

A TEORIA DOS SISTEMAS DE LUHMANN APLICADA ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS

Luis Alberto Hungaro ¹

Resumo: A forma de interpretar os problemas públicos e a sua assimilação pelo sistema político é tratada a partir da teoria sistêmica de Luhmann, notadamente no tocante às políticas públicas urbanas, necessidades apresentadas pelos cidadãos habitantes da cidade que são traduzidas em linguagem competente para a produção políticas urbanas capazes de concretizar as funções sociais da cidade.

Palavras-chave: Teoria sistêmica; Luhmann; políticas urbanas; linguagem.

THE THEORY OF LUHMANN SYSTEMS APPLIED TO URBAN PUBLIC POLICIES

Abstract: The way to interpret public problems and their assimilation by the political system is dealt with by Luhmann's systemic theory, especially with regard to urban public policies, needs presented by the citizens of the city who are translated into a language able to producing urban policies Capable of realizing the social functions of the city.

Keywords: Systemic theory; Luhmann; urban policies; language.

1. INTRODUÇÃO

O texto tem por objetivo a aplicação da teoria sistêmica de Luhmann nas políticas públicas urbanas, isto é, na forma de interpretar os problemas públicos e a sua forma de assimilação pelo sistema político, os quais são traduzidos em linguagem competente para a produção políticas urbanas capazes de concretizar as funções sociais da cidade.

Para tanto, num primeiro momento serão delimitadas as principais características da teoria dos sistemas abertos de Niklas Luhmann, tais como o próprio conceito de sistema e os elementos da autopoiesis, auto-organização (que produz o chamado fechamento operativo) e autorreferência. Além disso, será abordado, ainda que brevemente, a ideia de acoplamento estrutural, que é de grande importância para a posterior aplicação da teoria nas políticas urbanas.

Na sequência, pretende-se teorizar as políticas públicas, elucidando-se o seu conceito e as diferentes etapas que compõe o seu ciclo de implementação (*policy cycle*).

¹ Mestre em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná (2015-2016). Pós-Graduando em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários - IBET/PR (2016-2017). Graduado em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná. Integra o Núcleo de Estudos de Direito Administrativo, Urbanístico, Ambiental e Desenvolvimento da UFPR - PROPOLIS. É pesquisador no grupo de estudos da Academia Brasileira de Direito Constitucional (ABDCONST), denominado Desenvolvimento, Infraestrutura e Direito, sob orientação do Prof. Flávio Pansieri. É membro da Comissão de Direito à Cidade e de Direito Aduaneiro, Marítimo e Portuário, ambas da OAB/PR. Sócio no escritório Staut & Fonseca Advogados Associados, com atuação especializada em Direito Administrativo, Econômico, Infraestrutura e Tributário.

Conforme será visto, a primeira etapa, concernente à identificação dos problemas na sociedade (ora tratado como irritações do sistema social ao sistema político), apresenta grande importância para a interpretação da teoria, sendo o liame condutor de ambas as disciplinas. Ao fim, será proposta uma intersecção entre os temas abordados, aplicando-se a teoria sistêmica às políticas urbanas.

2. TEORIA DOS SISTEMAS DE LUHAMNN

Necessário é que, preliminarmente à conceituação das políticas públicas, sejam traçados os principais elementos da teoria sistêmica de Luhmann, evidenciando-se o ponto principal de conexão entre ambos os temas, isto é, o fator que servirá de liame para a aplicação da referida teoria no âmbito das políticas urbanas.

A teoria dos sistemas fechados de Luhmann teve por influência direta os estudos de Parsons, a partir do qual desenvolveu seus próprios aspectos teóricos em que, por sua vez, adotou método interdisciplinar, pois pretendida a construção de uma teoria que pudesse descrever a sociedade como um todo.²

O sistema para Luhmann é conceituado como "diferença", de modo a configurar-se como a própria diferença entre o sistema e o entorno (ou meio), sendo este o preceito teórico de toda a sua teoria.³ Conforme o autor comenta: "o sistema é uma diferença que se produz constantemente, a partir de um único tipo de operação. A operação realiza o fato de produzir a diferença *sistema/meio*, na medida em que produz comunicação somente mediante comunicação."⁴ Nota-se que nesta primeira conceituação a figura da comunicação, que possui estreita relação com a linguagem, é o elemento central de toda a teoria luhmanniana, equiparando-se os sistemas sociais aos sistemas de comunicação.

Enrique Dussel sintetiza a ideia de Luhmann da seguinte forma, baseando-se na inovação proposta pelo autor:

² RODRIGUES, Leo Peixoto; NEVES, Fabrício Monteiro. *Niklas Luhmann: a sociedade como sistema*. Porto Alegre: Edipucrs, 2012. p. 14.

³ LUHMANN, Niklas. **Introdução à Teoria dos Sistemas**. Tradução Ana Cristina Arantes Nasser. Rio de Janeiro: Vozes, 2011. p.80-81. Assim o autor comenta: "O ponto de partida de uma Teoria dos Sistemas para a Sociologia deve derivar de um preceito teórico baseado na diferença. (...) O que muda na atual compreensão da teoria dos Sistemas, em relação aos avanços alcançados nos atos de 1950 e 1960, é uma formulação mais radical, na medida em que se define o sistema como a diferença entre sistema e meio. Tal formulação necessita de um desenvolvimento explicativo, já que se apoia em um paradoxo de base: o sistema é a diferença resultante da diferença entre sistema e meio. O conceito de sistema aparece, na definição, duplicado no conceito de diferença." (LUHMANN, Niklas. **Introdução...**, p. 81).

⁴ LUHMANN, Niklas. **Introdução...**, p. 91.

"A 'mudança de paradigma' proposta por Luhmann a respeito das teorias de sistemas anteriores se apoia nas seguintes transformações: a) não se falará mais de 'partes e todo', mas de 'sistema e entorno'; b) dentro dos sistemas abertos (não dos fechados) não há 'partes', mas há uma interna 'diferenciação do sistema' – por formação de subsistemas econômico, político, jurídico, etc., como já vimos – c) o por último relevante novo paradigma consiste em que o sistema é autopoietico, auto-referente, auto-organizativo, de onde a questão crítica central se formula: 'como a clausura auto-referencial pode produzir abertura' e 'estabilidade dinâmica' com o entorno?"⁵

Do trecho supracitado é possível verificar as principais características do sistema social de Luhmann, quais sejam, a autopoiesis, auto-organização (que produz o chamado fechamento operativo) e a autorreferência, as quais serão descritas brevemente adiante.

A autopoiesis é conceito extraído do sistema desenvolvido pelos biólogos chilenos Humberto Maturana e Francisco Varela (termo surgido da reprodução celular, o que evidencia a interdisciplinaridade), para o fim de atribuir aos sistemas a característica de autorreprodução para além de suas estruturas, de modo a produzir operações necessárias para produzir mais operações, servindo-se da rede de suas próprias operações.⁶ Ao relacionar com a comunicação, que terá papel importante na relação com as políticas públicas urbanas, eis que a autopoiesis permite que o sistema social de comunicação ordene todos os temas da própria comunicação em interno/externo, de modo a colocar em prática a própria distinção sistema/meio como universalmente válida, enquanto se trata de fazer referência à comunicação.⁷

Em segundo lugar, a auto-organização, que é conceito próximo ao primeiro ora descrito, tem a si atribuído o sentido de construção de estruturas próprias dentro do sistema, pois a clausura dos sistemas os impedem de conter estruturas para que seja automaticamente produzida.⁸ Apesar de próximos, não se deve confundir os conceitos de auto-organização e autopoiesis, pois cada um tem por efeito a acentuação de um aspecto específico do encerramento operativo.⁹

⁵ DUSSEL, Enrique. **Ética da Libertação**: na idade da globalização e da exclusão. Petrópolis: Editora Vozes, 2012. p. 256.

⁶ LUHMANN, Niklas. **Introdução...**, p. 120.

⁷ LUHMANN, Niklas. **Introdução...**, p.122.

⁸ SOUZA, Marcos Gonzalez. **Informação segundo Niklas Luhmann: base teórica para uma "ciência do informar-se"**. Artigo disponível em: <http://inseer.ibict.br/ancib/index.php/tpbci/article/viewFile/60/97>. Acesso em 06/06/2016.

⁹ O autor assim afirma: "*Auto-organização e autopoiesis* são dois conceitos que devem manter-se claramente separados. Cada um acentua aspectos específicos do encerramento de operação. Os dois têm como base um princípio teórico sustentado na diferença e um mesmo princípio de operação. Ou seja: o sistema só pode dispor de suas próprias operações; ou, em outras palavras, dentro do sistema não existe outra coisa senão sua própria operação." (LUHMANN, Niklas. **Introdução...**, p. 112).

Estreitamente relacionado a essas duas características anteriormente descritas é a ideia de acoplamento estrutural e redução de complexidade. Isto porque os sistemas não são isolados, mas possuem interdependências regulares com o ambiente, selecionando as perturbações do meio para incorporá-las como informação.¹⁰ Essa seleção de informação promove a redução de complexidade entre o entorno do sistema, de modo que a comunicação em seu interior é pautada em uma quantidade limitada de informações no ambiente coletadas.

O autor assim comenta:

"A *informação* reduz complexidade, na medida em que permite conhecer uma seleção, excluindo, com isso, possibilidades; e, no entanto, também pode aumentar a complexidade. Como a ajuda de um processamento de informação pleno de sentido, a relação entre sistema e meio adquire uma forma de expressão compatível com a alta complexidade e interdependência. A informação só é possível dentro do sistema graças a autopoiesis e o esquema de apreensão do sistema."¹¹

A conclusão parcial que se pode retirar desta breve síntese das ideias da Teoria dos Sistemas de Luhmann é a de que há relação direta com a realidade, isto é, a "realidade tem relação constitutiva com a autoreferência sistêmica: trata-se de um 'mundo' real"¹², e quem a totalidade de todos os sistemas/entornos seria a realidade.

Visto isso, importante para o estudo que se propõe, das políticas públicas urbanas, é o destaque do elemento da comunicação, principalmente no que tange a atribuição de unidade para os sistemas sociais. A linguagem é o objeto formador principal dos sistemas sociais, tendo aspecto central na teoria dos sistemas de Luhmann.

A consideração da sociedade como um sistema social e, nos termos de Luhmann, fechado, autopoietico, auto-organizado e autorreferencial, é que a sua atuação se dá nos limites do seu entorno, ainda que haja acoplamento estrutural e a interdependência regular com o meio. A comunicação seria a premissa existencial dessa diferenciação, de modo que a linguagem teria por função o estabelecimento de distinções do sistema.

Desta descrição é possível depreender a primeira ligação entre a teoria sistêmica em comento e as políticas públicas, qual seja, a de que estas seriam espécies do gênero

¹⁰ A conclusão sobre acoplamento estrutural de Niklas Luhmann assim é exposta pelo autor: "Os acoplamentos estruturais não determinam os estados do sistema, mas sua função consiste, isso sim, em abastecer de uma permanente irritação (perturbação, para Maturana) o sistema; ou então, do ponto de vista do sistema, trata-se de constante capacidade de ressonância: a ressonância do sistema se ativa incessantemente mediante os acoplamentos estruturais." (LUHMANN, Niklas. **Introdução...**, p. 137).

¹¹ LUHMANN, Niklas. **Introdução...**, p. 141.

¹² DUSSEL, Enrique. **Ética da...**, p. 256.

sociedade, caracterizadas pela atuação coordenada do Poder Público (Executivo), economia, direito e outras disciplinas correlacionadas. Todas estas espécies teriam por característica comum a configuração de subsistemas integrantes de um sistema autopoietico de segundo grau, detentores de autonomia quanto à diferencial geral.¹³

Além disso, para a análise que se propõe, imperioso é o entendimento acerca do código binário como sistema funcional, bem como o método semiótico da linguagem. A utilização da ideia do referido código em Luhmann possibilita o reconhecimento de proposições antagônicas, tal qual é, para o direito, o binômio lícito/ilícito.¹⁴

Eline Luque Paim interpreta da seguinte forma a questão do código binário:

Cada subsistema social possui um código binário próprio responsável pela seleção de *inputs/outputs*. Para Luhmann, esses códigos variam de uma relação para outra, porquanto que o código binário do direito é o *lícito/ilícito*. A reprodução do sistema jurídico se dá com a Constituição, leis, atos da administração, contratos, decretos e da jurisprudência, todos programas daquele sistema.¹⁵

A aplicação desta racionalidade para o subsistema social de segundo grau "política pública" resulta no binômio da inclusão/exclusão, de modo que a efetivação de necessidades públicas urbanas, adiante entendidas como funções sociais da cidade, tem como subordinação a inclusão da pessoa à sociedade. Partindo-se da análise semiótica da linguagem, percebe-se que esta é utilizada como atos de comunicação, havendo relação estreita com a interpretação de signos formativos do sistema social e a característica simultânea de ser sintaticamente fechado e, ao mesmo tempo, aberto em termos semânticos e pragmáticos.

No que tange às políticas públicas urbanas, utilizando-se da ótica semântica e pragmática, observa-se o paradigma aberto da concretização das funções sociais da cidade e de todas as diretrizes expostas na Lei nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade. Nesse particular,

¹³ Sistema social autopoietico de segundo grau ou subsistemas são caracterizados da seguinte forma: "(...) é aquele organizado a partir de seu próprio interior, ou seja, o direito é um sistema social autopoietico de segundo grau porque ele obtém uma clausula operativa autônoma em face à Sociedade, entendida como sistema autopoietico de primeiro grau, graças à constituição auto-referencial dos seus componentes sistêmicos e à articulação destes e num hiperciclo." (CAMARGO, José Aparecido. **Teoria dos sistemas: autopoiese e alopoiese**. Anais do XVIII Congresso Nacional do CONPEDI, 2009. p. 3162-3163).

¹⁴ O autor assim comenta: "O código de programação binário se relaciona com a abertura seletiva do sistema ao ambiente (entorno), de modo a filtrar as informações que serão recebidas pelo sistema em razão do seu reconhecimento como distinções segundo o código, havendo possibilidade de gerar novas estruturas capazes de reduzir a complexidade externa." (LUHMANN, Niklas. **Sociedade y sistema: laambición de lateoría**. ICE de La Universidad Autónoma de Barcelona: Ediciones Paidós, 1990. p. 57).

¹⁵ PAIM, Eline Luque Teixeira. *LUHMANN: o Direito como sistema autopoietico*. Conteudo Juridico, Brasilia-DF: 21 nov. 2014. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.50762&seo=1>>. Acesso em: 07 jun. 2016.

tem-se que a comunicação permaneceria como fundamento do sistema social, haja vista a constituição das políticas urbanas como subsistema de segundo grau.

Antes de se adentrar brevemente às políticas públicas urbanas, despendendo-se atenção às diretrizes fixadas pela nova ordem jurídico-urbanística instaurada com a promulgação do Estatuto da Cidade, é importante deixar evidente que, pela análise semiótica da linguagem, as políticas urbanas selecionam fatos relevantes para efetivar o problema da inclusão em detrimento da exclusão.

Desse modo, entendidos os principais aspectos da teoria sistêmica de Luhmann, bem como a ideia de código binário e a respectiva aplicação no subsistema autopoietico das políticas públicas urbanas na forma de inclusão/exclusão, adiante será exposta breve teorização acerca deste subsistema, para ao final retirar algumas conclusões acerca da interrelação entre as disciplinas.

3. POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS E A TEORIA SISTÊMICA DE LUHMANN

Elementar é a conceituação prévia e breve acerca das políticas públicas em momento anterior à análise que se pretende promover, qual seja, da aplicação da teoria sistêmica de Luhmann às políticas públicas, notadamente àquelas que se referem à ambiência urbana e capazes de promover as chamadas funções sociais da cidade. Nesse sentido, interessante destacar duas concepções atinentes às políticas públicas.

A primeira ideia, formulada por Laswell em 1958, trata como elementar os seguintes questionamentos quando se pretende elaborar um conceito de política pública: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz. Em segundo lugar há a noção de Peters (1986), o qual entende a política pública como a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos.¹⁶ A ideia de Peters é especialmente interessante pelo fato de que, em primeiro lugar, fazer menção à soma das atividades dos governos, e em segundo lugar por caracterizar a ação diretamente ou através de delegação.

As políticas públicas, por sua vez, respeitam o chamado *policy cycle*, o qual tem seu início na identificação do problema por atores sociais e políticos. Essa atividade se dá a partir da análise subjetiva e interessada destes atores, o que resulta em uma política pública

¹⁶ SERAFIM, Milena Pavan; DIAS, Rafael de Brito. Conceitos e Ferramentas para análise de política pública. In: BENINI, Édi ET AL (Org.). **Gestão pública e sociedades: fundamentos e políticas de economia solidária**. São Paulo: Outras expressões, 2011. p. 315.

estritamente relacionada com o entendimento, valores, ideias e métodos que essas pessoas elegem para verificação dos problemas sociais que devem ser objeto de atuação estatal. As ferramentas e os métodos atinentes a essa etapa são: busca e análise permanente de informação estratégica e seletiva; participação em redes de gestão, para facilitar o intercâmbio e informações; utilização de órgãos especializados em detectar problemas, dentre outros.¹⁷

Pode-se dizer que nesse primeiro ponto há uma analogia ao acoplamento estrutural da teoria sistêmica de Luhmann, pois há uma seleção de informações do meio (ou entorno) feito pelo interior do sistema, de modo que apenas os problemas caracterizados como “públicos” são selecionados e compõem a agenda que será objeto de atuação do Poder Público.

A inclusão de determinada demanda social na agenda de Estado corresponde ao resultado de um conjunto de processos responsáveis por destacar alguns fatos sociais e torná-los um problema de ordem pública. Ou seja, algumas demandas sociais são eleitas pelo Poder Público e se tornam objeto de debates e de análise pelo maior número de atores políticos, a fim de que seja formulada política pública adequada.¹⁸

Após a identificação dos problemas, a Administração realiza a sua incorporação na agenda de governo e concede a adequada atenção ao assunto que provavelmente se tornará política pública. Conforme Kingdon (1984), a agenda é o espaço de constituição de assuntos que chamam a atenção do governo e dos cidadãos.¹⁹ A questão fundamental se relaciona com as razões pelas quais alguns assuntos e alternativas são selecionados para deliberação governamental em detrimento de outros. A resposta se encontra nos atores sociais, realizadores de pressão para conformação da agenda em sintonia aos seus interesses e valores.

A construção da agenda, com a identificação de problemas, nada mais é que a consideração de uma demanda social como de ordem pública, isto é, apta a receber atenção do Estado e a correspondente formulação de políticas que necessitem, em sua maioria, a

¹⁷ SERAFIM, Milena Pavan; DIAS, Rafael de Brito. Conceitos..., p. 326.

¹⁸ O autor assim comenta essa primeira fase do ciclo de políticas públicas: "O primeiro momento é o da agenda ou da inclusão de determinado pleito ou necessidade social na agenda, na lista de prioridades, do poder público. Na sua acepção mais simples, a noção de "inclusão na agenda" designa o estudo e a explicitação do conjunto de processos que conduzem os fatos sociais a adquirir *status* de "problema público", transformando-os em objeto de debates e controvérsias políticas na mídia. Frequentemente, a inclusão na agenda induz e justifica uma intervenção pública legítima sob a forma de decisão das autoridades públicas." (SARAIVA, Henrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elizabete. (Org.). **Políticas Públicas: coletânea**. Brasília. ENAP, 2006. p. 33).

¹⁹ SERAFIM, Milena Pavan; DIAS, Rafael de Brito. Conceitos..., p. 328.

aplicação de recursos públicos para resolução. Mas como uma demanda social é considerada como problema público, ora entendido como irritações do sistema social ao sistema político?

Ele é assim considerado, pela definição de Ordoñez-Matamoros, como toda situação que afeta negativamente os valores materiais e imateriais de uma coletividade, ameaçando-se afetar o bem estar dos cidadãos em um futuro próximo, sendo situações sobre as quais se espera que o Estado atue.²⁰ Em relação ao seu surgimento, de um lado pode ser que tais problemas surjam abruptamente ou, de outro lado, tenham importância acrescida ao longo do tempo ou, ainda, seja um problema público que não ganhe atenção do Estado e não se torne objeto de atuação estatal.

Sobre a escolha de quais problemas devam ser caracterizados como público, Anders Hanberger comenta o seguinte:

"In order to describe what is going on, and to explain processes and outcomes in real-time processes, evaluators must pay more attention to problem definitions than usual. A key question is to find out what the policy problem is. The framework proposed here starts with the assumption that a problem is a value judgement. Whether a certain condition is viewed as a problem or not depends on our perceptions and is not inherent in the condition or situation itself (...). Defining a policy problem is an act of conceptualizing collective problems or challenges to be dealt with. It involves mobilizing others in a specific way to look at problems and solutions (Jennings, 1987; Spector and Kitsuse, 1987; Fischer, 1987, 1993; Schram, 1993; Hanberger, 1997)".²¹

Ou seja, a definição do problema se dá pela sua conceituação como coletivo ou como desafio a ser tratado.

O terceiro momento é o de formulação da política pública, o qual é integrado por uma fase decisória em que os atores políticos influenciam consideravelmente a escolha das alternativas para a solução dos problemas, e pela fase formal, momento de eleição das medidas administrativas necessárias para o nascimento da política pública. Essa etapa, consoante ensina Enrique Saraiva, é constituída como o momento de planejamento e organização do aparelho administrativo para a execução da política.²²

Superada essa etapa de formulação, passa-se ao quarto momento: implementação. Meny e Thoenig caracterizam esta fase como a geradora de atos e efeitos a partir de um marco normativo de intenções, de textos ou de discursos. É o conjunto de ações que

²⁰ Ordoñez-Matamoros, Gonzalo ed. (2013) **Manual de Análisis y Diseño de Políticas Públicas**, Bogotá: Universidad Externado de Colombia

²¹ HANBERGER, Anders. **What is the Policy Problem?** SAGE Publications, London, 2001, Vol. 7, 45-62. p. 53.

²² SARAIVA, Henrique. Introdução à..., p. 34.

pretendem transformar as intenções em resultados observáveis.²³ Por último, nota-se a etapa da avaliação, que seria um instrumento técnico que permite o desenvolvimento de processos para a revisão e verificação do estado do problema.

Tratando-se especificamente das políticas urbanas, tem-se que a Constituição Federal de 1988 representa o marco da mudança de pensamento em relação às questões urbanísticas, inaugurando-se capítulo específico para a política urbana e estabelecendo-se a necessidade de criação de Lei que regulamentasse a política de desenvolvimento urbano:

A política de desenvolvimento urbano executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

A referida regulamentação ocorreu com a Lei 10.257/2001 e a chamada instauração da nova ordem jurídico-urbanística do Brasil, pois este diploma fixou ineditamente as diretrizes básicas de uso e ocupação racional do solo urbano. O Estatuto da Cidade permitiu que o Poder Público planejasse a indução de processos territoriais para o fim de impactar diretamente na dinâmica de preços do mercado imobiliário, ocupando-se vazios urbanos e tornando a distribuição dos ônus e benefícios da urbanização mais justa.²⁴

A função social da cidade pode ser considerada a principal diretriz orientadora do Estatuto da Cidade, tornando-o diploma apto a estabelecer uma nova ética urbana voltada à valorização do ambiente, cultura, cidadania e direitos humanos, além do pleno exercício do direito à cidade.²⁵ Este direito, ainda, pode ser conceituado como a fruição dos bens disponibilizados pelas cidades em sintonia com o que os princípios da sustentabilidade e da justiça social determinam, sendo esta noção imprescindível ao que este texto adiante descreverá.²⁶ Uma das finalidades estampadas no art. 2º do Estatuto, voltada à política urbana destinada a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade, indica a correspondente necessidade de estabelecer instrumentos garantidores da função redistributiva da política urbana.

²³ SERAFIM, Milena Pavan; DIAS, Rafael de Brito. Conceitos..., p. 332.

²⁴ FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. **Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 15.

²⁵ CARVALHO, Paulo Pires; OLIVEIRA, Aluísio Pires de. **Estatuto da Cidade**: anotações à Lei nº 10.257/2001. Curitiba: Juruá, 2003. p. 64

²⁶ Carta Mundial pelo Direito à Cidade. **V FORUM SOCIAL MUNDIAL**. Porto Alegre, 2005. Disponível em: <http://www.forumreformaurbana.org.br/index.php/documentos-do-fnru/41-cartas-e-manifestos/133-carta-mundial-pelo-direito-a-cidade.html>

Desta descrição é possível depreender a primeira ligação entre a teoria sistêmica em comento e as políticas públicas, qual seja, a de que estas seriam espécies do gênero sociedade, caracterizadas pela atuação coordenada do Poder Público (Executivo), economia, direito e outras disciplinas correlacionadas. Todas estas espécies teriam por característica comum a configuração de subsistemas integrantes de um sistema autopoietico de segundo grau, detentores de autonomia quanto à diferencial geral.

Além disso, em virtude de a Constituição Federal representar um marco, juntamente com o Estatuto da Cidade, para a elaboração de políticas urbanas, tem-se que a ela pode ser atribuída a função de interlocutória entre o Direito e Política, isto é, figuraria como uma interface entre esses dois subsistemas, promovendo a sincronização intersistêmica. Nas palavras de Logan Barcellos, a Constituição promoveria o acoplamento estrutural do Direito-Política, tal qual há o acoplamento do Direito com a Economia através da figura do contrato.²⁷

Nessa interlocução sistêmica entre Direito e Política, observa-se que as políticas urbanas surgem, portanto, como uma irritação do sistema social ao sistema político, sendo que este filtrará as informações do ambiente e as traduzirá em políticas urbanas para o fim de manter o governo no poder. O governo, mediante o sistema político, incorporará os “problemas públicos” e os traduzirão em políticas urbanas para o fim de manter a sua legitimidade, eliminando-se ruídos do sistema.

As funções sociais da cidade são concretizadas na medida em que irritações do sistema social são assimiladas pelo sistema político, correspondendo a problemas urbanísticos que podem influenciar diretamente no apoio ou não dos cidadãos à governança municipal. É basicamente esta a relação que se pretendia realizar no presente texto, o qual ressalta a importância da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade como interlocutores sistêmicos entre o sistema político e o sistema social.

4. CONCLUSÃO

Conclui-se que é possível interpretar o *policy cycle* mediante a teoria sistêmica de Luhmann, principalmente quando se considera a primeira fase do ciclo de implementação das

²⁷ O autor assim comenta: “Através do input/output, há um processamento interno através do qual o sistema internaliza a informação proveniente de outros sistemas. É precisa uma sincronização intersistêmica para que isso possa se dar. E é cabível uma “rejeição” por parte de um subsistema de elementos do outro, quando não consegue se adaptar aos dados recebidos. O acoplamento Direito-Política é regulado por intermédio da Constituição. O Direito acopla-se estruturalmente à Economia através da propriedade e do contrato.”. (BARCELLOS, Logan Caldas. **Uma Breve Introdução ao Pensamento Jurídico de Niklas Luhmann**. In Revista Sociologia Jurídica n. 12, Julho - Dezembro de 2011).

políticas públicas (no caso, urbanas) como a seleção de informações do entorno, pelo sistema político, para que ruídos sejam eliminados e o governo adquira apoio popular. A teoria dos sistemas, portanto, representa importante ferramenta para a análise de diversas questões, como a própria atuação do Poder Público na implementação de políticas urbanas, haja vista a própria natureza interdisciplinar que o autor se propôs a atribuir à sua teoria dos sistemas fechados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARCELLOS, Logan Caldas. **Uma Breve Introdução ao Pensamento Jurídico de Niklas Luhmann**. In Revista Sociologia Jurídica n. 12, Julho - Dezembro de 2011.

CAMARGO, José Aparecido. **Teoria dos sistemas: autopoiese e alopoiese**. Anais do XVIII Congresso Nacional do CONPEDI, 2009.

CARVALHO, Paulo Pires; OLIVEIRA, Aluísio Pires de. **Estatuto da Cidade: anotações à Lei nº 10.257/2001**. Curitiba: Juruá, 2003.

Carta Mundial pelo Direito à Cidade. **V FORUM SOCIAL MUNDIAL**. Porto Alegre, 2005. Disponível em: <http://www.forumreformaurbana.org.br/index.php/documentos-do-fnru/41-cartas-e-manifestos/133-carta-mundial-pelo-direito-a-cidade.html>

DUSSEL, Enrique. **Ética da Libertação: na idade da globalização e da exclusão**. Petrópolis: Editora Vozes, 2012.

FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. **Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

HANBERGER, Anders. **What is the Policy Problem?** SAGE Publications, London, 2001, Vol. 7.

LUHMANN, Niklas. **Introdução à Teoria dos Sistemas**. Tradução Ana Cristina Arantes Nasser. Rio de Janeiro: Vozes, 2011.

_____. **Sociedade y sistema: laambición de lateoría**. ICE de La Universidad Autónoma de Barcelona: Ediciones Paidós, 1990.

ORDOÑEZ-MATAMOROS, Gonzalo ed. (2013) **Manual de Análisis y Diseño de Políticas Públicas**, Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

PAIM, Eline Luque Teixeira. *LUHMANN: o Direito como sistema autopoietico*. Conteudo Juridico, Brasília-DF: 21 nov. 2014. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.50762&seo=1>>. Acesso em: 07 jun. 2016.

RODRIGUES, Leo Peixoto; NEVES, Fabrício Monteiro. *Niklas Luhmann: a sociedade como sistema*. Porto Alegre: Edipucrs, 2012.

SARAIVA, Henrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elizabete. (Org.). **Políticas Públicas: coletânea**. Brasília. ENAP, 2006.

SERAFIM, Milena Pavan; DIAS, Rafael de Brito. Conceitos e Ferramentas para análise de política pública. In: BENINI, Édi ET AL (Org.). **Gestão pública e sociedades: fundamentos e políticas de economia solidária**. São Paulo: Outras expressões, 2011.

SOUZA, Marcos Gonzalez. **Informação segundo Niklas Luhmann: base teórica para uma "ciência do informar-se"**. Artigo disponível em: <http://inseer.ibict.br/ancib/index.php/tpbci/article/viewFile/60/97>. Acesso em 06/06/2016.