

FEDERAÇÃO COMO ORGANIZAÇÃO NA TEORIA DE NIKLAS LUHMANN

FEDERATION AS AN ORGANIZATION IN THE THEORY OF NIKLAS LUHMANN

Luís Antonio Zanotta Calçada¹
Universidade de Santa Cruz do Sul

Janriê Rodrigues Reck²
Universidade de Santa Cruz do Sul

Resumo:

O trabalho busca a avaliação das federações sob o norte da Teoria dos Sistemas Sociais de Niklas Luhmann considerando-se essas enquanto inseridas na sociedade. Com ponto de partida temos a apresentação do referencial teoria da teoria luhmanniana, com o posterior delineamento do que é a federação partindo-se já para a interpenetração dos conceitos e características tanto dos dois temas. A conclusão é de que a federação enquanto fato moderno pode ser amplamente explicada pela Teoria dos Sistemas Sociais luhmanniana, pois diversos de suas características perpassam o estudo da sociedade realizado pelo autor. O trabalho tem como campo de estudo as ciências sociais como base teórica para a devida aplicação na política e no direito. O estudo será realizado a partir da revisão bibliográfica e documental, utilizando o método pragmático-sistêmico.

Palavras-chave:

Federação; Organização; Sociedade; Teoria dos Sistemas.

Abstract:

This work aims to evaluate federations under the North of Niklas Luhmann's Theory of Social Systems, considering these as inserted in society. As a starting point, we have the presentation of the theoretical framework of Luhmannian theory, with the subsequent outline of what federation is, starting with the interpenetration of the concepts and characteristics of both themes. The conclusion is that federation as a modern fact can be largely explained by Luhmann's Theory of Social Systems, as several of its characteristics pervade the study of society carried out by the author. The work has as its field of study the social sciences as a theoretical basis for proper application in politics and law. The study will be carried out from the bibliographical and documental review, using the pragmatic-systemic method.

Keywords:

Federation; Organization; Society; Systems Theory.

1. INTRODUÇÃO

Este artigo busca avaliar as federações no campo de pesquisa realizado por Niklas Luhmann no seio da Teoria dos Sistemas Sociais. Essa possibilidade deve-se ao fato de a teoria ter sido construída como forma de explicar a sociedade, que compreende, assim, toda a complexidade do mundo.

¹ Doutor em Direito no Programa de Pós-Graduação, Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul. Mestre em Direito pelo Programa de Mestrado em Direito da Faculdade de Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público – FMP. Pós-graduado em Direito Administrativo. Pós-graduado em Gestão Pública. Auditor-fiscal da Receita Estadual. E-mail: lzanotta@terra.com.br.

² Graduação em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos. Mestrado pela Universidade de Santa Cruz do Sul. Doutorado em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos. Professor do Programa de Pós-Graduação, Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul. Procurador Federal. E-mail: janriereck@unisc.br.

Diante de tal ponto, o presente estudo objetiva vislumbrar a resposta para a seguinte questão: como avaliar as federações utilizando-se como referência teórico a Teoria dos Sistemas Sociais luhmanniana? Tem-se, assim, a hipótese dessas serem consideradas como organizações, que justamente com interações e a sociedade compreendendo uma sociedade omniabarcadora, pois enquanto organizações é possível se vislumbrar a comunicação dos atos da federação enquanto organização para os membros do Estado.

O trabalho será desenvolvido a partir da apresentação da Teoria dos Sistemas Sociais realizada por Niklas Luhmann, com base nas referências por esse utilizada e com os principais conceitos e palavras-chaves da teoria. Com algumas questões postas será possível avaliar organizações e como as federações possuem aderência a esse tipo de sistema desenvolvido por Luhmann. Ao tratar de organizações e das respectivas propriedades, torna-se admissível a visualização de que podemos vislumbrar as federações como uma organização. Essa conclusão é cabível justamente pelo fato de as federações contemplarem as características das organizações.

Para tanto, será utilizado o método pragmático-sistêmico. O campo de estudo é o das ciências sociais pelo referencial teórico, compreendendo ainda política e direito. O tema será delineado considerados os conceitos de sistemas, federação, organização, decisão e comunicação. Será realizada pesquisa qualitativa, com base em doutrina nacional e estrangeira, buscando identificar os postos-chaves, com reflexões em relação aos tópicos tratados.

2. 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. 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. 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.

Luhmann 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 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). 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).

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.

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, 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.

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”. 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. 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.

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.

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

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). 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.

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. 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.

O que se perpetua no tempo é a autoipse dos sistemas, 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). 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.

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 expectado, 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, 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”.

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.

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, 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. 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.

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). A seleção das estruturas permite que ocorra a diferenciação no sistema “de forma atualizada” e, igualmente, que posteriormente aconteça a estabilização neste. A repetição de operações 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).

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 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. 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.

3. 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) compila 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. 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 (2006a, 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.

Para Luhmann (2006a, 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).

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 (2006a, 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. 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. 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.

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 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 (2006a, 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.

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. A organização é, então, um sistema autônomo autopoietico (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 delineaia uma federação não tem uma uniformidade na doutrina, mas possui um núcleo comum de características inseridas pela doutrina e inclusões de outros atributos. 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 Municípios brasileiros. Há de se considerar ainda 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.

A Administração Direta vem ao encontro do conceito de desconcentração, o qual contém justamente a busca por organizações funcionalmente especializadas na 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. Tanto a descentralização como a desconcentração administrativa devem ser vistas como especializações funcionais de organizações. 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 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. A consequência natural é uma maior hierarquização, com estruturas decisórias/comando (LUHMANN, 2010b, 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, 2010b, 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.

Como a organização se desenvolve a partir de sua estrutura com a aplicação de operações de decisão, comunicando decisões, a partir dessa operação se distingue do ambiente. Com isso, volta-se à operação das organizações, quais sejam: decisões como comunicação de decisões. A Federação decide e o que é decidido deve ser informado. Então, nessa decisão, consta, obrigatoriamente, uma informação. Decisão que não é comunicada é como pensamento para o sistema social, não faz parte do sistema.

Se as organizações (Federação) decidem sobre o que desejam que seja comunicado (as decisões) ou não (LUHMANN, 2010b, 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 (2010b, 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.

O fechamento operacional das organizações com base nas decisões e a respectiva estrutura é formada por decisões. 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).

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 (2010b, 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).

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.

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).

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 paulista ou baiana, mas somente, no âmbito da federação brasileira e do Estado-membro São Paulo ou Bahia, 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.

4. 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 nessa constar 15 tópicos, incluindo além dos 5 itens já expostos, mais regras como, por exemplo, regras de controle pela população das ações estatais e um rol mínimo de direitos humanos a serem assegurados.

Na literatura pátria, tem-se Raul Machado Horta (2010, p. 275) com a federação contando, ainda, com a possibilidade de 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, serão avaliados pontos da

Federação brasileira considerada 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 encamación 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 todos 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).

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, 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, 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.

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. 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.

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. 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. Exercer competência, dentro do sistema política (o que o governo pode realizar), é justamente decidir sobre decisões (sobre a competência outra decidida/determinada).

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, 2010b, p. 264-265).

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 (2010b, 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 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. A distribuição de tarefas 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.

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.

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 (1985, 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.

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, 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 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 (2006a, 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.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como espelho da complexidade social, a federação é tão complexa quanto a sociedade em que se insere, sendo o arcabouço teórico da Teoria dos Sistemas Sociais um referencial útil para a análise do tema. Isso, pois tema complexo como o trabalhado é bem desenvolvido a partir da combinação e recombinação de elementos, como os trazidos pela teoria de Niklas Luhmann.

As federações enquanto organizações estão inclusas na sociedade Mundial, pois, para Luhmann, a sociedade é Mundial. 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).

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.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, George. **Federalismo**: uma introdução. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

ARNOLD-CATHALIFAUD, Marcelo. Las organizaciones como sistemas sociopoieticos: 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.

BATESON, Gregory. **Steps to na ecology of mind**. New York: Ballantine Books, 1972.

BERTALANFFY, Ludwig von. **Teoria geral dos sistemas**: fundamentos, desenvolvimento e aplicações. 5 ed. Tradução: Francisco M. Guimaraes. Petrópolis: Editora Vozes, 2010.

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

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.

HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. 5 ed. rev. e atual. por Juliana Campos Horta. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

JELLINEK, Georg. **Teoría general del Estado**. Tradução e prólogo de Fernando de los Ríos. México: FCE, 2000.

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.

LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la constitución**. Barcelona: Editorial Ariel, 1979.

LUHMANN, Niklas. **A legitimação pelo procedimento**, Tradução: Maria da Conceição Côrte-Real. Brasília. Editora Universidade de Brasília. Brasília. 1980.

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 sociedad de la sociedad**. México: Herder, Universidad Iberoamericana, 2006a.

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, 2010b.

LUHMANN, Niklas. **Poder**. Tradução: Martine Creusot de Rezende Martins. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1985.

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

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

LUHMANN, Niklas. **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.

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

MATURANA, Humberto; VARELA, Francisco J. **De máquinas e seres vivos**: autopoiese - a organização do vivo. 3. ed. Tradução: Juan Acuña Liorens. Porto Alegre: Artes Médicas, 1997.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 13. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2018.

NAFARRATE, Javier Torres. **Luhmann**: la política como sistema. México: Universidad Iberoamericana; Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, FCE, 2004.

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.

RIKER, William H. Federalism. *In*: GREESTEIN, Fred I; POLSBY, Nelson W (org). **Handbook of Political Science**. Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company, 1975, v. 5, p. 93-172.

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.

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.

SPENCER-BROWN, George. **Laws fo form**. New Yoirk: E.R Dutton, 1972.

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.