão irá abrir um leque de novas possibilidades (complexidade) que será objeto de uma nova decisão (a contingência). Logo, sempre haverá a probabilidade/incerteza de um dano que se baseou na incerteza da ocorrência de um dano futuro anterior. A contingência significaria os possíveis danos e que possam ser vinculados à decisão.

O perigo do entorno “transforma-se”, pela decisão, em risco da decisão. Com o citado aumento da complexidade, a sociedade convive cada vez mais com a necessidade de se conceder importância à decisão. Com a decisão, a sociedade opta pelo risco (possibilidades de danos futuros pela escolha) ou pelo perigo (possibilidade de danos futuros oriundos de causas externas ao decidido). Se a função da organização é absorver incertezas, seria absorver a incerteza de que algo danoso poderá vir a ocorrer. Então, de perigo por estar fora da organização, esse dano se torna um risco, eis que estará vinculado, se ocorrer, a uma decisão.

A depender do ponto de vista, haverá mais perigos do que riscos, mas considerando que tudo ocorre no seio do sistema sociedade, atualmente existem mais riscos do que perigos. É impossível alcançar a “segurança suprema”, em que não existam quaisquer riscos que possam ocorrer, pois “*siempre hay algo imprevisto que puede ocurrir*” (LUHMANN, 1992, p. 62). O sistema (nenhum deles) possui o controle total de todas as situações que ocorrem na sociedade. A sociedade é sistema omniabarcador, mas não sistema omnicontrolador sob o ponto de vista de evitar todo e qualquer dano. Sob tal ponto, mesmo a mitigação de inseguranças pode gerar mais insegurança, pois, como afirma Luhmann (1992, p. 72), “*no existe ninguna conducta libre de riesgo*”. Um exemplo de vivência pessoal: muitos pais adquirem babás eletrônicas para controlar o sono dos filhos, se estes não estão em perigo no berço ou para controlar se a babá está realizando as tarefas corretamente. Todavia, o que é uma “decisão pessoal”, buscando a segurança, gera a possibilidade de invasão ilegal por parte de pessoas más intencionadas, resultando na intimidade acessada.

Enquanto, para uns, algo é um risco, para outros, é visto como um perigo (LUHMANN, 1992, p. 155). Uma decisão política é uma decisão que, para a Administração Pública, deve ser vista como um risco, mas para o restante da sociedade é um perigo. Tanto no risco, como no perigo, tem-se a visão do dano futuro como consequência, sendo que um é baseado na decisão (operação interna do sistema) e outro tem como fundamento algo externo ao sistema. As

---

<sup>20</sup> “La selección del momento para una decisión de riesgo se ha vuelto en sí misma una decisión riesgosa” (LUHMANN, 1992, p. 200).

organizações estão expostas aos perigos por decisões tomadas em outras organizações (que para aquelas serão perigos).

Luhmann (1992, p. 115) possui o entendimento de que, ao se aceitar riscos, surgem oportunidades que, sem essa aceitação, não apareceriam. Trazendo para o lado de “decisões pessoais”, no mercado financeiro somente terão rendimento, que não surgem habitualmente as pessoas que acabam investindo em operações com maior grau de risco (no exemplo o dano futuro de perda dos valores financeiros). Dito de outra forma, o risco abre novos horizontes que não apareceriam se não houvesse a decisão anterior. Essa é a resposta para eventual pergunta de: se decisões envolvem riscos de danos futuros, por que se decide? Apesar de todos os riscos envolvidos, decidir se torna mais conveniente a ser realizado de uma forma em detrimento das demais formas de decidir.

A importância do estudo de riscos e perigos com relação às políticas públicas deve-se, nas palavras de Mendes (2015, p. 25), a partir da doutrina de Ulrich Beck, de ser “sempre o Estado o garante final do valor dos bens e das vidas das pessoas”. De acordo com Luhmann (1992, p. 193), o Estado de bem-estar social traz consigo que ser o Estado Providência aumentou significativamente e incontrolavelmente a possibilidade de riscos. Se o Estado deve prover mais, atuar mais na sociedade, deve tomar mais decisões. Então, quanto mais decisões, mais riscos (e maiores) existirão.

Se toda a decisão é um risco, uma incerteza de que algo danoso no futuro pode ocorrer e essa não pode ser eliminada, mas somente mitigada, como a mitigar? Luhmann (1992, p. 34) afirma que a mitigação ocorre por intermédio da “técnica”, ou seja, do conhecimento. Para as políticas públicas, o conhecimento dá fundamento para as decisões e o conhecimento da sociedade e das ciências possibilita o estado de quais danos podem ocorrer para que a organização defina qual decisão deseja realizar. Em políticas públicas, a partir do pressuposto de que tudo é quantificável e serve para operação do sistema economia (ter/não ter), sempre há o dano de, além da política pública não ser bem realizada, de o Estado não deter mais condições financeiras de as executar. Aqui há uma distinção entre perigo e dano. Para a população, a má administração dos bens públicos é um perigo, pois não terá seus direitos devidamente assegurados por decisões alheias. Para a organização Administração Pública, é um risco de não conseguir realizar as políticas públicas por falta de capacidade financeira.

Conforme De Giorgi (1998, p. 220), “a sociedade moderna colocou vínculos com o futuro, buscou tê-lo sob controle, servindo-se dos instrumentos oferecidos pela normatividade

(direito) e da escassez (economia)”, sendo essas as formas mais habituais de mitigação de riscos com relação às políticas públicas. No caso do direito à proteção à saúde da população durante a pandemia de COVID-19, foi por intermédio do fechamento das atividades comerciais. No caso da economia, em se tratando de escassez, a concessão de benefícios durante o período de pandemia para auxiliar os cidadãos na situação financeira e não inclusão em situação de pobreza extrema. Avaliando a questão do risco x perigo do decisor x afetado com o exemplo acima, tem-se: (a) o fechamento das atividades comerciais veio a mitigar o risco de superlotação de hospitais, mas gerou o dano (ocorrido) de diminuição da capacidade econômica, e diminuiu o perigo de contágio para a sociedade (afetados), mas gerou complicações financeiras aos empresários; e (b) a concessão de benefícios veio justamente a sanar o perigo de problemas financeiros dos empresários que demitiram empregados e dos autônomos que tiveram a atividade diminuída por conta da decisão governamental de fechar as atividades comerciais, fomentando a economia, mas gerou o risco de problemas nas finanças públicas.

O principal problema sobre riscos e políticas públicas é não saber o horizonte temporal em que o futuro presente (a decisão) pode gerar danos no presente futuro (o momento do dano). Os gestores costumam vislumbrar como marco temporal de seus riscos (e perigos) o horizonte do mandato. Fora do mandato, o risco não é dele (mas continuar com a organização). Então, se os danos possam vir a ocorrer no futuro, além mandato, não haveria essa preocupação. Escrevendo de modo diverso, sempre se pensa em danos a curto prazo, mas não a longo. Não se deseja que o gestor público imagine todos os danos *ad eternum* para realizar a política pública, mas também que se vislumbre o problema que tais decisões possam gerar para futuros gestores da organização (vide o caso da Lei Brito, descrito no item 4.4.3abaixo). Tal questão é vista no tópico seguinte, quando se colocam várias decisões da organização Estado do Rio Grande do Sul que somente “empurraram” com a barriga danos que estavam a existir, sem atuar na essencial de prevenção e mitigação dos danos.

Escreve-se que decisões que buscam mitigar danos (riscos) geram outros danos (risco), mas muitas das ocorridas no Estado do Rio Grande do Sul foram para postergar a “condição de normal iminência da catástrofe” (DE GIORGI, 1998, p. 194).

### **4.3 Riscos e perigos ao longo da história do Estado do Rio Grande do Sul**

A história fiscal do Rio Grande do Sul é melhor vista a partir da Proclamação da República, por conta da própria formação republicana brasileira. Isso resta claro quando se verifica a data de criação do órgão que administra os recursos do erário gaúcho:

Em 21 de março de 1890, quatro meses após a Proclamação da República no Brasil, foi criada a Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul, fato que trazia a herança das primeiras fazendas públicas do Império.

A Junta da Fazenda Real, por exemplo, já atuava no território gaúcho desde 1802 para coibir o contrabando de gado e arrecadar impostos que seriam remetidos à capital da Colônia. Mas foi em 1890, com o Ato N° 141, que o governador Júlio Falcão da Frota reorganizou o fisco, criando a Secretaria da Fazenda. (RIO GRANDE DO SUL, 2020c)

Todavia, pode-se regredir no tempo e realizar análises acerca da província rio-grandense e da tributação quando da ocorrência da Revolução Farroupilha. Na época do Brasil colônia, já se indicavam enormes discrepâncias entre receitas e despesas. A Fazenda Real (patrimônio real) gaúcha, ao longo da segunda metade do século XVIII, era deficitária, o que se justifica por ser o estado uma região de fronteira disputada entre portugueses e espanhóis, determinando um elevado gasto na militarização da área, ocorrendo, já naquela época, a execução de plano de contenção de despesas para um equilíbrio fiscal (SANTOS, 1984, p. 154-157).

No decorrer da Revolução Farroupilha, para custear o serviço da guerra, a então República implantou um sistema tributário, que envolvia impostos de importação e exportação e, também, a concessão de benefícios fiscais (desonerações fiscais). Quanto ao imposto de importação, havia isenção para produtos oriundos do Uruguai e de parte da Argentina, pois se se encontrava em guerra com o império ao norte, eram abastecidos com os produtos dos territórios ao sul do Rio Grande do Sul (LAGEMANN, 1985, p. 248). O sistema econômico no presente contexto histórico (escassez e necessidade de bens) acabou por determinar a decisão política beneficiando determinados mercados produtores.

No âmbito da política pública monárquica, o objetivo da coroa foi de que o Rio Grande do Sul tivesse um impacto de prover recursos para o centro do país minerador, além da arrecadação de tributos em si, o que ensejou a luta com governos estrangeiros pela posse das regiões platinas, sendo assim desenvolvido o território gaúcho até meados do século XIX (REIS, 1985, p. 9/10). No caso, não haveria uma política fiscal para o desenvolvimento do Estado, mas sim do império brasileiro. Os impostos então cobrados pela província gaúcha, dentro do viés de centralização política de uma monarquia, eram arrecadados e basicamente destinados ao governo central.

Com a Proclamação da República, as antigas províncias tornam-se autônomas e a questão orçamentária resta mais importante. No Rio Grande do Sul, a preocupação orçamentária era importante ainda nos últimos anos da monarquia, com a presença da necessidade de equilíbrio nos programas dos candidatos à Assembleia Provincial, adentrando o entendimento até 1930:

Desaprovando os persistentes deficits que caracterizavam os orçamentos da então Província, as Bases para o Programa dos Candidatos Republicanos, votadas durante a Primeira Convenção Republicana Rio-Grandense, determinavam que os republicanos defendessem o equilíbrio orçamentário enquanto princípio de ação governamental. Esta orientação persistiu como prática orçamentária durante todo o período 1890-1930 – à exceção dos anos de instabilidade política (1890-1893) e dos anos de 1907 e 1908 -, sendo a receita orçada sistematicamente maior do que o total das despesas orçadas. (LIEDKE FILHO, 1985, p. 88)

A incessante busca pelo equilíbrio orçamentário não era de opinião unânime na Assembleia de Representantes do período castilhistaborgista (cuja função era meramente orçamentária), conforme apresentado por Helgio Trindade e Maria Izabel Noll (2005, p. 61):

Constantemente comparado com a administração central e outros estados da União, sempre às voltas com deficits, empréstimos e dívidas, o modelo republicano castilhista segue sua política de equilíbrio orçamentário, não despendendo seus recursos além de sua capacidade efetiva e de dispor de “saldos” para despesas extraordinárias. Este último elemento foi objeto de constantes críticas da oposição por considerá-lo um capital imobilizado, inútil, quando o Estado necessita de amplos investimentos em diferentes setores, especialmente ensino e transportes.

Acerca da despesa pública, um dos nortes era justamente a eliminação de despesas de caráter improdutivo e uma severa economia, sendo, no período entre 1890 e 1922, assim percebidas:

- a) as despesas administrativas tendem a predominar no conjunto das despesas, tendo uma participação de cerca de 51%;
- b) as despesas militares propendem a uma participação de cerca de 15%;
- c) as despesas sociais tendem a perder participação ao longo do período;
- d) as despesas econômicas tendem a ganhar participação quando as formas extraordinárias e especiais de despesas são incluídas na análise, dado serem estas, conforme apontado, voltadas majoritariamente para fins econômicos. (LIEDKE FILHO, 1985, p. 92)

As despesas econômicas buscam o desenvolvimento regional, a partir de atuação em setores que complementarizam a atividade privada – como a busca no incremento na estrutura de transportes do estado (LIEDKE FILHO, 1985, p. 94). O Estado regulador/interventor era visto no âmbito da república velha, atuando de forma a evitar desequilíbrios extremos na economia, devendo ocorrer quando “a iniciativa privada se revelasse incapaz de levar adiante o processo ou quando se verificassem abusos monopolistas” (PESAVENTO, 1980, p. 127). As despesas sociais tratavam-se de educação, cultura e saúde; as militares com relação à segurança

pública; e as administrativas subsidiavam a estrutura administrativa do Estado e amortização da dívida (LIEDKE FILHO, 1985, p. 100-104). Com a finalidade de desenvolver a economia gaúcha e torná-la mais diversificada na produção de produtos, o governo, ainda no século XIX, na tentativa de estimular o desenvolvimento econômico, concedeu benefícios fiscais a partir da redução dos impostos de exportação de produtos, com o objetivo de, conforme Sandra Jatahy Pesavento (1985, p. 52-66), substituir a principal arrecadação de impostos do imposto de exportação para o imposto sobre a propriedade (bens), aumentando as isenções na década de 1920 para “proteger a produção industrial” e “garantir a preservação do mercado regional”. Com uma sociedade fundada estruturalmente nos grandes proprietários de terras, a alteração da base traz consigo maior justiça social (por taxar os bens).

Apesar de a pecuária ser o principal produto gaúcho, não havia uma intervenção direta do governo para o desenvolvimento específico do setor, o que inclusive gerou revolta nos pecuaristas, posto a tendência de o governo buscar a solução das crises que surgiram a partir do item causador desse e não especificamente um socorro privilegiando áreas de atuação determinadas (REIS, 1985, p. 15). O estímulo ao desenvolvimento econômico não envolvia somente investimentos em infraestrutura, mas incluía benefícios fiscais. Ainda na década de 1910, ocorreram questionamentos sobre a “concessão de privilégios” para empresas, com o governo buscando o desenvolvimento do estado por intermédio de inúmeros setores, não somente da pecuária, principal produto econômico gaúcho na época. Em busca de uma industrialização, o então governo concedeu benefícios fiscais para a instalação de frigoríficos no estado pelo prazo de 30 anos (PESAVENTO, 1980, p. 117-126). Todavia, estes beneficiaram o capital estrangeiro, proprietário dos estabelecimentos, ou seja, a sociedade gaúcha ficou à mercê do capital externo para o desenvolvimento da atividade.

Sobre a evolução da sociedade, conforme apresentado por Bachur (2020, p. 654), de uma sociedade estratificada para uma sociedade funcional, Luiz Carlos Bresser-Pereira (2016, p. 121) afirma que, apesar de alguns autores considerarem o Brasil ser, antes da década de 1930, uma sociedade/economia feudal, já existia um “capitalismo patriarcal e mercantil”. Esse era dominado pelos latifundiários do principal produto de exportação da época: o café. No Brasil, sob tal aspecto, pode-se falar que a sociedade capitalista, com um sistema economia bem delineado e diferenciado, começa a poder ser analisada naquele momento histórico. Pesavento (1983, p. 8), no mesmo sentido, considera que tanto a agricultura como a industrialização do país foram responsáveis pela introdução do capitalismo no Brasil.

O reconhecimento de um capitalismo no Brasil traz o aumento da complexidade social, pela especialização funcional do sistema parcial e a necessidade de adaptação de políticas públicas a fim de evitar impactos sociais negativos (danos), como no caso da existência de Guerras (como a 1ª Guerra Mundial na década de 1910). O estado na época já sofria as consequências de ser o mais meridional do país, não possuía condições de transportes adequadas, o que prejudicava a população gaúcha. A iniciativa privada que explorava a rede ferroviária à época não realizava um bom serviço (o pesado investimento estatal em estradas de rodagem somente aconteceu na segunda metade do século XX), a ponto de o Estado do Rio Grande do Sul ter encampado a companhia férrea em 1920, fato considerado por Danilo Lazzarotto (1971, p. 125) “que não tinha precedentes no Brasil”.

Ocorre que, no ano de 1918, já havia sido encampado o Porto de Rio Grande, da Companhia Francesa que o operava (com regime de tarifas “asfixiantes e antieconômicas”), que passou a ter administração estatal, com a finalidade de permitir melhorias para a sociedade gaúcha a partir de quatro providências, dentre as quais isenções de taxas e revisão de tarifas, fazendo com que, entre 1919 e 1928, a exportação de produtos pelo porto aumentasse mais de 50% (RIO GRANDE DO SUL, 1927/1928, p. 31-33).

Gunter Axt (2004, p. 7-8) afirma que, apesar do discurso orçamentário e não interventivo na economia, ao longo dos anos, algumas políticas públicas desenvolvimentistas ocorreram:

Por exemplo, o endividamento externo, que até 1918 era representado como uma alternativa criminoso de gestão, a partir de 1919 tornou-se aceitável e até mesmo desejável. Já a formação de empresas públicas, que em 1905 foi rechaçada, depois de 1913 revestiu-se da condição de solução para todos os males da economia. Ainda assim, a intervenção do capital público na economia era seletiva. O eterno pleito da oposição e dos estancieiros, qual seja, a instalação de um banco hipotecário estatal, foi repellido pela administração Borges de Medeiros.

Essa política desenvolvida pelo governo (intervenção na economia pontualmente quando houvesse benefício à sociedade – como nos casos acima citados do Porto de Rio Grande e companhia férrea) trazia descontentamento aos produtores rurais e, com a mudança de governo no ano de 1928, também houve alteração da política de desenvolvimento do Estado, privilegiando segmentos específicos (REIS, 1985, p. 17). Getúlio Vargas, ao tomar posse, passou a ampliar políticas beneficiando produtores rurais, atendendo aos interesses destes, dentre as quais a criação do Banco do Estado do Rio Grande do Sul, oferecendo farta linha de crédito, com prazos longos e baixas taxas de juros (PESAVENTO, 2014, p. 87). E essa

necessidade de recursos para o desenvolvimento econômico nos leva ao maior endividamento do Estado.<sup>21</sup>

O Estado realiza o investimento direto na infraestrutura (estradas, por exemplo) basicamente a partir dos recursos dos tributos. Caso estes sejam insuficientes para o investimento necessário, o Estado pode não realizar o dispêndio ou realizar empréstimos para complementar o necessário (BORDIN, 1982, p. 135). Justamente é necessário realizar um *trade off* a partir das alternativas existentes (considerada a totalidade das políticas públicas). Esse ponto envolve a avaliação do impacto social da política, do custo dos recursos no caso de empréstimo, até o custo de oportunidade do investimento. E, no decorrer da história do Rio Grande do Sul, foi essa avaliação realizada, mas em todas elas sempre existiu o risco de não pagamento (na época já existiam garantias sob os tributos a serem coletados pelo Estado).

Muitas das obras desenvolvimentistas realizadas pela União Federal em outros estados, no caso do Rio Grande do Sul, foram realizadas com recursos do erário estadual e isso ocasionou um expressivo endividamento para suplementar as receitas estatais ocasionando que, entre 1951-1960, a receita de impostos foi maior do que a totalidade da dívida estadual e, entre 1961-1963 (período das famosas brizoletas), o saldo da dívida foi maior (BORDIN, 1985, p. 149).

A reforma tributária de 1966 ampliou as dificuldades dos Estados, e o aumento do uso de empréstimos foi uma ferramenta utilizada para possibilitar o aumento dos gastos públicos, mas, apesar de tal fato, não houve, no período até 1975, no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, aumento substancial no tamanho da dívida pública, a ponto de o serviço da dívida alcançar, em 1984, o 60% das receitas tributárias (CALANDRO, 1985, p. 107-119).

Raymundo Ferreira Guimarães (2007, p. 124) apresenta quatro consequências já nas décadas de 1970-1980, que demonstram os nefastos efeitos do endividamento:

Podem-se citar quatro consequências da inversão das fontes de financiamento da despesa pública. A primeira foi um endividamento elevado da economia pública gaúcha. De um patamar já bastante alto de 21% da renda interna em 1979, passou para 48% nos anos de 1984 e 1985.

A segunda representou um crescimento exagerado do serviço da dívida, aumentando sua participação na despesa da Administração Direta do Estado de aproximadamente 6% em 1973 para em torno de 22% em 1984 e 37% em 1985.

A terceira foi uma perda gradativa da capacidade de investir da economia pública gaúcha, pois, como mencionado anteriormente, os investimentos, depois de atingirem

---

<sup>21</sup> Maior endividamento pois o orçamento de 1928 já consignava 16% do total das despesas para juros e amortizações de empréstimos (RIO GRANDE DO SUL, 1927/1928, p. 31-33), que já eram superiores a vinte milhões de dólares.

5% da renda interna gaúcha em 1973, caíram, progressivamente, a partir de 1979, para chegarem a apenas 2% em 1985.

A última significou uma perda gradativa da qualidade dos serviços públicos essenciais, principalmente os de educação.

Com a diminuição das receitas, os Estados-membros necessitaram encontrar outras formas de se financiarem e isso ocorreu basicamente por intermédio da dívida pública. Conforme Darcy Francisco Carvalho dos Santos (2014, p. 52/53), a média do resultado primário do Estado do Rio Grande do Sul (diferença entre receitas e despesas - excluídas receitas e despesas com juros) foi, na média de cada gestão, negativo entre 1971 e 2002, tendo sido combatido com aumento do endividamento (1971-1982), débitos de tesouraria (1983-1986), inflação (1987-1994), privatizações (1995-1998), caindo ao longo dos demais anos por conta da renegociação de dívidas com a União, mas mantido um resultado orçamentário negativo, financiado pelas alienações de direitos e saques do caixa único (1999-2002) e, a partir de 2002, com saques dos valores do caixa único e dos depósitos judiciais.

A preços de dezembro de 2021, deflacionados pelo IGP-DI, o montante da dívida pública era equivalente a R\$ 3,6 bilhões em 1970, R\$ 12,8 bilhões em 1980 e R\$ 36,1 bilhões em 1990 (RIO GRANDE DO SUL, 2022i, p. 57), com a necessidade cada vez maior de o Estado utilizar recursos para o pagamento de juros e empréstimos.

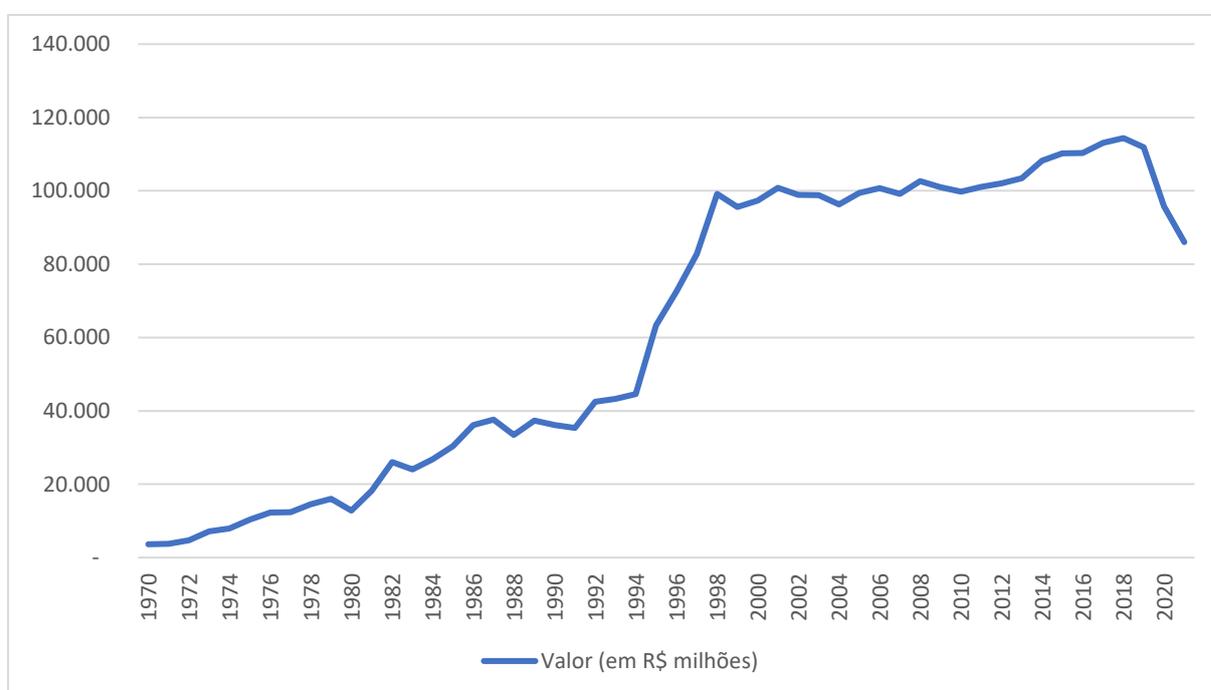
Apesar do vultoso acréscimo na dívida, em épocas inflacionárias, o erário sempre se utilizou de sistemáticas para o financiamento do déficit, como o atraso no pagamento de receitas. O atraso nos pagamentos dos fornecedores ocasionava um “lucro financeiro” para o Estado, por conta da inflação no período. Todavia, essa mesma inflação, no caso de “refinanciamento” da dívida pública (dívida antiga paga com nova dívida), impactava no montante da dívida rolada. O Plano Real e a estabilidade inflacionária trouxeram um violento impacto para as finanças públicas estaduais.

Com o advento da Lei Kandir, em 1996, as finanças foram ainda mais impactadas por conta da diminuição da receita (o que pode explicar o grande aumento no endividamento total), e a renegociação das dívidas em 1998 trouxe uma obrigação mensal de 13% da Receita Líquida Real – RLR (BRAATZ, 2017, p. 110). O total da dívida do Estado do Rio Grande do Sul, no ano de 1997, era de R\$ 82,8 bilhões e, com a renegociação da dívida do ano de 1998, foi para R\$ 99,1 bilhões deflacionados pelo IGP-DI. O impacto de quase R\$ 20 bilhões pode ser expressivo em uma primeira visualização, podendo ocorrer entendimentos de que a renegociação foi prejudicial quando da assinatura. Todavia, é necessário trazer à baila o dado de 1996, cujo valor da dívida foi de R\$ 72,6 bilhões, com o que se verificar que houve um

acréscimo de 1996 para 1997 uma diferença de R\$ 10,2 bilhões (RIO GRANDE DO SUL, 2022i, p. 57), devendo ser considerados os efeitos da Lei Kandir que gerou uma desoneração para a economia em detrimento da arrecadação dos Estados-membros.

Com relação ao endividamento por emissão de títulos, a sistemática era tão utilizada que 74% do total da dívida em dezembro de 1997 eram relativos à emissão de títulos – R\$ 61 bilhões de reais deflacionados pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna – IGP-DI de Dez/2021 (RIO GRANDE DO SUL, 2022i, p. 58). A forte evolução, fruto do endividamento, pode ser verificada no gráfico abaixo, de evolução da composição da dívida.

Gráfico 1 – Dívida da Administração Direta do Estado do Rio Grande do Sul a preços de dez/2021 – deflacionado pelo IGP-DI



Fonte: RIO GRANDE DO SUL (2022i, p. 57)

Com a impossibilidade de emissão de títulos públicos por conta da Resolução nº 78/1998 do Senado Federal, os Estados necessitaram buscar alternativas diversas para custear as despesas acima da receita. Como visto no parágrafo anterior, a partir de 1999, o Estado começou a utilizar recursos do Sistema Integrado de Administração de Caixa no Estado do Rio Grande do Sul – SIAC (o Caixa Único), que centraliza em conta bancária única as disponibilidades dos órgãos da Administração Direta e das Entidades da Administração Indireta do Estado e suas controladas. Com este quase no limite da exaustão, iniciaram-se os saques nos depósitos judiciais (fortemente utilizado no período 2011-2014). No presente caso, trata-se de uma forma de financiamento, pois, dos valores utilizados, a organização Administração Pública deverá repassar, diariamente, os valores dos rendimentos dos depósitos utilizados. Deverá ser

pago o valor utilizado dos depósitos (principal) e os rendimentos relativos a este (juros). Se os valores dos rendimentos não forem pagos, está sujeito o Administrador Público à imputação de crime de responsabilidade. Sob o prisma das políticas públicas e com relação ao período de maior utilização, de acordo com o então Conselheiro Algir Lorenzon, do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, no julgamento das Contas de Governo do ano de 2014 (RIO GRANDE DO SUL, 2014), estabeleceu-se que a utilização de tais recursos foi utilizada para o custeio de direitos fundamentais, nos seguintes termos:

Aqui está, também, então, uma parte relacionada com aquilo que eu disse, que muito ou grande parte dos recursos aplicados, retirados de uma ou de outra forma do SIAC, dos depósitos judiciais, se transferiu para o pagamento desses reajustes dos ativos, inativos, pensionistas, lógico que pagamento dos precatórios e aplicação na saúde, aplicação da educação, entre outros.

Mesmo a Corte de Contas gaúcha reconheceu essa alternativa para o adimplemento dos direitos fundamentais.

Apesar das diversas iniciativas, com claros danos futuros (impossibilidade de reposição das quantias), as medidas mal conseguiam surtir efeitos no curto prazo, tendo em vista o tamanho do déficit. A situação de insolvência financeira era tão grande que foi reconhecida, pelo Executivo estadual, por intermédio da expedição do Decreto nº 53.303, de 21 de novembro de 2016, que decretou estado de calamidade financeira no âmbito da Administração Pública Estadual, autorizando a adoção de medidas excepcionais necessárias à racionalização de todos os serviços públicos, ressaltados aqueles considerados essenciais.

Com o fim da possibilidade de uso dos recursos dos depósitos judiciais, no ano de 2018, o Estado se via em uma situação de atrasos salariais e de fornecedores, não realizando o pagamento da dívida com a União com base em liminar de agosto de 2017, que podia a qualquer momento ser revogada, gerando o pagamento do total não pago até então (o que colocaria o Estado em situação de bloqueio das contas públicas e sem controle do próprio caixa por um bom tempo). Ressalta-se que a decisão, pelo pedido de liminar, talvez tenha sido a decisão de maior risco para as finanças públicas e perigo para a coletividade, pois, no caso de revogação e cobrança do não pago de uma só vez, ter-se-ia enorme volume financeiro para pagamento.

A partir de 2019, foram realizadas reformas estruturais, com a extinção de direitos de servidores públicos, reforma previdenciária e desestatização, culminando com a homologação do Plano de Recuperação Fiscal. Esse prevê sistemática diferenciada de pagamento da dívida, com menor valor nos primeiros anos, com expectativa de comprometer entre 2% da Receita

Corrente Líquida (2022), até quase 14% (em torno de 2032), passando a diminuir a percentagem até a quitação total, na década de 2050.

#### **4.4 Riscos e perigos atuais na situação fiscal do Rio Grande do Sul**

Durante quase toda a existência do Estado do Rio Grande do Sul (a partir do Brasil república), sempre houve maiores gastos do que arrecadação. O que sempre foi feito é “empurrar” o problema com a barriga. De todas essas decisões passadas (ou da decisão de não resolver definitivamente o problema), chega-se ao status atual do Estado e das políticas públicas, de quais são os riscos à execução das mesmas. Fala-se sempre de riscos fiscais, pois, sem recursos financeiros, não há como tentar realizar quaisquer das atribuições (mesmo uma norma necessita de pessoas – que deverão ser remuneradas para ser realizada).

##### **4.4.1 Aportes do Estado para complementação do déficit previdenciário**

Atualmente o maior risco para a execução das políticas públicas no Estado do Rio Grande do Sul é o denominado déficit previdenciário. Esse é o resultante da diferença entre a arrecadação das receitas com contribuições previdenciárias, sejam dos contribuintes ou patronais e a despesa com pagamento de benefícios previdenciários (inclusive aposentadorias).

É necessário visualizar essa questão sob o prisma dos regimes previdenciários atualmente existentes no Estado do Rio Grande do Sul. Conforme a Lei Complementar nº 15.511, de 24 de agosto de 2020, e a Lei Complementar nº 13.757, de 15 de julho de 2011, são dois os regimes: regime financeiro de repartição simples e regime financeiro de capitalização + regime de previdência complementar.

O regime financeiro de repartição simples envolve servidores civis até a data de 18 de agosto de 2016 (data da publicação do ato que instituiu o regime de previdência complementar) e militares ingressantes até 17 de julho de 2011. O regime financeiro de capitalização envolve todos os servidores civis (FUNDOPREV Civil) que ingressaram a partir de 19 de agosto de 2016 e militares ingressantes a partir de 18 de julho de 2011 (FUNDOPREV Militar). O regime de previdência complementar é opcional para os servidores públicos do FUNDOPREV, que

têm os benefícios garantidos por esse regime no valor máximo percebido no Regime Geral de Previdência Social.

Característica inerente aos dois regimes é que o Estado é o garantidor de eventual déficit, devendo realizar aportes suplementares para tal. Ressalta-se que essa cobertura de déficit não envolve pagamento de aposentadorias pela administração direta (despesas previdenciárias), mas sim contribuição social (despesas tributárias). Decompondo a diferença: (a) despesas previdenciárias são as efetuadas com aposentadorias, pensões e benefícios previdenciários, pagas, *in casu*, pelo Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul – Ipe Prev (autarquia) e não pelo Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul (Administração Direta); e (b) despesas tributárias são os encargos sociais, ou seja, contribuições sociais (justamente que compõe, doutrinariamente, o conceito de tributo), esses devidos, pelo empregador, ao regime de previdência social (seja o regime geral ou o regime próprio).

O risco para as políticas públicas ocorre, pois, somente no ano de 2021, foram pagos, ao instituto de previdência, para a cobertura do déficit previdenciário, o montante de R\$ 9 bilhões relativo ao regime financeiro, correspondendo a 16,73% da Receita Corrente Líquida (RIO GRANDE DO SUL, 2022d, p. 74). Esse valor equivale a 77% do valor gasto em educação e mais do que foi gasto em saúde (RIO GRANDE DO SUL, 2022d, p. 66-70). Se comparado ao ano de 2020, o valor foi R\$ 900 milhões menor (RIO GRANDE DO SUL, 2022d, p. 74), justamente por uma decisão que minimizou absorver a incerteza do futuro financeiro: a alteração na legislação previdenciária que modificou as alíquotas de contribuição, tanto para ativos quanto para inativos.

A tendência para o futuro é a melhoria na situação, com a diminuição do déficit (apesar da diminuição da receita), permanecendo déficits previdenciários até o final do plano financeiro (até o falecimento do titular ou dependentes/pensionistas). Conforme relatório atuarial (IPE-PREV, 2022, p. 139), a previsão é de déficit de mais de R\$ 6 bilhões anuais até 2030, mais de R\$ 4 bilhões anuais até 2038, mais de R\$ 3 bilhões anuais até 2043 e mais de R\$ 2 bilhões anuais até 2049 e mais de R\$ 1 bilhão até 2057. Nos próximos 20 anos, é prevista a necessidade de custear a diferença do déficit mais de R\$ 108 bilhões, que deixaram de ser utilizados em políticas públicas para custear decisões passadas que não garantiram o equilíbrio entre receitas e despesas do plano previdenciário.

De acordo com Santos (2009, p. 184), a consequência do impacto da necessidade de complementação do déficit previdenciário e que prejudicou a prestação de serviços públicos

para a população foi a diminuição da despesa com ativos. Conforme o autor (2009, p. 184), a taxa de crescimento da despesa com inativos aumentou em taxas reais o dobro do crescimento com ativos, entre 1970 e 2000, sendo que, após 2001, o percentual ficou quase estável por conta das reformas.

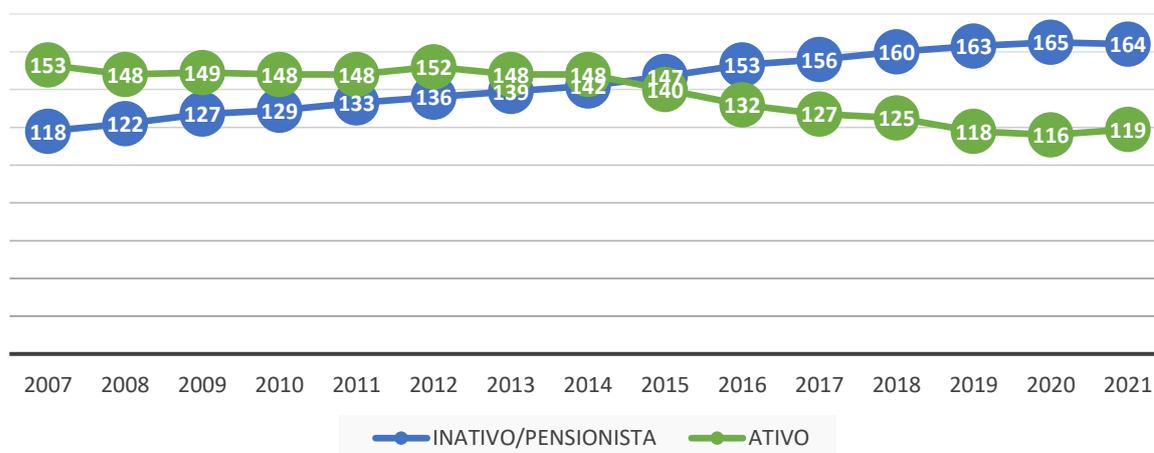
Sobre reformas previdenciárias, apesar de totalmente impopulares, elas tendem a ser uma decisão que busca minimizar (como toda decisão) a incerteza do futuro. A incerteza é justamente a falta de capacidade de pagamento e a necessidade de, como é feito pelo Estado do Rio Grande do Sul, de destinar recursos que poderiam ser aplicados em políticas públicas em cobertura de déficit. Toda reforma, dessa maneira, é uma tentativa de adaptação à realidade (principalmente expectativa de vida) que possibilite viabilidade para o regime.

Verifica-se essa necessidade de ajustes no caso do citado sistema de repartição simples, no qual vigora o princípio da solidariedade: os atuais contribuintes realizam o pagamento dos benefícios dos atuais inativos. Em outras palavras, as despesas com os aposentados devem ser quitadas com os valores arrecadados a partir da contribuição dos ativos. Com a devida vênia aos entendidos do assunto, é quase um esquema de pirâmide, pois, se não houvesse o ingresso de recursos estatais, os primeiros aposentados teriam sua remuneração paga com base na arrecadação dos demais, mas os últimos ficariam sem “servidores ativos” para custear os proventos da inatividade. Então, surgem reformas para alterar regras de aposentadoria e/ou ajuste de alíquota (o que ocorreu em inúmeras oportunidades no Estado do Rio Grande do Sul, com duas mudanças nos últimos 10 anos).

Faz-se a menção de que a atualidade somente é resultado de decisões passadas, que, no caso do Rio Grande do Sul, iniciam-se quando da Constituição de 1891, que estipulou a aposentadoria (RIO GRANDE DO SUL, 1891b), mas sem o devido cálculo atuarial. O orçamento aprovado para o 1893 (RIO GRANDE DO SUL, 1893, p. 92-99) já mostrava que as contribuições sobre os vencimentos eram inferiores às despesas (72 contos de réis contra 161 contos de réis –3% do total da arrecadação). Essa arrecadação era de entre 1% e 15% do salário, mas foi suprimida no orçamento de 1894 (RIO GRANDE DO SUL, 1893, p. 25).

Como não fazer reformas se, no caso do Rio Grande do Sul, a relação inativos/pensionistas para ativos atualmente é maior do que 1, isto é, existem mais inativos do que ativos no Estado, sendo que, de acordo com o regime de repartição simples, as contribuições dos ativos deveriam adimplir com as aposentadorias.

Gráfico 2 - Quantidade média de servidores ativos e inativos/pensionistas na Administração Direta do Estado do Rio Grande do Sul no ano (em mil) – 2007 x 2021



Fonte: Painel de Informações de Pessoal (RIO GRANDE DO SUL, 2022h) compilado pelo autor

Sob o ponto de vista da incapacidade de pagamento, as decisões do passado (antes das reformas) estavam quase passando da certeza do não pagamento dos proventos de aposentadoria. As reformas somente trouxeram uma incerteza para tal. De um risco/dano certo, passou-se a ter o alento da incerteza. A necessidade das reformas ocorridas foi assim observada pela própria organização quando do pedido de adesão do Regime de Recuperação Fiscal (RIO GRANDE DO SUL, 2022d, p. 38):

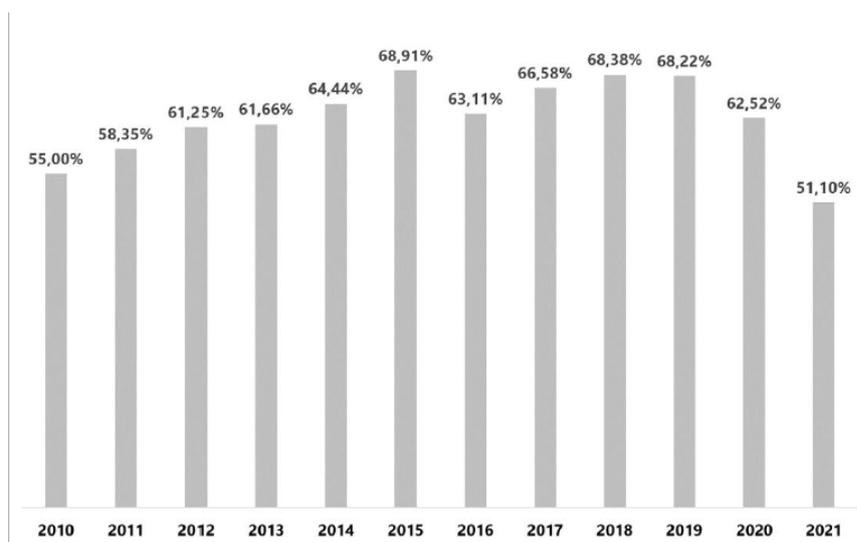
Os sucessivos déficits constituíram um fator-chave de pressão fiscal nos últimos trinta anos: entre 2010 e 2019, o déficit previdenciário cresceu mais de 50% em termos reais. Em 2019, o RS registrava déficit atuarial de R\$ 373 bilhões no consolidado dos fundos previdenciários, indicando que, a menos que fosse implementada uma profunda reforma previdenciária, cortes no gasto discricionário ou mesmo elevações nas alíquotas de ICMS não seriam suficientes para neutralizar a explosão nos gastos previdenciários. A aprovação de uma reforma previdenciária profunda era, portanto, requisito fundamental para desarmar a “bomba-relógio” e retomar a sustentabilidade fiscal estadual.

A principal reforma realizada no período dos últimos 10 anos foi a criação do supracitado regime financeiro de capitalização, com pagamento de proventos limitado ao valor da remuneração do Regime Geral de Previdência Social, podendo o servidor optar pelo regime de previdência complementar. Como visto, em ambos, há a garantia do Estado de cobertura do déficit, mas a diferença é que, no regime de repartição simples, não houve formação de constituição de reservas para o pagamento futuro, diferentemente do que ocorre no regime financeiro de capitalização, no qual haverá aportes anuais do Estado para o equilíbrio atuarial

do regime.<sup>22</sup> A decisão de realização e aportes e constituição de fundo é justamente para não prejudicar as futuras políticas públicas pela necessidade de pagamento de complemento de déficit para inativos.

Além do déficit previdenciário, também contou para a diminuição do quadro de ativos a necessidade de cumprimento dos percentuais da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF com relação à despesa de pessoal. Nomear servidores ativos, a partir de uma visão presente, representava um grande risco de não cumprimento da LRF no próprio presente e mesmo no futuro.

Gráfico 3 – Indicador de Despesas de Pessoal LRF (% da RCL) – Consolidado - Todos os Poderes (limite máximo de 60%, prudencial 57%)



Nota 1: metodologia STN

Nota 2: em 2016, houve aumento extraordinário na Receita Corrente Líquida provocado pela venda da folha de pessoal.

Fonte: RIO GRANDE DO SUL, 2022d, p. 33.

O gráfico demonstra que, de acordo com os critérios da Secretaria do Tesouro Nacional, o Estado do Rio Grande do Sul, entre 2012 e 2020, sempre esteve acima do limite máximo da LRF. Impactado, basicamente, pelo pagamento dos inativos, cuja folha, desde 2012, supera a dos ativos (RIO GRANDE DO SUL, 2022d, p. 36).

<sup>22</sup> O regime de capitalização é dividido entre Civis e Militares, sendo atualmente, conforme dados do relatório atuarial de 2021 o civil superavitário e o Militar deficitário, dependendo dos aportes anuais do Estado. Os aportes estão previstos na Lei nº 14.938, de 10 de novembro de 2016, que dispõe sobre a criação do Plano de Amortização do Déficit Atuarial do Regime Financeiro de Capitalização do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Civis do Estado do Rio Grande do Sul, instituído pela Lei Complementar n.º 13.758, de 15 de julho de 2011 e na Lei nº 14.939, de 10 de novembro de 2016, que dispõe sobre a criação do Plano de Amortização do Déficit Atuarial do Regime Financeiro de Capitalização do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Militares do Estado do Rio Grande do Sul, instituído pela Lei Complementar n.º 13.757, de 15 de julho de 2011, que prevêem, por exemplo, aportes de R\$ 168 milhões e R\$ 28 milhões para 2050, respectivamente.

Verifica-se que a não constituição de um fundo, ao longo dos anos, com a utilização do sistema de repartição simples, foram decisões (pois permaneceu ao longo do tempo, mesmo com déficits) que prejudicaram a situação fiscal e a devida implementação de políticas públicas no Estado.

#### 4.4.2 Constituição de fundos para políticas públicas

A existência de fundos públicos com destinação específica engessa a possibilidade de decisão de aplicação de recursos (fundos especiais). Tal como na definição de competências, de decisões de decisões, a decisão de criação de um fundo já reduz a complexidade na atuação da Administração Pública com relação às finanças públicas, sem se avaliar, por exemplo, se o ente estatal possui condições de executar as políticas públicas naquele ano.

Demonstração da eventual (in)capacidade do Estado de realizar obras, por exemplo, é vista quando da apresentação do Projeto de Lei nº 51/2022, que previa o repasse de R\$ 495 milhões para o governo federal para a aplicação em estradas federais (RIO GRANDE DO SUL, 2022e). Aplicar-se-iam recursos em estradas federais enquanto 55 Municípios gaúchos não possuíam acesso asfaltado. Conforme relatório produzido pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, o custo definitivo para a questão seria de R\$ 1 bilhão, sendo que, com apenas R\$ 210 milhões (21% do total), 22 Municípios teriam estrada asfaltada até a sede (40% do total). O Estado comprovou, com o envio do PL, a impossibilidade de realizar políticas públicas de infraestrutura, pois problemas sociais existem em todo o Rio Grande do Sul.

Os fundos especiais estão assim normatizados na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964:

Art. 71. Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.

Art. 72. A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a fundos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais.

Art. 73. Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.

Art. 74. A lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

Conforme Hélio Kohama (2016, p. 360), a “instituição de fundos especiais, em geral, pressupõe a existência de produto de receitas especificadas que, geralmente, deverão ser

encontradas em unidades administrativas que [...] integram a chamada administração direta ou centralizada”. Ainda, de acordo com o mesmo autor (2016, p. 362-366), esses podem ser (a) Fundos Especiais de Despesa, que vinculam recursos (receitas) para a execução de política pública, para a assegurar; (b) Fundos Especiais de Financiamento (Rotativos), as “receitas que se vinculam à execução de programas de empréstimos e financiamentos a entidades públicas ou privadas”; e (c) Fundos de Natureza Contábil, que compreendem o “recolhimento, a movimentação e controle de receitas e sua distribuição para a realização de objetivos ou serviços específicos”. Os mais utilizados são os Fundos Especiais de Despesa, que destinam recursos estatais específicos para uma finalidade específica.

A decisão por fundos tem por finalidade garantir a decisão de investimento em determinada política pública ao longo do tempo. O fundo sempre reforçará a opção pela política pública na área objeto do fundo. Ocorre que os fundos, comumente, não possuem previsão legal de aplicação de recursos em receitas correntes (as ordinárias, do dia a dia – como pessoal), mas tem o objetivo de garantir investimentos na área. Em períodos de dificuldades financeiras, poderia ocorrer a situação de ter recursos para investimentos e não ter para o custeio das despesas básicas da organização.

Sobre decisões e complexidade, reforça-se que a segunda será sempre a premência de uma seleção de uma opção de gasto público a ser inclusa nas peças orçamentárias (nos respectivos fundos). Como já destacado, a complexidade é maior no ambiente. O ambiente para o sistema orçamentário são os acontecimentos sociais, as áreas de atuação que devem ser realizadas pela Administração Pública. Quando se define implementar um fundo, há uma seleção que reduz a complexidade com relação ao ambiente, mas aumenta a complexidade interna da organização, ao inserir um maior número de informações (a tarefa de aplicar os recursos financeiros em pré-determinados itens). Para a criação do fundo, há uma decisão por parte da organização (Administração Pública) tomada no presente (forma da distinção passado/futuro). Como Luhmann (2010a, p. 223) afirma, “o presente é o ponto fundamental que sempre acarreta uma decisão da qual é possível arrepender-se depois, ou então, lamentar a falta de algo que, na ocasião, deveria ter sido decidido”, e, em situações calamitosas, a criação do fundo, em que pese benéfica no momento da criação, poderá gerar problemas para as políticas públicas.

Uma das formas que a gestão pública encontrou para evitar um agravamento maior da decisão de criar fundos a cujos recursos foram destinados, mas por questões operacionais não houve a execução de despesas, foi a utilização do permissivo do art. 73 da Lei nº 4.320/64,

anteriormente colacionado. Na Lei nº 15.873, de 18 de julho de 2022, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária para o exercício econômico-financeiro de 2023 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2023 – LDO/2023), consta o seguinte dispositivo:

Art. 48. Os recursos de origem estadual do Poder Executivo, que se constituírem em superávit financeiro ao término do exercício de 2022, poderão ser convertidos até o limite de 95% (noventa e cinco por cento) para o Fundo de Reforma do Estado, criado pelo art. 8º da Lei nº 10.607, de 28 de dezembro de 1995, por meio de decreto do Poder Executivo.

§ 1º Excetuam-se do disposto no “caput” deste artigo os recursos de:

I - transferências constitucionais, legais e voluntárias vinculadas recebidas da União;

II - fundos e receitas vinculadas estabelecidas por legislação federal; e

III - operações de crédito.

§ 2º Entende-se por superávit financeiro, para fins do disposto no “caput” deste artigo, a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, apurado no Balanço Patrimonial do exercício de 2022.

Em suma, se um fundo não conseguir realizar a execução orçamentária do ano, até 95% do saldo positivo do fundo poderá ser transferido para o Fundo de Reforma do Estado. Luhmann (2010a, p. 223) menciona a irreversibilidade da decisão, e a decisão pela transferência do saldo positivo de um fundo para outro não significa a reversibilidade da decisão de alocação orçamentária realizada quando da aprovação da Lei Orçamentária Anual - LOA, mas sim uma decisão prévia que posteriormente substituirá a decisão orçamentária, posterior à primeira, no caso de acontecimento de um fato (a LDO é anterior à LOA). Em termos da teoria dos sistemas sociais, poderia se questionar se tal dispositivo é um programa ou um *script*. Considerado o permissivo de “até 95%”, transparece que ainda há a possibilidade de decisão por parte do gestor, sendo tal normativo somente um alívio da decisão da organização.

Tal fato é justamente o referido por Luhmann (2016a, p. 112) de que os programas condicionais sejam formulados “de modo a tornar possível uma dedução da decisão a partir dos fatos (que, por sua vez, têm de ser determinados cognitivamente): no caso da circunstância x, a decisão y estará de acordo com a legalidade; caso contrário, não estará”. A transferência dos recursos financeiros de um fundo (que não os utilizou) para outro, sob o ponto de vista das políticas públicas, pode ser visto como uma nova possibilidade de alternativas para decisão, mas ainda com vinculações já definidas, somente se alterando a destinação (políticas públicas) na qual os recursos serão utilizados.

No mesmo entendimento da criação ser improdutiva para as políticas públicas, engessando decisões de aplicações de recursos (ressalta-se que, nos termos do texto anteriormente colacionado, 5% do saldo financeiro do fundo sempre ficará no fundo), houve a

necessidade de promulgação da Lei nº 14.744, de 24 de setembro de 2015, que dispõe sobre diretrizes para a criação e a extinção de fundos públicos, autoriza o Poder Executivo a reverter ao Fundo de Reforma do Estado os saldos financeiros dos fundos extintos. O normativo extinguiu 18 fundos até então existentes, estabelecendo, ainda, que, se um fundo ficar sem movimentação financeira por 3 anos, será extinto.

Essa possibilidade é a previsão da revisão de uma decisão por outra, futura, por conta da impossibilidade de atuação no passado. A política pública, como qualquer operação nos sistemas sociais, é realizada no presente, sendo o passado, como dito, irreversível. A forma de “desfazer” decisões passadas é justamente com novas decisões, que gerarão efeitos, mas não apagarão a passada (como dito, somente a substituirão).

Na criação de fundos desnecessários, reina a diferença de políticas públicas de Estado ou de governo com relação à transitoriedade. A constituição de fundos para políticas públicas de Estado é calcada no fato de que, nessas, há a possibilidade de se aventar um não retrocesso material (BITENCOURT, 2013, p. 180) – ou mesmo a progressividade. De outro lado, as políticas públicas de governo possuem um viés de transitoriedade muito grande, pois sempre existirá a possibilidade de, tendo em vista a alternância de poder, o futuro grupo governante desconstituir a política então estabelecida (BITENCOURT, 2013, p. 180), deixando, no caso do exame aqui realizado, um fundo público aberto e com recursos não utilizados. Exemplo dos dois casos foi a constituição do Fundo de Promoção da Cidadania pelo Estado do Rio Grande do Sul em 1995 (e que foi extinto em 2015), como política de governo, e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb como política pública de Estado (a nível nacional). Contudo, cabe ressaltar que, para o Estado do Rio Grande do Sul, o Fundeb é prejudicial, pois sempre o Estado destina recursos para o fundo em maior quantidade do que recebe do fundo. No ano de 2021, a sistemática do Fundeb gerou prejuízo para o Estado do Rio Grande do Sul de mais de R\$ 2,7 bilhões (RIO GRANDE DO SUL, 2022d, p. 13).

#### 4.4.3 O pagamento de precatórios no médio prazo

Conforme o art. 101 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 1988, o Estado do Rio Grande do Sul tem, até o ano de 2029, para quitar o estoque de precatórios. Como o comando constitucional é para a quitação do estoque, as novas

inscrições anuais entraram na necessidade de pagamento. Em 2021, esse estoque era de R\$ 15,2 bilhões (RIO GRANDE DO SUL, 2022g) e, com as novas inscrições anuais na média R\$ 400 milhões e mais a correção monetária, com o prazo de 8 exercícios para pagamento, resultam na necessidade de pagamento de R\$ 26,9 bilhões (RIO GRANDE DO SUL, 2021c, p. 6). Considerados 8 exercícios para pagamento, a média anual deveria ser de quase R\$ 3,4 bilhões, a partir de um orçamento para o ano de 2022 de R\$ 42,7 bilhões (considerando a rubrica “Total da Despesa” da Administração Direta), ou seja, 7,9% do orçamento anual exclusivamente para pagamento de precatórios.

Difícil imputar a situação atual somente aos riscos ou aos perigos. Risco, pois não se poderia ter chegado à situação atual; perigo, pois a inscrição em precatórios não é uma decisão da organização, mas sim de outra (da organização Poder Judiciário). O que se pode falar é que um dos maiores fatos para tal foi “a decisão de não cumprir uma decisão”: a Lei nº 10.395, de 02 de junho de 1995, e Lei nº 10.420, de 04 de julho de 1995 (as “Lei Britto”). O Estado do Rio Grande do Sul concedeu aumentos salariais no ano de 1995, cujos percentuais seriam aplicados em diversas datas-bases. Ocorre que o Estado alcançou o limite prudencial para o gasto de despesa de pessoa com o entendimento a época de que, mesmo com a lei, os percentuais de aumento salarial não poderiam ser implementados. Decidir não cumprir uma decisão gerou um enorme custo aos cofres públicos por conta da judicialização em massa da matéria, que gerou necessidade de pessoal para defesa judicial e pagamento de honorários advocatícios para os patronos dos servidores, além de aumentar o valor das inscrições em precatórios (sendo que muitos servidores abriram mão de valores para receber por intermédio de Requisições de Pequeno Valor).

O atual risco existente para o pagamento de precatórios é a não obtenção do empréstimo autorizado pela Lei nº 15.878, de 19 de julho de 2022, no valor de US\$ 500 milhões, com o qual se pretende pagar precatórios à vista, oferecendo deságio para tal. O empréstimo somente postergará o pagamento do devido, mas possibilitará um ganho para o Estado com base no deságio.

#### 4.4.4 Mínimos constitucionais de educação e saúde: riscos ou perigos

Não se pode falar em Estado de bem-estar social sem a prestação de serviços básicos para a população, dentre os quais se incluem os direitos constitucionalmente garantidos. A

Constituição de 1988, considerados constar no art. 6º os direitos sociais à educação e à saúde, foi além da mera estipulação desses, mas determina que um percentual mínimo da arrecadação dos entes fosse investido em tais direitos, nos seguintes termos:

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

[...]

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre:

[...]

II - no caso dos Estados e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios;

[...]

§ 3º Lei complementar, que será reavaliada pelo menos a cada cinco anos, estabelecerá:

I - os percentuais de que trata o § 2º;

I - os percentuais de que tratam os incisos II e III do § 2º;

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Como pode-se verificar, a opção constitucional foi por já fixar o mínimo para educação e delegar para lei complementar a determinação do percentual para a saúde. Tal operação ocorreu pela busca à concretização dos direitos. Se houve a determinação de competências enquanto tarefas aos entes governamentais, a Constituição também tratou de estabelecer condições financeiras para isso.

Sem se menosprezar a importância de educação e saúde, mas ao fixar (decidir) percentuais mínimos, a Carta Magna endureceu as possibilidades de a organização ente governamental realizar as políticas públicas de forma mais adaptada à situação existente. O Brasil possui mais de 5.000 municípios, com 27 Estados-membros, com inúmeras realidades sociais.

No caso da educação, há sobreposição na oferta de ensino entre todos os entes federativos, com a prestação por, no mínimo, dois dos entes de cada momento do ensino, apesar de a Constituição estabelecer focos de atuação. No caso da saúde, a destinação entre baixa,

média e alta complexidade é detalhada, mas com a devida solidariedade entre os entes (vide o caso das discussões judiciais sobre o fornecimento de fármacos).

Urge a questão se tais percentuais mínimos são riscos ou perigos. Se se volta à doutrina de Luhmann (1992, p. 65), riscos são inerentes à organização, fruto da decisão dessa; e perigos são gerados por algo externo (como uma decisão de outra organização). No caso, sob o ponto de vista das finanças públicas, o mínimo será um perigo. Não pode o gestor público estadual (objeto de estudo) decidir gastar menos de 25% em educação. Se o orçamento é a decisão de onde serão investidos os recursos arrecadados, já se pode diminuir do total o equivalente a 25%. Tudo o que for acima dos 25% será uma decisão que absorverá incertezas (possibilidades de danos), a partir do risco. Até 25%, não há qualquer tipo de decisão estatal.<sup>23</sup>

Seria então a definição de mínimos um perigo? Sob o ponto de vista da forma (risco como lado interno da forma e perigo como externo), pode se estabelecer como perigo. A fixação/vinculação de receita à determinada política pública é o espaço do “não decidível”. Não há como o gestor decidir aplicar menos do que 25% em educação. Conforme visto no primeiro capítulo, a determinação de competências é, além de uma prerrogativa, uma tarefa, um dever. No presente caso, encontra-se a mesma visão: os entes possuem competências para prover educação para a sociedade, mas têm o dever de realizar a despesa com base em um mínimo das receitas, isso é “indecidível”. Mas, se perigos envolvem a possibilidade de danos futuros no caso, quais seriam esses?

Os perigos envolvidos são justamente falha na execução de políticas públicas em outras áreas por ausência de recursos financeiros. Não se pode olvidar que a decisão é presente, mas a incerteza dos danos é futura, sem data delimitada. Sendo incerteza de dano, conforme Luhmann (2010c, p. 318), “*la perspectiva de riesgo es, por lo tanto, una perspectiva límite de los programas de futuro, de los programas de fines*”. Como programa de fins, tem-se saúde e educação, além de todos os outros direitos fundamentais garantidos pela Constituição, inclusive, repisam-se os direitos de primeira geração, pois, conforme Holmes e Susntein (1999, p. 98), “*nothing that costs money can be an absolute*”, sendo que os mesmos autores (1999, p. 224) afirmam que a análise dos custos dos direitos permite tornar uma política pública mais eficiente a partir do planejamento. Sob a possibilidade de sofrer sanções se utilizado de forma

---

<sup>23</sup> A premissa utilizada é partindo-se do pressuposto que a organização não deseja ser responsabilizada por eventual dispêndio menor do que os 25%, pois na realidade pode a organização escolher gastar menos de 25% assumindo os riscos da sanção. Investir menos de 25% é inconstitucional e deve-se presumir a constitucionalidade das ações da organização.

diversa, pode-se afirmar que os mínimos constitucionais são absolutos, diferentemente dos autores supramencionados.

A decisão pelo percentual constitucional, no caso da educação, foi realizada naquele presente, com aquela situação em específico, sem se avaliar se, no futuro, isso acarretaria excesso de recursos em uma área em detrimento de outra. Sendo direito fundamental, cabe até questionar se emenda constitucional diminuindo o percentual poderia ser considerada inconstitucional. Isso se deve ao fato de que não pode o constitucionalista derivado desprezar os fundamentos da República ou deixar de perseguir os objetivos fundamentais, nem pode desconsiderar a estrutura e organização brasileira. Essa vedação ao retrocesso, no caso das políticas públicas garantidoras de direitos fundamentais, tem base no art. 60, § 4º, IV, da Constituição Federal. Se for considerada eventual proibição do retrocesso financeiro, em nenhum momento o Estado poderia deixar de aplicar valores menores do que os outrora aplicados nos direitos fundamentais, individualmente ou coletivamente considerados. A partir de tal entendimento, mesmo que o Município se encontre em estado de excelência na educação infantil, não poderá, “jamais”, diminuir os valores ou percentuais investidos na educação infantil. Não poderia haver o remanejamento financeiro para ações e serviços públicos de saúde com a finalidade de aumentar a prestação positiva aos idosos (tal exemplo é proposital, conforme será explicado).<sup>24</sup>

Se se voltar ao tópico sobre déficit previdenciário e se aplicar, também, ao mínimo a ser gasto em educação, tem-se o seguinte paradoxo: necessita-se investir em educação, e isso envolve pagamento de vencimentos de professores. Todavia, esses professores se aposentarão em algum momento e, como o regime previdenciário pressupõe a garantia de o Estado cobrir eventual déficit (e mesmo no atual regime o Estado deverá efetuar complementações anuais), a eventual melhoria na remuneração dos mestres que permitisse o estímulo ao ingresso, permanência e constante atualização esbarra em, no futuro, desestruturar as finanças do Estado. Explica-se: o ensino somente se manterá, caso existam outros recursos financeiros além dos que são estritamente utilizados na educação (vencimentos). O estabelecimento de um educandário pressupõe gastos com energia elétrica, água, taxa de lixo, assim como despesas tributárias, como a parte patronal do ente público com relação aos regimes de inativação dos profissionais. Gastos com educação não são somente os gastos diretos (salários e itens de

---

<sup>24</sup> Ante a excepcionalidade e transitoriedade do caso, o que é diverso do aqui exposto, não se considera a inclusão do art. 119 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, pela Emenda Constitucional nº 119, de 2022, como retrocesso nos direitos fundamentais.

consumo em sala de aula), mas também os indiretos, eis que, sem estes, o direito social de educação não teria como ser prestado aos cidadãos. Não há educação sem um sistema de matrículas e controle de presença, sem custos que não são visíveis frente à atividade de sala de aula, mas dos quais depende para ser realizada.

A educação (e seus gastos) é maior do que meramente a utilização de professores, carteiras e giz, mas envolve um complexo sistema que sustenta toda a prestação de serviços de educação à comunidade. Não se pode, então, vislumbrar a educação como algo presente, mas sim como algo cujo presente é consequência de todo o passado e cujas decisões no presente terão impacto no futuro. Isso, pois a educação é um sistema de investimento contínuo, não se falando em “gastos” em educação, mas sim em “investimento” em educação.

De forma contrária, o percentual da saúde foi devidamente constitucionalizado que obrigatoriamente seja revisto a cada 5 anos (conforme o *caput* do § 3º do art. 198, acima colacionado). Apesar de decidir pela organização, a norma prevê a revisão. Então, a alteração da complexidade social poderá fazer com que o percentual seja alterado.

Conforme ensina Marcus Abraham (2010, p. 88), receita vinculada é “a receita arrecadada com destinação específica estabelecida em dispositivos legais”. A receita vinculada é uma decisão prévia. Se decidir é absorver, diminuir as incertezas futuras, o futuro reserva questão complicada para o Estado do Rio Grande do Sul por conta da necessidade de aplicação do mínimo constitucional em educação.

Observa-se que não está sendo realizado nenhum ataque aos direitos fundamentais no presente raciocínio, mas sim se avaliando os riscos e perigos que a organização Estado do Rio Grande do Sul possui no presente e que, face às decisões até então realizadas, terá de riscos de danos futuros. Novamente: entenda-se como danos a impossibilidade de prestar serviços públicos, de forma ao menos razoável, em todas as áreas relacionadas aos direitos fundamentais.

Na atualidade, conforme dados extraídos do sistema Consulta Matrícula do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP, 2022b), o quantitativo de alunos matriculados na rede estadual de ensino do Rio Grande do Sul tem caído ao longo dos anos, sendo que, de 2015 para 2020, houve uma queda de quase 19% no número de matrículas. O percentual de alunos em escolas estaduais em comparação com o total matriculado também diminuiu, de 50% para quase 43%, o que impactou nessa redução. Todavia, se se aplica o mesmo percentual de participação do Estado nas matrículas de 2015 ao

quantitativo de 2020, ter-se-ia uma redução de aproximadamente 5% no total das matrículas. Formula-se o quadro abaixo para melhor exemplificar a questão.

Quadro 3 – alunos matriculados no Estado Rio Grande do Sul, total e na rede estadual, habitantes de 5 até 19 anos e participações nos totais

Ano	Quantidade alunos estadual	Qtde total alunos	Habitantes de 5 até 19 anos	% participação Estado matrículas	% matrículas x habitantes
2015	973.020	1.932.449	2.315.659	50,35%	83,45%
2016	954.034	1.938.631	2.270.273	49,21%	85,39%
2017	930.616	1.930.091	2.228.588	48,22%	86,61%
2018	880.168	1.894.183	2.190.298	46,47%	86,48%
2019	838.776	1.817.036	2.157.541	46,16%	84,22%
2020	792.359	1.854.096	2.133.023	42,74%	86,92%

Fonte: compilado pelo autor a partir do sistema Consulta Matrículas e IBGE.

Ocorre que, de acordo com dados do IBGE (2022b), a previsão populacional para o Estado do Rio Grande do Sul é, (a) após um pico populacional em torno do ano de 2035, a diminuição da população e (b) a redução da participação de jovens até 19 anos em comparação ao total de habitante. Considerada a população entre 5 e 19 anos (creche até o término do ensino médio), a quantidade de pessoas nessa faixa diminuirá, relativo ao ano de 2015, de 20,72% do total (2,3 milhões de pessoas) para, em 2060, a 14,40% do total de habitantes (1,5 milhões de pessoas). De outro, a mesma comparação para os idosos com mais de 60 anos é de 16,00% (1,8 milhões) para 35,85% (3,9 milhões), considerados os mesmos períodos.

A explicação para utilizar a faixa acima de 60 anos para o exemplo deve-se ao fato de que é a faixa que mais necessita de amparo em saúde, o que gera maiores dispêndio de recursos. Com base nos dados, pode-se projetar tranquilamente um futuro no qual uma decisão vinculada coletivamente aumentará o mínimo de gasto para a saúde. Não há como o Estado deixar de gastar mais recursos se a população irá envelhecer e necessitará de maiores cuidados. De outro lado, o percentual de 25% de gasto em educação deverá trazer uma educação com ótimas estruturas de ensino (não vencimentos de professores, pois a decisão de aumentar salários envolve uma espécie de acoplamento estrutural com o sistema previdenciário – cobertura do déficit), mas cujos alunos, quando em idade avançada, talvez<sup>25</sup> perecerão por ausência de condições de atendimento na rede de saúde, quando de competência do Estado.<sup>26</sup>

<sup>25</sup> A opção pela expressão “talvez” deve-se ao fato de riscos sempre se tratar de incerteza de danos futuros.

<sup>26</sup> Todavia o raciocínio esposado vale também para os Municípios.

#### 4.4.5 Riscos e perigos das receitas de competência do Estado

Sobre as receitas do Estado, sempre irão pairar mais perigos do que riscos. Como estado estritamente baseado no agronegócio, os perigos climáticos impactam seriamente nas receitas estaduais. Além de tal fato, o Rio Grande do Sul possui uma desvantagem geográfica: é o Estado-membro mais meridional do país. Não sendo um estado central, há a perda de possibilidades de investimentos que trariam impactos positivos na receita. Com a economia baseando-se praticamente em transporte rodoviário, o Estado depende somente das vendas interestaduais para que, por exemplo, um frete com destino ao Rio Grande do Sul tenha mais atratividade na cadeia de transportes (retornar vazio um veículo que trouxe mercadorias para o estado é um custo sem a devida receita). Decisões de outros entes federativos dentro de eventual guerra fiscal adentram na seara dos perigos, na incerteza de que ocorram receitas suficientes para fazer frente aos dispêndios de políticas públicas (apesar de incerteza, é a incerteza de dano, com o que se reformula a frase para “incerteza da inexistência de recursos financeiros”).

Sobre riscos, tem-se as decisões sobre desonerações de impostos de competência do Estado. Conforme o relatório da situação fiscal para a homologação do Plano de Recuperação Fiscal, em média 20% (considerado os anos 2010-2020) do potencial da arrecadação de impostos do Estado é desonerada, no caso do ICMS, “destinam-se à atração de empresas e à manutenção da competitividade de diversos setores da economia gaúcha, a incentivos ao setor agropecuário, à redução de impostos sobre alimentos da cesta básica” (RIO GRANDE DO SUL, 2022d, p. 36), alcançando em 2020 o valor de R\$ 9,3 bilhões (desse valor R\$ 1,9 bilhão é relativo ao Simples Nacional e Gaúcho e alimentação). Há, teoricamente, margem para a melhoria da arrecadação com base na diminuição da desoneração, mas existirão riscos nessa mesma decisão. A desoneração possui o mesmo risco de eventual aumento das alíquotas: a depender do aumento, o consumo diminuirá e, com isso, as receitas diminuirão, efeito contrário do pretendido (a famosa curva de Laffer). Que o imposto sobre consumo (como o ICMS) não é a melhor sistemática de realização de justiça social, de atuar diante do princípio da capacidade contributiva (o pobre e o rico pagam o mesmo imposto sobre consumo), é ululante. Dessa forma, não resta muito ao Estado para tentar obter justiça social.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Ressalta-se a existência do programa Devolve ICMS, que restitui à famílias de baixa renda parte do ICMS em operações de consumo. Vide: <https://devolveicms.rs.gov.br/o-que-e-o-devolve-icms>.

Um risco premente é a quantidade de programas de regularização tributária. Entre os anos de 2015 e 2019, somente em 2016, não houve programas de tal tipo. Em tais, há o desconto de juros e multa para o adimplemento de obrigações tributárias e possibilidades de parcelamento. A repetição de programas do gênero pode ter o condão contrário: o de estimular o não pagamento de impostos. Se o imposto não é pago e posteriormente é possível o pagamento com desconto de juros e multa, torna-se atrativo, frente às taxas bancárias para empréstimos e capital de giro, atrasar os tributos. Ao invés de a empresa investir com recursos oriundos do sistema bancário, talvez seja melhor atrasar imposto e, após, os parcelar, do que realizar os pagamentos em dia. A cada programa realizado de forma habitual, o Estado aumenta a incerteza de recebimento dos impostos em dia, o que prejudica o próprio planejamento do Estado.

#### 4.4.6 Orçamentos engessados

Corolário do exposto nos últimos tópicos é o engessamento do orçamento público em sua forma macro. Verificaram-se duas sistemáticas que imobilizam a capacidade de gestão pública para a devida alocação dos recursos. O engessamento diminuiu a possibilidade de decisão da organização pública para definir políticas públicas. Logo, deve-se vislumbrar tal tópico, como um perigo.<sup>28</sup> Mais uma vez pode-se falar que parte do orçamento público é configurado pela (in)decisão da organização administração pública, pois cabe somente a essa a definição de onde irá alocar (programas) os valores obrigatórios e não a definição de quais políticas públicas terão recursos destinados.

Faça-se a análise utilizando como base a Lei Orçamentária Anual do Estado do Rio Grande do Sul para 2022 (Lei nº 15.771/2021). O normativo prevê, para a administração direta, um total de receitas de R\$ 42,7 bilhões, e para simular o ponto de vista que se apresenta aqui, considerar-se-á a rubrica “Total da Receita” como base para definição dos mínimos constitucionais. Desse valor, deve-se excluir 25% de educação<sup>29</sup> e 12% de saúde, ou seja, 37% do total. Além desses dois itens, tem-se, na norma, a previsão de cobertura do déficit para pagamento de inativos no valor de R\$ 9 bilhões (21%), o que resulta em comprometimento, com somente 3 rubricas, de 58% do orçamento. Na Constituição do Estado do Rio Grande do

---

<sup>28</sup> Diferencia-se aqui a decisão para instituição de fundos, da formulação do orçamento de forma geral, que possui um aspecto mais macro.

<sup>29</sup> A Constituição do Estado do Rio Grande do Sul determina a aplicação de 35% do total em educação, mas tal percentual não é atingido.

Sul, ainda constam, como vinculados, recursos para Ensino Superior Público (0,5%) e fomento à educação e à pesquisa Científica e Tecnológica (1,5%).<sup>30</sup>

Conforme se verifica, de plano o gestor estadual sabe que somente 40% do orçamento estará disponível para políticas públicas diversas. Com base no exemplo que se está trabalhando, dos R\$ 42,7 bilhões sobram R\$ 17,08 bilhões para os gastos de todos os Poderes e órgãos autônomos (Ministério Público - MPE, Defensoria Pública - DPE, Tribunal de Contas - TCE). Com base nas despesas orçamentárias de 2021 (RIO GRANDE DO SUL, 2022d, p. 31), o total dispendido por esses órgãos foi de R\$ 6,5 bilhões. Logo, “sobra” para o Poder Executivo realizar políticas públicas em áreas não ligadas às vinculadas constitucionalmente R\$ 10,578 bilhões (24,77% da receita estimada). Considerando a folha de pagamento mensal da Segurança Pública de 2021, anualizada (RIO GRANDE DO SUL, 2022d, p. 36), pode-se deduzir o valor de R\$ 4 bilhões.<sup>31</sup>

Do montante inicial de R\$ 42,7 bilhões, excluídas as vinculações constitucionais (federal e estadual), o montante destinado aos órgãos com autonomia administro-financeira e os gastos com a folha de pessoal da segurança pública (repisa-se Holmes e Sunstein: mesmos os direitos negativos custam recursos ao Estado), o valor a ser alocado em todas as demais áreas será de R\$ 6,6 bilhões, aproximadamente (15%).<sup>32</sup> Nesse valor, considera-se que o Estado não dispenderá qualquer valor acima dos mínimos estabelecidos, mesmo que se incorra em eventos diversos (como a Pandemia de Covid-19).

Exceto pela questão da folha de pagamento, fruto em parte de decisões passadas da organização (nomeações, aumentos, etc), todo o resto pode ser configurado como decisões externas, sendo que, por tal motivo, comprova-se que o engessamento do orçamento público é, sob a ótica da teoria dos sistemas sociais, um perigo para a organização (Poder Executivo). Percentualmente, arredondando-se os números, 75% do orçamento são perigos e 25%, riscos.

A liberdade de alocação de recursos, a partir de definições de políticas públicas, resta, então, totalmente limitada, considerada essa rigidez na definição dos gastos públicos. Junte-se o fato de a complexidade social a cada dia crescer e mais grupos desejarem o reconhecimento estatal, buscando, com isso, serem amparados por políticas públicas. Não se pode esquecer que

---

<sup>30</sup> Não se incluiu o percentual de 1,5% da Receita Corrente Líquida destinado a pagar precatórios pois não envolve, diretamente, execução de atividades do Estado.

<sup>31</sup> Sem considerar obrigações patronais sobre a folha.

<sup>32</sup> A título de informação: a folha de pagamento do executivo, excluídos saúde, educação e segurança é de, em torno, R\$ 1,2 bilhões anuais, sem considerar obrigações patronais sobre a folha.

mesmo investimentos geram despesas obrigatórias (manutenção), e isso deve ser levado em conta quando da formulação do orçamento. Não se defende a não aplicação de recursos em investimentos, apenas se quer comprovar que o espaço fiscal para definição de políticas públicas é reduzido.

Albuquerque, Medeiros e Silva (2008, p. 186/187) afirmam que vinculação de recursos não significa receita garantida ou aumento de receita, pois, se esta não existir, não haverá despesa, e trazem, resumidamente os seguintes impactos: inversão de prioridades, engessamento das prioridades, automatismo do gasto e baixa elasticidade da despesa vinculada. No mesmo sentido do engessamento de prioridades, há o perigo de, no futuro, ao Estado somente realizar investimentos e despesas em educação e saúde para a garantia do investimento no mínimo constitucional, administrando parcamente as demais áreas. Em outras palavras, no futuro a organização poderá não decidir.

#### 4.4.7 Perigos do pacto federativo – receitas e despesas

Em tempo de crescentes gastos públicos e não crescimento proporcional da receita, a existência, como ocorre no Brasil, de decisões externas às organizações trazem impactos nefastos aos entes. Toda a decisão de outros entes federativos é considerada como perigo para o Estado do Rio Grande do Sul. E esse perigo, atualmente, provém de decisões da União.<sup>33</sup> Para ilustrar a questão, utiliza-se como exemplo o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), que é arrecadado pela União, mas cujo montante faz parte do Fundo de Participação dos Estados. Qualquer diminuição do IPI buscando o desenvolvimento da economia impacta a distribuição dos recursos do FPE. O FPE é formado por parte da arrecadação do IPI, conforme o art. 159 da Constituição Federal:

Art. 159. A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 50% (cinquenta por cento), da seguinte forma: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 112, de 2021) Produção de efeitos

a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;

[...]

---

<sup>33</sup> Os benefícios fiscais concedidos por outros Estados também são considerados perigos, mas não serão analisados.

II - do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, dez por cento aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados.

Assim, toda e qualquer alteração do IPI tem impacto direto nas receitas dos Estados-membros. Em uma das reduções realizadas pelo Governo Federal em 2022, o impacto ficou em R\$ 4,5 bilhões para o FPE (COMSEFAZ, 2022).

Com relação ao federalismo para a teoria dos sistemas sociais, sendo a federação conjunto de organizações que devem decidir considerada a complexidade social na qual estão inseridas (sociedade mundial), tem-se uma falha na construção da federação. Na visão de Robin Boadway e Anwar Shah (2009, p. 43), o exemplo utilizado é fonte de ineficiência no federalismo:

*Another source of inefficiency arising in a federation involves externalities between higher and lower levels of government. The source of the inefficiency is that fiscal decisions made by the government at one level affect not only its budget but also that of the government at the other level.*

Corroborando a visão de que a política tributária da União (e até mesmo de um próprio Estado-membro), traz incertezas nas receitas de outro(s) Estado(s)-membro(s), David. A. Super (2005, p. 2596) afirma que *“The linkages between federal and state revenue systems mean that changes in federal tax law can affect state revenues as well”*.

A intervenção econômica da União, já institucionalizada, cassa parte da possibilidade de gestão dos recursos públicos. Conforme Paulo Bonavides (2004, p. 398), isso defaz a utopia do “federalismo cooperativo”, expressão confortável, mas ingênua e nem sempre bem-arrazoada, com que se busca dissimular a verdade rude da morte do federalismo das autonomias estaduais”.

Sob o ponto de vista da despesa, cita-se o caso mais discutido sobre decisões da União que possuem forte impacto no Rio Grande do Sul: o piso do magistério. O estabelecimento de piso é meritório para a finalidade de dar o reconhecimento que a educação possui para a sociedade. Todavia, um piso nacional é desconsiderar a complexidade existente no entorno de quem decidiu (por complexidade aqui se entenda a situação financeira e capacidade de gerar recursos). Normatizar o tema gerou incerteza para o Estado do Rio Grande do Sul. Incerteza de qual lado da forma da operação ter/não ter do sistema parcial economia a situação financeira estará para o devido adimplemento dos valores.

Vale ressaltar que o aumento do piso não impacta somente os ativos, mas também os inativos com paridade e integralidade com os ativos, o que gerará, mais uma vez, problemas

para o pagamento dos proventos de inatividade pela autarquia previdenciária e necessidade de complementação patronal. Antes da Emenda Constitucional nº 41/2003, toda a contratação de professores tinha como pressuposto uma contribuição patronal futura (na inatividade) por conta do Estado (a cobertura do déficit). Ao não dissociar o piso do magistério dos ativos com relação aos inativos (servidores ingressantes até 31/12/2003), e com base nos critérios diferenciados para a inativação, as normas inseriram os servidores que trabalham em educação dentro de “uma única estrutura remuneratória”, qual seja, o recebimento de um valor mínimo (piso), de pagamento obrigatório pelo ente governamental. Tal fato gera uma incerteza sobre a própria execução orçamentária, considerando que o projeto de lei da Lei Orçamentária Anual é protocolo até agosto e o valor do piso do ano seguinte habitualmente é divulgado após tal data, ou seja, o próprio orçamento já é uma ficção financeira para o pagamento dos salários dos professores.

São tantas decisões anteriores que engessam a possibilidade de decisão atual que a decisão hodierna acaba sendo não decidir. Como alertava Luhmann (2006b, p. 665-666) que *“dada la creciente complejidad de decidir con base en decisiones basadas en decisiones basadas a su vez en decisiones, la autopoiesis desarrolla estructuras que se acomodan a ello y una creciente tendencia a decidir no-decidir”*. A decisão é não decidir, pois o que era possível de decisão já está decidido.

#### **4.5 À guisa de conclusão: escolha de Sofia das políticas e despesas públicas**

Se a complexidade é maior no ambiente do que no sistema, e o sistema absorve complexidade a partir das próprias operações, para a organização Estado do Rio Grande do Sul, cuja operação é decidir sobre políticas públicas no âmbito de uma crescente complexidade social e incapacidade de atender aos reclames sociais em sua totalidade, resta a “Escolha de Sofia”. “Escolha de Sofia” é um romance de William Styron, publicado em 1979, que conta a história de uma sobrevivente do holocausto alemão e que, mantida em cárcere no campo de concentração de Auschwitz durante a Segunda Guerra Mundial, necessitou realizar uma difícil escolha com relação aos filhos, fazendo-a de forma racional.

Atualmente realizar políticas públicas é fazer difíceis escolhas, pois não há uma escolha trágica, baseada na real concepção da escassez. Para Gustavo Amaral (2001, p. 181), com relação à saúde, “a alocação, notadamente no que tange à saúde, tem natureza ética dupla: é a

escolha de quem salvar, mas também a escolha de quem danar”. Dentro de uma visão alocativa, chega-se às “escolhas trágicas”, conforme cunhado por Guido Calabresi e Philip Bobbitt (1978). No que alocar? Como alocar? Amaral (1999, p. 111) propõe o seguinte questionamento:

Suponha-se que em uma situação concreta um Governador esteja no dilema de não pagar o 13º e continuar com a normalidade precária dos serviços públicos ou pagar a gratificação natalina, mas com isso deixar de ter recursos para gastos essenciais à manutenção da máquina pública. Qual direito social deverá prevalecer, o dos servidores ou o de toda a sociedade, quanto ao funcionamento dos serviços públicos?

O Estado do Rio Grande do Sul viveu dilema maior do que esse, pois a decisão que a organização necessitava tomar era sobre o pagamento dos vencimentos ordinários e as demais despesas. A decisão pelo pagamento dos salários do funcionalismo público (do Executivo, pois aos Poderes e órgãos autônomos o valor do duodécimo era repassado em dia), no decorrer do Governo Sartori, ocasionou o atraso de todas as demais contas, que somente foram quitadas após o adimplemento da folha de pagamento. Tal decisão gerou inclusive o bloqueio das contas do Estado do Rio Grande do Sul, que ficou por quase uma semana sem ter controle sobre as finanças públicas (G1, 2015). Contas em atraso comprometiam a prestação de serviços públicos, por conta da possibilidade de cortes de luz, água e gás. Em exemplo parecido ao acima exposto, questiona-se: pagar os vencimentos dos servidores ou as faturas de gás de penitenciárias? Além de qual direito social a ser verificado ainda se tem: qual o possível impacto social de cada uma das opções? Sem gás se poderia ter motins em todos os presídios gaúchos, gerando desordem social, mas sem salário os servidores não possuiriam condições básicas de sobrevivência.

Diante dos riscos e perigos futuros para o desenvolvimento de políticas públicas, a decisão da organização fica, a cada dia, mais limitada e mais difícil de ser realizada. Para permitir a decisão ou mesmo uma aceitação social das decisões, no último capítulo, serão tratadas algumas premissas que podem nortear o membro da organização quando da necessidade de decidir políticas públicas com a finalidade de evitar a mera protelação de situações que possam trazer danos para a execução de políticas públicas.

## **5 DIRETRIZES PARA A ELABORAÇÃO (DE PREMISSAS) DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO RS**

Como detalhado no capítulo anterior, a situação do Estado do Rio Grande do Sul, sob o ponto de vista das políticas públicas, não se encontra em boas condições. A mercantilização da vida faz com que o sistema parcial economia seja uma grande irritação para todos os demais sistemas. No presente caso, ao invés de o Estado realizar políticas públicas, é inegável que o caixa (ou a falta dele) é quem está as norteando.

Deve-se pensar em como executar políticas públicas de forma que se possa trazer maior benefício à sociedade. No primeiro capítulo, verificou-se a posição do Estado do Rio Grande do Sul como organização responsável por adimplir os preceitos constitucionais da federação brasileira dentro da respectiva esfera de competência. O segundo capítulo possibilitou a visão das políticas públicas como acoplamento estrutural de inúmeros sistemas parciais da sociedade, demonstrando que não há qualquer simplicidade em as executar. O capítulo anterior trouxe a distinção entre sistema/ambiente e receitas/despesas e demonstrou toda a situação fiscal do Estado. Neste capítulo, será enfrentado diretamente o problema central da tese, a possibilidade de formulação de diretrizes para, à luz da teoria sistêmica, formular o desenho de políticas públicas, sempre considerando que decisão envolve riscos (risco fiscais) com relação à situação fiscal do Estado do Rio Grande do Sul.

Serão elencados nos tópicos deste algumas premissas para a determinação de políticas públicas (ou de premissas de políticas públicas) com base na teoria de Niklas Luhmann. Como bem trabalha a teoria luhmanniana, a operação aqui realizada é feita com base na complexidade do futuro presente podendo, no presente futuro, essas mesmas diretrizes (que são decisões) trazerem danos para as políticas públicas (assim como o foi a assinatura do contrato que firmou a dívida com a União no ano de 1998, sendo que naquele ano era uma boa solução, mas o dano futuro que causa é grande). As premissas, então, se avaliadas em um futuro, poderão ser outras ou se manter, a depender da complexidade do mundo encontrada pelo observador quando de uma “nova análise”.

Luhmann (1993, p. 121) classifica premissas de decisão em três tipos: programas decisoriais, competência e canais de comunicação fixados organizativamente e de pessoas. Os três aspectos já foram tratados sob o prisma da competência dos entes federativos no item 2.3 (decisões de decisões) – tendo sido denominados lá como premissas de decisões de “quem”

(atores estatais – servidores públicos), “como” (canais de comunicação/organização) e “o que” (programas de decisão) -, mas aqui o viés a ser aplicado é a classificação em si. Programas de decisão estabelecem critérios para que a decisão seja correta. Sob o ponto de vista do risco e do perigo, programas de decisão buscam com que a decisão traga um menor risco do que as outras, pois a missão da organização Estado é a de sempre decidir bem (com a menor chance de dano à sociedade). Esses irão determinar a atividade da Administração Pública, a forma na qual as políticas públicas serão realizadas, ou, como afirma Luhmann (2010c, p. 300), a “*rectitud objetual de las decisiones*”. Os programas, como premissas, atuam na multiplicidade das decisões da organização. São decisões sobre como decidir, de aplicação geral na atividade de decidir. A segunda classificação “competência e canais de comunicação fixados organizativamente” se refere à organização da organização, ou seja, de como a organização está estruturada (quantas Secretarias de Estado e as respectivas competências, por exemplo) e quais são os caminhos que a decisão segue para uma “decisão final”, sendo que, somente se percorrido tal iter na organização, a decisão poderá ser reconhecida como da organização. Por último, as pessoas, a definição de uso de pessoal, determinando as funções e atribuições de cada um na decisão da organização. Para fins didáticos e de organização do capítulo, será utilizada a classificação supra para a apresentação das diretrizes e um tópico “diretrizes não enquadradas na classificação das premissas de Luhmann”.

Em alguns momentos, serão necessários rememorar conceitos já apresentados, o que se fará de forma mais resumida, devendo, em caso de necessidade de aprofundamento, retornar aos capítulos iniciais. Por fim, reforça-se o dito na introdução: as diretrizes aqui propostas não desejam transmitir qualquer viés político-econômico, mas sim uma análise perante a situação estatal calamitosa.

## **5.1 Programas de decisão**

Programas de decisão determinam as condições sobre decidir corretamente (LUHMANN, 2010c, p. 300). Por intermédio desses, são desenvolvidas formas/sistemáticas de como a decisão deve ser realizada no âmbito das organizações. Tendo em vista suas características, podem servir não somente para a organização realizar e fundamentar suas decisões, mas também como forma de controle externo, averiguando se a decisão estava aderente aos programas de decisão ou não.

Os programas de decisão são divididos em dois tipos: de fins (finalísticos) e condicionais. Os primeiros atuam a partir da diferença entre fins e meios e os segundos entre causa e consequência (LUHMANN, 2010c, p. 304/305). No estudo das políticas públicas, os programas de fins são, por exemplo, os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, como construir uma sociedade livre, justa e solidária. O meio é a forma em que isso será realizado, por políticas públicas. O fim é “um” (como erradicar a pobreza), mas os meios não ocorrem por um único instrumento, de uma única forma, mas os meios podem possuir inúmeras formas de atuação e não possuem uma relação condicional, ou seja, pode-se chegar ao mesmo fim por intermédio de diversas formas de atuação na sociedade. Programa de erradicação da pobreza pode ser realizado por políticas redistributivas ou de fomento ao desenvolvimento econômico buscando diminuir o desemprego, dentre outras formas, sendo o futuro imaginado quando da decisão sobre o fim. Sobre o futuro, Luhmann (2010c, p. 310) adverte que se deve considerar que, nos programas de fins, a decisão com base nesses se situa sempre no presente, mas o que se pretende (fim) tem caráter futuro, um futuro continuamente incerto. Os programas de fins podem ser realizados (meio) pelos programas condicionais.

Programas condicionais estão mais ligados à estrutura “se ‘a’, então ‘b’”, ou como dito, atuam na diferença entre causa (“a”) e consequências (“b”). A sistemática de operacionalização é se “a” ocorrer, será realizado “b” (ou mesmo “c”, “d” e “e”). De acordo com Luhmann (2010c, p. 307), não existe uma regra fixa “a” e “b”, podendo existir programas condicionais que são interligados entre si, com uma causa gerando uma consequência, que será a causa para o próximo programa condicionais e assim por diante (*scripts*)<sup>34</sup>. O programa condicional é amplamente utilizado no Direito para a estabilização de expectativas, muitas vezes, com sanções relacionadas (se não pagar o débito, incidirão juros de mora).

As diretrizes propostas neste tópico correspondem a programas de fins e condicionais, ou mesmo às duas (transparência é um fim em si mesmo, mas, ao mesmo tempo, uma condição para o ato estatal – e como a comunicação).

### 5.1.1 Construção e respeito às regras fiscais

---

<sup>34</sup> No item 3.2 foi realizada análise sobre os scripts.

Não se critica nenhuma das decisões tomadas no passado, mas se busca, a partir delas, estabelecer premissas/princípios claros que devem ser seguidos para que se possa alcançar uma regularidade/equilíbrio fiscal para que se consigam estabelecer políticas públicas que possam ser mantidas sem o risco de se presenciarem novas situações de calamidade financeira que ponham em risco a execução dessas. Regras fiscais, conforme Guilherme Tinoco (2020, p. 314), é “um mecanismo que introduz, por certo período de tempo, metas ou limites quantitativos para uma ou mais variáveis fiscais (como dívida, resultado ou gasto) de um país”. Do conceito, deduz-se que as regras fiscais são utilizadas em momentos de calamidade financeira, com o intuito de conter uma crescente deterioração das condições financeiras da organização Estado.

Com relação à duração das regras fiscais, Acauã Brochado *et al* (2019, p. 5/6) compreendem que essas possuem caráter permanente como forma de assegurar, ao longo do tempo, a sustentabilidade fiscal. Essa duração ao longo do tempo tem o objetivo de vedar a instituição de políticas públicas que conduzam o Estado em uma descompromissada situação financeira. Dentre as regras mais conhecidas, tem-se a regra de ouro (já explicada) e limitações de dívida pública, de resultado nominal, limite para despesas de pessoal e o teto de gastos públicos.

O objetivo das regras fiscais, sob o prisma da teoria dos sistemas sociais, é minimizar o risco de as decisões governamentais gerarem danos no futuro. É uma decisão que irá basear decisões futuras (decisões de decisões). Estas retiram pressão da organização no momento de decidir, pois, por exemplo, negar aumento salarial com base no limite de despesas de pessoal, diminui eventual efeito negativo da discussão política (*politics*) contrária ao decidido. Regras fiscais não deixam de ser políticas públicas, de natureza fiscal, e que trazem premissas para políticas públicas.

O que se propõe aqui é: constatada a complicada situação financeira, deve haver a construção de regras fiscais que tenham ao menos validade transitória para esses períodos de maiores dificuldades e regras para se evitarem semelhantes situações. As primeiras atuarão no presente e no futuro próximo, e as segundas, para médio e longo prazo. São decisões que buscam diminuir os riscos de prejuízo às políticas públicas por ausência de condições financeiras para tal. O Estado não pode se endividar eternamente, pois, mesmo uma dívida um dia tem que ser paga (não há moratória eterna com concessão de mais e mais empréstimos), e não se pode aumentar impostos a ponto de configurar confisco ou mesmo de prejudicar a atividade econômica (a curva de Laffer, a partir do ponto no qual uma taxa não aumentará a arrecadação de tributos, mas a diminuirá). Além de tais pontos, sempre há de ser ressaltado

que as demandas sociais não diminuirão ou ao menos se estancarão para que o Estado as possa atender na totalidade. Como já citado inúmeras vezes no presente, as demandas serão sempre maiores do que a capacidade da organização, pois no ambiente há sempre mais complexidade do que no sistema. Sempre haverá uma quantidade maior de possibilidades no ambiente da organização (sociedade) do que essa poderá realizar, devendo haver a imperiosa seleção do que estará incluso nas decisões organizacionais.

Se a diretriz é a construção e cumprimento de regras fiscais, como essas devem ser realizadas? Sérgio Wulff Gobetti (2018, p. 11), a partir dos ensinamentos de Kopits, Symansky e Kell, traz oito critérios que formariam uma regra fiscal ideal:

[...] ser bem definida; transparente; simples aos olhos do público; adequada a determinados objetivos; consistente com outras políticas macroeconômicas; suficientemente flexível para acomodar flutuações cíclicas ou choques exógenos; efetiva nos mecanismos de implementação (ou *enforceable*, na expressão original em inglês) e apoiada por políticas eficientes, como reformas estruturais, que garantam sua sustentação no médio e no longo prazo.

Decompondo os critérios, tem-se: (a) definição clara; (b) transparente; (c) simples; (d) adequada aos objetivos; (e) consistente com os demais políticas; (f) flexível; (g) efetiva; e (h) suportada por outras políticas públicas. Como decisão, a regra é uma comunicação e, para tal, deve ser compreendida pelo receptor, e, se não houver clareza na regra, a compreensão fica prejudicada e, com isso, a própria existência da regra enquanto comunicação. Sobre transparência, esta também é necessária para que ocorra a comunicação, não pode ficar em uma caixa preta, devendo ser divulgada (ato de comunicar) e a informação divulgada deve ser devidamente compreendida. A simplicidade diz respeito à operação da regra, o código (regra) deve ser simples como uma operação de sistema/ambiente, como a forma de Spencer-Brown: o fato social complexo deve estar dentro ou fora da forma (sim/não) e isso se faz com regras simples de serem aplicadas, sem a existência de inúmeras exceções. Assim como todo sistema tem uma função, o objetivo da regra fiscal é o retorno e/ou manutenção de um nível de sustentabilidade financeira que permita ao Estado manter de forma saudável as demais políticas públicas, dentro do acoplamento estrutural de política e economia o objeto é a devida alocação/distribuição de recursos (escassez). A consistência é explicada pela própria existência dos sistemas parciais no sistema social: cada política pública possui a sua especialização funcional, tal como os sistemas parciais da sociedade, sendo todos diversos um dos outros, mas coerentes sob o prisma da sociedade (comunicação), então a regra fiscal como política pública deve estar coerente com as demais políticas públicas no tocante à busca da consecução dos objetivos constitucionalmente determinado. Deve ser flexível, pois, como um sistema, é

operacionalmente fechada, mas deve ser cognitivamente aberta aos ruídos do ambiente para, com isso, atuar conforme a complexidade social existente quando a operação estiver sendo realizada. A regra deve ter efetividade, ou seja, não deve ficar apenas no papel, sob pena de restar inócua, mas ser aplicada, capaz de alterar a situação social, de realizar mudança na sociedade. Por fim, a necessidade de suporte por outras políticas públicas decorre do conceito e da forma em que é realizado o acoplamento estrutural dos sistemas parciais da sociedade, o qual se utiliza das estruturas dos outros sistemas parciais para ao estabelecimento da operação do próprio sistema, a regra fiscal envolve então políticas públicas que na execução a considerem para um futuro.

As regras fiscais atuam mais no cerne das decisões que geraram o descontrole financeiro ocasionador da situação fiscal atual. Serviriam como baliza para o gestor público atuar sem que houvesse aumento de risco de, no futuro, as políticas públicas não conseguirem adimplir devidamente os direitos dos cidadãos por conta da escassez de recursos. Há muitas outras formas de realizar as políticas públicas e que, de antemão, parecem não necessitar de recursos públicos, mas, diante de um mundo complexo no qual a propriedade (de bens, de serviços, etc) foi monetarizada no meio de comunicação simbolicamente generalizado dinheiro, para qualquer atuação do Estado, haverá a necessidade de dinheiro.

Independentemente da convicção política do observador de segunda ordem, se liberal, socialista ou comunista, sempre haverá a necessidade de recursos para a implantação de políticas públicas. E regras fiscais tratam justamente de manter uma conformidade entre receitas e despesas, de que o Estado não possa ser pródigo no presente com possibilidade de prejuízo futuro. Regras fiscais evitariam gastanças de governos que pretendem aferir benefícios eleitorais no futuro, com reeleições ou eleição de sucessões, para atender aos projetos de poder. Sem regras, há essa possibilidade de, no presente, um governo atuar ocasionando danos ao futuro que sequer imaginou, por conta das convicções pessoais e não pensando estritamente no Estado/sociedade (vide premissa do próximo tópico). Essa hipótese é denominada pela doutrina como ilusão fiscal e é assim retratada por Gobetti (2018, p. 9):

De acordo com a abordagem clássica da escola de Public choice, por exemplo, a persistência dos deficit (mesmo em momentos de prosperidade e paz) seria explicada a partir da hipótese de que os cidadãos sofrem de “ilusão fiscal” por não compreenderem a restrição orçamentária do governo. Ou seja, os eleitores superestimariam os benefícios correntes dos gastos e subestimariam o custo futuro de aumentos na tributação, enquanto os políticos oportunistas extrairiam vantagem dessa confusão para aumentar os gastos e tentar se reeleger.

Regras fiscais trariam maior conscientização, por meio da compreensão, da atuação da organização enquanto fomentadora de políticas públicas, mitigando os riscos de haver uma ilusão fiscal por parte dos governantes. Regras fiscais trariam redução da complexidade, ao disporem sobre as possibilidades de seleção dentro da visão de mundo possível de atuação nas políticas públicas.

Em nenhum momento, a premissa para o estabelecimento de regras fiscais (que por sua vez são premissas – decisões de como decidir) busca uma rigidez orçamentária. A rigidez orçamentária trata de a organização não conseguir determinar onde alocar os recursos (ela não tem a chance de escolher), as regras fiscais são de como alocar (ainda há a discricionariedade da organização). Não se pretende desenhar e definir regras fiscais no presente, mas as diretrizes que se propõem nos tópicos subsequentes poderiam subsidiar regras fiscais.

### 5.1.2 Mais Estado, menos governo

Como outrora destacado, o principal problema que as decisões possuem com relação aos riscos nas políticas públicas é a ausência de horizonte temporal delimitado, no qual o futuro presente (a decisão) pode gerar danos no presente futuro (o momento do dano). No Estado do Rio Grande do Sul, desde a democratização, sempre houve alternância de poder. Se por algum viés tal fato é benéfico, para a organização em si, tem-se que, a cada quatro anos, toda a sistemática é alterada. Então, a cada quadriênio, há novas pessoas fazendo parte da organização e decidindo conforme a observação pessoal do mundo (influenciada pelas convicções pessoais).

Como até o ano de 2022 nunca havia ocorrido reeleição no Estado, muitos programas (políticas públicas) alteraram-se drasticamente de uma gestão (Governo) para outra. Logo, no presente futuro sempre se sobreporão as diversas políticas públicas desses gestores. Essa diversidade justamente tem a possibilidade de causar danos futuros para a situação financeira e, por consequência, para a capacidade de executar políticas públicas pelo Estado no presente futuro (momento do dano). Diante desse cenário, entram em colisão as políticas públicas de Estado e de governo, devendo prevalecer as primeiras. Toda política pública é uma decisão emanada pela organização e, sem decidir, a organização não realiza política pública. Logo, sempre existirão decisões de Estado ou de governo.

Destaca-se que as políticas públicas de Estado não possuem caráter de momentaneidade, com caráter de longo prazo e as de governo sempre dependerão do viés político do grupo governante. Isso se deve ao fato de que não pode o Estado, enquanto organização, desprezar os próprios fundamentos ou deixar de perseguir os objetivos fundamentais, nem desconsiderar a estrutura e organização brasileira. Isso, pois, conforme Bucci (20016, p. 19), “políticas constitucionalizadas seriam com certeza políticas de Estado, enquanto as políticas meramente legisladas seriam provavelmente políticas de Estado e as políticas com suportes infralegais seriam políticas de governo”.

Coadunando-se com a visão de Aith (2006, p. 235-237), as políticas públicas de Estado buscam “consolidação institucional da organização política do Estado, a consolidação do Estado Democrático de Direito e a garantia da soberania nacional e da ordem pública”. Com base em tal ponto de vista, a diretriz é mais Estado e menos governo. Somente o Estado (organização) pode, ao longo de tempo, garantir a soberania e os fundamentos da federação. A organização tem que ser responsável pelos seus próprios atos, suas próprias decisões, tomadas em um sentido alheio de qualquer programa pessoal dos membros da organização. Isso, pois as políticas públicas de Estado devem ser perpetuar no tempo. Já as políticas públicas de governo deveriam se ater em questões diversas se, e desde que houvesse condições para tal e sem que ultrapassasse a gestão do governante (o presente futuro seria, no máximo, o último dia de mandato do gestor).

A Lei Complementar nº 14.836, de 14 de janeiro de 2016, que estabelece normas de finanças públicas no âmbito do Estado, voltadas para a responsabilidade da gestão fiscal, cria mecanismos prudenciais de controle com objetivo de alcançar o equilíbrio financeiro das contas públicas e dá outras providências - Lei de Responsabilidade Fiscal Estadual já contém dispositivos que buscam mitigar o dano futuro no caso de despesa de pessoal:

Art. 6.º Será considerada não autorizada, irregular e lesiva ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atenda ao disposto nesta Lei Complementar.

§ 1.º É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda às exigências desta Lei Complementar.

§ 2.º Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido a partir dos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder, órgão ou entidade, referidos no § 2.º do art. 1.º desta Lei Complementar.

§ 3.º Igualmente é nulo de pleno direito o ato que, embora entre em vigor anteriormente ao prazo previsto no § 2.º deste artigo, estabeleça aumento ou reposição salarial a ser implementado a partir do início do período de 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder, órgão ou entidade,

referidos no § 2.º do art. 1.º desta Lei Complementar ou a ser implantada nos exercícios financeiros seguintes ao final do mandato do titular do respectivo Poder, órgão ou entidade, referidos no § 2.º do art. 1.º desta Lei Complementar.

Verifica-se da norma que consta a proibição de ato de aumento de despesa de pessoal que tenha que ser implementado após o término do atual gestor. A norma pretende, com isso, que eventual risco de não cumprimento de políticas públicas, por aumento na despesa de pessoal, tenha que ser sanado pelo próprio governante. Cita-se, como exemplo de objetivo da norma, o reajuste salarial para servidores da área de segurança pública (não adentrando na seara do mérito) no último ano de uma gestão cuja implementação iniciou-se no primeiro semestre da gestão posterior, terminando no último semestre da gestão posterior. Em outras palavras, quem decidiu não assumiu qualquer risco inerente da decisão.

Sobre o tema decisões (políticas públicas) de Estado e governo sob o prisma salarial, vale a observação de Bitencourt e Reck (2021, p. 42) sobre a Constituição trazer norte de políticas de Estado e atos infraconstitucionais tratem da mesma política pública a partir de decisões com base na remuneração dos servidores públicos. Os mesmos autores (2021, p. 44) trazem excelente análise do tema com base na teoria dos sistemas sociais quando mencionam que uma das características da política pública de Estado é uma blindagem perante o código do sistema política governo/oposição. Como políticas públicas de Estado pressupõem a existência de uma Constituição (acoplamento estrutural entre política e direito), em cujo bojo há a proteção e garantia de direitos aos administrados, as decisões nesse sentido sofreriam menores aversões da oposição dos governantes do que as decisões de governo.

Tanto políticas públicas de Estado como de governo envolvem riscos quanto a danos futuros, então qual seria a distinção? Decisões de Estado tendem a ser mais protegidas contra questionamentos do sistema parcial política, logo, tem o condão de se perpetuarem no tempo, sem alterações substanciais. Ou seja, são decisões de decisões que, no decorrer do tempo, se realizam e, com isso, há o reforço da estrutura da organização, determinando as futuras. Decisões de Estado mantêm a estabilização da diferença entre sistema e ambiente, ao nível das complexidades, de forma mais estável. De outro lado, decisões de governo que se alteram a partir da mudança dos membros da organização necessitam sempre a (re)estabilização das estruturas, quase como uma ruptura com as estruturas formadas a partir das decisões até então realizadas.

Luhmann (1993, p 46) trata o Estado de bem-estar como uma organização prestadora de serviços públicos para a sociedade, com a finalidade de possibilitar recursos para o

enfrentamento das necessidades que aumentam em ritmo cada vez mais elevado. A visão do Estado é, então, garantir à população mais desassistida condições materiais de lidar com a crescente hipercomplexidade das demandas sociais. Outrora a população não tinha a necessidade de acesso à internet. Atualmente, até pela prestação de inúmeros serviços públicos de forma telemática, há um custo social para a comunidade maior do que o de antes, pois é necessário ter acesso à internet para exercer a cidadania. Tal fato é facilmente demonstrado pela inclusão na minuta da nova Constituição chilena (2022), mas rejeitada pela população, do direito ao acesso à internet como direito fundamental; e também do fornecimento pelo Estado do Rio Grande do Sul de internet móvel gratuita para estudantes e professores da rede estadual (além de aparelhos) para que a educação não fosse (tão) prejudicada durante a pandemia de Covid-19. Considerada a perenidade da hipercomplexidade, somente políticas públicas de Estado poderão dar maior sustentação aos reclames dos administrados, na consecução das competências constitucionais. Não há como um governo estipular políticas públicas de governo (programas, no caso) sendo a necessidade de atuação futura (dos próximos gestores) do Estado. E, se assim o for, tratar-se-á de programa que haverá de ser convertido de política pública de governo para de Estado.

Com maior estabilidade nas políticas públicas, existe a tendência de se mitigarem os riscos existentes, salientando-se que nenhuma decisão está imune a riscos e que a decisão nunca é realizada com base em todas as informações existentes (não há como a organização dispor de todas as informações). Seguir um caminho, sem percalços, em momentos de dificuldades de implantação de políticas públicas por desequilíbrio financeiro, é realizar a opção por decisões de Estado. Não se pretende alijar todo o administrador público de “dar a sua marca pessoal” na gestão, mas essa deve ser realizada vinculando-se o projeto às políticas públicas de Estado e não meramente ao projeto próprio.

De acordo com a teoria luhmanniana, o membro deve saber e aceitar as regras para o pertencimento à organização, devido ao fato de que a organização está acima dos membros. Essa não é nem formada pela soma das decisões e nem pela soma dos membros, pois, como sistema, o todo não é resultado da soma das partes. O membro (no caso o administrador) é quem deve se adaptar às regras impostas pela organização para dela continuar fazendo parte. Se houvesse uma hierarquia entre organização/membro e Estado/gestor, sempre os segundos deverão atuar para os primeiros, o que envolveria, *in casu*, abrir mão de anseios próprios para a determinação de decisões de Estado.

Deve-se, então, estimular as políticas públicas de Estado em detrimento das decisões de governo. Ademais, como diretriz beira o utópico, que os membros tenham em mente que o desenvolvimento do Estado está acima do desenvolvimento pessoal de um projeto de governo pessoal. As políticas públicas são realizadas no sistema social (pois se tratam de decisões de organizações) e destinadas para a sociedade.

### 5.1.3 Comunicação como base para a organização (transparência)

Sem comunicação, não há sociedade, pois aquela forma as estruturas desta. A organização, como parte da sociedade, não pode deixar de comunicar. Se a federação se personifica em organizações (União, Estados-membros e Municípios), que emitem decisões, não se pode falar em organizações estatais sem que se tenha a prolação de decisões. As organizações estatais são o que se conhece por Administração Pública. 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. A face do Estado perante a sociedade sempre ocorre pela organização Administração Pública.

Relembrando: organizações, de acordo com a teoria luhmanniana, são sistemas sociais, os quais possuem condições cujos membros (os servidores públicos, no caso) 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). Como já estabelecido anteriormente, organização como sistema parcial do sistema social comunica decisões e isso ocorre justamente porque Luhmann compreende a existência de sistemas parciais a partir da especialização funcional. A organização é “especializada” em decidir (comunicar decisões). A organização Administração Pública comunica suas decisões aos administrados, pois, se é uma organização do sistema social, a comunicação sempre deverá ocorrer.

É na especialização funcional da Administração Pública que reside a questão da transparência/publicidade. Se 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 estando somente no entorno dessas, citando, como exemplo, a ordem de um chefe para um subordinado, a qual é uma comunicação que colabora para a autopeiose da sociedade e da organização, ao mesmo tempo.

Chega-se ao que Luhmann compreende como a improbabilidade da comunicação. O autor (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. É muito difícil que a informação seja recebida pelos 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, 2016b, 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 (DE GIORGI; LUHMANN, 1998, p. 130). Atuam como construções sociais sobre determinadas estruturas que possibilitam o entendimento social. Receita sempre será vista como um ingresso de dinheiro, assim como despesa, a saída de recursos.

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, da própria existência. O que é decidido deve ser informado. Então, na decisão, consta, obrigatoriamente, uma informação. A decisão, dessa forma, é uma informação. Luhmann (2006a, 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, 2006a, 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 entendê-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. A comunidade somente poderá concordar ou discordar da comunicação se esta ocorrer (conter todas as características). Discorre-se sobre 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, quanto 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, 2010a, 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, mas se tais informações não possam ser entendidas, isso não será comunicação. A clareza dos dados permite a compreensão.

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 estabelece 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 (2010a, p. 119), “as estruturas só podem se realizar mediante operações próprias do sistema; e as operações só adquirem direcionamento porque as estruturas indicam o rumo”. Se o atual receptor da comunicação não puder repassar a comunicação para outros indivíduos, isto 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. E não poderia deixar de ser com relação às políticas públicas. Políticas públicas são decisões e devem ser devidamente endereçadas à sociedade e por esta compreendidas, sob pena de não ser comunicação.

Transparência, então, tem um triplo viés para as políticas públicas, como diretriz, como fundamento e como política pública. Não há como investir em políticas públicas, sem que haja a devida transparência. A própria transparência deve ser política pública devidamente comunicada em todos os seus aspectos, pois traz segurança à sociedade com relação às expectativas desta. Quando se fala em transparência, refere-se à necessidade de comunicar toda política pública com relação a todo o funcionamento, à sistemática e à realização dessa, de forma clara e objetiva para todo o cidadão. Vale lembrar que o Direito tem por função a manutenção das expectativas geradas. Uma norma que regulamenta política pública, por exemplo, publicada se torna devidamente comunicada (ato de comunicar), gera expectativa para o administrado de como a política pública será desenvolvida.

A transparência atuará, então, na expectativa de cada um dos cidadãos do que esses podem, ou não, esperar do Estado do Rio Grande do Sul em matérias de políticas públicas. A comunicação/transparência para as políticas públicas atua sob o espectro das expectativas de expectativas: o cidadão sabe que o Estado tem ciência de que o cidadão espera a devida

comunicação de políticas públicas, e o Estado sabe que o cidadão tem ciência da obrigatoriedade de realizar uma comunicação eficaz sobre políticas públicas. E quando se fala de comunicação das políticas públicas, esta envolve, inclusive, a comunicação do que esperar ou não esperar das possibilidades de realização de políticas públicas. Se o Estado do Rio Grande do Sul está com dificuldades financeiras e não tem como atuar em todas as áreas possíveis, reforçando que a sociedade é sempre mais complexa do que a capacidade de processamento das organizações. Dessa forma, o Estado deve ser transparente com relação às políticas públicas e a respeito do que poderá ou não ser realizado.

Política pública tem o objetivo de sanar um problema político, um *status quo* que se deseja alterar. Todavia, ante a inúmeras vezes citada complexidade social e baixa capacidade da organização (complexidade do ambiente sempre maior do que a do sistema), existe uma situação ideal e a possível. A situação ideal é a que a população espera, mas que nunca será atingida, então, a comunicação/transparência possui papel central ao deixar claro, devidamente compreendido, a capacidade do Estado, “o que é possível”. E esse “o que é possível” deve ser amplamente comunicado corretamente, objetivamente, de forma positiva de forma que ele possa ser devidamente compreendido pela sociedade. Se a estrutura da organização são decisões de decisões e estas envolvem a decisão de as comunicar, a estrutura do Estado tem como base a transparência.

#### 5.1.4 Comunicação como base para a decisão (participação social)

A participação social é socialmente relevante por se viver em uma república federativa cuja cidadania está entre os fundamentos, com o poder emanando do povo. Este, por sua vez, é corroborado pelos princípios das relações internacionais de autodeterminação dos povos. Dessa forma, as atividades da organização Administração Pública não devem ficar circunscritas a atos decisórios sem que ocorra a busca pelo envolvimento social, mas sim ampliadas, possibilitando o exercício da cidadania por toda a coletividade. Como destacado por Luhmann (1992, p. 202-203), “*la participación sólo funciona como comunicación*”, justamente pelo fato de, conforme o autor, os afetados estarem sempre sob a forma do perigo e, havendo participação na decisão, haver o *crossing* para o perigo.

Essa visão é justamente o que pretende com a participação social. Além da comunicação em si, a essa permite que não somente o Estado necessite assumir os riscos pela decisão, mas também a sociedade gaúcha assuma e seja responsável pelos riscos ao participar ativamente das premissas decisões (gerando informação).

Observa-se o exemplo grego: democracia, em sua origem etimológica, significa governo do povo (*demos* = povo e *cracia* = governo). Na Grécia antiga, a democracia já era exercida pelos cidadãos (mesmo que uma ínfima parcela da população fosse considerada cidadão), que se manifestavam na *Ágora* a respeito dos caminhos que as Cidades-Estados tomariam, participando da administração pública. Aristóteles (2010, p. 114) já afirmava que “um cidadão no sentido estrito, a respeito do qual não se possa apresentar nenhuma exceção, e sua qualidade característica é ter o direito de administrar justiça e de exercer as magistraturas”, sendo tal concepção “mais bem adaptada ao cidadão da democracia”. O “administrar justiça” e “exercer magistraturas” é justamente o poder de cada cidadão de ditar os rumos do Estado, cuja finalidade é uma vida boa, consubstanciada em “uma comunidade de homens livres” (ARISTÓTELES, 2010, p. 22). Ao ditar os rumos do Estado, os cidadãos participavam socialmente da administração pública fazendo com que as decisões ainda fossem desta, mas assumindo os riscos em conjunto.

O norte para o entendimento de Luhmann da participação funcionar somente como comunicação é que a decisão sempre será da organização e nunca da comunidade.<sup>35</sup> Assim como ocorre no caso dos membros, há a decisão, mas esta sempre é considerada como da organização, havendo uma despessoalização do decisório. O participar é comunicar (informar) o Estado sobre o que está sendo necessário (o problema social a ser sanado pelas políticas públicas), e opinativo sobre os caminhos a seguir. Participação social é meramente uma comunicação social e não política, pois o código do sistema política é governo/oposição, não havendo, em tal, um terceiro ator que corresponderia ao povo. A participação social, no caso do sistema política, restaria na comunicação feita ao governo para que este realize as decisões vinculadas coletivamente das quais o povo necessita. A comunidade, como comunicação, é base de informações e, como participação, é a comunicação.

---

<sup>35</sup> O autor (1993, p. 162) entende que democracia não é princípio no qual todas as decisões são tomadas de modo participativo, sob pena dessas serem apenas decisões sobre decisões e não a decisão em si (decisão sobre uma política pública).

Tal entendimento é corroborado por Norberto Bobbio (2018, p. 92), cujo entendimento é de na atualidade se verificar o grau de democracia existente em um Estado não pela quantidade de pessoas que pode tomar parte do sufrágio universal, mas sim da intensidade de participação que os cidadãos possuem para fazer parte ativamente da sociedade, o que inclui a construção das políticas públicas. Quanto mais democrático é um país, mais a população pode exercer a cidadania (resultando em maior participação social nos rumos do Estado), e mais a sociedade puder comunicar a organização (e ser comunicada por essa).

A participação social funciona como opinião pública, cujo meio é uma espécie de acoplamento estrutural entre políticas e meios de massa, e essa torna possível que se mantenha, a partir de novas oportunidades e delimitações, o iter decisório do sistema política para novas possibilidades, sendo o princípio democrático o resultado dessa sistemática. (NAFARRATE, 2004, p. 300-308). A democracia, sob esse viés, é a possibilidade de manifestação (comunicação) da comunidade (opinião pública) que torna possível o processo de decisão pela organização Administração Pública. Repita-se: a participação social não é a possibilidade de decisão, mas sim a possibilidade de manifestação, demonstrando a posição social sobre o tema que está sendo tratado, cuja decisão está a cargo da organização. A participação social pode, nessa seara, atuar como decisões de como decidir, mas nunca como a decisão.

De acordo com Jack. M. Balkin (2004, p. 35), os homens criaram a democracia como uma “forma de vida social na qual as barreiras injustas de posição e privilégio são dissolvidas, e na qual as pessoas comuns ganham mais voz sobre as instituições e práticas que as moldam e seus futuros”, sendo que uma cultura democrática é, por óbvio, uma cultura participativa. Pode-se ver que não há como existir democracia sem participação social, sem a possibilidade de a sociedade comunicar o que deseja para o rumo do país, envolvendo-se nas atividades da Administração Pública e, por conseguinte, nas políticas públicas. O poder que emana do povo é poder de comunicar, é base para a existência da sociedade.

Participação social como opinião pública exteriorizada da sociedade para a organização (ou seja, da sociedade para a sociedade) é, para Carlos Nelson Coutinho (1999, p. 42), justamente o conceito de cidadania que melhor expressa a democracia (soberania popular), não sendo considerada algo de cima para baixo (como o Estado concedendo a cidadania), mas sim algo de baixo para cima, do povo buscando o progresso e igualdade, por intermédio de “uma luta permanente”. No caso das políticas públicas, a participação de baixo para cima é a

sociedade demonstrando para a organização Estado quais são os problemas políticos que devem ser trabalhados.

Bresser-Pereira (1999, p. 106/107), com relação ao tema, afirma “essencial aprofundar a democracia [...] envolvendo a democratização da própria sociedade civil”, sendo que há a necessidade de desenvolvimento de um “espaço público social de controle social ou de democracia direta”. Pela teoria dos sistemas sociais, tal espaço público se consubstanciaria em espaços de participação comunicativa pela sociedade, espaços nos quais a comunidade possa se manifestar, onde ela realize a comunicação à organização, seja opinião pública.

Tal aspecto vai ao encontro do alerta formulado por Rubens R. R. Casara (2017) tendo em vista a vivência atual de uma sociedade pós-democrática, visto que, dentro do cenário da pós-democracia, há um “esvaziamento da democracia participativa”, sendo que o “Estado e a política são vistos como inimigos, como algo que não interessa às pessoas, e não como espaços de luta por uma vida mais digna”. Como diretriz, deve o Estado possibilitar espaços nos quais a população possa comunicar os seus reclames pela vida digna. A participação social envolve, dessa forma, a obrigação de a organização dispor e estimular a comunicação do povo.

Há a necessidade de a organização realizar políticas públicas estimulando a oitiva social, abrindo espaços de participação, de manifestação social. E essa comunicação não envolve somente a emissão de uma opinião. Como já afirmado inúmeras vezes, mas sempre necessário lembrar, comunicação envolve três questões: o ato de comunicar, a informação e a compreensão. A participação social, assim, envolve que o Estado compreenda o que a opinião pública comunique. Reprisando: se a participação somente funciona como comunicação para que a organização decida, o mínimo que se espera é que o Estado disponibilize e estimule a comunicação.

Só haverá Estado forte, um Estado que possa cumprir com os ditames de garantir os direitos fundamentais e de diminuir a desigualdade, fazendo com que o objeto liberal da completa igualdade (não somente formal, mas material), com sociedade comunicando (o que envolve ser compreendida).

Conforme outrora visto, sendo a política pública um sistema de interação, dentro do sistema social, sem comunicação, não há possibilidade de política pública. Eis uma visão luhmanniana da identificação do problema político: a necessidade de executar a comunicação, por parte da sociedade, aos gestores públicos. A sociedade deve executar o ato de comunicar. O próximo passo é verificar “o que eles comunicam” (o problema, a informação, a

desigualdade, o que está contra a promoção dos direitos fundamentais que devem ser garantidos pelo Estado, o lado negativo da binariedade inclusão/exclusão), pretendendo fazer suas demandas ingressarem no sistema. Por fim, deve haver o entendimento da informação por parte da Administração Pública, cujo entendimento gerará a identificação do problema.

Sobre democracia, participação cidadã e políticas públicas, Jaime Rodríguez-Arana Muñoz (2012, p. 38) leciona que, dentro do âmago da boa administração pública (boas políticas públicas), a participação cidadã é primordial, tendo em vista ser o coração da democracia. Dessa forma, devem-se verificar as possibilidades de participação democrática (cidadã) no decorrer da consecução de políticas públicas. Por conta dessa formação de consciência, é muito importante a participação dos cidadãos nas políticas públicas, seja de forma individual ou na forma de órgãos colegiados (conselhos). Esses conselhos de políticas públicas são “compreendidos como unidades políticas, espaços contraditórios de construção de uma esfera pública, assentada em princípios da democracia participativa” (FERRI; OLIVEIRA, STEDILE, 2017, P. 61-90). A participação social, por intermédio dos conselhos, se torna tão importante que conselhos sobre matérias de políticas públicas possuem assento constitucional.

Outro ator que trabalha o tema contraponto as teorias tradicionais e teorias críticas é Fernando Guilherme Tenório. Conforme o autor (1998, p. 19), deve haver uma “ação política deliberativa”, na qual indivíduo decidirá o caminho que a sociedade irá seguir a partir de seus diversos papéis sociais e em diferentes arenas, a partir de um procedimento democrático que garanta “igualdade política e decisória”. Isso, conforme Tenório (1998, p. 16), é a contraposição de uma gestão social (inclusão social nas decisões/participação) frente à gestão estratégica (tecnoburocracia, alijamento da sociedade das decisões). Ao invés de existir uma Administração Pública burocrática ou uma Administração Pública (Estado) Gerencial (como pretendido nas reformas da década de 1990), no qual o cidadão é alheio às próprias decisões que impactarão seu futuro, o norte a ser seguido é de uma Administração Pública Social, no qual o cidadão é fonte e destinatário das decisões governamentais.

Como as políticas públicas são uma resposta aos problemas sociais assim trazidos pela comunidade ao Estado, é imperiosa que ocorra a manifestação desta à Administração Pública (face subjetiva do Estado). A divisão de políticas públicas em ciclos sempre possui, nos mais diversos autores, a parte da identificação do problema e formação da agenda. A existência de um ou dois ciclos nesse momento deve-se ao fato de que a sociedade em grande parte das vezes afirma (comunica) existir um *status quo* que deve ser alterado, sendo realizada essa comunicação já compreendendo que a organização irá decidir pela inclusão do reclame na

agenda política, mesmo cientes de que formação da agenda contempla um aspecto decisório e não de compreensão da comunicação social (situação social).

O exercício da cidadania compele o Estado a ter estruturas que possibilitem o recebimento de reclames por parte dos administrados. Somente a Administração Pública estando aberta ao recebimento de demandas é que se terá uma participação social nessa etapa. A questão aqui apresentada permite que ocorra uma democracia, de forma mais direta, da demanda do individual para o Estado, mas também que ocorra a participação social de forma coletiva, pois Luhmann (1992, p. 202) afirma que a participação somente ocorre para os afetados pelas políticas públicas que podem se organizar (com o que não se concorda, pois se o sistema sociedade é omniabarcador, qualquer um poderia, individualmente, comunicar ao Estado seus reclames). Todavia, Luhmann também reconhece a presença de movimentos de protesto (sociais). Para Celso Fernandes Campilongo (2012, p. 13-16), não há como um conceito único de movimentos sociais, consideradas as teorias clássicas dos movimentos sociais, sendo algumas características elencadas, dentre elas a reação às desigualdades sociais, buscando a garantia dos direitos fundamentais, não sendo considerados atores tradicionais no campo das políticas públicas. Os movimentos sociais não substituem as fórmulas mais tradicionais de atuação da sociedade em busca de seus direitos, como as associações formais, atuando sem rigidez organizacional.

Independentemente se a comunicação é realizada individualmente, por intermédio de organizações coletivas (conselhos), de movimentos organizados – ou não -, para o devido estabelecimento de políticas públicas, o Estado deverá sempre promover a comunicação social. Não permitir ou estimular a comunicação (e não a compreender corretamente) traz o risco de uma decisão não atender aos reclames sociais, impactando a necessidade de refazimento da política pública, o que impacta a questão financeira, pelos recursos gastos em vão. A organização deve ter, como diretriz, o estímulo social para que, compreendendo os problemas políticos, possa atuar de forma eficiente (com a menor quantidade de recursos possíveis) no reclame.

## **5.2 Vias de comunicação (organização da organização)**

Essa premissa de decisão relaciona-se com a estrutura do Estado como organização. Vias de comunicação, como premissa de decisão, atuam ao estabelecer a sistemática pela qual

as decisões acontecerão dentro da organização. São as definições de como a comunicação se estabelecerá no âmbito da organização para que a decisão seja reconhecida como emitida por essa. No caso do presente estudo, são as Secretarias de Estado, Departamentos e demais subdivisões, cada uma com a respectiva competência. Cada decisão “final” em um processo administrativo será considerada emitida por esse se realizar o roteiro estabelecido (mas cada uma das etapas pelo qual o processo passou será ela mesma uma decisão, motivo pelo qual a expressão final está entre aspas). Luhmann (2010c, p. 366) as trata como premissas de decisão “especificamente organizativas” com a finalidade de “*establecer los conductos de comunicación que vinculan decisiones a decisiones y con ello hacen posible la producción autopoietica de decisiones*”. Essa é realizada por intermédio da definição de atores (postos) e das atribuições (tarefas/competências).

As diretrizes delineadas aqui terão o condão de atuar na estrutura do Estado, de como ele poderá realizar as políticas públicas.

### 5.2.1 Foco momentâneo (Especialização) no (mínimo) essencial

Já foi mencionado outras vezes, no presente estudo, que há mais problemas do que soluções no caso das políticas públicas. A complexidade social é maior do que a organização pode lidar, então, há a escolha no que atuar. A distinção da forma problemas solúveis/problemas insolúveis é o que garante ao Estado de bem-estar a respectiva autopoiese, assegura o norte de atuação (NAFARRATE, 2004, p. 233). Se insolúvel é o que não tem solução, a ausência de recursos financeiros atrai o conceito para o Estado do Rio Grande do Sul. Caso se venha a utilizar o Direito para encontrar o que pode ser insolúvel, tem-se que há uma dívida (tarefa/obrigação do Estado) impagável (por falta de condições). Diante da complexidade social, tem a organização, conforme a teoria dos sistemas sociais, a pressão pela seleção. A seleção, aqui, é sob quais os problemas atuar.

Caso se considerarem políticas públicas mais vinculadas aos Direitos Fundamentais, como Bitencourt e Reck (2021, p. 43) afirmam, ter-se-á, considerando somente o art. 6º da Constituição Federal, a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados. Só esse rol significa, no âmbito do estado do RS, direitos sociais para 11,45 milhões de habitantes (BRASIL, 2022).

Mais uma vez se volta à seleção, o Estado deve selecionar as possibilidades existentes para a prestação da política pública. Tem-se, dada a situação atual, a necessidade de uma especialização funcional, ou seja, que o Estado se especialize, neste momento, em algumas áreas, em detrimento das outras. Surge então a questão: em quais áreas o Estado terá foco e executará as políticas públicas (de forma direta)?

Duas hipóteses de resposta: a primeira pode ser seguir as necessidades sociais (e as políticas públicas) de acordo com gradação estabelecida pelo psicólogo Abraham H. Maslow que, mais tarde, ficou conhecida como a pirâmide de Maslow. De acordo com o autor (1943, p. 372-383), os seres humanos têm as seguintes necessidades, em ordem decrescente de essencialidade: (a) fisiológicas (necessidades do organismo); (b) segurança (segurança física, financeira, família); (c) amor/ pertencimento; (d) estima; e (e) autorrealização. Nessa hierarquia, o Estado trabalharia políticas públicas que atendessem as necessidades fisiológicas da população, como saúde e alimentação, deixando outras de fora, como segurança e educação. As demais áreas somente seriam objeto de atuação do Estado quando a situação financeira melhorasse e possibilitasse a atuação sem prejudicar as demais, o que vai de encontro com o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, promulgado por intermédio do Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992 cujo número 1 do art. 2º estabelece que os direitos econômicos, sociais e culturais, “até o máximo de seus recursos disponíveis” serão plenamente assegurados “progressivamente, por todos os meios apropriados”. O próprio Pacto afirma que o limitador da consecução das políticas públicas que garantam os direitos lá constantes são os recursos disponíveis, os quais se incluem os financeiros.

A segunda alternativa é atuar de acordo com a figura do mínimo existencial. A construção teórica sobre o mínimo existencial se iniciou no seio do sistema jurídica germânico, provocada pela ausência de direitos sociais na Constituição alemã. A partir desse fato, o Tribunal Constitucional Federal Alemão construiu pensamento doutrinário com o devido reconhecimento de direitos sociais no âmbito constitucional com norte no princípio da dignidade da pessoa humana e no direito à vida e à integridade física (FONTE, 2015, p. 210-211).<sup>36</sup> O conceito de mínimo existencial tem primordial importância para o conceito de cidadania: é pressuposto para que todo e qualquer indivíduo se sinta cidadão, membro da sociedade que forma o Estado, compondo o materialmente essencial para que o ser humano

---

<sup>36</sup> Para Andreas Krell (2002, p. 60): "A teoria engenhosa que liga a prestação do 'mínimo social' aos Direitos Fundamentais de liberdade (primeira geração) é fruto da doutrina alemã pós-guerra que tinha de superar a ausência de qualquer Direito Fundamental Social na Carta de Bonn, sendo baseada na função de estreita normatividade e jurisdicionalidade do texto constitucional".

possa gozar de seus direitos individuais, e fazendo, portanto, parte dos direitos fundamentais (BITENCOURT, 2013, p. 115).<sup>37</sup>

Sob o prisma da participação no Estado, não há como garantir a participação popular nas decisões desse se não houver a garantia por parte do Estado de condições mínimas de (sobre)vivência dos seus cidadãos. A autodeterminação, através da participação direta ou indireta do povo nos rumos do Estado, somente pode ocorrer se as pessoas tiverem a sua dignidade preservada. Acima de tudo, a questão diz respeito ao pertencimento ao Estado, ao fazer parte de uma sociedade, ao estar vinculado à comunidade, seja nacional, seja local. Ingo Wolfgang Sarlet (2013, p. 29-44) faz a correlação do mínimo existencial com a democracia, pois esse seria uma condição para a democracia e, ao mesmo tempo, limite desta, afirmando que o mínimo existencial pode ser visto de forma mais restrita (mínimo de condições para sobreviver) ou mais ampliada (“participação na vida política e cultural”).

Sobre a forma mais restrita (o mínimo existencial) vinculada à dignidade da pessoa humana, fundamento da república federativa do Brasil, Ana Caroline Lopes Olsen (2012, p. 46) leciona que esse “faz referência a direitos que coloquem os seres humanos em patamar de igualdade entre si, que lhe garantam o sustento, o acesso ao conhecimento necessário para a livre manifestação do seu pensamento e para a luta pelos seus interesses”. Analisando tal assertiva sob a teoria dos sistemas sociais, o pensamento é parte do sistema psíquico e o pensamento “em si” não é manifestado, mas, de outro lado, o “pensamento manifestado” é justamente uma comunicação e luta pelos interesses somente pode ocorrer por interesses comunicados de alter para ego. O juízo de valor de um indivíduo por outro, enquanto residir somente na consciência de alter, é meramente um pensamento, mas se alter noticia ego (por intermédio da linguagem) sobre o juízo que possui, é uma comunicação.

Pelo prisma da democracia e participação social dos indivíduos nas decisões da organização Estado, a opção correta é considerar, como a base para o estabelecimento de políticas públicas, o que estaria incluso no mínimo existencial, mesmo cientes da abertura conceitual que esse possui. Frisa-se que a extensão do mínimo existencial se altera de comunidade para comunidade (apesar de a sociedade ser global) e também varia de acordo com o momento de observação da sociedade.

---

<sup>37</sup> Também TORRES, Ricardo Lobo. A cidadania multidimensional na era dos direitos. In: MELLO, Celso de Albuquerque. *et al.* Teoria dos direitos fundamentais. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 264.

Diante do quadro apresentado, o Estado deveria manter seus investimentos em saúde, educação e segurança, possibilitando aos cidadãos o mínimo para que possam se expressar (comunicar). Considerado o art. 6º da Constituição Federal, ficariam fora da atuação direta do Estado a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados. Quando se escreve “atuação direta”, refere-se à prestação de serviço público diretamente custeado pelo Estado, o que não significa a total omissão estatal em face desses direitos.

O Estado não deveria atuar, por exemplo, na manutenção de parques estaduais, pois, apesar de lazer ser um direito fundamental, não se vive sob a ótica do “pão e circo”, devendo ser privilegiada a educação, considerados os poucos recursos existentes. A respeito do exemplo, no ano de 2022, a Administração Pública Estadual realizou certame para parcerias público-privadas de parques estaduais.

Deve-se deixar claro que, em nenhum momento, se deseja que o estado não atue nas demais áreas relativas aos direitos fundamentais, além de saúde, educação e segurança. O objetivo dessa diretriz é simplesmente buscar uma maior especialização funcional do Estado em áreas que sejam consideradas mais essenciais para a existência humana (sim, a alimentação humana está inclusa, mas considerado o quadro atual, há a redistribuição de recursos por intermédio de outros programas – pelo Estado e pela União). Não se pode esquecer que o mundo da vida, como diz Habermas, que está sendo tratado neste estudo, tem como fundamento a grave situação financeira do Estado do Rio Grande do Sul. Logo, as premissas são para o enfrentamento dessa situação. O Estado, enquanto realizador de políticas públicas, ficaria especializado em decidir sobre políticas públicas de educação, saúde e segurança. Pode-se considerar essa alternativa como uma evolução da organização como sistema. Isso, pois a mudança das estruturas do sistema, mesmo limitando a área de atuação, é uma evolução do sistema de acordo com Luhmann.

O aumento da especialização funcional, nessas áreas, serviria como diretriz para os momentos de maiores dificuldades financeiras que venham a ser enfrentadas. Um dos nortes da reforma neoliberal é justamente a denominação do público e o dismantelamento das atividades estatais em detrimento da atividade privada. Não se defende o neoliberalismo neste tópico (e nem na tese toda), mas sim a atuação sustentável do Estado nas políticas públicas. Como bem destacado, há o dever de se garantirem progressivamente os direitos fundamentais, à medida e da forma que os recursos existam, então, no caso de melhora da situação financeira do Estado, esse deve atuação nos demais direitos fundamentais – até mesmo com eventual reestatização

de serviços públicos estratégicos, conforme citado por Bitencourt e Reck (2021, p. 157). Quando houver espaço fiscal para a melhoria da situação da população, essa deve ser imediatamente perseguida pela organização. A atuação em outras áreas, que não as essenciais, não seria diretamente garantida pelo Estado, mas sim por intermédio de políticas pública de fomento ou regulação da matéria, por exemplo.

Não existe pessoa ou mesmo organização que consiga atuar com eficiência, eficácia e efetividade em todas as áreas, e nisso se inclui o Estado. O Estado de bem-estar social, conforme Jaime Rodríguez-Arana Muñoz (2015, p. 137), “*asume inmediatamente la satisfacción de todas las necesidades y si tu acciones de los individuos desde ‘la cuna hasta la tumba’*”, sendo essa complexidade muito maior do que a possível. Se não há como a organização Estado atuar em toda a complexidade da vida, deve haver seleção e especialização funcional e, em momentos de maiores dificuldades, a seleção deve ser maior ainda.

Para esclarecer, a diretriz apresentada não é a utilização da reserva do possível para alguns direitos fundamentais e, para outros, não (considerando que a reserva do possível é alegada justamente pela insuficiência). A reserva do possível é aplicada como matéria de defesa em detrimento de políticas públicas não (ou mal) estabelecidas pelo Estado. O que se pretende com a diretriz de focar no essencial é gerar expectativas normativas nos administrados, o que os cidadãos poderão contar das políticas públicas do Estado. Como afirma Luhmann (2016a, p. 175), a função do Direito é a “estabilização de expectativas normativas pela regulação de suas generalizações temporais, objetivas e sociais”. Como políticas públicas, no ordenamento brasileiro, impescindem de normas, a definição de políticas públicas e a devida comunicação têm o mesmo viés, de estabilizar expectativas dos administrados.

O Estado deve, diante de todo esse cenário, atuar de acordo com as suas capacidades. Assim, ao se especializar em determinadas decisões sobre políticas públicas garantidoras de alguns direitos sociais, enquanto a crise financeira corresponder à ausência de capacidade financeira, é uma opção que deve ser levado em conta para a definição de políticas públicas.

### 5.2.2 Relações/Concessões com/para a iniciativa privada e regulações

Provavelmente é a premissa que permite discussões mais acaloradas, diante da opção político-econômico do observador de segundo grau/ordem (que observa, a partir da própria

observação de mundo, o aqui escrito). Como afirmado na introdução, a análise realizada não contém qualquer tipo de inclinação política ou econômica, mas sim a necessidade de se estabelecer diretrizes que possam não “empurrar o problema com a barriga”, mas que a gestão pública, a partir da teoria dos sistemas sociais, possa ser sustentável.

Se o Estado não tem condições financeiras de realizar investimentos (sem se endividar), restam duas alternativas: a péssima prestação de serviços públicos, sem qualquer investimento ou atuar em conjunto com a iniciativa privada. E por iniciativa privada, para fins do presente, são considerados os atores não-públicos, podendo ser empresas ou associações privadas sem fins lucrativos, para citar os mais habituais. Delineando a questão sob outro prisma: a participação da sociedade civil (como na administração de pedágios comunitários), por não estar inclusa na estrutura do poder público, está dentro da visão de relação da iniciativa privada com o Estado. A atuação em conjunto com a iniciativa privada ocorreria por concessões ou parcerias público-privadas (em que pese essas se caracterizarem mais como empréstimos, no qual a organização não desembolsa o valor em um investimento - realizado pela iniciativa privada -, mas vai desembolsando ao longo do tempo os recursos gastos por essa, possuindo efeitos financeiros somente no curto prazo e já comprometendo recursos futuros).

No caso das concessões mais conhecidas, as das estradas, além da questão de ausência de recursos, há a incapacidade de realizar obras e manutenção (nos termos da teoria de Luhmann: a falta de capacidade de processar as informações é enorme), o que fica comprovado pelo envio de Projeto de Lei destinando recursos estaduais para estradas federais, conforme já mencionado. Poder-se-ia aventar a hipótese de contratação de mais pessoal para realização de contratos e fiscalização (tendo em vista que a quase totalidade dos serviços não são realizados pela organização, mas por empresas contratadas para tal), mas isso acarretaria aumento na despesa pública, o que, em situação financeira trágica, se evita. Por um programa de concessões, concedendo a iniciativa privada as estradas, não só com manutenções, mas com programas de investimentos, o Estado não terá dispêndios financeiros e a sociedade terá a manutenção de estradas. Se está ciente do custo social que é o pagamento de pedágio, mas mesmo o poder público, em determinadas estradas, realiza a cobrança de pedágio.

Com o mesmo entendimento do tópico anterior, tudo o que não for essencial para a (sobre)vivência humana deve ser avaliado para concessão à iniciativa privada e mitigação do caixa do Estado. Em nenhum momento se afirma para privatizar (ou desestatizar, para seguir uma nomenclatura moderna), pois, nessa modalidade, o retorno das atividades para o Estado

envolveria uma ruptura (encampação) para os sistemas envolvidos.<sup>38</sup> Aqui é necessária uma distinção. Por privatização, entenda-se a venda de bem público (e da atividade) aos particulares e a concessão, como o “direito de execução” da atividade, sendo que, ao final, os bens devem voltar automaticamente para a posse do poder público. Para se utilizar a distinção entre uma figura e outra, pode-se empregar a forma de Spencer-Brown. O código do sistema parcial economia é ter/não ter, ser proprietário ou não ser proprietário. Sob o prisma da execução do serviço público, privatização e concessão seriam dois lados da forma, com a forma sendo justamente “ter”. Ao decidir transferir transitoriamente a atividade para execução pela iniciativa privada, a entrega do patrimônio público é a borda da forma. O “ter” (manutenção do bem como público) é a parte interna da forma, em consonância com o sistema economia, a concessão. O “não ter” é a parte externa, na qual o Erário se desfaz do bem público para o particular.

A visão é pela prestação de serviços públicos não essenciais por concessionárias e organizações parceiras durante o período determinado. Após, o Estado deve avaliar se possui condições de atuar diretamente na área ou não. A atuação, por meio de concessões, permite que nessas se vinculem índices de eficiência na prestação do serviço público com o objetivo de manter nível aceitável desses (índices que não existem quando se trata de prestação direta pelo Estado).

Reforça-se o referido no item anterior: não se trata de uma premissa neoliberal ou de entreguismo, muito menos da visão atual da sociedade de que o que é privado é bom e o que é oriundo do público não tem valor, como bem delineado por Emerso Gabardo (2009, p. 27) de que a sociedade civil é vista como a “imagem do bem” e o Estado a “imagem do mal”. Trata-se de adaptar o tamanho do Estado à capacidade de atuação a ponto de não gerar danos (riscos) futuros. Muito menos se está negando as competências (tarefas para Luhmann), mas apenas a exercendo de outro modo e por determinado período de tempo (enquanto a situação calamitosa perdurasse).

A proposta aqui realizada também não é uma ode ao princípio da subsidiariedade, pois não se pode vislumbrar que a cidadania advenha de um Estado meramente fiscalizador e regulador. O cerne é a utilização da subsidiariedade como um remédio amargo para momentos de dificuldades na prestação de serviços públicos, pela impossibilidade material do momento. *Mutatis mutandis*, o Estado deve tomar a frente das políticas públicas de forma direta.

---

<sup>38</sup> A complexidade é tão grande que, David A. McDonald (2012, p. 14) relacionou critério para a avaliação de reestatização de serviços públicos privatizado.

Não é um discurso contra um Estado “máximo”, mas sim que o tamanho da máquina estatal e da intervenção desse (e das formas de intervenção) deve respeitar a capacidade existente. Um Estado “máximo” que não possibilita condições mínimas para as pessoas, por atuar de forma inefetiva em tudo, não condiz com os ditames do art. 1º da Constituição Federal. De outro lado, um Estado coerente, atuando de forma efetiva, mesmo que, em alguns pontos, extremamente essenciais para a população, deverá ter melhores condições de crescer e melhorar as políticas públicas.

Partindo-se de uma premissa de Luhmann (2010c, p. 47) de que a organização (Estado) possui reduzida capacidade de processamento das informações para a decisão, questiona-se como lidar com essa pouca capacidade, atendendo a tudo e a todos. Com a seleção e a especialização funcional, a organização poderá atuar de forma efetiva e, após, reduzir a complexidade do ambiente atuando em outras áreas. Enquanto essa atuação direta não puder ser executada, o Estado pode atuar na sociedade de outras formas.

A diretriz aqui proposta resultaria de uma atuação direta para uma atuação mais de regulação e de fomento (objeto do próximo tópico). A regulação, conforme Reck (2018, p 119), ocorre quando o Estado “regula o mercado ou os serviços concedidos, visando determinados objetivos que estão em consonância com a política pública”. A regulação permite o controle das atividades privadas pelo Estado em consonância com as políticas públicas determinadas, que deverão sempre se pautar pelos objetivos da federação. A regulação é um acoplamento estrutural entre política, Direito e economia, ao dispor, em atos legais, sobre decisões vinculadas coletivamente, devidamente comunicadas à sociedade e que terão impactos na relação ter/não ter dos membros da comunidade (mercado).

Como a regulação não envolve atuação direta do Estado na Sociedade (prestação de serviços públicos), o risco fiscal envolvido é menor por não envolver grandes dispêndios, possibilitando uma reestruturação das condições estatais para, no futuro, atender diretamente a população. O dano para a sociedade por falha na prestação de serviços pode ser mitigado desde que exista uma eficiente fiscalização na prestação dos serviços por parte do poder público. Diga-se que essa premente fiscalização é a premissa da diretriz, sem a qual a diretriz causará maiores danos à sociedade do que no momento da decisão.

Durante as situações nas quais o Estado não tiver condições (financeiras), deve ser avaliada a concessão de serviços não essenciais com a finalidade de, em conjunto, com o foco em determinadas políticas públicas, adequar o Estado às condições existentes. Tal norte tem o

condão de fazer com que a organização Estado se adapte à situação existente e atue de forma seletiva com relação à complexidade que a sociedade impõe.

### 5.2.3 Racionalização, eficiência e melhoria na capacidade de processamento

Voltando ao entendimento de Emerson Gabardo, a atualidade diz que tudo o que é bom é fruto do privado e toda a ineficiência é ligada ao público. Tal premissa não é totalmente falsa e, portanto, nem totalmente verdadeira. A questão é que o último fim da empresa privada é a eficiência e o do Estado é a efetividade. Não se desconhece o princípio da eficiência, mas esse não deve prevalecer em *ultima ratio*. De outro lado, não há a possibilidade de máxima efetividade com recursos financeiros limitados. Assim como na relação sistema e ambiente, é necessário equilíbrio. Apresentam-se brevemente os dois itens (e sobre eficácia):

O princípio da eficiência não foi previsto originalmente na Constituição Federal. Ele foi inserido no rol dos princípios da Administração Pública na reforma administrativa do ano de 1998, por meio da Emenda Constitucional nº 19/98. Foi inserido no texto constitucional como uma maneira de melhorar e aumentar a prestação de serviços à sociedade, de tornar mais racional o uso da máquina pública. Pode ser visto como uma reação da sociedade à ineficiência da Administração Pública no exercício de seus objetivos (bem comum) por conta de suas engessadas engrenagens. Todavia, se se analisarem as políticas públicas, poder-se-á verificar de que nada adianta eficiência sem a devida efetividade. O gestor público não deve, somente, considerar a eficiência, mas também a eficácia e efetividade.

A eficiência correlaciona os resultados produzidos com o que foi gasto, consumido para a obtenção dos resultados. Tem a figura de produtividade, de se auferir mais produtos/efeitos com o melhor uso dos insumos. Tem foco nos meios, nos insumos, nas despesas desses, em contraponto com os resultados. Produzir mais com menos recursos, menos desperdícios. Tem-se, como exemplo, a finalidade da licitação (proposta mais vantajosa). O meio é o aspecto fundamental.

A eficácia considera a relação do que foi planejado com o que foi obtido, se o objetivo proposto foi ou não alcançado. A ênfase na análise da eficácia se dá nos resultados, se eles foram de acordo com a proposta inicial. Mais eficaz é o que chegou mais próximo da meta estipulada (“fazer o certo”). Como exemplo, tem-se as campanhas de vacinação, nas quais a

eficácia é maior quanto mais indivíduos forem vacinados para ao atendimento da meta. O alcance do fim é o aspecto fundamental.

A efetividade avalia os efeitos causados, os impactos dos atos do Estado. Para melhor entendimento, as políticas públicas de saúde são mais ou menos efetivas de acordo com o impacto na sociedade, se há ou não a melhoria da saúde da população. Uma política de vacinação pode fazer com que uma comunidade tenha mais saúde e, com isso, qualidade de vida. Essa avaliação da melhoria da saúde dos cidadãos é o que demonstrará a efetividade ou não da vacinação. O impacto do resultado é o aspecto fundamental.

Portanto, apesar de constar, somente, a eficiência no princípio constitucional, deve-se avaliar, também, a eficácia e a efetividade no momento da realização da política pública. Apesar de ter sido o último a ser incluído no rol dos princípios, não se duvida de sua importância, considerado o seu papel fundamental para o desempenho eficiente, eficaz e efetivo da Administração Pública.

Como compatibilizar essa necessidade de eficiência com o fato de a organização atuar *“La sin disponer de un saber suficiente y utilizando un procesamiento de información reducido”* (LUHMANN, 2010c, p. 47). Para dificultar o questionamento: como inserir a efetividade na questão? E como administrar os riscos de todos esses aspectos?

Utilizam-se, como base para a resposta, Bitencourt e Reck (2021, p. 156) que defendem *“reorganizar a tomada de decisão por meio das capacidades estatais, ou seja, é preciso setores estratégicos em diferentes níveis federativos”*. Nos termos da teoria dos sistemas, é necessária especialização funcional com a respectiva alteração das estruturas. Diferentemente do trabalho no item 4.1.1, não se está falando em mais e mais estruturas estatais, o que geraria a multiplicação de áreas.

Em cada uma das Secretarias de Estado, constam setores redundantes a partir de uma estrutura macro do Estado. O Decreto nº 53.677/17, que dispõe sobre a reorganização da estrutura dos órgãos integrantes da administração pública estadual direta, estabelece no art. 2º que todas as Secretarias terão um departamento administrativo e um de tecnologia da informação. Por exemplo, cada Secretaria conta com uma área de finanças, responsável por controlar empenhos e liquidações, além de uma seccional da Contadoria e Auditoria-Geral do Estado.

Cabe também avaliar a reestruturação do Estado com base na população atendida e utiliza-se um exemplo para tal. Conforme demonstrado no item 4.4.4., há a tendência de diminuição da população e, conseqüentemente, do número de indivíduos em idade escolar. Assim, verifica-se que toda a estrutura atual – rede de educandários – não será mais necessária no futuro. Apesar de impopular, o fechamento de escolas e aglutinação de turmas é medida que deverá ser necessária no futuro. Lógico que, para tal decisão, haverá sempre a necessidade de sopesar o custo da de manutenção da estrutura em contraponto com a do transporte escolar.

A necessidade de melhoria na capacidade de processamento de informações atua em conjunto com a racionalização, com a atuação estratégica de grupos especializados em determinada área, conhecedores do tema e focados naquela. Exemplos do proposto constam no Poder Judiciário, em que, nas comarcas de maior porte, as atribuições das varas são realizadas por matéria, com especialização funcional (definição de competência) gerando maior produtividade à prestação jurisdicional pelo conhecimento específico no tema (no governo federal as Delegacias de Julgamento da Receita Federal funcionam com a mesma sistemática, com um processo do Rio Grande do Sul podendo ser julgado em um órgão do nordeste). No âmbito do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul, citam-se os grupos especializados setoriais da Receita Estadual, órgão de execução subordinado à Secretaria da Fazenda. Esses, ao invés da habitual regionalização para fiscalização e prestação de serviço público, atuam de forma centralizada com servidores específicos para tratar de determinado setor econômico.

Em nenhum momento, está se falando de alterações de regra de estabilidade no serviço público ou eventual terceirização de serviços públicos em áreas-fim, mas sim de racionalizar a estrutura. “Enxugar” o Estado, na presente proposta, não significa diminuir o tamanho (como pode vir a ser compreendido da leitura desse tópico com o de número 5.2.1) ou realizar programas de demissão voluntária (utilizado em gestão passada para diminuir o tamanho da estrutura funcional do Estado), mas sim utilizar a estrutura atual para trazer mais eficiência para o Estado, buscando a máxima efetividade das políticas públicas.

Considerando que política pública não é resultado de uma área específica, mas demanda conhecimento em diversas áreas científicas, a premissa poderia não gerar os benefícios esperados. De outro modo, política pública é transversal e isso requer estruturas transversais de decisão, uma só área especializada não consegue realizar. O sistema economia somente opera o código ter/não ter, assim como política trata de governo/oposição e o direito do lícito/não lícito. Se a política desejar intervir no sistema economia somente o poderá fazer por intermédio de programas e não diretamente. A redução de desemprego ocorre no sistema economia e

somente esse é capaz de tal fato, bem como, ministrar conhecimento é realizado tão-somente no sistema educação.

Para possibilitar a transversalidade sem afetar as estruturas especializadas, o Estado deve lançar mão (como já o faz em algumas políticas) de grupos de trabalho interdisciplinares e, também, de comitês e conselhos. Apesar de órgãos colegiados, esses não possuiriam um caráter de organização dentro de organização, pois os participantes, sob o ponto de vista da estrutura do Estado, não ficaram lotados e em exercício, mas atuam como representantes. E nessa participação seriam discutidas políticas públicas. Além de servidores públicos, a sociedade participaria por intermédio de representantes. Exemplo da utilização da diretriz é o Decreto nº 55.129, de 19 de março de 2020, que institui Gabinete de Crise para o Enfrentamento da Epidemia COVID-19, Conselho de Crise para o Enfrentamento da Epidemia COVID-19, Grupo Interinstitucional de Monitoramento das Ações de Prevenção e Mitigação dos efeitos do COVID-19 no Sistema Prisional do Estado do Rio Grande do Sul e Centro de Operação de Emergência - COVID 19 (COE COVID-19) do Estado do Rio Grande do Sul. O normativo não deixou as políticas públicas de enfrentamento à pandemia para uma Secretaria de Estado, mas sim atuando de forma multidisciplinar e criando inúmeros comitê (científico, econômico, logística e abastecimento, comunicação, danos, com a criação posterior também dos de políticas sociais e educação e segurança pública e sistema prisional).

Ao dispor de um quadro de expertos de diversas áreas, a organização gerará maior capacidade de processamento de informações. Com diferentes indivíduos, ter-se-á diferentes observações de segunda ordem, a partir do ponto de vista de cada um deles. Como diz Luhmann (1996a, p. 68), é quando “*El mundo se convierte en tema como mundo que se observa a sí mismo*”. O sistema saúde somente observa o mundo como saúde, a partir de sua operação, assim como os demais. Abrindo o leque de participações (assim como políticas públicas, grupos de trabalhos e comitê são formados buscando o acoplamento estrutural), o mundo pode se observar como mundo, dentro da complexidade de visões que cada um dos sistemas (representantes) possui.

Luhmann (1992, p. 134) afirma que o risco pode ser reduzido com a utilização da técnica (pois o risco nunca pode ser eliminado). A técnica, no caso, traz os diferentes ramos do conhecimento da ciência para a consecução das políticas públicas e pode auxiliar a organização no tratamento das informações, contrabalanceando a reduzida capacidade de processamento. Adquirir conhecimento por conta da técnica pode auxiliar a capacidade de processamento de informações, como o conseqüente aumento da eficiência. Em cada decisão a ser tomada, é

necessário visualizar qual o tipo de conhecimento será necessário para a política pública objeto da decisão. O conhecimento científico envolve diferentes áreas da ciência, com inúmeras fórmulas e conceitos que podem, ou não, ser apropriados em um caso específico, em uma determinada política pública. A utilização de conhecimentos específicos no seio das políticas públicas deve ser estimulada, devendo a organização verificar quais as barreiras que existem no seio da administração pública que impedem o uso do conhecimento científico (como uma cultura organizacional, por exemplo). O conhecimento científico (a técnica) deve atuar em conjunto com outras fontes de informação (como os reclames sociais, decisões judiciais reiteradas sobre um determinado tema) para o delineamento das políticas públicas, decidindo de forma a minimizar os riscos envolvidos. Como bem afirma Luhmann (1996a, p. 182), “*el sistema ciencia se ayuda a sí mismo al tratar aun las teorías rebatidas como incremento del conocimiento: por lo menos se sabe entonces que así no funciona*”, sendo que técnica envolverá até o conhecimento do que é errado para processar com mais eficiência as informações, com o objetivo geral de trazer maior efetividade às políticas públicas.

Como em toda decisão, há risco. O risco, em tal diretriz, é muito grande de o Estado cair na tecnocracia, no governo dos técnicos e dos expertos nos temas. Para tal, a presente diretriz deve andar em conjunto com a do item 5.1.4, que requer a participação social no seio das políticas públicas para que a decisão da organização seja realizada de forma a abranger as necessidades sociais e a compreensão social da organização.

### **5.3 Uso de pessoal (pertencimento/membro da organização)**

Se as decisões são da organização, por qual razão as pessoas seriam consideradas premissas de decisão? Luhmann (2010c, p. 332) responde à questão afirmando que “*A nivel de la absorción operativa de incertidumbre, las decisiones siempre son, en mayor o menor medida, atribuidas a personas y esto*” com base no fato de que sempre se espera que, se fossem outras pessoas, decidiriam de outra forma. Exemplo de tal resposta é o fato de as decisões do Estado do Rio Grande do Sul serem sempre da organização Estado, mas atribuídas, dentro do código governo/oposição, ao governante do momento em que essa foi realizada.

No seio da organização, conforme o autor (2010c, p. 333), decisões sobre pessoal tratarão de regras para o estabelecimento do pertencimento à organização (ser/manter/não ser membro) e como os postos de trabalho serão ocupados. Premissas de decisão de pessoal

envolvem os requisitos para os cargos públicos, ascensão funcional, atualização e desenvolvimento profissional. O exemplo mais forte do tema é a Lei Complementar nº 10.098 de 3 de fevereiro de 1994, que dispõe sobre o regime jurídico único dos servidores públicos do Estado do Rio Grande do Sul. A importância do pessoal para as políticas públicas se torna maior pelo fato de se tratarem, grande parte, de sistemas de interação, de contato face a face com o administrador.

Diferentemente dos outros tópicos, aqui será apresentada somente uma diretriz: a escolha de servidores para postos-chaves por currículo. A Constituição Federal estabelece dois tipos de investidura em cargo ou emprego público, por concurso público ou os cargos em comissão, de livre nomeação e exoneração. Além desses, os principais postos diretivos são preenchidos por funções gratificadas, também de livre designação e exoneração. Tal arcabouço dá guarida ao uso político no preenchimento dos cargos em detrimento dos melhores membros do quadro de pessoal da organização.

Tal sistemática vai, muitas vezes, ao contrário do que afirma Luhmann (2010c, p. 265), de que as pessoas “*no son elegidas porque se las ama, porque han pagado ni porque son parientes o amigos, sino porque se piensa que son apropiadas para determinadas tareas*”. Relembrando a função do sistema educação, Luhmann (2006b, p. 623) afirma que a função desse sistema parcial é a formação do ser humano, inclusive a profissional, sendo que, para Roth e Schültz (2015, p. 27), o código da operação é empregável/não empregável. Dessa forma, a escolha de postos no serviço público deveria ocorrer pela “especialização funcional” (conhecimento/técnica) do servidor e não somente por laços de confiança. Se um posto necessita ser preenchido, que o seja com as pessoas mais qualificadas para a função.

É curiosa a assertiva de que a organização é um sistema parcial especializado funcionalmente em decidir assuntos de, por exemplo, educação, quando postos-chaves não possuem conhecimento em educação. Se a organização há de ter especialização funcional, que os membros dessa também o tenham. Podendo-se pegar pela tecnocracia, conforme já citado, somente o conhecimento poderá possibilitar a melhoria das políticas públicas.

A diretriz que se compreende necessária é o preenchimento de cargos mediante análise curricular e não somente com base na confiança. Em pequena amostra dos cargos, tal diretriz já é seguida por intermédio do programa Qualifica RS, no qual cargos estratégicos são escolhidos com base no currículo dos pretendentes. Conforme exposto, para a alocação de pessoas para os postos da organização, devem ser consideradas as mais apropriadas para a

função e não há melhor forma de avaliação de tal fato, se não o for com base em análise curricular (o que inclui a experiência – parte da formação do ser humanos no seio do sistema educação). Luhmann (2010c, p. 338-341) trata sobre o tema ao afirmar que devem ser avaliadas as diversas dimensões existentes, tentando-se fugir da subjetivação na escolha, mencionado a quantificação dessas por peso, como “*formación 50%, colegialidad 30%, ritmo de trabajo 10%, inteligencia 10%-u otras*”.

A escolha com base na diretriz proposta busca justamente sair da arbitrariedade na escolha, que, muitas vezes, não envolve a melhor opção, para a uma objetivação dos critérios de escolha, visando quantificar os aspectos pessoais com a finalidade da escolha com menor risco. Sendo uma premissa de decisão, dispor sobre pessoas é, em si mesma, uma decisão, que contém riscos futuros de danos por conta de uma decisão errada. Com isso, quer se reafirmar que não há decisão sem riscos e, mesmo a diretriz proposta, inclui riscos de uma decisão se demonstrar errada no futuro, mas sim mitigar a decisão da escolha de postos de trabalho a partir do conhecimento.

#### **5.4 Diretrizes não enquadradas na classificação das premissas de Luhmann**

Este tópico reserva as diretrizes com base na teoria dos sistemas sociais, as quais não se conseguiu, de forma clara, elencar em alguma das premissas de decisões apresentadas por Luhmann. As diretrizes aqui expostas tratam de meio para o fim (não sendo programas condicionais) – justiça fiscal -, alteração das estruturas da própria organização (sem envolver a estrutura organizacional, mas a do sistema) e a inclusão social como forma de pertencimento da sociedade (poderia ser considerado um programa de fins, mas, pela falta de clareza, opta por deixar neste tópico).

##### **5.4.1 Justiça tributária pela redistribuição**

Talvez seja a premissa que menor tem influência ou a qual se pode analisar sob a teoria dos sistemas social. Luhmann (2006b, p. 618) afirma que a cobrança e pagamento de impostos é acoplamento estrutural entre política e economia. É a política (e as respectivas decisões) determinando a realização do código operativo do sistema economia do não ter para o ter (no

caso do Estado). Além de tal aspecto, poucos conceitos e temas-chaves luhmannianos se aplicam, a priori, ao tema, mas, pela importância deste, é necessário que esse conste no presente estudo.

Quase todos os governos sempre buscaram solucionar os problemas sob a égide das receitas. Sejam elas fruto de empréstimos, emissão de títulos, aumento de impostos ou mesmo adiantamento de recebíveis, geralmente o lado da forma a ser escolhido é o da receita. Os administradores que buscam atuar na despesa sempre (e não poderia ser diferente) tomaram decisões impopulares. Diminuir a despesa pode significar a diminuição das políticas públicas e a consequente não prestação de serviços públicos adequados.

A principal forma de atuação no ingresso de receitas atualmente é a arrecadação de tributos e poderia ser trabalhar uma diretriz de sanha arrecadatória. Ocorre que a Constituição Federal, quando da delimitação da competência tributária, destinou para os Estados a possibilidade de instituição (“a gerência”) dos seguintes impostos: transmissão *causa mortis* e doação, de quaisquer bens ou direitos (ITCMD), operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior (ICMS) e propriedade de veículos automotores (IPVA). A Carta garantiu um imposto sobre propriedade, sobre consumo e sobre transferência. Ciente de que os impostos sobre consumo são os maiores percentuais sobre a carga tributária brasileira, não são eles aderentes ao princípio da capacidade contributiva. O princípio da capacidade contributiva tem o viés de buscar uma justiça fiscal, ao estabelecer que os indivíduos que possam contribuir mais com a arrecadação podem ter uma cobrança de tributos maior. A capacidade contributiva não seria contrária do princípio da igualdade? Conforme Luhmann (2010b, p. 86), os “*artículos de la Constitución simbolizan expectativas de comportamiento institucionalizado y sirven para mediar su actualización en situaciones concretas*”. Na situação concreta, há a necessidade de se observar os indivíduos/contribuintes. E observar é distinguir e indicar. Luhmann (2010b, p. 269) afirma que um dos perigos da existência do sistema política (decisões vinculadas coletivamente) é que as decisões estatais não correspondam ao que a estrutura da ordem social diferenciada possui de expectativas. No caso, a expectativa, de acordo com o acoplamento estrutural direito e política (Constituição), é cobrar mais de quem pode mais.

O princípio da capacidade contributiva tem um viés de solidariedade para com os demais membros da sociedade, em que quem pode participar mais (na arrecadação e, por consequência, possibilitando que o Estado realize mais políticas públicas), tem o dever de o fazer. Dessa é

originário o dever fundamental de pagar impostos, ou seja, de contribuir para a sociedade, que atua “em conjunto com a integralidade dos princípios que integram o ordenamento jurídico brasileiro, em especial os princípios da justiça social e da dignidade da pessoa humana” (REMEDIO, 2016, p. 261).

A proposta, rejeitada, da nova constituição chilena (2022) traz de forma expressa a obrigação social de pagamento de tributos com base na solidariedade:

*Todas las personas y entidades deberán contribuir al sostenimiento de los gastos públicos mediante el pago de los impuestos, las tasas y las contribuciones que autorice la ley. El sistema tributario se funda en los principios de igualdad, progresividad, solidaridad y justicia material, el cual, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio. Tendrá dentro de sus objetivos la reducción de las desigualdades y la pobreza*

Destaca-se do texto a busca pela justiça material, o que se interpreta como justiça fiscal ao sistema tributário dentro do Estado de bem-estar propor a igualdade material (redução das desigualdades como afirma a Constituição brasileira). A justiça fiscal envolve a justiça material para o atendimento das finalidades de um Estado Social a partir de princípios, dentre eles, a solidariedade.

Mas como estabelecer justiça fiscal se o imposto sobre consumo não é aderente ao princípio da capacidade contributiva? O rico não consome na mesma proporção de seu rendimento em comparação ao pobre. Quem percebe R\$ 100 mil não consome 50 vezes mais do que o indivíduo que sobrevive com R\$ 2 mil. Como pode o Estado cobrar efetivamente imposto sobre o consumo atingindo os mais abastados sem esfolar o trabalhador com baixo rendimento?

A resposta está em uma das funções da atividade financeira do Estado, a redistributiva, com a transferência de renda para a camada mais necessitada da população. Não há como criar uma tabela progressiva de ICMS com base na renda do consumidor, pois a base de cálculo restaria sendo a renda do consumidor, o que extrapolaria a competência constitucional. A diretriz para o exercício de políticas públicas sem o prejudicar ainda mais as finanças do Estado é trabalhar na questão redistributiva. A distribuição de recursos diretamente aos contribuintes é mais benéfica ao Estado, tendo em vista que a execução da política pública em si não requer grande infraestrutura. Apresenta-se um exemplo para melhor visualização.

Desde o início da pesquisa, até a presente data, o Estado avançou em políticas públicas com base na diretriz proposta. Em 2021, foi criado o programa Devolve ICMS. Referido programa tem o condão de restituir parte do ICMS gasto pelas famílias de baixa renda (a partir

dos valores constantes nas Notas Fiscais) cadastradas no Cadastro Único (CadÚnico) do Governo Federal com a mesma base dos beneficiários programa Auxílio Brasil do Governo Federal ou que algum dependente do titular da família esteja matriculado na rede estadual de ensino médio regular.

Tal programa, de caráter redistributivo, adquire inúmeros vieses que possibilitam a execução de políticas públicas: estímulo à cidadania fiscal tendo em vista que o cálculo da redistribuição é realizado com base nas Notas Fiscais com um mínimo garantido de R\$ 400,00; o estímulo à frequência regular dos dependentes no ensino médio (considerado o art. 211, § 3º da Constituição Federal), e parte do mínimo existencial garantido às famílias de baixa renda. A utilização dos recursos é realizada com base em cartão magnético disponibilizado gratuitamente aos cidadãos. Na sequência do lançamento do Devolve ICMS, foi lançado o programa Todo Jovem na Escola, que possui o objetivo de reduzir a evasão escolar (como visto no item 4.4.4. o número de alunos tem diminuído), estimulando a conclusão do ensino médio a partir de uma bolsa de R\$ 150,00, depositados no mesmo cartão utilizado para o programa Devolve ICMS (agora denominado cartão Cidadão da Família).

O exemplo acima é uma prova de que programas de caráter redistributivo são possíveis e fáceis de serem executados. Essa facilidade justamente deve ser um norte para a administração pública, pois os riscos se tornam mais limitados à utilização indevida do programa por beneficiários que não teriam direito e, inerente a todas as demais diretrizes, a ausência de recursos financeiros. Políticas com esse viés trazem efetividade social mesmo com a reduzida capacidade de processamento da organização, devendo ser seguidas. A redistribuição garante a melhoria na desigualdade tributária, pois, em relação à sua renda, as famílias mais pobres pagam, proporcionalmente, mais impostos.

#### 5.4.2 Diretrizes para oportunidades de Receita e de despesa

Ao se tratar de situação fiscal e evitação de dano futuro há a necessidade de se avaliar receitas e despesas. Conforme explicitado no tópico anterior o Estado deve seguir pelo caminho da justiça fiscal e por impactar mais diretamente as finanças públicas, se requer alterações na matriz de receitas e despesas estaduais. E em uma nova matriz, contendo diretrizes para o estabelecimento, carece a existência de potenciais de aumento de receitas e diminuição de

despesas, bem como, em ambos os lados das finanças públicas, as que se tornam inviáveis de realizar por conta de efeito deletérios.

Decidir sobre aumento de tributação é um risco sob o ponto de vista de diminuição da capacidade econômica, eventual aumento da sonegação fiscal e, ainda, da informalidade. Tratando de despesa, a diminuição de despesas pode gerar efeitos prejudiciais. Não há como diminuir despesas de uma política pública a ponto de a tornar sem efetividade. A atuação no controle interno, por exemplo, deve se pautar em critérios de auditoria e, entre esses, consta materialidade, criticidade e relevância (CGU, 2015). O custo para a auditoria em nenhum momento pode ser maior do que a possibilidade de se encontrar a malversação dos recursos. Despender mil reais para encontrar o uso indevido de dez reais é contraproducente para as políticas públicas.

Com base na corrente doutrinária que trata as políticas públicas vinculadas aos direitos fundamentais, toma-se emprestada a forma de solução de colisão de princípios: a ponderação. Nem toda receita pode ser implementada ou nem toda despesa diminuída. O custo para a fiscalização não pode ser maior do que os valores gerados pela fiscalização. O argumento de que a ausência de fiscalização ostensiva (a que os cidadãos podem enxergar, como blitzes, etc) geraria maior sonegação e sensação de impunidade não é verdadeira. Atualmente existem inúmeras possibilidades de fiscalização de receitas de forma telemática a partir da utilização de algoritmos, com a análise de casos fora do padrão. Utilizando-se da diferença, compreende-se que a sociedade contempla amplas relações que geram receitas para o Estado, mas esse como organização não tem condições de atuar em todas essas (ainda mais buscando eficiência).

A seleção no que fiscalizar ou que não atuar na parte de receitas dependeria da seleção e essa da análise entre custos e resultados. A alíquota de cigarros poderia ser majorada diante da essencialidade do ICMS, mas com um Estado possuidor de fronteiras internacionais o risco de aumento de contrabando de produtos (já existente) é alto frente à perda de arrecadação. Restaurantes poderiam ser fiscalizados com relação à emissão de notas fiscais e demais consectários normativos, mas tendo em vista muitos se tratarem de empresas contribuintes do Simples Nacional, o custo de fiscalização por servidor resultaria em um custo maior.

Exemplo da aplicação prática da diretriz é a atual redação do art. 2º da Lei nº 9.298, de 09 de setembro de 1991, que dispõe sobre a cobrança Judicial de créditos inscritos em Dívida Ativa da Fazenda Pública Estadual. O citado normativo estabeleceu a autorização para a não propositura de ações para cobrança da Dívida Ativa da Fazenda Pública Estadual em relação a

créditos de montante igual ou inferior a R\$ 10.000,00.<sup>39</sup> O entendimento para a dispensa de cobrança judicial é o custo administrativo para cobrança superar o valor citado.

### 5.4.3 Inovação/evolução

Como parte do sistema social, a organização evolui e na atualidade se fala muito de inovação, mas qual a relação entre esta e a evolução da organização? Para Joe Tidd e John Bessant (2015, p. 18), “a inovação é mais do que simplesmente ter boas ideias; é o processo de fazê-las evoluir a ponto de terem um uso prático”. Ter boas ideias é criatividade, mas evoluir envolve um processo, o que pressupõe a existência de estruturas para tal com a finalidade de “um uso prático” (uma função).

O Estado, como organização, deve ter como diretriz buscar sempre a inovação para a evolução. Não se quer afirmar que o Estado não evoluiria sem a busca da inovação, pois a evolução é inerente ao sistema. Aqui o norte a se buscar é o fomento da evolução, sendo um dos motivos para tal o aumento da complexidade social (demandas/problemas políticos). Mas como ocorre a evolução?

Como sistema autopoietico, a evolução se desenvolve internamente ao sistema. Não é o ambiente que faz com que uma organização evolua, mas ela mesma. O ambiente somente participa da evolução como irritação que pode ser percebida pelo sistema, porque esse se deixa irritar. Por isso, o sistema é operacionalmente fechado e cognitivamente aberto, ele se abre para o que quiser aproveitar do ambiente nas suas operações. Então, a única influência que há na evolução da organização, como sistema, é a própria organização. Na evolução, há sempre a necessidade de ocorrer variação, seleção e reestabilização.

Na variação, são alterados os elementos (comunicações) como operações singulares no sistema (LUHMANN, 2006b, p. 359). Isso decorre da ocorrência de comunicações, até então, não existentes, ou seja, variação é fruto da novidade. A novidade gera aumento da complexidade, aumenta o ruído e a pressão pela seleção. Se o sistema é uma estabilização da diferença entre externo (mais complexo) e o interno (menos complexo), a novidade traz uma instabilidade do sistema por conta da variação de seus elementos, da existência de algo, até

---

<sup>39</sup> Considerada a previsão de correção do valor, constante na norma, o valor, em Agosto/2022, alcançava R\$ 11.185,00

então, inexistente. Como o sistema opera com a própria memória, sabe o conteúdo da operação do sistema, sabe o que é objeto do código do Direito, da economia, da ciência. Como Luhmann (2006b, p. 371) aponta, a memória do sistema “*informa a todas las comunicaciones sobre lo conocido y normal, sobre lo que puede esperar – y lo que no*”. O sistema Direito tem ciência do conteúdo da operação lícito/não lícito, pois as operações são autorreferenciais e reflexivas, devendo ser ela mesma a operação (por conta disse o sistema possui expectativas da própria operação – o que se pode esperar). O recurso da reflexividade e da memória fazem com que o sistema perceba que há um elemento novo das operações. A variação não é somente o aparecimento da novidade, mas sim que a novidade seja percebida, enquanto ruído, perturbação, pelo sistema nas operações.

No caso das políticas públicas, a variação é a novidade na existência de novas demandas sociais. É a percepção, por parte da organização, de que existem problemas políticos (a irritação) que, até então, não tinham sido percebidos. Os problemas, como perturbações no ambiente da organização, geram o aumento da complexidade social e da necessidade (pela comunidade) de atendimento por parte do Estado. Como dito, novas demandas aumentam a pressão pela seleção de quais demandas serão objeto de políticas públicas. Um exemplo: a pandemia de COVID-19 foi uma novidade no âmbito dos reclames sociais que demandou, e resultou, na evolução da organização (com os outros dois momentos – seleção e reestabilização). A diretriz de fomento realizaria a adaptação das estruturas do Estado para que se possa, ao menos, perceber um maior número de novidades (novos problemas políticos). Que o sistema tenha mais sensibilidade para perceber o ambiente.

E como complexidade é pressão pela seleção, esta ocorrerá como um segundo componente. A seleção, de acordo com Luhmann (2006b, p. 358), “*elige las referencias de sentido que tengan valor de formar estructuras idóneas para uso repetido, capaces de construir e condensar expectativas*”. Diante da complexidade aumentada por conta das novidades, o sistema selecionará quais dessas possibilitam manutenção da autopoieses do sistema, e novidades que não permitem a reprodução contínua ficam descartadas. É a redução da complexidade do ambiente a partir do aumento da complexidade do sistema, pois somente complexidade pode reduzir complexidade. E a redução deve ocorrer com a possibilidade de realização de operações autopoieticas.

Assim, dentre os novos elementos comunicacionais, as estruturas do sistema selecionaram aquelas comunicações que possibilitem novas comunicações, que mantenham as operações sendo realizadas por intermédio de operações. Usando a analogia para com as

políticas públicas, mais especificamente com o ciclo das políticas públicas, tem-se na variação a identificação do problema (o sistema percebe a novidade exterior), e a seleção pode ser visualizada como a formação da agenda (o sistema elege aquela novidade para fazer parte de sua estrutura).

Selecionados os elementos que farão parte do sistema, este passará por uma reestabilização, será um sistema reestabilizado após os dois componentes anteriores e, somente reestabilizado, poderá se afirmar que houve uma evolução. Se o sistema é a diferença estável entre sistema e ambiente, acontecendo uma variação e seleção, o sistema deve reestabilizar essa diferença. Luhmann (2006b, p. 385) destaca que *“las estructuras inovadas deben adaptarse al sistema y ser compatibles con las relaciones de éste con su entorno”*, as novas estruturas devem estabilizar a diferença entre sistema e ambiente. A reestabilização busca assegurar a identidade do sistema, formada pela diferença entre sistema e ambiente. O que está no sistema Direito, é o lícito, o que não está é o não lícito e a identidade do sistema Direito é justamente a forma positiva da operação lícito/não lícito. Ao reestabilizar o sistema nesse novo estado, há a manutenção da diferença da forma na forma. Ela reforça a seleção realizada que “readequou” as estruturas do sistema, sendo necessária também para que o sistema possa, em seu novo estado, visualizar as “novas novidades” para uma futura evolução. Isso, pois *“la evolución se debe a la evolución”* (LUHMANN, 2006b, p. 395), não sendo a evolução um processo com início, meio e fim, mas sim um movimento circular no qual sempre há uma retroalimentação gerando a evolução. Dito de outro modo, no âmbito da teoria dos sistemas sociais, pode-se considerar a evolução como uma operação autopoietica, pois a evolução é a evolução da evolução (o novo estado do sistema é a evolução do estado anterior), dependendo essa sempre de uma evolução anterior. A evolução, em si, pode ser vista como uma operação fechada em si mesmo a autorreferencial.

Luhmann (2006b, p. 398-400) entende que as possibilidades de inovações são diretamente proporcionais à complexidade; quanto maior a segunda, mais possibilidades de evoluir há em um sistema, bem como que se fossem buscar um conceito para o resultado da operação, que não o aumento da complexidade do sistema com a redução da complexidade do entorno, esse resultado se denominaria aquisições evolutivas. Essas *“eligen las reducciones de forma tal que pueden ser compatibles con una complejidad más alta, y con frecuencia [...] es lo único que las hace posibles”* LUHMANN, 2006b, p. 400-401).

O Estado deve ter como diretriz se preparar para a novidade, para as novas demandas sociais. A diretriz de inovação busca uma melhor assimilação da evolução do sistema social

como um todo, no qual a organização Estado está incluída. Com base na irritação/perturbação do sistema pelo ambiente, a missão é estar cada vez mais atento para as novidades existentes, para os novos anseios sociais. Em uma sociedade hipercomplexa, como garantidor social, a organização o Estado deve sempre estar em estado de vigília e pronto para perceber os ruídos realizados pela comunidade.

A diretriz foi inserida por último justamente para definir que todas as demais devem evoluir ao longo do tempo. Não há diretriz inerte, assim como não há um Estado inerte, que não tenda à evolução. A inovação é diretriz para que o Estado se prepare adequadamente para evoluir quando a sociedade (perturbação/ruído) assim o necessitar. Como organização, o Estado deve acompanhar o aumento da complexidade social, não “virando as costas” para o desenvolvimento social.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como espelho da complexidade social, as políticas públicas são tão complexas quanto a sociedade em que se inserem. Isso demonstra o acerto na escolha do referencial teórico para o desenrolar do tema. Um tema complexo somente poderia ser desenvolvido a partir da combinação e recombinação de elementos, como os trazidos pela teoria dos sistemas sociais de Niklas Luhmann.

As eventuais limitações relativas ao presente trabalho referem-se, em grande parte, à visão como observador de segunda ordem. Cada observador de segunda ordem observa a operação de distinção a partir do respectivo ponto de vista. Outros observadores determinariam outras diretrizes. Quiçá alguns entenderiam pela impossibilidade da existência de premissas. Mas, como se uma organização fosse, houve a necessidade de se decidir, e assim o foi.

E como em toda decisão, para o ato de decidir, teve-se que se contentar com a impossibilidade de deter todas as informações possíveis para o ato, e com uma reduzida capacidade de processamento dessas perante elas mesmas. O desenvolvimento da tese, então, foi um grande desafio, necessitou de decisões para a estruturação do trabalho. Como decisões, essas tiveram as respectivas premissas. Assim, a opção por não trabalhar alguns temas mais profundamente, como a possibilidade de diagnosticar mais receitas, verificando as que poderiam ser estimuladas e despesas que poderiam ser diminuídas, foi em prol de temas mais amplos, de extensa aplicabilidade. Uma das escolhas realizadas foi a de não analisar e não desenvolver o Regime de Recuperação Fiscal ao qual o Estado do Rio Grande do Sul aderiu no início de 2022, com homologação pela Presidência da República em meados do mesmo ano.

Se uma das características dos sistemas é a especialização funcional, a designação (foco) em alguns temas utilizou-se desta para trazer mais coesão ao texto (por isso, a classificação das diretrizes de acordo com o entendimento luhmanniano). A decisão pelo referencial teórico da teoria dos sistemas envolve sempre um risco muito grande: a abstração. A teoria é abstrata, com redundâncias; nas primeiras leituras, pode parecer confusa. Dificilmente alguém poderá compreender que decisões são decisões de decisões de forma tão célere. Por tal motivo, entende-se como acertada a utilização de recursos gráficos ao invés de explicações mais detalhadas que poderiam afundar o leitor em mais caracteres. Pelos mesmos motivos, dados importantes não foram apresentados em quadros ou tabelas, mas sim em gráficos, para que se

pudesse dar o enfoque necessário para a compreensão do conhecimento, sem gerar eventual poluição visual que um quadro ou uma tabela traria.

Da contingência de alternativas que o observador de segundo grau visualiza da complexidade das situações existentes, essa pressão pela seleção demonstrou-se acertada. Em outras palavras, das alternativas existentes e que foram analisadas, as decisões conseguiram com que se gerasse um texto concatenado com o resultado de chegar às conclusões constantes no trabalho. A teoria desenvolvida por Luhmann é essencial para a devida descrição social e se mostrou um ótimo ferramental para a tese.

A pesquisa teve o intuito de resolver o seguinte problema: quais são as diretrizes para, à luz da teoria sistêmica e a partir de uma gestão de riscos da situação fiscal do Estado do Rio Grande do Sul, formular o desenho de políticas públicas? E para o devido deslinde foram desenvolvidas, no decorrer do trabalho, as hipóteses de que, a partir da matriz teórica, os riscos são os aportes do Estado para complementação do déficit previdenciário, constituição de fundos para políticas públicas, pagamento de precatórios no médio prazo, mínimos constitucionais de educação e saúde, impactos nas receitas de competência do Estado, existência de orçamentos engessados e perigos do pacto federativo com relação às receitas e despesas e que as diretrizes de enfrentamento dos riscos são construção e respeito às regras fiscais, mais Estado, menos governo, comunicação como base para a organização (transparência) e para a decisão (participação social), foco momentâneo (Especialização) no (mínimo) essencial, relações/Concessões com/para a iniciativa privada e regulações, racionalização, eficiência e melhoria na capacidade de processamento, uso de pessoal (pertencimento/membro da organização), justiça fiscal pela redistribuição, diretrizes para oportunidades de Receita e de despesa e inovação/evolução, todas construídas com base na teoria dos sistemas.

Como o foco do estudo são essencialmente as políticas públicas do Estado do Rio Grande do Sul com enfoque no Poder com maior preponderância (Executivo), alguns das diretrizes trazidas como exemplos não foram trabalhadas, como o apoio ao desenvolvimento econômico aos Municípios e participação de todos os atores estatais (Poderes), pois, na teoria dos sistemas, riscos envolvem as decisões que a organização (Estado) realiza. Ao inserir figuras estranhas à organização, entrar-se-ia na seara dos perigos, o que fugiria do espectro pretendido. Outro exemplo que ficou de fora foi a avaliação de materialidade e criticidade no controle interno, pois, ao trabalhar com o controle interno, uma decisão já teria sido tomada, o que resultaria em uma diretriz de “decisão de decisão” (revisão de decisões) e o objetivo para as diretrizes propostas são “decisões para decisões”. Como o rol das diretrizes não era taxativo,

no decorrer do estudo, várias outras surgiram e foram agregadas ao texto. Para a devida concatenação deste, foram utilizados os objetivos propostos.

O Estado do Rio Grande do Sul, enquanto organização, está inserido em uma sociedade Mundial, pois, para Luhmann, a sociedade é Mundial. Não existe, dessa forma, uma sociedade Gaúcha ou uma sociedade santacruzense, mas sim uma organização que existe em uma sociedade mundial, mas atua de forma regionalizada, como Estado. O Estado do Rio Grande do Sul é membro de uma federação que também está inserida nessa sociedade Mundial, mas atuando de forma regional e, apesar disso, a utilização da teoria de sistemas sociais é plenamente cabível e possibilita a análise da federação como fruto da decisão da operação do sistema parcial política, formalizada por normas jurídicas.

A Federação tem como fundamento a Constituição Federal que é justamente o acoplamento estrutural entre o sistema política e o sistema Direito. A Federação pode ser, dessa forma, observada a partir do ambiente como inserida no sistema parcial política e sistema parcial Direito. Essa observação, sob o prisma do sistema parcial política, é fruto de decisões vinculantes coletivamente e não outorgada aos administrados. Observar a Federação sobre a operação lícito/não lícito do sistema parcial Direito significa o estabelecimento das expectativas dos habitantes dessa. Com base na função do Direito, não haverá a surpresa de que essa Federação amanhã ou depois se transformará em uma ditadura ou em um regime teocrático. Também se tem conhecimento, pela utilização da operação do sistema Direito, que a Federação tem regras para a decisão vinculante coletivamente (procedimento para as decisões vinculadas coletivamente).

Tal a estrutura doutrinária utilizada, a Federação (na qual estão inseridas as organizações) não é composta dos seus Estados-membros, como o resultado da soma de organizações que abriram parte de sua soberania em favor de uma terceira organização, no caso, a União Federal. De acordo com a teoria dos sistemas sociais, os estados-membros, enquanto organizações, não fazem parte da organização União Federal, não sendo organizações de uma organização, mas organizações independentes que transferiram parte de sua soberania, da sua capacidade de decisão, para uma outra organização.

Com isso, podem-se compreender características de uma federação, que são a existência de estados-membros de entes federativos e a delimitação de competências. As competências são decisões sobre decisões e decisões sempre são decisões de organizações. A definição das competências de cada ente federativo é a decisão vinculada coletivamente (política) a todas as

organizações sobre a matéria sob a qual cada uma poderá decidir, a área de atuação de cada uma das organizações Estados-membros.

Dentro desse desenho federativo que se encontra o Estado do Rio Grande do Sul, vale ressaltar que uma das características da Federação é justamente a existência de um órgão que possa decidir conflitos de decisões. Esse órgão justamente decide os conflitos existentes entre os Estados-membros como organizações, como *locus* de decisões. Justamente por isso não há uma hierarquia entre União Federal e Estados-membros e Municípios, mas sim definição de espaços em que cada um irá atuar/decidir. Se houvesse hierarquia, tal órgão não seria necessário pela possibilidade de eventual grau hierárquico mais alto fazer cumprir suas decisões, como em organizações de organizações. Como o caso da Federação brasileira é de distintas organizações, não sendo organizações umas dentro das outras, mas independentes, é necessário um regulador de conflitos. O Rio Grande do Sul é uma das organizações que compõem a República Federativa do Brasil ao lado dos demais Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e da própria União Federal. Essas são as organizações que atuam no federalismo brasileiro.

Já o Estado do Rio Grande do Sul, enquanto organização, é uma organização de organizações. É formado pelas suas Secretarias de Estado que, por sua vez, se dividem internamente. Como a organização decide a partir de uma diferenciação funcional, sendo especializada funcionalmente, conforme a teoria dos sistemas sociais, as Secretarias de Estado e, mesmo cada subdivisão dessas, são especializadas funcionalmente de acordo com as competências estabelecidas. Para atuar na complexidade social, há as Secretarias da Saúde, de Educação, da Cultura, da Segurança Pública e da Fazenda, dentre outras, todas atuando dentro de competências definidas.

Cada uma dessas organizações é um decidir especializado funcionalmente, decisões baseadas nas competências. A necessidade de organizações de organizações aumenta a complexidade no âmbito da organização Estado do Rio Grande do Sul, mas, consoante a teorias de Luhmann, isso é necessário para a redução da complexidade social, pois, conforme a doutrina, somente complexidade reduz complexidade. Para conseguir atuar na sociedade, atender aos reclames sociais, incorre-se em estruturas especializadas funcionalmente, o que aumenta a complexidade da organização, por conta da criação níveis hierárquicos diversos. Todavia, essa estruturação é essencial para que se possa trabalhar com a complexidade existente no ambiente. E, com isso, foi respondido o primeiro objetivo do texto, de observar a organização Rio Grande do Sul, de forma a estabelecer premissas sobre essa e o Estado do Rio Grande do Sul que podem ser observadas pela teoria dos sistemas sociais.

O Estado (entes federativos) é o executor de políticas públicas. A organização do Estado do Rio Grande do Sul, de atuação regional, então tem a competência (tarefa) de realizar políticas públicas.

Políticas públicas são realizadas pelas organizações estatais. Por serem multidisciplinares, dependem de diversas áreas do conhecimento e atuam na complexidade social. Políticas públicas, então, são problemas de complexidade social a partir da teoria dos sistemas sociais. São a atuação da organização Estado na complexidade social com a finalidade de reduzir a complexidade do ambiente a partir do aumento da complexidade do lado interno da forma. As políticas públicas resolvem um problema político, problema que é uma decisão vinculante coletivamente de que esse problema existe.

Vejam-se os problemas sociais como políticas públicas: sempre existirão mais problemas do que a organização poderá tratar. Haverá sempre maior complexidade no ambiente do que no lado interno.

Se a redução da complexidade ocorre a partir do aumento da complexidade, a complexidade do ambiente diminui com o aumento da complexidade da organização, do aumento da quantidade de políticas públicas que serão atendidas, do maior número de problemas políticos que serão tratados pelo Estado. E isso ocorre a partir de decisões da organização Estado. Políticas públicas são decisões, decisões de atuar na complexidade social realizadas pela organização Estado.

As políticas públicas, a partir da análise dos sistemas parciais da sociedade, são acoplamentos estruturais entre os sistemas parciais. Visualiza-se isso facilmente a partir dos instrumentos de políticas públicas. O norte de toda política pública sempre será uma decisão vinculante coletivamente (sistema política), com o acoplamento entre um ou mais sistemas (e de todos esses com a organização). No caso da criação de legislações, esse ocorre entre políticas e direito; no fomento, o acoplamento ocorre, na intervenção na sociedade, por intermédio da economia; a regulação é um exemplo de acoplamento entre Direito e economia (dentro da visão de regulação de uma atividade econômica – não podendo olvidar o pretenso desejo dos governantes de regular os meios de massa). Os serviços públicos são prestados a partir da relação entre a política, a organização (decisão) e a educação, a ciência, a saúde. Obras públicas podem ser visualizadas como acoplamento entre economia (o Estado passará a deter propriedade) e a ciência (as ciências “duras”). Tanto a intervenção do Estado na propriedade,

como na economia, envolve acoplamento de decisões vinculantes coletivamente e a propriedade (ter/não ter).

Com relação aos dois últimos instrumentos (poder de polícia e programas administrativos), eles seguem o padrão das políticas públicas (no caso brasileiro): a necessidade de sempre existir uma norma para a realização do ato administrativo. A Administração Pública brasileira é totalmente legalista, cabendo ao Estado realizar somente as expectativas de comportamento estabilizadas por intermédio do sistema parcial direito. Na análise das políticas públicas pela teoria luhmanniana, o ponto de parte será sempre a da existência de um acoplamento estrutural entre política e Direito.

E, como instrumento primordial para a execução de políticas públicas, está o sistema orçamentário brasileiro. Analisado a partir dos conceitos da teoria dos sistemas sociais, encontram-se várias possibilidades de utilização. Nas peças que compõem o orçamento, consta o que a organização irá realizar de políticas públicas, ou seja, o que da irritação/ruído para o sistema político, se optou em atuar. As peças orçamentárias são comunicação, uma vez que a sociedade apreenderá o seu conteúdo, podendo o rechaçar ou concordar com o conteúdo. As peças são, em si, uma comunicação jurídica, elas comunicam as decisões de qual será a atuação do Estado para a sociedade. Há a proteção, na norma (pois as peças orçamentárias são leis formais), da manutenção das decisões coletivas do sistema política, acoplamento entre Direito e política. Com relação aos partícipes da construção dos orçamentos, aplica-se o conceito de organização, como atores que efetuam as decisões complexas o sistema orçamentário, pois, não somente o Poder Executivo como organização atua, mas também outros Poderes e órgãos autônomos e mesmo a participação social. O conteúdo do orçamento é o resultado da pressão pela seleção (complexidade) de como será realizado o gasto público justamente pela complexidade de atuação das políticas públicas ser maior do que a do lado interno da forma. Rubricas constantes nas peças orçamentárias, receitas e despesas na análise realizada não poderiam ser consideradas como meios de comunicação simbolicamente generalizados (apesar de tornarem a comunicação provável), considerada a estudada impossibilidade de gerarem um sistema parcial próprio.

Com isso, alcançou-se o objetivo de análise, sob a ótica da teoria dos sistemas de Niklas Luhmann, das políticas públicas e a sua relação com decisão orçamentária/financeira, a observação sistêmica dos recursos públicos como meios de comunicação simbolicamente generalizados e o orçamento público como um acoplamento entre sistema da economia, economia e Direito, simultaneamente.

O capítulo seguinte trouxe a apresentação do estudo do caso para a devida correlação entre realidade e teoria. Antes do estudo de caso, foi realizada uma primordial diferenciação entre sistema e ambiente e receitas e despesas. O ambiente/entorno será sempre mais complexo do que o sistema, haverá sempre uma maior possibilidade de casos no ambiente. Logo, complexidade é uma pressão para a seleção, seleção de ocorrências que irá acontecer no seio do sistema. Dessa forma, o sistema nunca poderá operar com a totalidade das operações, pois o ambiente se extinguiria pela confusão entre os lados da forma. Por isso, haverá sempre um “equilíbrio” entre a diferença do lado interno e do lado externo da forma (sistema).

Diferentemente ocorre quando se trata da diferença entre receitas e despesas. No caso da organização Estado, uma deverá ser sempre igual à outra, por conta das regras orçamentárias. Pensando dessa forma, o quantum de receita deverá ser o mesmo da despesa. Na relação receita/despesa, o equilíbrio é a necessidade de inexistir diferença, mas, com relação ao sistema/ambiente, para o referido equilíbrio, é obrigatória existir a diferença.

Além de tal visão, pode-se visualizar a diferença receita/despesa a partir do fato de as despesas para o custeio da resolução dos problemas políticos da sociedade (políticas públicas) serem muito maiores do que as despesas. No caso, como em um sistema, há a necessidade de seleção e opção do que realizar com as receitas. Outro ponto de vista é as despesas reais serem muito maiores do que os reclames sociais. A diferença, no caso, ficaria entre despesa real e despesa necessária, mas sempre analisadas frente à diferença com relação à receita.

E essa complexidade de atuação, de o ambiente ser maior, o Estado do Rio Grande do Sul enquanto organização buscou especialização funcional, considerada a delimitação temporal do tema, com o aumento de sua estrutura. A partir de 3 grandes Secretarias de Estado, à medida que a quantidade de demandas foi crescendo (por conta da maior complexidade social), a organização foi se estabelecendo estruturando em novas estruturas funcionalmente especializadas. Foram criadas Secretarias de Estado com competências exclusivas em sistemas parciais como saúde e educação, além de outros órgãos da administração indireta para o desenvolvimento de atividades.

O aumento da estrutura ocorreu por conta de decisões, a seleção é uma decisão: decisão sobre o que foi selecionado. E, no caso das organizações, toda a decisão pressupõe a existência de riscos de ocorrência de danos futuros. A diferença entre riscos e perigos é justamente a origem: no caso dos riscos, é a própria organização, nos perigos, algo externo. Sempre há perigo, e toda a decisão transmuta o perigo em risco. Os danos futuros passam, então, a ter

origem na decisão e não no ambiente da organização. Decidir, então, é assumir riscos. Políticas públicas, enquanto decisão, se tratam de decisões que geram riscos de danos futuros, dentre os quais dos relativos às finanças públicas. Danos à situação financeira da organização Estado ocasionam, reflexivamente, danos para a execução de políticas públicas, tendo em vista estar-se em uma sociedade capitalista em que tudo há uma monetização (ter/não ter). Os danos gerados por uma decisão não são danos presentes, mas sim danos futuros e são riscos justamente porque podem ou não ocorrer. Uma decisão da organização no presente poderá gerar danos no futuro e as decisões devem ser tomadas da forma em que se incorra no menor risco possível desses acontecerem.

Todo esse referencial teórico de Luhmann é vislumbrado quando se realiza uma análise das decisões efetuadas pela organização Estado do Rio Grande do Sul ao longo do tempo, com reflexo na situação financeira. Desde os primórdios, decisões estatais simplesmente jogaram para o futuro situações que foram se acumulando até o ponto de insustentabilidade. Contratação de empréstimos para obras públicas (que ocorrem desde a república velha, com parte do orçamento já destinado para pagamento de juros), emissão de títulos da dívida pública, financiamento estatal utilizando-se da inflação e uso de recursos de depósitos judiciais foram instrumentos de execução de políticas públicas para a sociedade ao longo das últimas décadas. E somadas todas essas decisões, a situação atual do Estado é complicada.

As decisões passadas geraram um quadro em que a organização Estado deve complementar aposentadorias de servidores inativos no montante de mais de 15% da receita corrente líquida, sendo tal valor maior do que o investimento total em saúde. Além disso, as diversas criações de fundos e vinculações de receitas/despesas (dentre os quais a necessidade de dispêndio de percentuais mínimo em políticas como saúde e educação – não adentrando no mérito do investimento em tais áreas) geram a impossibilidade de melhor responder às mudanças sociais necessárias, pois os orçamentos tornam-se engessados (rígidos). Também o estoque de precatórios traz um risco grande de não cumprimento de políticas públicas por insuficiência financeira, bem como riscos com relação às receitas próprias por decisões e por conta do pacto federativo (essas mais ligadas aos perigos).

Assim sendo, o terceiro objetivo da tese foi atingido com a observação sistêmica da evolução da situação fiscal do Rio Grande Sul, relacionando essa com os conceitos da teoria de Luhmann e apontando as principais decisões e riscos que levaram à insustentabilidade e insuficiência nas demais políticas públicas, com o apontamento de despesas que não podem ser diminuídas e de riscos com relação às receitas públicas.

Com base em todo o referencial exposto nos capítulos anteriores, pode-se confirmar a segunda parte da hipótese e responder ao problema proposto. A partir da teoria dos sistemas sociais de Niklas Luhmann, foi possível estabelecer diretrizes para o desenho de políticas públicas que possibilitem atuar diante da calamitosa situação fiscal do Estado.

Para o delineamento de diretrizes, utilizou-se da classificação exposta por Luhmann com relação às premissas de decisão, quais sejam, programas de decisão, vias de comunicação (como a organização se estrutura) e premissas de uso de pessoal (pelo fato de a organização ser composta por membros).

Programas de decisão estabelecem regras para um correto decidir, para uma decisão que seja, de acordo com as regras, correta. Tais programas possuem dois vieses, o de determinar a forma com que as decisões serão realizadas e o de atuar como forma de controle. O estabelecimento de diretrizes com base em programas de decisão traz a possibilidade de se apresentar uma decisão que não traga maiores riscos fiscais ao Estado. Como diretrizes que podem ser classificadas em programas de decisão, encontrou-se a construção de regras fiscais, a necessidade de construção de políticas públicas de Estado e, não de governo, e a comunicação como base de desenho de políticas públicas e como fundamento da organização.

Políticas públicas devem ser desenhadas a partir do estabelecimento e cumprimento de regras fiscais. A partir de um estabelecimento de um quadro de atuação, a organização poderá dispor da discricionariedade de estabelecer as políticas públicas sem que isso incorra no risco de mácula fiscal no futuro, o que se reforça, impacta a execução dos serviços públicos. Como programa de decisão, uma política pública seria considerada correta (nos termos de Luhmann) se seguisse as regras fiscais.

Um grande empecilho para a correta execução das políticas públicas é o foco das organizações nas políticas públicas de governo em detrimento das de Estado. É notório que cada gestor deseja deixar a marca pessoal na gestão pública, mas isso ocasiona a necessidade de, no mínimo, conversão das políticas públicas de governo para as do novo governo, o que gera a necessidade de mudança da máquina organizacional para o atendimento das novas decisões. A diminuição de decisões de governo para decisões de Estado tem a condição de minimizar custos de mudanças de gestão e de não desvio de um núcleo comum que seriam as políticas públicas de Estado.

As políticas públicas são decisões, decisões de comunicações nas quais se decidiu comunicar. Então, a comunicação das decisões é inerente às mesmas, não podendo existir

decisões realizadas acobertadas da sociedade. A organização, para que possa realizar as devidas atribuições, deve sempre as comunicar, divulgar a decisão para toda a sociedade. Ciente da necessidade de tal comunicação para a própria existência da organização, há de existir diretriz que possibilite a divulgação máxima das decisões. Como a compreensão está inclusa na comunicação, o norte estatal é de produzir comunicações sobre decisões que possam ser plena e facilmente compreensíveis pela comunidade. Isso tem impacto na diminuição do risco pelo fato de gerar uma estabilização de expectativas (como por exemplo da situação fiscal), com a sociedade sabendo o que pode ou não esperar da organização, com o entendimento social do momento. A ampla divulgação das decisões da organização traz consigo o (re)conhecimento e possibilitaria uma estabilização nas relações entre sociedade e organização. A comunidade, consciente das condições de atuar do Estado, diminuiria eventuais ilusões fiscais de que o Estado “tudo pode”.

A comunicação não deve ficar somente na via Estado para sociedade, mas também ser realizada no sentido contrário. A organização também deve possibilitar a comunicação por parte da sociedade, que esta informe os problemas sociais existentes e que deseja solução pelo Estado solucionar. A participação social enquanto diretriz é exatamente isso: deve a organização estimular a comunicação por parte dos administrados e desenvolver mecanismos que aumentem a compreensão realizada pela própria organização.

A segunda classificação das premissas de decisão de Luhmann são vias de comunicação, que tratam de organizar a organização, como essa se estrutura. Aqui se estabelece uma base no qual ocorrerão as operações de decisão, o que dará suporte. Como diretrizes baseadas nessa classificação, tem-se a necessidade de um foco momentâneo no essencial, a necessidade de atuar em conjunto com as organizações privadas e racionalização, eficiência e melhoria na capacidade de processamento. Todas as três dizem respeito à necessidade de especialização funcional da administração pública, convertendo as estruturas administrativas e atuando de forma mais especializada possível com a tentativa de aumento da capacidade de processamento.

Se não há como o Estado abarcar todas as situações da vida social, atuar em todos os ramos da sociedade sob pena da organização se confundir com o ambiente social, muito menos isso tem condições de ocorrer em momentos de insustentabilidade fiscal. Para momentos de dificuldades, o Estado deve se especializar funcionalmente ainda mais, atuar em algumas áreas em detrimento de outras. Não há como minimizar danos futuros se existir uma desenfreada criação de políticas públicas mesmo com situação financeira abalada. Dessa forma, é necessário foco momentâneo e o gradual adimplemento dos reclames sociais.

Diante da diretriz anterior deve a organização Estado se utilizar das organizações privadas para o desenvolvimento de políticas públicas. Muitas das áreas de atuação do Estado poderiam, considerado o arcabouço administrativo brasileiro, ser desenvolvidas pelas organizações privadas, a partir de regulação do ente público. A concessão (sempre transitória, pois tem data de término – ao contrário de uma privatização como venda de bens públicos e alijamento do ente público), como exemplo, seria de grande valia para atuação estatal em momentos de aumento de riscos de não desenvolvimento das políticas públicas mais básicas para a população. O norte é a avaliação de serviços não essenciais em contraponto às políticas essenciais, com a atuação de organizações privadas no que for considerado não essencial, diminuindo o peso da complexidade nas estruturas da organização pública.

A partir da ciência de que há um excesso de ruído/perturbação e uma reduzida capacidade de processamento de informações por parte da organização como diretriz de estruturação do Estado, deve ser realizada a racionalização e melhoria na capacidade de processamento com a finalidade de maior eficiência, eficácia e efetividade para as políticas públicas. A criação de estruturas transversais e grupos interdisciplinares tende a atuar em conformidade com o caráter multidisciplinar das políticas públicas, possibilitando, dessa forma, o aumento da capacidade de processamento de informação. A racionalização da estrutura, com o aumento da especialização funcional, em que pese poder gerar tecnocracia é outra medida a atuar de forma a trabalhar melhor com os dados existentes visando minizar a possibilidade de danos futuros.

Regras de pertencimento à organização devem existir para que as políticas públicas tragam maior resultado social, evitando a composição dos cargos somente por afinidades, mas definindo quem pode e as características dos membros dos cargos. A avaliação curricular e de personalidade dos membros tem a finalidade de preencher postos-chaves com pessoas que realmente contribuam com a execução das políticas públicas.

Existem ainda diretrizes que apesar de não terem constado na classificação utilizada para a apresentação das diretrizes, são determinadas a partir da teoria de Luhmann. Nessas se encontra a necessidade de uma justiça fiscal pela atividade redistributiva dos recursos públicos (a equalização do ter/não ter na sociedade) e não meramente pela prestação de serviços, atendimento de diretrizes de possibilidade de aumento de receitas públicas (tributos como acomplamentos estruturais) a partir de novas oportunidades e diminuição de despesas (oportunidades de outros pagamentos). Ainda, a necessidade de inovar a organização Estado é imperiosa para a minimização de riscos futuros e mesmo para a passagem pela atual crise fiscal,

sem que ocorram maiores prejuízos para as políticas públicas (a evolução constante dos sistemas conforme Luhmann).

Com base nas ponderações realizadas ao longo do texto, em especial no último capítulo, possibilitou-se a resposta ao problema proposto, a partir não somente dos objetivos específicos relatados, mas também do objetivo geral de estabelecer diretrizes, a partir da matriz sistêmica para a observação e concepção de desenho de políticas públicas tendentes à melhoria da situação fiscal do Estado do Rio Grande do Sul. Todas as diretrizes possuem o condão de trazer melhorias para a situação fiscal, mesmo que momentaneamente se incorra em uma necessária especialização funcional extremamente restrita de atuação da organização. Conceber tais diretrizes não seria possível sem que se vislumbrasse o Estado do Rio Grande do Sul e a federação brasileira como organizações, e as políticas públicas fossem analisadas sob a ótica da teoria de Luhmann.

Tem-se que, independentemente do viés político do membro da organização, as diretrizes podem ser devidamente aplicadas e desenvolvidas, com viés propositivo, atuando de fato na sociedade, trazendo mudanças sociais. Fato que prejudica em parte a presente tese é que, apesar dos exemplos citados de políticas desenvolvidas nos últimos tempos no Estado, a aplicação da tese na realidade para comprovação das diretrizes não é possível dentro do lapso temporal de desenvolvimento dos estudos, pois a premissa de uma decisão, e de riscos, é que a decisão é sempre tomada no tempo presente, mas os riscos no tempo futuro. Apesar da impossibilidade de testar as diretrizes na realidade, isso não retira a contribuição social existente, entendendo-se pela aplicabilidade total dessas no âmbito da organização.

## REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito financeiro brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

AITH, Fernando. Políticas públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do Estado Democrático de Direito e de promoção e proteção dos direitos humanos. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari Bucci (Org.). **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

ALBUQUERQUE, Claudiano Manoel; MEDEIROS, Márcio Bastos; SILVA, Paulo Henrique da. **Gestão de finanças públicas**. 3. ed. Brasília: Editora Gestão Pública, 2013.

AMARAL, Gustavo. **Direito, escassez e escolha**: em busca de critérios jurídicos para lidar com a escassez de recursos e as decisões trágicas. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

AMARAL, Gustavo. Interpretação dos direitos fundamentais e o conflito entre Poderes. *In*: MELLO, Celso de Albuquerque *et al.* **Teoria dos direitos fundamentais**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

ANDERSON, George. **Federalismo**: uma introdução. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

ARISTÓTELES. **A política**. Traduzido por Pedro Constantin Tolens. 5. ed., 4. reimpr. São Paulo: Martin Claret, 2010.

ARNOLD-CATHALIFAUD, Marcelo. Las organizaciones como sistemas sociopoiéticos: metodología y práctica. **Século XXI – Revista de Ciências Sociais**, Vol. 2, nº 1, p.09-42, jan./jun. 2012. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/seculoxxi/article/view/6383/4038>. Acesso em: 6 jun. 2022.

AXT, Gunter. Júlio de Castilhos e Borges de Medeiros: A Prática Política no RS. **Cadernos IHU ideias**, ano 2, n. 14, 2004.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 2 ed. Rio de Janeiro, Porto Alegre, São Paulo: Editora Globo, 1951.

BACHUR, João Paulo. Democracia, poder e deliberação: uma perspectiva a partir da teoria de sistemas de Niklas Luhmann. **Revista Jurídica Unicuritiba**. Curitiba.V.01, n.58, p.642-663, Jan-Março. 2020.

BACHUR, João Paulo. O Estado de bem-estar em Hayek e Luhman. **Tempo soc.**, São Paulo , v. 25, n. 2, p. 101-121, Nov. 2013. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-20702013000200006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702013000200006&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 07 Out. 2020.

BALKIN, Jack M. Digital Speech and Democratic Culture: A Theory of Freedom of Expression for the Information Society. **New York University Law Review**, New York, vol. 79, no. 1, p. 1-58, April 2004.

BATESON, Gregory. **Steps to na ecology of mind**. New York: Ballantine Books, 1972.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco**: rumo a uma outra modernidade. Tradução: Sebastião Nascimento. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011.

BENTO, Leonardo Valles. **Acesso a Informações Públicas**: Princípios Internacionais e o Direito Brasileiro. Curitiba: Juruá, 2015, p. 79 a 118.

BERTALANFFY, Ludwig von. **Teoria geral dos sistemas**: fundamentos, desenvolvimento e aplicações. 5 ed. Tradução: Francisco M. Guimaraes. Petrópolis: Editora Vozes, 2010.

BITENCOURT, Caroline Müller. **Controle jurisdicional das políticas públicas**. Porto Alegre: Núria Fabris Editora, 2013

BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues. **O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas**: diagnósticos, diretrizes e propostas. Curitiba: Íthala, 2021.

BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues. O controle social na construção da legitimidade democrática: os ventos da mudança e a retórica do poder do “povo”. **Interesse Público**, Belo Horizonte, ano 21, n. 118, p. 109-134, nov./dez. 2019.

BOARDWAY, Robin; SHAH, Anwar. **Fiscal Federalism**: Principles and Practices of Multiorder Governance. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. 15. ed. Rio de Janeiro - São Paulo: Paz e Terra, 2018.

BONAVIDES, Paulo. **A Constituição aberta**: temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no federalismo das regiões. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BORDIN, Luis Carlos Vitali. A dívida pública do Rio Grande do Sul: administração direta (1951-84). *In*: LAGEMANN, Eugenio (Org.). **150 anos de finanças públicas**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 1985. p. 135-152.

BRAATZ, Jacó. O que explica a deterioração recente das finanças públicas do RS e quais são as perspectivas? **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 45, n. 1, p. 109-122, 2017.

BRANS, Marleen; ROSSBACH, Stefan. **The Autopoiesis of Administrative Systems**: Niklas Luhmann on Public Administration and Public Policy. *Public Administration*, v. 75, n. 3, p. 417-439, 1997.

BRASIL. CGU – Controladoria-Geral da União. **Manual da Metodologia para Avaliação da Execução de Programas de Governo**. Brasília: Controladoria-Geral da União, Secretaria Federal de Controle Interno, 2015. Disponível em: [https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/44969/5/Manual\\_AEPG\\_2015.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/44969/5/Manual_AEPG_2015.pdf). Acesso em: 2 nov. 2022.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Demonstrativos Fiscais**: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios. 12ª ed. Brasília: Secretaria do Tesouro

Nacional, Subsecretaria de Contabilidade Pública, Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, 2021. Disponível em: [https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO:40050](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:40050). Acesso em: 17 ago. 2022.

BRASIL. Senado Federal. **Resolução nº 78**, de 1998. Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de suas respectivas autarquias e fundações, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/ressen/1998/resolucao-78-1-julho-1998-365884-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 30 ago. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Referendo de Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6343**. Constitucional. Pandemia do coronavírus (COVID-19). As regras de distribuição de competências são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um estado de direito (arts. 1º e 18 da cf). Competências comuns e concorrentes e respeito ao princípio da predominância do interesse (arts. 23, ii, 24, xii, e 25, § 1º, da cf). Cautelar parcialmente concedida [...]. Requerente: Rede Sustentabilidade. Relator: Min. Marco Aurélio. Relator para o Acórdão: Min. Alexandre de Moraes, 6 de maio de 2020. Publicado no Diário Oficial da Justiça nº 283, de 17 de novembro de 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5881008>. Acesso em: 2 de maio 2022.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Sociedade civil: sua democratização para a reforma do estado. *In*: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (Orgs). **Sociedade e Estado em Transformação**. São Paulo: Editora da UNESP, Brasília: ENAP, 1999.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A construção política do Brasil**: sociedade, economia e Estado desde a Independência. São Paulo: Editora 34, 2016.

BROCHADO, A. *et al.* **Regras fiscais**: uma proposta de arcabouço sistêmico para o caso brasileiro. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), 2019 (Texto para discussão n. 31).

BRUSEKE, Franz Josef. Risco e contingência. **Revista brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 22, n. 63, p. 69-80, fev. 2007, p. 70. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69092007000100006&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092007000100006&lng=pt&nrm=iso). acesso em 28 mar. 2021. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092007000100006>.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para um conceito jurídico das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari Bucci (Org.). **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

CALABRESI, Guido; BOBBITT, Philip. **Tragic Choices**. New York: W.W. Norton & Company, 1978.

CALANDRO, Maria Lucrécia. Dívida pública da administração direta do Rio Grande do Sul - 1960-84. *In*: LAGEMANN, Eugenio (Org.). **150 anos de finanças públicas**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 1985. p. 107-134.

CAMPELLO, Ricardo Urquizas; BENINE, Renato Jaqueta. Políticas públicas: análises sobre as suas providências. *In*: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins (Orgs.). **O direito e as políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2013.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Interpretação do direito e movimentos sociais**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

CASARA, Ruben R.R. **Estado Pós-Democrático: Neo-Obscurantismo e gestão dos indesejáveis**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017.

CASTRO, Carmem Lúcia Freitas de; AMABILE, Antônio Eduardo de Noronha; GONTIJO, Cynthia Rúbia Braga (Orgs.). **Dicionário de políticas públicas**. Barbacena: EdUEMG, 2012. p. 390.

CHILE. **Proposta de Constituição**. Disponível em: <https://www.chileconvencion.cl/wp-content/uploads/2022/07/Texto-CPR-2022.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2022.

COMSEFAZ. Comitê Nacional de Secretários de Fazenda, Finanças, Receita ou Tributação dos Estados e do Distrito Federal – Comsefaz. **Novo benefício fiscal ao IPI causa prejuízo ao financiamento de serviços públicos estaduais e municipais**. 25 de fevereiro de 2022. Disponível em: <https://comsefaz.org.br/novo/index.php/2022/02/25/novo-beneficio-fiscal-ao-ipi-causa-prejuizo-ao-financiamento-de-servicos-publicos-estaduais-e-municipais/>. Acesso em: 25 ago. 2022.

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.

COUTINHO, Carlos Nelson. Cidadania e modernidade. **Perspectiva: Revista de Ciências Sociais**, São Paulo, n. 22, p. 41-59, 1999.

COUTO, Cláudio Gonçalves. Política constitucional, política competitiva e políticas públicas. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari Bucci (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 33 ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

DE GIORGI, Raffaele. **Ciência do direito e legitimação: crítica da epistemologia jurídica alemã de Kelsen a Luhmann**. Tradução: Pedro Jimenez Cortisano. Curitiba: Juruá, 2017.

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

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas públicas**: princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2012.

DYE, Thomas D. **Understanding Public Policy**. 13 ed. Boston (etc.): Longman, 2011.

ELKINS, Zachary; GINSBURG, Tom. **Characteristics of National Constitutions**, Version 3.0. Comparative Constitutions Project. Disponível em: [www.comparativeconstitutionsproject.org](http://www.comparativeconstitutionsproject.org). Acesso em: 8 ago. 2022.

FERRI, Caroline; OLIVIERA, Mara de; STEDILE, Nilva Lúcia Rech. Conselhos De Políticas Públicas: espaços legítimos de participação social na defesa das políticas públicas. **Revista da Faculdade Mineira de Direito**, Belo Horizonte, v. 20, n. 39, p. 61-90, out./abr. 2017.

FONTAINE, Guillaume. **El análisis de políticas públicas**: conceptos, teorías y métodos. Barcelona: Anthropos Editorial; Quito: FLACSO, 2015.

FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

G1. Após calote em dívida com União, RS tem contas bloqueadas. **G1**, 11 de agosto de 2015. Disponível em: <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2015/08/rs-tem-contas-bloqueadas-apos-atrasar-parcela-da-divida-com-uniao.html>. Acesso em: 26 ago. 2022.

GABARDO, Emerson. **O jardim e a Praça para além do bem e do mal**: uma antítese ao critério de subsidiariedade como determinante dos fins do Estado social – Tese. Universidade Federal do Paraná, p. 51. Disponível em [http://dspace.c3sl.ufpr.br/dspace/bitstream/handle/1884/19053/TESE\\_Emerson\\_Gabardo\\_Correta.pdf;jsessionid=EFCBB13A8CB3DB1E69200746B62B575D?sequence=1](http://dspace.c3sl.ufpr.br/dspace/bitstream/handle/1884/19053/TESE_Emerson_Gabardo_Correta.pdf;jsessionid=EFCBB13A8CB3DB1E69200746B62B575D?sequence=1). Acesso em: 2 set. 2022.

GOBETTI, S. W. **Regras fiscais no Brasil e na Europa**: um estudo comparativo e propositivo. Rio de Janeiro: IPEA, 2014. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_2018\\_web.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2018_web.pdf). Acesso em: 18 out. 2020. (Texto para discussão, 2018).

GUIMARÃES, Raymundo Ferreira. Agravamento da crise financeira do Estado do Rio Grande do Sul no período de 1979 a 1985 e suas consequências atuais. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 34, n. 4, p. 123-128, mar. 2007

HARARI, Yuval Noah. **Sapiens**: uma breve história da humanidade. Tradução: Janaína Marcoantonio. 42. ed. Porto Alegre: L&PM, 2019.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Tradução: Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2009.

HILBERT, Martin. **Quantifying the Data Deluge and the Data Drought**. 2015. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2984851>. Acesso em 16 ago. 2022.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **The cost of rights: why liberty depends on taxes.** New York: W.W. Norton & Company, 1999.

HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional.** 5 ed. rev. e atual. por Juliana Campos Horta. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

HUBIN, Donald C. Scarcity and the demands of Justice. **Capital University Law Review**, v. 18, p. 185-199, 1989.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estado do Rio Grande do Sul.** Rio de Janeiro, 2022a. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/panorama>. Acesso em: 12 ago. 2022.

IBGE. **Estatísticas históricas do Brasil:** séries econômicas, demográficas e sociais de 1550 a 1988. 2. ed. rev. e atual. do vol. 3 de Séries estatísticas retrospectivas. Rio de Janeiro: IBGE, 1990. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv21431.pdf>. Acesso em: 13 set. 2022.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Projeções e estimativas da população do Brasil e das Unidades da Federação.** Rio de Janeiro, 2022b. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/index.html>. Acesso em: 15 ago. 2022.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo da Educação Superior.** Brasília, 2022a. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados>. Acesso em: 12 jul. 2022.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep. **Consulta matrículas.** Brasília, 2022b. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/inep-data/consulta-matricula>. Acesso em: 24 ago. 2022.

IPE-PREV. Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul – IPE PREV. **Reavaliação Atuarial - Estado do Rio Grande do Sul. 2022.** Disponível em: <https://ipeprev.rs.gov.br/upload/arquivos/202207/13141348-reav-rio-grande-do-sul-2022-v2-1.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2022.

JAIME, Fernando Martín Jaime. *et al.* **Introducción al análisis de políticas públicas.** Florencio Varela: Universidad Nacional Arturo Jauretche, 2013.

JELLINEK, Georg. **Teoría general del Estado.** Tradução e prólogo de Fernando de los Ríos. México: FCE, 2000.

KENNETT, Patricia. **Governance, globalization and public policy.** Cheltenham: Edward Elgar, 2008.

KINCAID, John. Comparative observations. *In:* KINCAID, John. TARR, G. Alan. **A global dialogue on federalism**, Volume 1: Constitutional Origins, Structure, and Change in Federal Countries. Montreal: McGill-Queen's, 2005.

KOHAMA, Hélio. **Contabilidade pública:** teoria e prática. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

KRELL, Andreas Joaquim. **Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha:** os (des)caminhos de um direito constitucional comparado. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2002. p. 60.

LAGEMANN, Eugenio. Os benefícios fiscais na história gaúcha: uma aproximação ao tema. *In: LAGEMANN, Eugenio (Org.). 150 anos de finanças públicas.* Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 1985. p. 247-269.

LAPIERRE, Jean William. **Què es ser ciudadano?** Tradução: Sofia Vidaurrazaga Zimmermann. Madrid: Biblioteca Nueva, 2003.

LASCOUMES, P.; LE GALES, P. Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments—From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, v. 20, n. 1, p. 1-21, Jan. 2007.

LAZZAROTTO, Danilo. **História do Rio Grande do Sul.** Porto Alegre: Sulina, 1971.

LERNER, Daniel; LASWELL, Harold D. **The policy sciences:** recent developments in scope and method. Stanford: Stanford University Press, 1951.

LIBERATI, Wilson Donizeti. **Políticas públicas no Estado constitucional.** São Paulo: Atlas, 2013.

LIEDKE FILHO, Enno Dagoberto. Despesas estaduais sul-rio-grandenses - 1890-1922. *In: LAGEMANN, Eugenio (Org.). 150 anos de finanças públicas.* Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 1985. p. 87-105.

LIMA, Maria Regina Soares de. Relações internacionais e políticas públicas: a contribuição da análise de política e externa. *In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta (org.). A política pública como campo multidisciplinar.* São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la constitución.** Barcelona: Editorial Ariel, 1979.

LUHMANN, Niklas. **La economía de la sociedad.** Tradução: Aldo Mascareño. Ciudad de México: Herder, 2017.

LUHMANN, Niklas. **A improbabilidade da comunicação.** Lisboa: Vega, 2006a.

LUHMANN, Niklas. **A legitimação pelo procedimento,** Tradução: Maria da Conceição Côrte-Real. Brasília. Editora Universidade de Brasília. Brasília.1980.

LUHMANN, Niklas. **A realidade dos meios de comunicação.** Tradução: Ciro Marcondes Filho. São Paulo: Paulus, 2005a.

LUHMANN, Niklas. Communication about law in interaction systems. *In: KNORR-CETINA, K., CIOUREL, A. V. Advances in social theory and methodology: Toward an integration of micro and macro-sociologies.* London, New York: Routledge, 2015a.

LUHMANN, Niklas. **Complejidad y Modernidad**. Madrid: Editorial Trotta, 1998.

LUHMANN, Niklas. **Introdução à Teoria dos Sistemas**: Aulas publicadas por Javier Torres Nafarrafe. Tradução: Ana Cristina Arantes Nasser. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2010a.

LUHMANN, Niklas. **La ciencia de la sociedad**. Tradução: Silvia Pappé, Brunhilde Erker e Luis Felipe Segura, coordenados por Javier Torres Nafarrate. México: Universidad Iberoamericana, 1996a.

LUHMANN, Niklas. La costituzione come acquisizione evolutiva. *In*: ZAGREBELSKY, Gustavo. PORTINARO, Pier Paolo. LUTHER, Jörg. **Il Futuro della Costituzione**. Torino: Einaudi, 1996b.

LUHMANN, Niklas. **La religión de la sociedad**. Tradução: Luciano Elizaincín. Madrid: Editorial Trotta, 2007.

LUHMANN, Niklas. **La sociedad de la sociedad**. México: Herder, Universidad Iberoamericana, 2006b.

LUHMANN, Niklas. **Los derechos fundamentales como institución**. Aportación a la sociología política. México: Universidad Iberoamericana, 2010b.

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

LUHMANN, Niklas. **O direito da sociedade**. Tradução: Saulo Krieger, tradução das citações em latim Alexandre Agnolon. São Paulo: Martins Fontes, 2016a.

LUHMANN, Niklas. **Organización y decisión**. Autopoiesis, acción y entendimiento comunicativo. Anthropos; México: Universidad Iberoamericana; Santiago de Chile: Instituto de Sociología. Pontificia Universidad Católica de Chile, 1997.

LUHMANN, Niklas. **Organización y decisión**. México: Herder, Universidad Iberoamericana, 2010c.

LUHMANN, Niklas. **Poder**. Tradução: Martine Creusot de Rezende Martins. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1985a.

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 como teoria dos sistemas sociais. *In*: SANTOS, José Manuel. **O pensamento de Niklas Luhmann**. Covilhã: Universidade da Beira Interior, 2005b.

LUHMANN, Niklas. **Sociología del Riesgo**. Guadalajara: Universidad Iberoamericana, Universidad de Guadalajara, 1992.

LUHMANN, Niklas. **Sociologia do Direito I**. Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiros, 1983.

LUHMANN, Niklas. **Sociologia do Direito II**. Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiros, 1985b.

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

LUHMANN, Niklas. **Teoria dos sistemas na prática**: vol. I, estrutura social e semântica. Editado por Leopoldo Waizbort, Tradução: Patrícia da Silva Santos. - Petrópolis, RJ : Vozes, 2018.

LUHMANN, Niklas. **Teoria dos sistemas na prática**: vol. II, diferenciação funcional e modernidade. Editado por Leopoldo Waizbort, Tradução: Érica Gonçalves de Castro e Patrícia da Silva Santos. Petrópolis: Vozes, 2019.

LUHMANN, Niklas. **Teoría política en el Estado de Bienestar**. Versão em espanhol e introdução de Fernando Vallespín. Madrid: Alianza Editorial, 1993.

LUHMANN, Niklas. **The Differentiation of Society**. Traduzido por, Stephen Holmes e Charles Larmore. New York: Columbia University Press, 1982.

LUHMANN, Niklas. Unverständliche Wissenschaft: Probleme einer theorieeigenen Sprache. *In*: LUHMANN, Niklas. **Soziologische Aufklärung 3**: Soziales System, Gesellschaft, Organisation. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1979.

MADISON, James. Número LXII. *In*: MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **Os artigos federalistas, 1787—1788**: edição Apresentação Isaac Kramnick; Tradução: Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro; Nova Fronteira, 1993.

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

MASLOW, Abraham H. A Theory of Human Motivation. **Psychological Review**, v. 50, n. 4, p. 370-396, 1943.

MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. Dimensão jurídica das políticas públicas. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari Bucci (Org.). **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

MATURANA, Humberto; VARELA, Francisco J. **De máquinas e seres vivos**: autopoiese - a organização do vivo. 3. ed. Tradução: Juan Acufia Liorens. Porto Alegre: Artes Médicas, 1997.

MCDONALD, David A. Remunicipalisation Works!. *In*: PIGEON, Martin; MCDONALD, David A; HOEDEMAN, Olivier; KISHIMOTO, Satoko. **Remunicipalisation**: Putting Water Back into Public Hands. Amsterdam: Transnational Institute, 2012.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 13. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2018.

MENDES, José Manuel. **Sociologia do risco**: uma breve introdução e algumas lições. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2015, p. 19/20.

MORIN, Edgar. **O Método I**: a natureza da natureza. 2ª ed. Tradução: M. G. de Bragança. Portugal, Europa – América, 1977.

NAFARRATE, Javier Torres. **Luhmann**: la política como sistema. México: Universidad Iberoamericana; Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, FCE, 2004.

NEVES, Marcelo. **Entre Têmis e Leviatã**: uma relação difícil: o Estado Democrático de Direito a partir e além de Luhmann e Habermas. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

OLSEN, Ana Carolina Lopes. **Direitos fundamentais sociais**: efetividade frente à reserva do possível. 1ª ed. (ano 2008), 4ª reimpr. Curitiba: Juruá, 2012.

PASSOS, Daniel Silva. **Intervenção judicial nas políticas públicas**: o problema da legitimidade. São Paulo: Saraiva, 2014.

PESAVENTO, Sandra Jatahy. **História da indústria sul-rio-grandense**. Guaíba: RIOCELL, 1985.

PESAVENTO, Sandra Jatahy. **História do Rio Grande do Sul**. 9.ed. Porto Alegre: Martins Livreiro Editora, 2014.

PESAVENTO, Sandra Jatahy. **República velha gaúcha**; charqueadas, frigoríficos, criadores. Porto Alegre, Movimento. Porto Alegre: IEL, 1980.

PESAVENTO, Sandra Jatahy. **RS**: agropecuária colonial & industrialização. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1983.

RECK, Janriê Rodrigues. Observação pragmático-sistêmica das políticas públicas e sua relação com os serviços públicos. *In*: BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues. **Políticas públicas e matriz pragmático-sistêmica**: os novos caminhos científicos do Direito Administrativo no Brasil [recurso eletrônico]. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2018.

REIS, Carlos Nelson. Notas sobre a formação histórica do Rio Grande do Sul e atuação do governo na economia estadual. *In*: LAGEMANN, Eugenio (Org.). **150 anos de finanças públicas**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 1985. p. 7-22.

REMEDIO, José Antonio. Os direitos de solidariedade, o princípio da solidariedade, a solidariedade social e a filantropia como instrumentos de inclusão social. **Argumenta Journal Law**, n. 24 p. 251-279- jan/jun 2016.

RIKER, Willian H. Federalism. In. GREESTEIN, Fred I; POLSBY, Nelson W (org). **Handbook of Political Science**. Massachussets: Addisón-Wesleu Publishing Company, 1975, v. 5, p. 93-172.

RIO GRANDE DO SUL. **Annaes da Assembléa dos Representantes do Estado do Rio Grande do Sul**. 36º sessão ordinária e Sessão extraordinária. Porto Alegre: Assembleia Legislativa, [1927/1928]. Disponível em: <http://www2.al.rs.gov.br/memorial/ModulodePesquisanoAcervo/tabid/6348/Default.aspx>. Acesso em: 24 ago. 2022.

RIO GRANDE DO SUL. **Annaes da Assembléa dos Representantes do Rio Grande do Sul**. Sessão Extraordinária. Porto Alegre: Assembleia Legislativa, [1893]. Disponível em: <http://www2.al.rs.gov.br/memorial/ModulodePesquisanoAcervo/tabid/6348/Default.aspx>. Acesso em: 24 ago. 2022.

RIO GRANDE DO SUL. Assembleia Legislativa. Subcomissão para tratar dos Municípios sem acesso asfáltico. **Relatório**. Porto Alegre: Assembleia Legislativa, 2020a. Disponível em: [http://www.al.rs.gov.br/download/SubAcessoAsfaltico\\_II/Relat%c3%b3rio%20Sub%20comiss%c3%a3o%20Mun%20sem%20acesso%20asfaltico.pdf](http://www.al.rs.gov.br/download/SubAcessoAsfaltico_II/Relat%c3%b3rio%20Sub%20comiss%c3%a3o%20Mun%20sem%20acesso%20asfaltico.pdf). Acesso em: 22 ago. 2022.

RIO GRANDE DO SUL. **Congresso** Rio-Grandense. Ano 1, n. 9. Porto Alegre, 6 de agosto de 1891. Porto Alegre: Assembleia Legislativa, [1891a]. Disponível em: <http://www2.al.rs.gov.br/memorial/ModulodePesquisanoAcervo/tabid/6348/Default.aspx>. Acesso em: 24 ago. 2022.

RIO GRANDE DO SUL. **Constituição de 1891**. Porto Alegre: Assembleia Legislativa, [1891b]. Disponível em: <http://www2.al.rs.gov.br/memorial/LinkClick.aspx?fileticket=frKwldvbn2g%3d&tabid=3456&language=pt-BR>. Acesso em: 24 ago. 2022.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 53.303**, de 21 de novembro de 2016. Decreta estado de calamidade financeira no âmbito da Administração Pública Estadual. Porto Alegre: Assembleia Legislativa, [2016]. Disponível em: [https://ww3.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.asp?Hid\\_Tipo=TEXTO&Hid\\_TodasNormas=63483&hTexto=&Hid\\_IDNorma=63483](https://ww3.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.asp?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=63483&hTexto=&Hid_IDNorma=63483). Acesso em: 30 ago. 2022.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 53.677**, de 17 de agosto de 2017. Dispõe sobre a reorganização da estrutura dos órgãos integrantes da administração pública estadual direta. Porto Alegre: Assembleia Legislativa, [2017]. Disponível em: [https://ww3.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid\\_IdNorma=64052&Texto=&Origem=1](https://ww3.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid_IdNorma=64052&Texto=&Origem=1). Acesso em: 12 ago. 2022.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei Complementar nº 10.098**, de 3 de fevereiro de 1994. Dispõe sobre o estatuto e o regime jurídico único dos servidores públicos civis do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Assembleia Legislativa, [1994]. Disponível em: [https://ww3.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid\\_IdNorma=13900&Texto=&Origem=1](https://ww3.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid_IdNorma=13900&Texto=&Origem=1). Acesso em: 12 ago. 2022.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei Complementar nº 10.992**, de 18 de agosto de 1997. Dispõe sobre a carreira dos Servidores Militares do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras

providências. Porto Alegre: Assembleia Legislativa, [1997]. Disponível em: [https://ww3.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid\\_IdNorma=8428&Texto=&Origem=1](https://ww3.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid_IdNorma=8428&Texto=&Origem=1). Acesso em: 12 ago. 2022.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei Complementar nº 13.757**, de 15 de julho de 2011. Dispõe sobre o Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Militares do Estado do Rio Grande do Sul, institui o Fundo Previdenciário dos Servidores Militares – FUNDOPREV/MILITAR –, e dá outras providências. Porto Alegre: Assembleia Legislativa, [2011]. Disponível em: <https://ww3.al.rs.gov.br/filerepository/replegiscomp/Lec%20n%C2%BA%2013.757.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2022.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei Complementar nº 15.511**, de 24 de agosto de 2020. Altera a Lei Complementar nº 14.750, de 15 de outubro de 2015, que institui o Regime de Previdência Complementar para os servidores públicos estaduais titulares de cargos efetivos – RPC/RS –, fixa o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões pelo Regime Próprio de Previdência Social – RPPS/RS –, autoriza a criação de entidade fechada de previdência complementar denominada Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público do Estado do Rio Grande do Sul – RS-Prev –, e dá outras providências, e a Lei Complementar nº 13.758, de 15 de julho de 2011, que dispõe sobre o Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Rio Grande do Sul, institui o Fundo Previdenciário – FUNDOPREV –, e dá outras providências. Porto Alegre: Assembleia Legislativa, [2020b]. Disponível em: [https://ww3.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.asp?Hid\\_Tipo=TEXT0&Hid\\_TodasNormas=68313&hTexto=&Hid\\_IDNorma=68313](https://ww3.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.asp?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=68313&hTexto=&Hid_IDNorma=68313). Acesso em: 24 ago. 2022.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 14.733**, de 15 de setembro de 2015. Dispõe sobre a estrutura administrativa e diretrizes do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências. Porto Alegre: Assembleia Legislativa, [2015]. Disponível em: [https://ww3.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid\\_IdNorma=62332&Texto=&Origem=1](https://ww3.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid_IdNorma=62332&Texto=&Origem=1). Acesso em: 12 ago. 2022.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 14.744**, de 24 de setembro de 2015. Dispõe sobre diretrizes para a criação e a extinção de fundos públicos, autoriza o Poder Executivo a reverter ao Fundo de Reforma do Estado os saldos financeiros dos fundos extintos e dá outras providências. Porto Alegre: Assembleia Legislativa, [2015]. Disponível em: <https://ww3.al.rs.gov.br/filerepository/replegiscomp/Lei%20n%C2%BA%2014.744.pdf>. Acesso em: 13 set. 2022.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 15.237**, de 21 de dezembro de 2018. Estima a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício financeiro de 2019. Porto Alegre: Assembleia Legislativa, [2018]. Disponível em: [https://ww3.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.asp?Hid\\_Tipo=TEXT0&Hid\\_TodasNormas=65143&hTexto=&Hid\\_IDNorma=65143](https://ww3.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.asp?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=65143&hTexto=&Hid_IDNorma=65143). Acesso em: 13 set. 2022.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 15.771**, de 21 de dezembro de 2021. Estima a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício financeiro de 2022. Porto Alegre, [2021]. Diário Oficial eletrônico do Estado: Porto Alegre, RS, ano LXXIX, nº 253, pág. 9, 23 dez. 2021.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 15.873**, de 18 de julho de 2022. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária para o exercício econômico-financeiro de 2023 e dá

outras providências. Porto Alegre: Assembleia Legislativa, [2022a]. Disponível em: [https://ww3.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.asp?Hid\\_Tipo=TEXTO&Hid\\_TodasNormas=72795&hTexto=&Hid\\_IDNorma=72795](https://ww3.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.asp?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=72795&hTexto=&Hid_IDNorma=72795). Acesso em: 13 set. 2022.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 15.878**, de 19 de julho de 2022, que autoriza o Poder Executivo a contratar operação de crédito, com a garantia da União, ao amparo do art. 11 da Lei Complementar Federal n.º 159, de 19 de maio de 2017, e dá outras providências. Porto Alegre: Assembleia Legislativa, [2022b]. Disponível em: [https://ww3.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.asp?Hid\\_Tipo=TEXTO&Hid\\_TodasNormas=72802&hTexto=&Hid\\_IDNorma=72802](https://ww3.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.asp?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=72802&hTexto=&Hid_IDNorma=72802). Acesso em: 13 set. 2022.

RIO GRANDE DO SUL. **Plano de Recuperação Fiscal**. Anexo III - 1 Nota Técnica 011 2022 Medida Precatórios. Porto Alegre: Estado do Rio Grande do Sul, 2022c. Disponível em: <https://www.rff.rs.gov.br/o-plano-de-recuperacao-fiscal>. Acesso em: 26 ago. 2022.

RIO GRANDE DO SUL. **Plano de Recuperação Fiscal**. Plano de Recuperação Fiscal do RS. Porto Alegre: Estado do Rio Grande do Sul, 2022d. Disponível em: <https://www.rff.rs.gov.br/o-plano-de-recuperacao-fiscal>. Acesso em: 26 ago. 2022.

RIO GRANDE DO SUL. **Projeto de Lei nº 51/2022**. Proponente: Poder Executivo. Porto Alegre: Assembleia Legislativa, [2022e]. Disponível em: <https://ww3.al.rs.gov.br/legislativo/ExibeProposicao/tabid/325/SiglaTipo/PL/NroProposicao/51/AnoProposicao/2022/Origem/Px/Default.aspx>. Acesso em: 10 ago. 2022.

RIO GRANDE DO SUL. **Relatório apresentado ao Dr. Getúlio Vargas, Presidente do Estado do Rio Grande do Sul pelo Dr. Oswaldo Aranha**, Secretário de Estado dos Negócios do Interior e Exterior em 25 de Agosto de 1928. I volume (Secretaria de Repartição Central). Porto Alegre, 1928. Disponível em: <http://www2.al.rs.gov.br/memorial/ModulodePesquisanoAcervo/tabid/6348/Default.aspx>. Acesso em: 21 ago. 2022.

RIO GRANDE DO SUL. **Resultados das contas públicas do primeiro semestre são publicados**. 29 jul. 2022. Porto Alegre: Estado do Rio Grande do Sul: 2022f. Disponível em: <https://estado.rs.gov.br/resultados-das-contas-publicas-do-primeiro-semester-sao-publicados>. Acesso em: 18 ago. 2022.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Administração e dos Recursos Humanos. Departamento de Arquivo Público. **Fontes para a história administrativa do Rio Grande do Sul**: a trajetória das secretarias de estado (1890-2005). Concepção e coordenação de Marcia Medeiros da Rocha e Valter Vanderlei Mendes Júnior. Porto Alegre: CORAG, 2006.

RIO GRANDE DO SUL. Secretária da Fazenda. **Carimbo e selo postal são lançados em homenagem aos 130 anos da Secretaria da Fazenda**. 2 de mar. de 2020. 2020c. Disponível em: <https://www.fazenda.rs.gov.br/conteudo/12420/carimbo-e-selo-postal-sao-lancados-em-homenagem-aos-130-anos-da-secretaria-da-fazenda>. Acesso em: 18 out. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. Contadoria e Auditoria-Geral do Estado. **Balanco Patrimonial 2021**. 2022g. Disponível em: [https://cage.fazenda.rs.gov.br/download/20220412102714i\\_analise\\_e\\_interpretacao\\_dos\\_resu ltados\\_2021.pdf?1664715424](https://cage.fazenda.rs.gov.br/download/20220412102714i_analise_e_interpretacao_dos_resu ltados_2021.pdf?1664715424). Acesso em: 23 ago. 2022.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. **Painel de Informações de Pessoal**. Total de vantagens por situação. 2022h. Disponível em: <https://idbi.sefaz.rs.gov.br/bp/>. Acesso em: 24 ago. 2022.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. **Relatório Anual da Dívida Pública Estadual do RS**. 2022i - 13ª Edição. Disponível em: [https://tesouro.fazenda.rs.gov.br/upload/1656601444\\_Relatorio%20Divida%20Publica%20RS%202021.pdf](https://tesouro.fazenda.rs.gov.br/upload/1656601444_Relatorio%20Divida%20Publica%20RS%202021.pdf). Acesso em: 24 ago. 2022.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas. **Contas de Governo do ano de 2014 nº 003531-0200/14-0**, Tribunal Pleno, Conselheiro Algir Lorenzon, Porto Alegre, RS, 29 de julho de 2015. Disponível em: [https://portal.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/processos\\_detalhes?p\\_processo=35310200140](https://portal.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/processos_detalhes?p_processo=35310200140). Acesso em: 6 dez. 2017.

ROBLES, Fernando. Sistemas de interacción, doble contingencia y autopoiesis indexical. Cinta de Moebio: **Revista de Epistemología de Ciencias Sociales**, n. 15, p. 339-372, 15 dez. 2002. Disponível em: <https://www.moebio.uchile.cl/15/robles.html>. Acesso em: 8 out. 2020.

ROCHA, Leonel Severo. Da epistemologia jurídica normativista ao construtivismo sistêmico II. In: Rocha, Leonel Severo; Schwartz, Germano, CIAM, Jean Ciam. **Introdução à teoria do sistema autopoietico do Direito**. 2.ed., rev. e ampl. Livraria do Advogado Editora, 2013.

RODRÍGUEZ, Darío; ARNOLD, Marcelo Arnold. **Sociedad y teoría de sistemas**: Elementos para la comprensión de la teoría de Niklas Luhmann. Santiago de Chile: Editorial Universitaria, 1999.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. **Derecho administrativo y derechos sociales fundamentales**. Sevilla: Global Law Press, 2015.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. **Direito fundamental à boa Administração Pública**. Tradução: Daniel Wunder Hachem. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

ROTH, Steffen; SCHÜTZ, Anton. Ten Systems: Toward a Canon of Function Systems. **Cybernetics and Human Knowing**, v. 22, n. 4, p. 11-31, 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2508950>. Acesso em: 12 jul. 2022.

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, p. 333 a 379.

SANCHEZ, Michelle Ratton; SILVA, Elaini C. G. da Silva; CARDOSO, Evorah L. Cardoso; SPÉCIE, Priscila. Política externa como política pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988). **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, 27, p. 125-143, nov. 2006

SANTOS, Corcino Medeiros dos. **Economia e sociedade do Rio Grande do Sul**: século XVIII. São Paulo: Ed. Nacional; Brasília: INL, Fundação Nacional Pró-Memória, 1984.

SANTOS, Darcy Francisco Carvalho dos. **A previdência social no Brasil: 1923-2009: uma visão econômica.** Porto Alegre: AGE, 2009.

SANTOS, Darcy Francisco Carvalho dos. **O Rio Grande tem saída?: uma análise das potencialidades e dos entraves para o desenvolvimento.** Porto Alegre: AGE, 2014.

SANTOS, Marília Lourido dos. **Interpretação constitucional no controle judicial das políticas públicas.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang. Dignidade (da pessoa) humana, mínimo existencial e justiça constitucional: algumas aproximações e alguns desafios. **Revista do CEJUR/TJSC: Prestação Jurisdicional**, v. 1, n. 01, p. 29-44, dez. 2013.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Fomento: administração pública, direitos fundamentais e desenvolvimento.** Curitiba: Íthala, 2019.

SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. **Revista do Direito**, v. 3, n. 56, p. 119-149, set/dez. 2018.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos.** 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2015.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** 25 ed. rev. e atual. nos termos da Reforma Constitucional, Emenda Constitucional n 48, de 10.8.2005. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

SIMIONI, Rafael Lazzarotto. Organização do poder político: o estado constitucional em Niklas Luhmann. **Prismas: Direito, Políticas Públicas e Mundialização** (substituída pela Revista de Direito Internacional) Prismas: Dir., Pol. Publ. e Mundial., Brasília, v. 6, n. 2, p. 329-349, jul./dez. 2009.

SMANIO, Gianpaolo Poggio. Legitimidade jurídica das políticas públicas: a efetivação da cidadania. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins (Orgs.). **O Direito e as políticas públicas no Brasil.** São Paulo: Atlas, 2013.

SPENCER-BROWN, George. **Laws fo form.** New Yoirk: E.R Dutton, 1972.

SUBIRATS, Joan. **Analisis de políticas publicas y eficácia de la administracion.** Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1989

SUBIRATS, Joan; KNOEPFEL, Peter; LARRUE, Corinne; VARONNE, Frederic. **Análisis y gestión de políticas públicas.** Barcelona: Editorial Ariel, 2008.

SUPER, David A. Super. Rethinking Fiscal Federalism. **Harvard Law Review**, vol. 118, p. 2544-2652, 2005.

TENÓRIO, Francisco Guilherme. Gestão social: uma perspectiva conceitual. **Revista de Administração Pública**, v.32, n.5, p. 7-23 set/out, 1998.

- TEUBNER, Gunther. **Fragmentos constitucionais**: constitucionalismo social na globalização. São Paulo: Saraiva, 2016.
- THEODOULOU, Stella Z. The contemporary language of public policy: starting to understand. *In*: THEODOULOU, Stella Z.; CAHN, Matthew A. **Public policy**: the essential readings. 2. ed. Pearson Education, 2013
- TIDD, Joe; BESSANT, John. **Gestão da inovação**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.
- TINOCO, Guilherme. As regras fiscais e seu papel na organização das finanças públicas. *In*: SALTO, Felipe Scudeler; PELLEGRINI, Josué Alfredo (Orgs.). **Contas públicas no Brasil**. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.
- TORRES, Ricardo Lobo. A cidadania multidimensional na era dos direitos. *In*: MELLO, Celso de Albuquerque. *et al.* **Teoria dos direitos fundamentais**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.
- TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. 18. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.
- TRINDADE, Hélgio, NOLL, Maria Izabel. **Subsídios para a história do Parlamento Gaúcho (1890-1937)**. Porto Alegre: CORAG, 2005.
- VIANA, Ulisses Schwarz. **Direito e justiça em Niklas Luhmann**: complexidade e contingência no sistema jurídico. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2015.
- VILLANUEVA, Luis F. Aguilar. **El Estudio de las políticas públicas**. Sán Angel: Miguel Ángel Porrúa, 1992.
- VON FOERSTER, H. Ethics and Second Order Cybernetics. *In*: **Understanding Understanding: Essays on Cybernetics and Cognition**. Nova York: Springer-Verlag, 2003.
- WATTS, Ronald L. Typologies of federalism. *In*: LOUGHLIN, John; KINCAID, John; SWENDEN, Wilfried. **Routledge Handbook of Regionalism & Federalism**. London e New York: Routledge, 2013.