

A administração pública na sociedade complexa*

Public administration in the complex society

*Raffaele De Giorgi***

RESUMO

Este artigo descreve um objeto, a administração pública. Este objeto, assim como a sociedade complexa, não tem um início. É construído no interior da sociedade complexa conforme a história de sua própria origem. A sociedade contemporânea é resultado de si mesma, pois deriva das operações que constituem sua estrutura, as comunicações sociais. Desta forma, a sociedade não se conclui, sobre um projeto que se realiza, ela somente torna o improvável continuamente possível. Determinadas estruturas realizam uma sincronização específica entre a temporalidade e sistemas singulares; assim, coordenam expectativas e absorvem insegurança. Estas estruturas são as organizações modernas. A administração pública é uma organização no interior do Estado, que estrutura, de forma autorreferente, a tomada de decisões vinculantes a partir de programas finalísticos.

PALAVRAS-CHAVE

administração pública — sociedade complexa — diferenciação

* Publicação original: DE GIORGI, Raffaele. *L'amministrazione pubblica nella società complessa*. In: *Istituzioni e sviluppo economico*. Roma: Franco Angeli, 2003. Tradução de Carolina Alves Vestena, revisão de Guilherme Leite Gonçalves.

** Professor de teoria geral do direito, sociologia geral, filosofia do direito no Departamento de Estudos Jurídicos, Faculdade de Direito, Universidade de Lecce.

ABSTRACT

This article describes the public administration, that, much like the complex society, does not have a beginning. It is built in the core of the complex society, in conformity with its own origin's history. Contemporary society is a result of itself, for it derives from the operations that constitute its structure, generically understood as social communication. In view of this, contemporary society is not concluded within a project brought to life. On the contrary, it only turns the improbable into continually possible. Certain structures execute a specific synchronization between the concept of time and singular system. In this way, they coordinate expectations and insecurity is absorbed. These structures are modern organizations. Public administration is an organization in the interior of the State that structures bonding decision-making in an auto-referenced manner by way of programs that intend to meet ends.

KEY-WORDS

public administration — complex society — differentiation

1. Capturar a complexidade

Em um esplêndido trecho de apresentação de sua obra, García Marquez escreve que a possibilidade de construir um romance depende da primeira etapa. Quando ela é encontrada, o romance se escreve por si mesmo. Hegel, que poderia ter escrito o romance final sobre a razão universal, dizia que o problema da lógica é o início. Em meu caso, quando fui convidado a falar sobre o tema desse diálogo, encontrei o mesmo problema, a mesma dificuldade. Por onde começar a descrever um objeto — a sociedade complexa — que não tem início, porque se constrói a partir de sua própria origem. E mais: como descrever, em seu interior, a administração pública, outro objeto que se constrói conforme a história da sociedade complexa?

Sem um início e sem um fim não há narrativa, não há descrição. Pensei, em seguida, em uma imagem que se encontra em uma das obras de Dürrenmatt, cujo título é *Stoffe*, ou seja, *Temas*, mas também: composições, argumentos, objetos, elementos. Aquilo que chamamos de história do mundo, Dürrenmatt assemelha, em um primeiro momento, ao olhar que se lança à nebulosa de Andrômeda, que também se encontra inacessível, no passado, 2,5 milhões

de anos atrás. Sua luz, aquela que vemos hoje, partiu das primeiras auroras da humanidade e não pode ser interpretada sem as cadeias de dedução sobre as quais estão baseados os conhecimentos astronômicos. A nebulosa de Andrômeda continua a ser a imagem de uma imagem, isto é, uma lembrança. Tanto é assim que nós não a vemos sozinha, mas também nossa Via Láctea, cujo centro também se situa no passado, um passado bastante diverso, de 30 mil anos atrás. Nós não somos circundados pelo passado, mas sim por vários passados, por um mundo de “imagens da memória”, que se ignoram e se entrelaçam entre si. Contudo, sempre observamos o presente. Somente no presente vemos aquilo que vemos. Como observadores, não podemos escapar de dois paradoxos. O primeiro é este: o presente que acreditamos ver é, na realidade, passado. O outro paradoxo é o seguinte: a realidade que vemos na verdade é uma construção da astronomia. Aquilo que não vemos e o que vemos é uma construção. No entanto, se os passados fossem anulados, o universo despenharia sobre nós.

Esta imagem oferece o horizonte cognitivo ao longo do qual tento determinar um início para a descrição. Falaremos de sociedade, de complexidade, de política, Estado e administração pública. Ou melhor: procuraremos fazê-lo a partir desse pressuposto cognitivo. Partiremos, assim, de uma dupla consciência: que um horizonte quanto mais se afasta, mais se aproxima; e que, como dizia Luhmann, tudo começa com o que já foi começado.

2. A comunicação social na evolução da sociedade contemporânea

A sociedade contemporânea também se inicia com o que já foi começado. Em outros termos, a sociedade é resultado de si mesma. Ela não deriva de um projeto racional, mas das operações que constituem sua estrutura. Estas operações são comunicações sociais. Seu caráter social é dado pelo fato de que é, como seus correlatos, o horizonte de sua própria experiência que, em outras palavras, é a experiência das possibilidades de constituição do horizonte de outras experiências. Esse horizonte é o mundo. A sua constituição é concomitante à diferenciação da sociedade. Esse mundo se “desconcretiza” e delimita os limites da sociedade como limites de uma sociabilidade que se reproduz a partir de si mesma. Sociedade, como universo da comunicação social, produz somente sociedade. O mundo se expande com a expansão da sociedade, isto

é, com a expansão das possibilidades de produzir comunicação social. O que se produz através da produção da sociedade é sentido, isto é, determinação que fixa uma possibilidade e refere-se a outras.

Através da produção de sentido, a sociedade se atualiza continuamente e dessa forma se potencializa. Por isso, a sociedade não termina, não se conclui, no sentido de um projeto que se realiza. No entanto, por esta razão, aquilo que é improvável torna-se continuamente possível. Denominamos evolução o mecanismo em virtude do qual essa transformação se realiza. A evolução não para. Evolui em si mesma. Isto é, torna-se incalculável sobre a base da experiência do próprio passado. A sociedade, em outros termos, passa a ser imprevisível perante a si própria. A partir disto decorrem consequências relevantes. O mecanismo da produção de sentido evidencia o fato de que o que aparece como realidade é, na verdade, somente resultado de seleção. Aquilo que é selecionado como realidade é só uma parte do que é possível. Aquilo que se realiza — o evento — poderia ter sido diverso de como é. Isto significa que a experiência da realidade é sempre uma experiência da contingência, da possibilidade de outro. Mas significa também que, por cada seleção da realidade, novas possibilidades são produzidas. Possibilidades estas que, primeiramente, não poderiam ser pensadas. A sociedade é então a estrutura de uma ordem autossustitutiva da seletividade de suas operações. É uma ordem que não tem como alternativa a desordem, propriamente porque é autossustitutiva. Além disso, as possibilidades de conexão entre as operações daquelas estruturas são seletivas; a sociedade é a estrutura de um sistema complexo. Complexidade, de fato, significa pressão seletiva; significa que as conexões possíveis da comunicação social excedem o espaço restrito daquelas que se realizam; significa que cada evento reduz e, ao mesmo tempo, expande o espaço do que é possível. Como o horizonte da comunicação social é o mundo, chamamos sociedade mundial a estrutura do sistema que o trata como seu correlato. Sociedade mundial, escreveu Luhmann, é ato de produzir, de realizar, de verificar o mundo da comunicação.

3. As técnicas de controle na sociedade estratificada e na sociedade complexa

Na sociedade mundial, a complexidade pode ser tratada, elaborada, compreendida somente a partir da emergência de ordens redutoras de tipo

heterárquico, isto é, de ordens que não toleram nem um centro, nem uma periferia. Estas ordens são produzidas por diferenciações internas da sociedade na sociedade e se especificam conforme funções que oferecem soluções a problemas sociais. Na sociedade, não há um lugar privilegiado de sua completa representação e, conseqüentemente, não há um lugar de controle e guia. A ordem do mundo não é uma condição possível, mas uma grave e absurda ameaça. Esta sociedade não tolera hierarquias. Sua estrutura não admite múltiplas identidades, mas experimenta diferenças. Isto se vê claramente na dimensão temporal da produção de sentido. Nesta dimensão, a contingência do possível caracteriza, de modo dúplice, a experiência do mundo. A respeito do presente, a contemporaneidade dos eventos torna o mundo inobservável, justifica a construção de ordens altamente redutoras e motiva sua contínua revisão. Quanto ao futuro, a contingência se manifesta na forma de um futuro aberto, no qual tudo é possível e, então, se manifesta na forma de um horizonte do “não saber”. Esta característica do futuro faz obsoleto qualquer significado do passado como reserva de saber e, portanto, como referência plausível para a construção de expectativas no presente. Diante destas condições, o vínculo do futuro é possível apenas na forma do risco, cuja alternativa não é a segurança, mas outro risco — e não se sabe qual. Risco é o necessário “não saber” de cada saber. E, portanto, quanto mais se incrementa o saber, tanto mais se incrementa o risco.

Outras sociedades conheceram outras formas de diferenciação interna e construíram hierarquias porque dispunham de locais de representação da sociedade na sociedade. Aquelas construções que tornaram possível uma vantagem evolutiva do Ocidente agora se revelam como impedimentos evolutivos. A diferença estrutural mais marcante é constituída por um deslocamento da centralidade das estruturas normativas em direção às estruturas cognitivas de organização da experiência possível. Se há deslocamento, isto significa o deslocamento da vantagem evolutiva. Isso ocorre com aqueles sistemas que são fundados na base de uma ordem cognitiva. O sistema científico, a economia, o direito positivo, a política, por exemplo, apresentam sempre a prevalência de características cognitivas. Nestas condições, torna-se necessário desenvolver técnicas de controle da contingência. A sociedade estratificada e centralizada dispunha de técnicas experimentais deste controle: o direito natural, a propriedade, a escassez de recursos, o *status*, a diferença na qualidade das singularidades, a exclusão do acesso à comunicação social. Na sociedade mundial, essas técnicas tornam-se obsoletas. Sua capacidade de vincular o futuro tende a desaparecer. Esta sociedade não pode mais manter a velha cen-

tralização na distribuição das possibilidades de acesso à comunicação social. Essa opera com base na inclusão de todos nos sistemas sociais singulares diferenciados. São estes sistemas que distribuem estas possibilidades e as formas do relativo condicionamento e, deste modo, reduzem a complexidade até um formato acessível à experiência. Estes sistemas, contudo, não podem se comunicar entre eles próprios, nem mesmo com o ambiente. Estabilizam-se, assim, estruturas seletivas que tornam possível esta comunicação. São estas estruturas que realizam uma sincronização específica entre a temporalidade dos sistemas singulares. Trata-se de uma coordenação particular, uma particular estabilização das expectativas. São estas estruturas que constroem sua própria temporalidade, que elaboram informações do ambiente, que absorvem insegurança. São estas estruturas que processam decisões. Estas estruturas são as organizações modernas. A administração pública é uma organização no interior do Estado, que é uma organização do sistema político.

4. A teoria cognitiva das organizações na sociedade moderna

No início dos anos 1800, Saint-Simon escrevera: “A filosofia do século passado foi revolucionária. A filosofia do século XIX deve ser organizadora”. Fazia-lhe eco Augusto Comte, que difundia a expectativa de cientificidade, positividade e sociologia como requisitos para a construção da ordem da nova sociedade. Organização era entendida e praticada como ordem das partes em um todo, um todo que era algo a mais que a soma de suas partes. Esta ideia de ordem se realizava no sequenciamento dos processos produtivos e na organização econômica da divisão do trabalho. Contudo, imediatamente, se desenvolveram manifestações de insatisfação contra a presumida racionalidade formal destas formas de organização. Tais manifestações, contrárias à falta de sociabilidade, solidariedade e comunidade, tinham por objetivo corrigir o cálculo racional desumano. As palavras de ordem contidas nos conceitos de Tönnies, as preocupações de Max Weber e o insucesso daqueles velhos instrumentos conceituais, ao lado da expansão das organizações na sociedade moderna, obrigam-nos a reelaborar o conceito de organização e reformulá-lo na perspectiva de uma teoria da sociedade moderna, entendida como estrutura de um sistema altamente complexo.

A preocupação dos velhos teóricos foi dirigida à necessidade de emancipar as organizações dos laços sociais que vinculavam-nas a redes externas da comunicação social: o privilégio, o favor, o poder econômico e o poder

político. A diferenciação moderna realizou e estabilizou aquela emancipação, não sobre a base de uma racionalidade formal e abstrata, mas sobre a base de uma racionalidade específica organizativa. Por isto, hoje podemos observar e descrever as organizações como aquisições evolutivas da sociedade moderna e considerá-las a partir de sua função, que se realiza em virtude de uma estrutura particular e de processos particulares.

As organizações se diferenciam na sociedade como estruturas dos sistemas sociais que substituem dependência externa com dependência interna. Diferenciam-se no interior da sociedade e produzem sociedade por meio da processualização das decisões. Na realidade, as organizações são sistemas sociais que tornam acessível a complexidade do mundo enquanto a reduzem através de um dispositivo que substitui a insegurança por uma segurança autoconstruída. A estrutura das organizações é constituída de programas decisórios que tornam possível a produção de decisões a partir de decisões. A sequência das operações que se efetuam por meio das organizações conecta decisões passadas a futuras, de modo que uma decisão é tomada a partir de outra e torna-se pressuposto ainda de outras. A indeterminação produzida neste processo se generaliza e se especifica ao mesmo tempo. E mais: pode ser tratada porque, como havíamos dito, é autoproduzida e, portanto, objeto de expectativa. As organizações, em seguida, produzem possibilidade de decisões que diversamente não seriam disponíveis. O sistema que se diferencia dessa maneira apresenta uma característica particular: é constituído da reprodução de seus produtos. Tudo na organização é tratado como produto de decisões efetuadas pela própria organização. Inclusive suas origens: as organizações são sistemas que vinculam o futuro, de modo que são ligadas aos programas que constituem suas estruturas. Como tais programas são decisões que se apresentam como premissas decisórias, eles, por sua vez, também podem ser transformados. O vínculo do futuro se realiza com base em operações que, por se efetuarem conforme as alternativas, bifurcam o futuro que vinculam. Deixam-no aberto, mas também o determinam. A insegurança do mundo determina-se e se distribui na segurança interna das organizações, que exibem, nesse formato reduzido, as inseguranças de fato.

Para retomar as expressões de Simon, as organizações são estruturas de absorção de insegurança. Essas realizam uma racionalidade específica e, por isto, são carentes de recursos externos de legitimação. Sua racionalidade não se mede por critérios externos de racionalidade. Nas decisões, a racionalidade não figura nunca como uma das alternativas disponíveis. Ela é sempre o terceiro excluído. A racionalidade das organizações não pode ser imposta do

exterior. Nem mesmo do sistema social que, em seu interior, organiza suas organizações. O sistema social pode explorar a racionalidade de suas organizações. Pense-se, por exemplo, no sistema educativo e em suas organizações, como a escola ou a universidade, e nas organizações que, como “caixas dentro de caixas”, se diferenciam em seu interior: uma aula ou um conselho de faculdade. Um sistema social pode explorar a racionalidade de suas organizações, mas não pode se organizar. Todavia, nas condições de produção da complexidade na sociedade moderna, ele não opera sem organizações que realizam possibilidades, anteriormente impensadas, da comunicação com o ambiente externo e com o interno. A estrutura das organizações, a forma de organização de suas premissas decisórias e as características de sua racionalidade determinam o nível de complexidade que pode ser alcançado em uma sociedade.

As organizações coevoluem com a estrutura da sociedade na qual se diferenciam e na qual possibilitam o tratamento do ambiente pelos sistemas funcionais. Esses sistemas, de fato, operam sobre a base da inclusão universal de todos. A sociedade do mundo não pode mais excluir nenhum deles da comunicação social. Todos devem poder ser incluídos. As organizações, ao contrário, operam sobre a base da distinção entre membros e não membros das organizações. Deste modo, podem praticar a exclusão ou a inclusão. Pense-se, por exemplo, na invenção da cidadania como técnica de reintrodução da distinção no interior da política. Mas também nas regras de admissão à universidade ou nas técnicas de controle da reprovação entre os alunos.

Uma última consideração. Quando falamos de decisão não nos referimos ao processo psíquico com base no qual se forma uma vontade. A consciência ou a representação do indivíduo possui certamente um papel, mas este não é decisivo. Até poderá sê-lo, mas isto pode não ocorrer. O decisivo é que a decisão seja efetuada como comunicação e que a operação de comunicação, nas organizações e através das organizações, seja cultivada como decisão. Como decisão planejada, voluntária, evitada, efetuada, diferida, extorquida e comprada. Mas sempre como decisão produzida a partir de premissas que, também, são decisões. Esta estrutura, da conexão entre operações decisórias, deixa emergir o paradoxo da decisão, que é sempre a unidade de uma diferença, ou seja, é a função do tempo das organizações.

Das considerações que desenvolvemos deve ficar claro o motivo pelo qual as organizações realizam uma função inclusiva de redução da complexidade: esta função é ligada a sua capacidade cognitiva. As organizações podem aprender, elaborar informações do ambiente, reagir às reações do ambiente,

mas, em particular, elas podem aprender, a partir de si mesmas, a usar como *input* seus próprios *outputs*. As organizações podem construir-se como máquinas complexas, evitando assim bloquearem-se ao realizar um fim. Como ocorre, por exemplo, com o Estado, quando se torna apolítico e se transforma em regime.

5. O sistema político e as organizações institucionais

Na sociedade mundial, o sistema político também tem o mundo como seu correlato. Na única sociedade existente, que é precisamente a sociedade mundial, o sistema político se especifica através do monopólio do meio da comunicação universal, que é o poder. Na evolução da política, a monopolização do poder funda-se inicialmente sobre a necessidade de ativar o poder para excluir o poder. O paradoxo se resolve através da distinção entre poder legítimo e poder não legítimo. Legítimo é o poder que se funda sobre um direito ao poder. A constitucionalização da política e do direito conclui o processo de autofundação do poder sobre o direito ao poder. A política, então, assume a tarefa de encontrar recursos materiais de legitimação do poder. Como a comunicação social que se produz através do poder é comunicação de decisões coletivamente vinculantes, o sistema político se especifica como o sistema que torna disponível a capacidade de produzir decisões coletivamente vinculantes.

Esta capacidade, por sua vez, exige uma específica, reconhecida e plausível capacidade de comunicação coletiva. Específica, porque exclusiva do sistema da política, na reprodução do caráter político da comunicação; reconhecida, porque se torna objeto de expectativas difusas e consideradas legítimas; plausível, porque sujeita a condicionamento e regularidade. Em outros termos, para poder desempenhar sua função social, a política deve ser organizada. No interior do sistema político, a evolução diferencia organizações. A organização central do sistema político se chama Estado. A política assume, assim, uma forma específica que a vincula, inevitavelmente, a sua organização centralizada. No interior desta organização, se diferenciam outras organizações que conferem ao sistema político uma imensa capacidade comunicativa.

O Estado, como organização, torna-se assim destinatário e autor da comunicação política, mas a política não se exaure e não se confunde com o Estado. O Estado fornece ao sistema político do mundo um destinatário ter-

ritorialmente delimitado, um nome, uma estrutura de condicionamento da comunicação, uma referência operativamente eficaz da monopolização do poder e capaz de evitar o recurso contínuo à força, através da contínua ameaça de recorrer ao uso da força. No interior do sistema político, a organização centralizada do Estado resolve o problema do fechamento autorreprodutivo da política, enquanto permite ao sistema realizar a produção de suas próprias decisões sobre a base de suas próprias decisões. A abertura do sistema em relação ao ambiente é garantida pela invenção da representação política. Mas, por isso, o ambiente deve ser tratado como povo, uma invenção, esta última, que remonta ao final do século XVIII.

Comparadas ao Estado, todas as organizações políticas produzem prestações de tipo acessório; são lugares de produção de temas, de representações de interesse, de politização dos conflitos, de canalização da comunicação social que poderá ser tratada como material, como fonte, como sustento da comunicação política na forma decisão/não decisão. O Estado, em seu interior, é somente organização à qual se referem todas as organizações do sistema político, compreendida a própria organização do Estado. Esta diferenciação interna é de fato irrelevante para o exterior do sistema. No exterior, o Estado atua como centro de atribuição da responsabilidade política, e para que tal atribuição possa ser efetuada, é suficiente que seja reconhecida a sua capacidade de fazer valer seu poder. Como esta capacidade se realiza é uma questão irrelevante, é uma questão interna.

A diferenciação interna ao sistema político realiza o esquema da distinção centro/periferia e permite, ao sistema, alcançar altos graus de complexidade estruturada, manter juntas sua unidade e sua complexidade, multiplicar as organizações na periferia sem perder nada do potencial de dispor de comunicação centralizada, isto é, da capacidade de usar a distinção de decidir/não decidir. A multiplicação das organizações incrementa, em outros termos, a complexidade que o sistema político pode elaborar; sua capacidade de confrontar-se continuamente com os problemas que ele mesmo produz; de operar continuamente para o controle da própria instabilidade. Uma instabilidade que é produzida pelo sistema em seu interior. Diferenciação organizativa, autoinstabilização da política e incremento da complexidade que o sistema pode elaborar, chama-se frequentemente de “democratização” da política. À democratização da política concorre de modo decisivo a diferenciação da política e da administração pública, particularmente, da estrutura das organizações da administração pública.

6. A administração pública e suas organizações

Uma administração é um sistema social de comportamentos organizados. Diferente de outras organizações, o agir da administração consiste no fato de que esse produz e comunica decisões que vinculam o destinatário. A administração pública é a administração do sistema político que dispõe da legitimidade para produzir decisões vinculantes nos confrontos de todos os destinatários. É um sistema social da distribuição de poder legítimo e formalizado. Este sistema pode ser identificado pelo fato de que, em um universo extremamente complexo, mantém constante uma ordem construída a partir de decisões e dotada de complexidade reduzida e acessível. O caráter da decisão é constitutivo da redução de complexidade, porque fixa precisão no âmbito de possibilidades diversas. Um potencial limitado que se mede, através de sua seletividade, em um universo complexo. As decisões são tomadas com base em pontos de vista prefixados. Trata-se de normas, valores, metas, procedimentos que são utilizados como premissas decisórias e que atuam como estrutura para o processo decisório. Constituem os programas decisórios com base nos quais opera a administração. Neste sentido, o trabalho administrativo é um trabalho programado. Naturalmente isto não significa, de fato, que a atividade seja predeterminada em seus resultados; nem mesmo que os resultados possam ser fixados de modo unívoco. Significa somente que o trabalho da administração está liberado das considerações que vão além dos pontos de vista da seleção fixada nas premissas e que o processo decisório não se produz na indeterminação. As premissas decisórias reduzem o espectro das possibilidades que devem ser consideradas e, deste modo, absorvem a insegurança. Reduzem a complexidade. O sistema social assim estruturado é um sistema da comunicação de decisões. Elabora informações que recebe do ambiente e as transfere como resultado a outros lugares ou sistemas. A informação é fornecida ou como estrutura generalizada através de premissas decisórias ou como irritação do ambiente. Libera o sistema de um controle contínuo do fluxo de informações e, ao mesmo tempo, de uma dependência direta do ambiente. *Inputs* e *outputs* do fluxo de informações atuam reciprocamente como pontos de vista da seleção. Deste modo, o sistema opera nos limites determinados de variação. A administração aproxima suas informações no âmbito de suas possibilidades de comunicação e, ao mesmo tempo, aproxima as comunicações no âmbito de suas possibilidades de informação. Assim a administração constrói seus limites de modo autônomo.

A organização da administração é uma forma específica de auto-organização. Esta forma depende, por sua vez, da estrutura do programa que constitui a premissa decisória. O programa pode fixar determinadas informações como condições da escolha de determinadas comunicações, ou, ainda, pode fixar determinadas comunicações como invariáveis e, por isto, prever a busca das informações relevantes. No primeiro caso, têm-se os programas de tipo condicional; no segundo caso, os programas finalísticos. Em ambos os casos, a administração produz, elabora e processa uma racionalidade autoconstruída e transforma irregularidade em regularidade, dependência em autonomia.

7. A programação política e o planejamento racional

A diferenciação de uma administração pública no interior do sistema político torna possível a especificação de uma racionalidade política exclusivamente vinculada à elaboração política dos temas que a comunicação social, através da opinião pública, isola como temas relevantes. A partir desta especificação de uma política no sistema político, a dominação política opera como uma máquina racional, como uma máquina histórica ou, se preferir, como uma máquina complexa. A política pode programar a ela mesma e confiar a elaboração de suas perspectivas inconsistentes à racionalidade interna das organizações da administração pública. Imunizada do contato direto com o ambiente, a política, através da própria autofundação como poder legitimado no seu exercício, pode ativar um domínio direto. Agora, a democratização da política, pela qual a diferenciação da administração pública constitui um pressuposto inevitável, significa somente que as premissas decisórias a partir das quais se realiza a manutenção da capacidade de tomar decisões coletivamente vinculantes são premissas decisórias elaboradas no interior do sistema e não mais em seu exterior. Significa, assim, que a sintonização destas premissas com o ambiente é produzida na organização que se chama administração pública. Significa, por fim, que o risco desta forma de redução da complexidade é um risco pelo qual a política responde.

A presença da administração no vértice do sistema torna possível uma autorreferência negativa do poder: o uso de poder para eliminar o poder. Esta autorreferência também é chamada de democracia. A racionalidade da produção de legitimidade em que se especifica a política encontra seu reflexo na aplicação da respectiva legitimidade por meio da administração pública, que testa, no ambiente, a consistência da sustentação política que lhe é disponibi-

lizada. A racionalidade das operações da administração pública depende da capacidade da organização de se auto-organizar, imunizando-se da repoliti-zação de suas estruturas. Um planejamento racional da organização é possível se a organização pode estruturar seus próprios processos decisórios de modo a aprender, e aprender por si mesma. Critérios de oportunidade deste tipo, que combinam programas finalísticos e programas condicionais, reforçam a estabilidade das organizações. Comumente isto é chamado de eficiência.

O problema mais relevante para a administração, para sua capacidade de reduzir a complexidade, está, entretanto, na diferenciação do ambiente, em particular, da política em relação à política, das formas de seu recrutamento de legitimidade. A política apolítica da administração não pode resolver os problemas insolúveis da política. Essa pode ocupar-se somente dos proble-mas solúveis de sua organização.

Quando dizem que as instituições devem interagir com o território, pen-so que as resistências à forma da diferenciação são ainda difíceis de superar.

Referências

DAMNAUNN, K.; GRUNOW, D.; JAPPE, K.P. (Org.) *Die Verwaltung des po-litischen systems*. Neue systemtheoretische Zugriffe auf ein altes Thema. Op-landen, 1994.

DE GIORGI, R. Bedingungen der Beschreibung von Komplexität in der Welt-gesellschaft. In: *Soziale Reflexivität und qualitative Methodik*. Zum Selbstver-ständnis der Kriminologie in der Spätmoderne. Bern, Stuttgart, Wien, 2003. p. 15-27.

LUHMANN, N. *Politische Planung Aufsätze zur Soziologie von Politik und Ver-waltung*. Opladen, 1994.

_____. Die Gesellschaft und ihre Organisationen. In: DERBIEN, H.U.; GER-HARDT, U.; SCHARPE, F.W. (Org.). *Systemrationalität und Partialinteresse, Fest-schrift für Renate Mayntz*. Baden-Baden, 1994. p. 189-201.

_____. *Das Recht der Gesellschaft*. Frankfurt a.M., 1995.

_____. *Organisation und Entscheidung*. Opladen, 2000.

_____. *Die Politik der Gesellschaft*. Frankfurt, 2002.

_____; DE GIORGI, R. *Teoria della società*. Milano: Franco Angeli, 1992.