



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO
TRÓPICO ÚMIDO

JÚLIO AUGUSTO NASSAR DE ALENCAR

O PLANEJAMENTO COMO SUBSISTEMA SUBFUNCIONAL DA POLÍTICA: uma
observação luhmanniana heterodoxa

Belém
2025

JÚLIO AUGUSTO NASSAR DE ALENCAR

**O PLANEJAMENTO COMO SUBSISTEMA SUBFUNCIONAL DA POLÍTICA: uma
observação luhmanniana heterodoxa**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Planejamento do Desenvolvimento.

Área de Concentração: Desenvolvimento Socioambiental.

Linha de Pesquisa: Estado, Instituições, Planejamento e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Josep Pont Vidal

Belém
2025

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará
Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)**

- A368p Alencar, Júlio Augusto Nassar de.
O planejamento como subsistema subfuncional da política :
uma observação luhmanniana heterodoxa / Júlio Augusto Nassar de
Alencar. — 2025.
115 f. : il.
- Orientador(a): Prof. Dr. Josep Pont Vidal
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Núcleo
de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-Graduação em
Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Belém, 2025.
1. Planejamento governamental. 2. Análise funcional. 3.
Teoria dos sistemas sociais. 4. Niklas Luhmann. 5. Sistema de
Planejamento e de Orçamento Federal. I. Título.

CDD 301.592

JÚLIO AUGUSTO NASSAR DE ALENCAR

**O PLANEJAMENTO COMO SUBSISTEMA SUBFUNCIONAL DA POLÍTICA: uma
observação luhmanniana heterodoxa**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Planejamento do Desenvolvimento.

Área de Concentração: Desenvolvimento Socioambiental.

Linha de Pesquisa: Estado, Instituições, Planejamento e Políticas Públicas.

Aprovado em: 30/10/2025

Banca Examinadora

Prof. Dr. Josep Pont Vidal
Orientador – PPGDSTU/NAEA/UFPA

Prof.^a Dr.^a Mirleide Chaar Bahia
Examinadora Interna – PPGDSTU/NAEA/UFPA

Prof. Dr. Armin Mathis
Examinador Interno – PPGDSTU/NAEA/UFPA

Prof.^a Dr.^a Patrícia Kristiana Blagitz Cichovski
Examinadora Externa – PPGDDA/ICJ/UFPA

Prof. Dr. João Cauby de Almeida Júnior
Examinador Externo – PPGCMA/ICEN/UFPA

Para Júlio Augusto de Alencar (*in memoriam*)

AGRADECIMENTOS

Antes de tudo, agradeço ao Prof. Dr. Josep Pont Vidal por ter aceitado o encargo de me orientar. Com isso, não apenas pude ingressar no Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará (Naea/UFPA), mas também ganhei acesso ao Grupo de Pesquisa em Governança, Organizações, Políticas Públicas e Contabilidade na Amazônia (GOPPCA), sem o qual esta pesquisa não existiria. Mais importante ainda, o agradecimento que devo ao meu orientador é pelo “empréstimo” da abordagem luhmanniana desenvolvida nesta dissertação. Tomara que eu tenha sido um “fiel depositário” de pelo menos uma parte dessas ideias. Pessoalmente, sua compassividade comigo foi inesgotável, até a última hora.

Agradeço genuinamente à Prof.^a Dr.^a Mirleide Chaar Bahia, à Prof.^a Dr.^a Patrícia Kristiana Blagitz Cichovski, ao Prof. Dr. Armin Mathis e ao Prof. Dr. João Cauby de Almeida Júnior, por terem aceitado o encargo de participar de minhas bancas de qualificação e defesa. Foi um privilégio acadêmico ter a atenção minudente das senhoras e dos senhores. Já pude incorporadas algumas de suas contribuições na versão final da dissertação; todas o serão em minha trajetória sociológica futura.

Agradecendo especialmente aos colegas Maurício Dias da Silva e Caio Pompeu Borges, que já se tornaram amigos, também agradeço aos demais membros do GOPPCA.

Ao corpo docente do Naea/UFPA, devo agradecer por me oferecer uma pluralidade de visões de mundo à qual eu já não estava mais acostumado.

Agradeço ao querido amigo Fabiano Chaves da Silva, atual Subsecretário de Planejamento de Longo Prazo da Secretaria Nacional de Planejamento do Ministério do Planejamento e Orçamento, sem cuja intercessão este mestrado não teria sido sequer uma possibilidade para mim.

Não há palavras para agradecer à minha mãe, Elody, ao meu pai, Torquato, às minhas irmãs, Eloísa e Marcela, e à minha esposa, Beth.

Tudo é por vocês, Júlia e Francisco.

In the early forms of systems theory, in the first attempts to formulate a general systems theory in the fifties and sixties, complexity had been the central problem. It was seen as an obstacle for successful planning and thus, in a certain sense, the problem of rationality par excellence.

(Luhmann, Introduction to Systems Theory)

RESUMO

A longeva ou mesmo permanente crise do planejamento governamental na Nova República pode ser considerada uma trivialidade sociológica. Paralelamente, prescreve-se planejamento para que o Estado brasileiro enfrente a complexidade social crescente, mas é incomum descrever a complexidade do próprio planejamento. À luz disso, a partir da abordagem luhmanniana heterodoxa de Josep Vidal, esta pesquisa investiga uma resposta sociológica original, neossistêmica, à pergunta sobre como opera comunicativamente o planejamento governamental. O objetivo geral é descrever o planejamento governamental como subsistema subfuncional da política, i.e., do sistema funcional político-administrativo. Os objetivos específicos são: (i) descrever a autopoiese do planejamento governamental; (ii) descrever o código binário, os programas e o meio de comunicação típicos do subsistema de planejamento governamental; e (iii) descrever a subfunção do subsistema de planejamento governamental em referência à função do sistema político-administrativo. Trata-se de pesquisa qualitativa, exploratória e descritiva, de cunho eminentemente teórico-conceitual, mas inspirada por um milieu empírico específico. A construção do referencial teórico propõe uma releitura do desenvolvimento do conceito de planejamento no corpus luhmanniano, argumentando também que o Luhmann maduro, em tese, e autores neossistêmicos relevantes, na prática, admitem a disponibilidade da forma da diferenciação (sub)funcional para novas diferenciações no interior de sistemas funcionais. O núcleo metodológico da pesquisa integra: (a) análise funcional; (b) heurística positiva; e (c) observação de segunda ordem. A análise funcional formula a pergunta sobre como opera comunicativamente o planejamento governamental nos termos da observação comparativa entre, de um lado, a problemática social a que se refere o planejamento e, de outro, suas soluções manifestas e latentes. Heuristicamente, a transdução de que o planejamento seja observável com a forma de um sistema funcional permite, por analogia, aplicar ao planejamento o mesmo aparato conceitual que Luhmann usou para observar os sistemas funcionais mais importantes. A observação de segunda ordem implica que observar o “mundo do planejamento” requer observar como o planejamento observa o “mundo”. Alinhando-se a uma lógica circular de construção do conhecimento, tal desenho de pesquisa é causa e efeito de uma proto-observação participante retrospectiva conduzida por este pesquisador em face de sua experiência profissional, de março de 2017 a fevereiro de 2023, como servidor de carreira vinculado ao Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal (Lei 10.180/2001). Essa experiência “nativa” vem sendo, desde março de 2023, apreciada e reconstruída em triangulação teórico-conceitual com o pesquisador orientador e com o Grupo de Pesquisa em

Governança, Organizações, Políticas Públicas e Contabilidade na Amazônia. Os resultados corroboram a possibilidade de descrever o planejamento governamental como subsistema subfuncional da política. Tentativamente, trabalha-se com: código binário “plano/improvisado”; programas típicos, conforme o jargão burocrático brasileiro, “planos, políticas e estratégias nacionais, federais, estaduais e municipais, avaliações *ex ante* e *ex post* de políticas públicas, análises de impacto regulatório, avaliações de resultado regulatório, revisões de gastos”, entre outros; meio de comunicação “política pública”; e subfunção “atualização constante de expectativas estratégicas”.

Palavras-chave: planejamento governamental; análise funcional; teoria dos sistemas sociais; Niklas Luhmann; Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal.

ABSTRACT

The long-lasting or even permanent crisis of governmental planning in the New Republic can be considered a sociological triviality. In parallel, planning is prescribed for the Brazilian State to face growing social complexity, but it is uncommon to describe the complexity of planning itself. In light of this, starting from the heterodoxic Luhmannian approach of Josep Vidal, this research investigates an original, neosystemic sociological answer to the question about how governmental planning operates communicatively. The general objective is to describe governmental planning as a subfunctional subsystem of politics, i.e., of the political-administrative functional system. The specific objectives are: (i) to describe the autopoiesis of governmental planning; (ii) to describe the typical binary code, programs and communication medium of the subsystem of governmental planning; and (iii) to describe the subfunction of the subsystem of governmental planning in reference to the function of the political-administrative system. The research is qualitative, exploratory and descriptive, eminently conceptual-theoretical, yet inspired by a specific empirical milieu. The construction of the theoretical framework proposes a rereading of the development of the concept of planning in Niklas Luhmann's work, also arguing that the mature Luhmann, in principle, and relevant neosystemic authors, in practice, admit the availability of the form of (sub)functional differentiation for new differentiations inside functional systems. The research's methodological nucleus integrates: (a) functional analysis; (b) positive heuristics; and (c) second-order observation. Functional analysis formulates the question about how governmental planning operates communicatively in terms of a comparative observation between, on the one hand, the social problematics addressed by planning and, on the other, its manifest and latent solutions. Heuristically, the transduction that planning can be observed with the form of a functional system allows, by analogy, the application of the same conceptual apparatus that Luhmann used to observe the most important functional systems. Second-order observation implies that to observe the "world of planning" one is required to observe how planning observes the "world". Aligning itself with a circular logic of knowledge construction, such a research design is the cause and effect of a proto retrospective participant observation conducted by this researcher in view of his professional experience, from March 2017 to February 2023, as a career public servant in the ranks of the Federal System of Planning and Budgeting (Law 10.180/2001). This "native" experience has been, since March 2023, assessed and reconstructed in conceptual-theoretical triangulation with the research's supervisor and the Research Group on Governance, Organizations, Public Policies and Accounting in Amazônia. The results corroborate the

possibility of describing governmental planning as a subfunctional subsystem of politics. Tentatively, the research works with: binary code “plan/improvisation”; typical programs, conforming to Brazil’s bureaucratic jargon, “national, federal, state and municipal plans, policies and strategies, *ex ante* and *ex post* public policy evaluations, regulatory impact analyses, regulatory result evaluations, spending reviews”, among others; communication medium “public policy”; and subfunction “constant actualization/updating of strategic expectations”.

Keywords: governmental planning; functional analysis; social systems theory; Niklas Luhmann; Federal System of Planning and Budgeting.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Triangulação teórica de perspectivas sobre planejamento governamental na sociologia de matriz luhmanniana.....	98
Figura 2 – Principais conexões entre as dinâmicas do Grupo de Pesquisa em Governança, Organizações, Políticas Públicas e Contabilidade na Amazônia e os itens textuais da dissertação.....	100
Figura 3 – Triangulação teórica com outros investigadores.....	101

LISTA DE SIGLAS

Abed	Associação Brasileira de Economistas pela Democracia
APO	Analista de Planejamento e Orçamento
Bapi	Boletim de Análise Político-Institucional
CF/1988	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CGPLA	Coordenação-Geral de Planejamento Governamental
CGPPA	Coordenação-Geral do Plano Plurianual
CNPQ	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
DGE	Diretoria de Gestão Estratégica
Diest	Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
GOPPCA	Grupo de Pesquisa em Governança, Organizações, Políticas Públicas e Contabilidade na Amazônia
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IFCH	Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
ME	Ministério da Economia
MGI	Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos
MPDG	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
MPO	Ministério do Planejamento e Orçamento
Naea	Núcleo de Altos Estudos Amazônicos
Pec	Proposta de Emenda Constitucional
Pes	Planejamento Estratégico Situacional
PPA	Plano Plurianual
PPA 2024-2027	Plano Plurianual da União para o período de 2024 a 2027
Secap	Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria
Seges	Secretaria de Gestão
Seplan	Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos
SGC	Secretaria de Gestão Corporativa
Sof	Secretaria de Orçamento Federal
SPI	Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos
Spof	Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal
SSC	Secretaria de Serviços Compartilhados
TPO	Técnico de Planejamento e Orçamento
UFPA	Universidade Federal do Pará

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
1.1	Breve nota biográfica sobre o pesquisador e o contexto institucional da pesquisa	15
1.2	Tema e justificativa	17
1.3	Problema	21
1.4	Pergunta central	22
1.5	Construção e observação do objeto	23
1.5.1	Plausibilidade teórico-metodológica.....	23
1.5.2	Inspiração “empírica”	26
1.6	Objetivos	30
1.6.1	Objetivo geral.....	30
1.6.2	Objetivos específicos.....	30
1.7	Estrutura textual da dissertação	31
2	REFERENCIAL TEÓRICO (COM RESULTADOS)	32
2.1	Planejamento na obra de Niklas Luhmann: um conceito em evolução	32
2.1.1	<i>Politische Planung</i> : “saídas” da política e “entradas” para a administração	33
2.1.2	Planejamento organizacional: decisões sobre premissas decisórias.....	44
2.1.3	Planejamento e racionalidade: a reentrada do ambiente no sistema.....	53
2.2	A abordagem luhmanniana heterodoxa de Josep Vidal: teoria e aplicação	62
2.2.1	A transdução do planejamento como subsistema subfuncional da política.	62
2.2.2	Os três momentos constitutivos da autopoiese do planejamento governamental.....	65
2.2.2.1	<i>Autorreferência elementar ou de base</i>	66
2.2.2.2	<i>Autorreferência processual ou reflexividade</i>	67
2.2.2.3	<i>Reflexão</i>	68
2.2.3	Codificação binária, programação e meio de comunicação típicos do subsistema de planejamento.....	71
2.2.3.1	<i>Codificação binária e fechamento operativo & programação e abertura cognitiva</i>	71
2.2.3.1.1	O código plano/improviso.....	73
2.2.3.1.2	Alguns programas de planejamento governamental.....	74
2.2.3.2	<i>Meio e forma</i>	75
2.2.3.2.1	Política pública como meio de comunicação.....	76

2.2.4	Subfunção de planejamento governamental.....	77
2.2.4.1	<i>Função e subfunção</i>	77
2.2.4.1.1	A subfunção de planejamento governamental em referência à função (e às prestações) do sistema político-administrativo.....	78
3	METODOLOGIA	93
3.1	Teoria dos sistemas sociais como instrumento de observação	93
3.2	Triangulação teórica com outros investigadores	96
3.2.1	Triangulação teórica.....	97
3.2.2	Triangulação com outros investigadores.....	99
3.3	Caracterização geral da pesquisa	102
4	CONSIDERAÇÕES FINAIS	103
	REFERÊNCIAS	105

1 INTRODUÇÃO

1.1 Breve nota biográfica sobre o pesquisador e o contexto institucional da pesquisa

Cursei¹ Bacharelado e Licenciatura em Ciências Sociais, com habilitação em Ciência Política, no Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH) da UFPA. Após concluir a graduação em 2016, ingressei, mediante concurso público, no quadro de servidores do então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG). Especificamente, desde julho de 2017, ocupo o cargo efetivo de Analista de Planejamento e Orçamento (APO), integrando a carreira típica do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal (Spof), regido pela Lei nº 10.180, de 2001.

As finalidades, competências e organização do Spof estão transcritas a seguir, conforme a lei de regência²:

Art. 2º O Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal tem por finalidade:

I - formular o planejamento estratégico nacional;

II - formular planos nacionais, setoriais e regionais de desenvolvimento econômico e social;

III - formular o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais;

IV - gerenciar o processo de planejamento e orçamento federal;

V - promover a articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, visando a compatibilização de normas e tarefas afins aos diversos Sistemas, nos planos federal, estadual, distrital e municipal.

Art. 3º O Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal compreende as atividades de elaboração, acompanhamento e avaliação de planos, programas e orçamentos, e de realização de estudos e pesquisas sócio-econômicas.

Art. 4º Integram o Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal:

I - o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, como órgão central;

II - órgãos setoriais;

III - órgãos específicos.

§ 1º Os órgãos setoriais são as unidades de planejamento e orçamento dos Ministérios, da Advocacia-Geral da União, da Vice-Presidência e da Casa Civil da Presidência da República.

§ 2º Os órgãos específicos são aqueles vinculados ou subordinados ao órgão central do Sistema, cuja missão está voltada para as atividades de planejamento e orçamento.

¹ Escrevo autobiograficamente, em 1ª pessoa, seguindo Creswell (2003, p. 75): “*qualitative introductions may begin with a personal statement of experiences from the author, such as those found in phenomenological studies [...] They also may be written from a personal, first-person subjective point of view in which the researcher positions herself or himself in the narrative*”.

² A Lei nº 10.180/2001 deve ser interpretada como parte da regulamentação federal de diversos dispositivos da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/1988), entre os quais cabe destacar o art. 165, tratando do macroprocesso orçamentário governamental, e o § 1º do art. 174, tratando do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado.

§ 3º Os órgãos setoriais e específicos ficam sujeitos à orientação normativa e à supervisão técnica do órgão central do Sistema, sem prejuízo da subordinação ao órgão em cuja estrutura administrativa estiverem integrados.

§ 4º As unidades de planejamento e orçamento das entidades vinculadas ou subordinadas aos Ministérios e órgãos setoriais ficam sujeitas à orientação normativa e à supervisão técnica do órgão central e também, no que couber, do respectivo órgão setorial (Brasil, 2001, não paginado).

Minha experiência no Spof envolve passagens pela assessoria do Gabinete da Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos (Seplan) do MPDG – jul/17-set/18 –; pela equipe técnica da Coordenação-Geral do Plano Plurianual (CGPPA) do Departamento de Planejamento e Avaliação também da Seplan/MPDG – out-dez/18 –; pela equipe técnica da CGPPA da Subsecretaria de Planejamento Governamental da Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria do extinto Ministério da Economia (ME) – jan-mar/19 –; pela equipe técnica da Coordenação-Geral de Planejamento Governamental da Diretoria de Gestão Estratégica (CGPLA/DGE) da Secretaria de Gestão Corporativa (SGC) do ME – abr-ago/19 e set/20-dez/22 –; pela assessoria do Gabinete da Secretaria de Gestão (Seges) do ME – ago/19-set/20; e pela equipe técnica da CGPLA/DGE da Secretaria de Serviços Compartilhados (SSC) do atual Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) – jan-mar/23 e a partir de mar/25.

Em todas essas unidades de exercício, atuei invariavelmente com ênfase nas atividades de planejamento previstas para o Spof, conforme o art. 7º da Lei nº 10.180, de 2001:

Art. 7º Compete às unidades responsáveis pelas atividades de planejamento:

I - elaborar e supervisionar a execução de planos e programas nacionais e setoriais de desenvolvimento econômico e social;

II - coordenar a elaboração dos projetos de lei do plano plurianual e o item, metas e prioridades da Administração Pública Federal, integrantes do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, bem como de suas alterações, compatibilizando as propostas de todos os Poderes, órgãos e entidades integrantes da Administração Pública Federal com os objetivos governamentais e os recursos disponíveis;

III - acompanhar física e financeiramente os planos e programas referidos nos incisos I e II deste artigo, bem como avaliá-los, quanto à eficácia e efetividade, com vistas a subsidiar o processo de alocação de recursos públicos, a política de gastos e a coordenação das ações do governo;

IV - assegurar que as unidades administrativas responsáveis pela execução dos programas, projetos e atividades da Administração Pública Federal mantenham rotinas de acompanhamento e avaliação da sua programação;

V - manter sistema de informações relacionados a indicadores econômicos e sociais, assim como mecanismos para desenvolver previsões e informação estratégica sobre tendências e mudanças no âmbito nacional e internacional;

VI - identificar, analisar e avaliar os investimentos estratégicos do Governo, suas fontes de financiamento e sua articulação com os investimentos privados, bem como prestar o apoio gerencial e institucional à sua implementação;

VII - realizar estudos e pesquisas sócio-econômicas e análises de políticas públicas;

VIII - estabelecer políticas e diretrizes gerais para a atuação das empresas estatais (Brasil, 2001, não paginado).

De março de 2023 a fevereiro de 2025, estive oficialmente afastado para cursar o Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento do Naea da UFPA. A licença foi concedida pelo MGI, com anuência do atual Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), sob a condição expressa de que eu conduzisse pesquisa acadêmica pertinente às atividades de planejamento previstas para o Spof e, por consequência, para o cargo de APO. Tal pesquisa, de natureza sociológica, vem sendo conduzida no âmbito do Grupo de Pesquisa em Governança, Organizações, Políticas Públicas e Contabilidade na Amazônia (GOPPCA/Naea/UFPA), coordenado pelo Prof. Dr. Josep Pont Vidal – também orientador desta pesquisa.

1.2 Tema e justificativa

No primeiro ano do Governo Bolsonaro, dois atos da chefia do Poder Executivo da União repercutiram de maneira intensa na comunidade de técnicos e especialistas envolvidos com as atividades de planejamento governamental organizadas e disciplinadas no Spof, regido pela Lei nº 10.180, de 2001³. De partida, logo na criação do ME em janeiro de 2019⁴, a unidade administrativa historicamente responsável pelo desempenho da maior parte das atribuições centrais de planejamento perdera o status de secretaria, com rebaixamento hierárquico ao nível de subsecretaria⁵. Em segundo lugar, a Proposta de Emenda Constitucional (Pec) nº 188, enviada ao Congresso Nacional no mês de novembro de 2019, pretendia⁶, entre outras

³ Sobre as finalidades, organização e competências gerais do Spof, bem como sobre as atividades específicas de planejamento previstas para o sistema, conforme a lei de regência, ver as citações no item 1.1 deste trabalho.

⁴ Ver o Decreto nº 9.679, de 2 de janeiro de 2019, revogado pelo Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019, ambos dispondo sobre a estrutura regimental do ME. Originalmente, o ME incorporou as competências dos então extintos Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços e Ministério do Trabalho. O ME deixa de existir em janeiro de 2023, na esteira de ampla reestruturação ministerial promovida pelo atual Governo Lula.

⁵ De 1996 até 2018, o Ministério do Planejamento possuía uma secretaria integralmente dedicada às atribuições centrais de planejamento. Na maior parte desse período, o órgão se chamava Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI). A SPI e a Secretaria de Orçamento Federal (Sof) lideravam em conjunto o Spof. Aliás, as duas secretarias também compartilhavam a gestão dos quadros da carreira própria de servidores do Spof, integrada por Analistas e Técnicos de Planejamento e Orçamento (Apos e Tpos). A partir de janeiro de 2019, as atribuições centrais de planejamento estiveram circunscritas, na prática, à Subsecretaria de Planejamento Governamental da recém-criada Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria (Secap). Com a extinção da Secap em abril de 2022, essas atribuições foram transferidas à SOF, que já havia recepcionado a competência de gerir com exclusividade os quadros funcionais de Apos e TPOs desde a montagem inicial do ME. No atual Governo Lula, o Decreto nº 11.353, de 1º janeiro de 2023, restabelece o Ministério do Planejamento e, em seu organograma, uma Secretaria Nacional de Planejamento, embora optando por manter as atividades de gestão da carreira própria do Spof concentradas na Secretaria de Orçamento Federal.

⁶ A Pec nº 188, de 2019, conhecida como “Pec do Pacto Federativo”, não chegou a ser relatada no Congresso.

disposições, extinguir a figura legal do Plano Plurianual (PPA)⁷, em contrapartida à instituição de orçamentos plurianuais.

A reação majoritária da comunidade de técnicos e especialistas dedicados à temática de planejamento federal está documentada de modo representativo na 27ª edição do Boletim de Análise Político-Institucional (Bapi) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)⁸, de março de 2021, intitulada *Planejamento governamental: planos plurianuais em crise*. A linha editorial do 27º Bapi, embora reconhecesse que “o planejamento governamental é permanentemente questionado quanto a sua operacionalidade e seus resultados” (Ipea, 2021a, p. 5), assumia, nos diversos artigos que compõem o boletim, uma defesa resoluta da necessidade de fortalecer estruturas e priorizar atividades de planejamento, sobretudo em referência aos ciclos quadrienais do PPA. O artigo *A encruzilhada do Plano Plurianual: entre a extinção e o fortalecimento*, de Luiz Fernando Arantes Paulo (2021), escolhido para a abertura do 27º Bapi, articulava a argumentação específica de defesa do PPA nos seguintes termos, extrapolados para a argumentação geral de defesa do planejamento governamental:

A reação de técnicos, especialistas e juristas a uma possível extinção do PPA foi imediata. Apenas vinte dias após a publicação da PEC no Diário do Senado Federal, começaram a surgir artigos de opinião críticos à proposta em mídias de grande alcance, e mesmo dentro do principal *think tank* governamental da América Latina – o Ipea.

Como explicar esse descompasso entre a perspectiva política e a perspectiva técnica? Há alguma virtude na extinção do PPA? Há alternativas viáveis para o seu fortalecimento? São esses os questionamentos que este artigo pretende enfrentar. [...] É possível concluir que a proposta de extinção do PPA parece ser movida mais pelo interesse político em reduzir o controle sobre o planejamento e o orçamento governamentais que pelas reconhecidas fragilidades do instrumento e de sua gestão,

⁷ Constituição Federal de 1988 (CF/1988): “Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; [...] § 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. [...] § 4º Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional. [...] Art. 167. São vedados: [...] § 1º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.” O PPA, assim como as leis das diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais, é de reprodução obrigatória no processo legislativo de estados, Distrito Federal e municípios, em virtude do princípio jurídico de simetria constitucional entre os entes federativos previstos pela CF/1988. Na União, “o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa”, conforme o §2º do art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

⁸ O Ipea, entidade vinculada ao Ministério do Planejamento – durante o Governo Bolsonaro, ao ME –, é considerado órgão específico do Spof, nos termos do § 2º do art. 4º da Lei 10.180, de 2001. Sobre a trajetória institucional do Ipea, enfatizando o papel da entidade no planejamento governamental, Nunes e Cardoso Júnior (2020).

e que o seu fortalecimento, assim como de todo o sistema de planejamento e orçamento insculpido na CF/1988, depende do constrangimento dos detentores do poder político pelos atores com legitimidade democrática (Paulo, 2021, p. 11-12).

Dois anos depois – já no atual Governo Lula –, outro Bapi, o 34º, de março de 2023, intitulado *Planejamento e orçamento nas escalas subnacionais*⁹, ainda apresentava, entre seus propósitos editoriais expressos, reagir à Pec de extinção do PPA:

Ainda que o PPA seja um instrumento meramente formal para muitos entes [subnacionais], alguns casos, mesmo selecionados de forma aleatória, podem revelar aspectos úteis para a experiência federal e refutar a tese da disfuncionalidade do plano para a administração pública, evitando com isso que seja excluído do marco constitucional (Ipea, 2023, p. 6).

Aliás, recorrendo sempre a publicações consideradas representativas para a comunidade de técnicos e especialistas em planejamento governamental, verificam-se múltiplos relatos sobre a longa ou mesmo permanente crise do PPA e do Spof (Amorim, 2021; Bonini, 2023; Cardoso Júnior, 2020a; Cardoso Júnior; Couto, 2023; Cardoso Júnior; Cunha, 2015; Gomide; Couto, 2023; Fundação João Pinheiro, 2022; Ipea, 2021a; 2021b; Moretti, 2012; Nunes; Cardoso Júnior, 2020; Paulo, 2016; Toni, 2021).

Pesquisadores da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea, dessa feita no 29º Bapi, de junho de 2021, convergiam não apenas sobre as vicissitudes do PPA no Governo Bolsonaro, mas também sobre uma década pregressa de “intensa fragilização institucional, alcançando os órgãos governamentais responsáveis pela coordenação do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal” (Ipea, 2021b, p. 79).

Em 2015, na coleção *Pensamento estratégico, planejamento governamental e desenvolvimento no Brasil contemporâneo* (Cardoso Júnior; Cunha, 2015), também coordenada pela Diest/Ipea, Ronaldo Coutinho Garcia e José Celso Cardoso Júnior (2015) escreviam:

Os instrumentos de planejamento criados pela Constituição Federal de 1988 (CF/88) têm sofrido diversas interpretações e experimentado variadas tentativas de aplicação

⁹ Sem prejuízo do foco temático declarado no título do 34º Bapi, os editores optaram por também incluir na publicação a nota final *Ousadia e transformação: proposta para remontar o Sistema de Planejamento Federal* (Cardoso Júnior; Couto; Garcia, 2023). Conforme relato na própria apresentação do Bapi (Ipea, 2023, p. 9) – e considerando que dois dos autores da nota, servidores de carreira, eram integrantes da equipe de transição presidencial de novembro a dezembro de 2022, ocupando hoje postos comissionados relevantes na Esplanada –, depreende-se que o texto de encerramento do boletim efetivamente pautara discussões internas na montagem do atual Governo. A propósito, uma versão mais incisiva da nota final do 34º Bapi segue disponível na internet (Cardoso Júnior, 2022). Não obstante se e quanto a proposta está implementada, a leitura desse texto permite um olhar privilegiado sobre as tensões mais recentes na burocracia federal de planejamento.

prática sem, no entanto, se afirmarem de maneira mais duradoura e sem conquistarem adesões políticas e intelectuais que os legitimem e os transformem em efetivos mecanismos de condução dos processos de governo. Ao longo desse quarto de século, assistiu-se ao desprestigiar progressivo da função planejadora e um claro enfraquecimento da capacidade de governar.

Não são poucos os que afirmam que o planejamento governamental morreu junto com o fim da ditadura militar (Garcia; Cardoso Júnior, 2015, p. 81).

Novamente José Celso Cardoso Júnior, em 2020, reiterava a amplitude da descrença acerca do planejamento governamental “entre os céticos, dentre os quais se destacam os próprios governantes, os dirigentes públicos e privados, os servidores públicos, acadêmicos e imensos setores da sociedade civil” (Cardoso Júnior, 2020b, p. 8).

Jackson de Toni, um dos autores da coletânea *Planejamento governamental para céticos: evidências históricas e teóricas no Brasil* (Cardoso Júnior, 2020a), admitia, em evento virtual de divulgação da obra:

A peça do PPA hoje é uma grande desconhecida do mundo político vivo, da nação, dos grandes debates nacionais, mesmo no Congresso Nacional, mesmo na burocracia federal. Qualquer pesquisa de opinião hoje no Congresso Nacional, nos ministérios e na própria população – eu tenho certeza absoluta –, vai indicar que o PPA é um ilustre desconhecido. Ninguém sabe o que é o PPA. [...] O PPA foi capturado, digamos assim, pelos rituais mais burocráticos e estáticos do orçamento. Como é que a gente rompe isso? Nós teríamos que passar por um grande processo de revisão da cultura, da metodologia, da estrutura administrativa. Mas para isso precisa ter uma coisa essencial que é retomar o debate sobre o planejamento governamental, que é um debate que sumiu, desapareceu das agendas governamentais. [...] Foi abandonado tanto pela esquerda como pela direita, eu diria. Esse debate foi abandonado (Associação Brasileira de Economistas pela Democracia, 2020, 38min:43s a 42min:43s).

Ofensiva ilegítima da política, incompreensão técnica pela burocracia e desconhecimento geral no conjunto da sociedade; esses 3 diagnósticos, com ênfases variáveis segundo cada observador, são – eram? – recorrentes na comunidade de técnicos e especialistas envolvidos com as atividades de planejamento governamental.

O atual Governo Lula restabeleceu de imediato o MPO e, em seu organograma, uma Secretaria Nacional de Planejamento¹⁰. Ao longo do ano de 2023, o Plano Plurianual da União para o período de 2024 a 2027 (PPA 2024-2027)¹¹ foi elaborado com mobilização institucional de alto nível político e inovações em participação social, de escala inédita, inclusive via

¹⁰ Ver o Decreto nº 10.353, de 1º de janeiro de 2023, dispondo sobre a estrutura regimental do MPO.

¹¹ Ver a Lei nº 14.802, de 10 de janeiro de 2024, que “Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2024 a 2027”.

internet¹². Todavia, considerando os múltiplos relatos de frustração de expectativas desde a Constituição de 1988, não parece irrazoável, para fins de observação sociológica, partir da suposição de que limites e possibilidades estruturais do planejamento governamental, não apenas federal, permaneçam inadequadamente endereçados tanto na reflexão quanto na prática.

O PPA 2024-2027 se apresenta como “um marco simbólico da reconstrução da capacidade de planejamento do Estado brasileiro” (Brasil, 2023c, p. 7). Ora, assumindo que tal (re)construção prossiga – inclusive em articulação com os entes subnacionais¹³, conforme as finalidades expressas do Spof¹⁴ –, trata-se, por todo o acima exposto, de um momento histórico oportuno para tentar novos pontos de vista teóricos e empíricos sobre a função de planejamento governamental.

1.3 Problema

A longeva ou mesmo permanente crise do planejamento governamental na Nova República pode ser considerada uma trivialidade sociológica. Por um lado, os percalços do PPA e do Spof estão entre as melhores *proxies* disso; por outro lado, tais percalços são tanto causa quanto efeito da crise. Paralelamente, prescreve-se planejamento para que o Estado brasileiro enfrente a complexidade social crescente¹⁵, mas é incomum descrever a complexidade do próprio planejamento em sociedades e Estados contingentes (Vidal, 2019a; 2021; 2022a; 2022b; 2023; 2024; 2025a; 2025b).

Sobre esse pano de fundo, a problemática científica¹⁶ mais geral desta pesquisa é a suscitada pelo sociólogo Josep Pont Vidal (2023, p. 12): “a teoria dos sistemas autorreferenciais de Niklas Luhmann ainda não foi suficientemente explorada para a teoria do planejamento e

¹² Cf. As páginas eletrônicas oficiais dedicadas ao PPA 2024-2027 pelo MPO (Brasil, 2025a) e pela Secretaria-Geral da Presidência da República (Brasil, 2025b; 2025c). Entre os materiais disponíveis nesses sítios, destacam-se o livro digital *A reconstrução do planejamento nacional: inovações e desafios do PPA* (Brasil, 2024a), o *Relatório de participação social no PPA 2024-2027* (Brasil, 2023b) e o registro audiovisual integral dos eventos do Fórum Interconselhos e das plenárias realizadas nos 26 estados e no Distrito Federal.

¹³ No PPA 2024-2027, aliás, o Programa 2224 “Planejamento e Orçamento para o Desenvolvimento Sustentável e Inclusivo” possui, entre outros, o Objetivo Específico 0102 “Contribuir para a melhoria da capacidade de planejamento em toda federação, visando a redução das desigualdades regionais” (Brasil, 2024b).

¹⁴ Sobre as finalidades do Spof, cf. a legislação citada na p. 15 deste trabalho.

¹⁵ Cf., por exemplo, Demarco, Papi e Lima (2021, p. 69): “A crescente complexificação das sociedades contemporâneas e a multiplicidade de problemas sociais por elas engendrados demonstram como a função de planejamento governamental é fundamental para enfrentar tais problemas nos dias atuais.”

¹⁶ A declaração da problemática segue o modelo de desenho de pesquisas em ciências sociais baseado na identificação de deficiências na literatura científica, conforme Creswell (2003) e Terrell (2016).

pode oferecer novos conceitos nessa área”. De modo específico, o problema – ou a oportunidade¹⁷ – de pesquisa é que não há, até o presente, notícia de aplicações da abordagem heterodoxa sugerida por Vidal (2023; 2024; 2025b) para investigações de matriz luhmanniana sobre planejamento governamental.

A principal sugestão teórica de Vidal (2023, p. 153 e ss.), para os fins desta pesquisa, é que o planejamento governamental seja observável como subsistema subfuncional do sistema político-administrativo. Isso permite aplicar ao planejamento o mesmo aparato conceitual que Luhmann usou para analisar os sistemas funcionais mais relevantes, como direito, economia, ciência, educação, arte, religião, meios de comunicação de massa, família e, não menos importante, a própria política. Trata-se de sugestão inédita na literatura neossistêmica¹⁸, cuja aplicação, por conseguinte, conforma os objetivos geral e específicos (item 1.6) da presente pesquisa.

1.4 Pergunta central

À luz do problema específico de pesquisa (item 1.3), investiga-se uma resposta sociológica original, neossistêmica, à pergunta central¹⁹ sobre como opera comunicativamente o planejamento governamental.

¹⁷ Cf. Terrell (2016, p. 3): “*All research starts out by identifying a meaningful problem or opportunity about which we want to gain better knowledge or find a solution. Among others, opportunities for research can come from issues at the workplace or institution, personal experience, literature from their field of study, or a desire to replicate the work of other researchers in an attempt to better understand or explain a phenomenon. By conducting valid research and completing their dissertation, students are contributing to the knowledge base from which future researchers may work.*”

¹⁸ Marcelo Neves (2004), ao comentar sobre a recepção e a apropriação da teoria de Niklas Luhmann (1927-1998), identificava três grupos de “discípulos”: dogmáticos, ortodoxos e heterodoxos. À luz dessa classificação, e exclusivamente para os fins desta pesquisa, define-se literatura neossistêmica como a produção sociológica de autores os quais, em relação a Luhmann, poderiam ser considerados “discípulos heterodoxos, que partem do modelo luhmanniano, mas se sentem à vontade para questioná-lo e fazer novas incursões teóricas independentes” (Neves, 2004, p. 132). Na temática afeta a planejamento, sociólogos neossistêmicos dignos de nota seriam, p. ex., Helmut Willke, Uwe Schimank, Kristof Van Assche, Aldo Mascareño, Juan Miguel Chávez Albarrán, Armin Mathis e Josep Pont Vidal. Caracterizar tais autores assim – mais uma vez, exclusivamente para os fins desta pesquisa – não implica que eles próprios se posicionem como “discípulos” de Luhmann, luhmannianos heterodoxos ou neossistêmicos.

¹⁹ Cf. Creswell (2003, p. 105): “*The central question is a statement of the question being examined in the study in its most general form. The inquirer poses this question, consistent with the emerging methodology of qualitative research, as a general issue so as not to limit the inquiry. One might ask: ‘What is the broadest question that can be asked in this study?’*”.

1.5 Construção e observação do objeto

1.5.1 Plausibilidade teórico-metodológica

Esta investigação parte da seleção mais ou menos arbitrária de uma lente teórica²⁰, conforme o problema específico de pesquisa (item 1.3). Sem isso, a pergunta central (item 1.4) seria infactível. Uma vez selecionada a lente teórica sugerida por Vidal (2023, p. 153 e ss.), entretanto, várias consequências metodológicas se impõem.

Primeiramente, não há, a rigor, um objeto de pesquisa a delimitar. Pelo contrário, a pesquisa visa a construí-lo. O ponto de partida é uma epistemologia construtivista, segundo a qual o conhecimento sociológico tanto descobre – *entdeckt* – quanto inventa – *erfindet* – a realidade social (Baraldi; Corsi; Esposito, 2021, p. 57-60). Lentes teóricas, como instrumentos de observação (Willke, 2014, p. 77-78), devem ser valoradas não por correspondência exata aos fatos e pretensão unívoca de verdade, mas sim por compatibilidade com a empiria e capacidade de (re)significá-la de maneira original frente a outras lentes teóricas.

Nesse sentido, é como esforço científico de observação construtivista, instrumentalizado pela lente teórica selecionada, que se declara o objetivo geral da presente pesquisa:

- Descrever²¹ o planejamento governamental como subsistema subfuncional do sistema político-administrativo (item 1.6.1).

²⁰ Cf. Creswell (2003, p. 119): “*in a qualitative study, the inquirer may generate a theory during a study and place it at the end of a project [...] In other qualitative studies, it comes at the beginning and provides a lens that shapes what is looked at and the questions asked*”. Cf também Creswell (2003, p. 142): “*The use of a theory in effect delimits the scope of the study if researchers used it at the beginning*”.

²¹ A escolha inusual do verbo “descrever”, a qual será repetida para os objetivos específicos, merece o adiantamento de explicações. Tanto na epistemologia quanto na metodologia luhmannianas, talvez “observar” e “descrever” sejam os principais verbos. Em apertada síntese, a descrição é a estabilização semântica da observação, geralmente envolvendo artefatos textuais (Luhmann, 2016, p. 517). Conforme Luhmann (2016, p. 518), um sistema capaz de se (re)produzir num ambiente “precisa poder observar e descrever a si mesmo”, visando “a uma semântica que pode representar a relação entre sistema e ambiente no sistema”. Ou seja, a auto-observação de um sistema precisa se estabilizar semanticamente como uma autodescrição que a distinga de outras observações. Isso é condição de possibilidade de qualquer (sub)sistema funcional ou organizacional na teoria luhmanniana, e a tarefa sociológica por excelência é descrever essas autodescrições. Nesse sentido preciso, em última instância, “*sociology becomes both a description of society and a self-description within society*” (Baraldi; Corsi; Esposito, 2021, p. 210). Espera-se que o hermetismo dessas explicações seja atenuado ao longo do presente trabalho.

Em segundo lugar, visando à construção do objeto, a premissa sociológica mais ampla é: existem sistemas sociais (Luhmann, 2016; 2013a)²². Isso implica conceber a sociedade como uma ordem emergente da realidade – distinta de consciências individuais ou “sistemas psíquicos” –, cujo elemento básico é a comunicação. A sociedade é o sistema social mais abrangente, i.e., o “*horizonte de todas las comunicaciones posibles*” (Nassehi, 2011, p. 7). Subsistemas sociais emergem quando, sob condições especiais, certas comunicações se relacionam seletivamente entre si, especificando-se.

Dito de maneira simples, cada (sub)sistema social é um padrão específico de comunicação que ganha “*its own life as a social form*” (Willke, 2007, p. 27). A remissão é ao conceito de autopoiese sistêmica, referindo-se à (re)produção incessante dos elementos – comunicações – do (sub)sistema pela rede de relações elementares – operações comunicativas – do próprio (sub)sistema. No caso da presente pesquisa: planejamento governamental (re)produzindo planejamento governamental a partir de planejamento governamental... Mesmo sem maiores aprofundamentos, fica evidente a promessa sociológica da lente teórica.

Assim, considerando que autopoiese “*provides a clear criterium for system status*” (Gilgen, 2013, p. xv), i.e., para reconhecer padrões específicos de comunicação com vida própria como formas sociais, o 1º objetivo específico desta pesquisa é:

- Descrever a autopoiese do planejamento governamental (item 1.6.2).

Em terceiro lugar, não se trata apenas de construir o objeto como um subsistema social, mas de fazê-lo com a forma da diferenciação (sub)funcional. A política, e.g., é o sistema funcional político-administrativo da sociedade (Baraldi; Corsi; Esposito, 2021, p. 171-174). Comunicações políticas estão padronizadas – ou seja, diferenciadas – conforme: a função de “garantir a capacidade de tomada de decisões coletivamente vinculantes”; o código binário “governo/oposição”; a programação de “ideologias, plataformas partidárias, procedimentos eleitorais, parlamentares, burocráticos etc.”; o meio de comunicação “poder”; entre outros atributos comunicacionais formativos.

²² As duas publicações citadas disputam a posição de *magnum opus* de Niklas Luhmann, respectivamente: *Sistemas Sociais: esboço de uma teoria geral* (Luhmann, 2016) – no original alemão, de 1984, *Soziale Systeme. Grundriss einer allgemeinen Theorie* – e *Theory of Society* (Luhmann, 2013a) – no original alemão, de 1997, *Die Gesellschaft der Gesellschaft*. Para um contato introdutório com a sociologia luhmanniana, este projeto de pesquisa se beneficiou do didatismo de Mathis (2004), Neves, R. (2005), Neves, M. (2006), Moeller (2006), Borch (2011), Gonçalves e Villas Bôas Filho (2013) e Baraldo, Corsi e Esposito (2021). Do próprio Luhmann, a principal referência propedêutica foi *Introduction to Systems Theory* (Luhmann, 2013b) – trata-se da tradução integral, em inglês, das aulas do curso “*Einführung in die Systemtheorie*”, gravado entre 1991 e 1992.

Sistemas funcionais (re)produzem a sociedade a partir de suas perspectivas particulares (Baraldi; Corsi; Esposito, 2021, p. 223-224). A política, p. ex., opera no mundo social observando-o como sociedade política. Por um lado, função é a orientação operacional às soluções manifestas e latentes, atuais e potenciais, de um problema específico da sociedade (Luhmann, 2007, p. 102)²³; por outro lado, função, via esse esquema de problema/soluções, é a referência observacional de cada sistema funcional – na condição de “descendente” subsistêmico – à sociedade – na condição de “ascendente” sistêmico (Luhmann, 2013a, v. 2, p. 96)²⁴.

Por analogia transdutiva²⁵, então, a sugestão de Vidal se desdobra, respectivamente, no 2º e no 3º objetivos específicos da presente pesquisa:

- Descrever o código binário, a programação e o meio de comunicação típicos do subsistema de planejamento governamental (item 1.6.2); e
- Descrever a subfunção do subsistema de planejamento governamental em referência à função do sistema político-administrativo (item 1.6.2).

A propósito, os resultados preliminares corroboram a possibilidade de observar e descrever o planejamento como subsistema subfuncional da política. Tentativamente, trabalha-se com: a subfunção de “atualizar constantemente expectativas estratégicas”; o código binário “plano/improvisado”; a programação, consoante o jargão burocrático brasileiro, de “planos, políticas e estratégias nacionais, federais, estaduais e municipais, avaliações *ex ante* e *ex post*

²³ Cf., especificamente, Luhmann (2007, p. 102): “*se puede definir una función como unidad de la diferencia de problema y múltiples soluciones equivalentes y funcionales del problema, no importando si son conocidas una o más soluciones del problema o no. [...] La ganancia buscada con la funcionalización no radica en la solución del problema mismo (pues a menudo se trata, de hecho casi siempre lo hace, de problemas resueltos hace mucho tiempo), sino en la indicación de una multiplicidad de soluciones de problemas equivalentemente funcionales, por tanto en el establecimiento de alternativas*”.

²⁴ Cf., especificamente, Luhmann (2013a, v. 2, p. 96, grifo do autor): “*It must also be asked what possibilities there are for observing systems when subsystems form. For purely logical reasons, there are three possibilities: (1) observation of the overall system to which the subsystem belongs, (2) observation of other subsystems in the intrasocietal environment (or of other systems in the external environment), and (3) observation of the subsystem by itself (self-observation). To enable these various system references to be distinguished, I shall call observation of the overall system **function**, observation of other systems **performance**, and self-observation of a system **reflection***”.

²⁵ Cf. Vidal (2023, p. 115): “Ao contrário do raciocínio dedutivo, a transdução é um tipo de raciocínio pelo qual analogias imediatas são criadas, permitindo o estabelecimento de relações do particular ao particular”. Cf. também Thomas, Davyt, Gomes e Dagnino (1997, p. 107): “*El concepto de ‘transducción’ remite a la serie de operaciones de sentido que se realizan cuando un elemento (idea, concepto, mecanismo o herramienta heurística) es trasladado de un contexto sistémico a otro. A diferencia de la idea de traducción, donde un significante es alterado a fin de mantener un significado, en la transducción la inserción de un mismo significante en un nuevo sistema genera la aparición de nuevos sentidos*”.

de políticas públicas, análises de impacto regulatório, avaliações de resultado regulatório, revisões de gastos etc.”; e o meio de comunicação “política pública”.

Em quarto lugar, tudo isso precisa ser preparado por uma releitura teórica do desenvolvimento do conceito – multidimensional – de planejamento no *corpus* luhmanniano. Se não há dúvida de que “Luhmann era muito pessimista em relação às possibilidades do planejamento público” (Mathis, 2018), também é verdade que “o problema do planejamento [...] constitui todo um capítulo de sua Sociologia” (Araújo; Waizbort, 1999, p. 185). O artigo *Politische Planung*, de 1971 (Luhmann, 1994a), merece atenção especial, por servir de inspiração explícita para a abordagem heterodoxa de Vidal (2023, p. 126 e ss.).

Em quinto e último lugar, ainda de maneira preliminar à consecução dos objetivos da presente pesquisa, é preciso dar conta da validade formal da analogia transdutiva na qual se baseia a sugestão de Vidal. Isso envolve: (i) de uma parte, registrar a polêmica sobre o suposto cânone de sistemas funcionais na sociologia de matriz luhmanniana (Roth; Schütz, 2015; Vidal, 2022a, p. 146-147); e, (ii) de outra parte, argumentar que o Luhmann maduro (2013a, v. 2, p. 97-98)²⁶, em tese, e autores neossistêmicos relevantes (Esposito, 2018; Mathis, 1998; Neves, 1994, p. 63 e ss.), na prática, admitem a disponibilidade da forma da diferenciação (sub)funcional para novas diferenciações no interior de sistemas funcionais.

1.5.2 Inspiração “empírica”

Alinhando-se a uma lógica circular de construção do conhecimento (Vidal, 2019b, p. 55-59), a presente pesquisa é causa e efeito de observação participante retrospectiva (Bulmer, 1982, p. 254-255; Whyte, 1984, p. 31-33) que conduzo em face de minha experiência profissional, de março de 2017 a fevereiro de 2023, como servidor de carreira vinculado ao Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal (Spof)²⁷. Essa experiência “nativa” vem sendo, desde março de 2023, apreciada e reconstruída como uma espécie de trabalho de campo

²⁶ Cf., especificamente, Luhmann (2013a, v. 2, p. 97-98): “*If the operational closure and autopoietic reproduction of functional systems is assured, further system differentiations can occur in the space thus marked. [...] In principle, all forms of system differentiation are again available: segmentation and center-periphery differentiation, hierarchy formation, and further functional differentiation. Functional systems differ considerably; internal complexity enhancement follows no common pattern. [...] What we have seen to be the case for society as a whole therefore appears to apply within each functional system: unequivocally opting for the primacy of a certain differentiation form is the exception rather than the rule*”.

²⁷ Sobre o Spof e minha experiência no planejamento federal, ver itens 1.1 e 1.2 deste trabalho.

ex post facto, em triangulação com outros investigadores (Schippling, 2017) no âmbito do Grupo de Pesquisa em Goppca, coordenado pelo Prof. Dr. Josep Pont Vidal – também orientador desta pesquisa.

A observação participante retrospectiva é, compreensivelmente, pouco utilizada em investigações científicas nacionais e internacionais²⁸. De todo modo, o antropólogo William Foote Whyte, no clássico *Learning from the field: a guide from experience*, dedicou-lhe um tópico exclusivo (Whyte, 1984, p. 31-33), e tal técnica continua pelo menos citada por manuais como *The Sage Handbook of Social Research Methods* (Fischer; Anushko, 2008, p. 102). Bulmer (1982, p. 251) falava poeticamente de “*experience recollected in academic tranquility*”, para se referir ao que Fischer e Anushko (2008, p. 102) resumem como uma técnica “*in which a sociologist uses retrospective observations from previous experience when she was a total participant prior to any research interest*”²⁹.

Antes, eu estava *in media res* na burocracia, com os olhos da práxis; agora, estou *ab extra* na academia, usando uma lente teórica idiossincrática. Se a investigação fosse no marco disciplinar da antropologia cultural, diria que passei do êmico ao ético (Batalha, 1998). Seja como for, o outro social de quem tomo distância sou, em primeiro lugar, eu mesmo: de planejador a sociólogo do planejamento. O artifício heurístico é, do ponto de vista psíquico, a alternância biográfica (Berger, 2001, p. 65-77). O que eu via como trivial – e, sobretudo, a trivialidade com que eu via – se converte assim numa amostra qualitativa de dados sociológicos. Nos termos da teoria do observador (Luhmann, 2013b, p. 101-119): observo como eu e os colegas do Spof observávamos, para observar sociologicamente – em 2ª ordem – o planejamento como observação social – em 1ª ordem.

Nesse sentido, ressaltando que, a rigor, meus dados – i.e., operações comunicativas de planejamento governamental – só aparecem como tais quando vistos pela lente teórica

²⁸ Compreensivelmente, em virtude do caráter inusual das situações de pesquisa e das trajetórias de pesquisador implicadas. No Google Acadêmico, a título ilustrativo, uma busca feita no dia 13/06/2025 pela expressão inglesa exata “*retrospective participant observation*” retornou 162 resultados. Entre os raros autores em língua portuguesa que aplicaram a observação participante retrospectiva, Martins (2008) é referência notabilizada pelo 3º lugar na categoria Ciências Humanas do Prêmio Jabuti de 2009. Também em português, cf. Freire (2004), Caldarelli (2011) e Bastos (2019). As quatro investigações citadas envolvem, não por acaso, uma retrospectiva científica sobre experiências laborais progressas, não acadêmicas, dos respectivos investigadores.

²⁹ É verdade que eu já era graduado em sociologia ao ingressar como servidor de carreira do Ministério do Planejamento, em 2017. Mas também é verdadeiro que meu atual interesse de pesquisa só surgiu de fato ao final de 2022, quando, em virtude de uma conjuntura organizacional favorável, tornou-se viável pleitear afastamento de longa duração para pós-graduação *stricto sensu*, sob a condição expressa de que eu desenvolvesse estudos acadêmicos pertinentes às competências federais de planejamento governamental.

selecionada³⁰, observação participante retrospectiva é a principal técnica de coleta de dados utilizada na presente pesquisa.

Segundo Flick (2024, parte VI, p. 164), o conceito geral de triangulação significa que *“an issue of research is considered – or in a constructivist formulation is constituted – from (at least) two points or perspectives”*. De maneira específica, a triangulação com outros investigadores é uma técnica colaborativa para qualificar metodologicamente pesquisas em curso, sobretudo investigações qualitativas nas ciências sociais (Schippling, 2017, p. 2-3). Tal técnica se aplica na coleta e/ou na análise de dados:

At the data acquisition level, different researchers participate in a method of data collection in the research field (e.g. participant observation, interview, focus group); in the case of data analysis, investigator triangulation involves joint interpretation of data in analysis groups or research workshops (Schippling, 2017, p. 3).

Notadamente a partir de experiências alemãs – em Bielefeld, Frankfurt e Konstanz –, grupos de interpretação para análise conjunta de dados estão disseminados na prática acadêmica internacional desde a década de 1980. Compõem-se, via de regra, por 4 a 10 pesquisadores iniciantes, sob moderação de um investigador sênior. Não é raro que os grupos sejam constituídos de modo informal, prescindindo de procedimentos especiais para admissão dos participantes (Schippling, 2017, p. 4-5). Reichertz (2013, p. 13 *apud* Schippling, 2017, p. 6) concebe esses grupos como *“specific media/means or social techniques of knowledge generation”*, na medida em que a colaboração interpretativa favorece *“the communicative generation of social scientific knowledge of the social world, in other words the communicative construction of reality”*.

O GOPPCA, criado em 2010³¹, é um dos raros grupos de pesquisa brasileiros inspirados pelo programa sociológico luhmanniano. No plano teórico-metodológico, conforme

³⁰ Cf. Willke (2014, p. 77): *“El significado de las teorías como instrumentos de observación se hace claro cuando uno tiene en cuenta que los datos definidos como diferencias observadas siempre presuponen observaciones. Al mismo tiempo, los instrumentos de observación son los que definen y establecen lo que, en general, es posible como observación y, consiguientemente, como dato”*. Cf. também Baraldi, Corsi e Esposito (2021, p. 58-59): *“Constructivism attributes each datum to an observation. [...] The ‘classic’ subject/object distinction, which assumes that objects are constant for different subjects, is replaced in this approach with the distinction operation/observation, which attributes each datum to the concrete operations of an autopoietic system”*. Tais noções construtivistas de dados não contradizem, mas sim subsomem, em um nível mais elevado de abstração – assim compatível com a teoria dos sistemas luhmanniana –, as noções metodológicas usuais de dados, sejam qualitativos ou quantitativos.

³¹ De 2010 a 2017, esteve registrado no Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) como “Grupo de Análise de Políticas Públicas, Meio Ambiente e Governança na Amazônia”. A denominação atual, GOPPCA, reflete um ajuste de orientação temática a partir de 2017.

Vidal (2018, p. 5-6), três ideias centrais focalizam as teses de doutorado, dissertações de mestrado e demais investigações dos integrantes do grupo:

Primeira, a análise do fenômeno da complexidade;
Segunda, as manifestações da crise da lógica de construção do conhecimento (lógica analítica) e as possibilidades observacionais da lógica de pensamento circular;
Terceira, para aprofundar a funcionalidade sistêmica e, em particular, a perspectiva da autorreferencialidade e as possibilidades que oferecem os enfoques neossistêmicos e pós-estruturalistas (Vidal, 2018, p. 5-6, grifo do autor).

A composição do GOPPCA tem forte presença de acadêmicos que também desempenham papéis de consultores e técnicos da Administração Pública. Coerentemente, a produção científica do grupo é marcada por esforços de operacionalização empírica da teoria dos sistemas de Niklas Luhmann, como mostram, e.g., os trabalhos publicados sob a organização de Vidal (2018). A propósito, de particular interesse para os fins da presente pesquisa, o GOPPCA vem acumulando expertise em investigações de matriz luhmanniana sobre planejamento governamental. Nesse viés, além das já citadas obras de autoria de Vidal (2023; 2024; 2025a; 2025b), merecem destaque as teses de doutorado de Fernandes (2018)³² e Elmescany (2023) e a dissertação de mestrado de Nahum (2021).

Os seminários do GOPPCA são frequentes – média bimestral – e se propõem expressamente a apoiar as pesquisas dos integrantes do grupo. Antes de cada seminário, o coordenador, Prof. Dr. Josep Pont Vidal, define a pauta de expositores e seus respectivos tópicos de exposição. Via de regra, trata-se de expor os projetos de pesquisa e as pesquisas individuais em curso, para livre debate pelos colegas, sob moderação do coordenador; porém, também ocorre a exposição de textos teóricos e metodológicos relevantes para a agenda de pesquisa do grupo. Orientandos de mestrado e doutorado do coordenador passam a integrar de modo automático o GOPPCA desde o ingresso na pós-graduação, implicando que se expõem diversas vezes a essa dinâmica colaborativa no grupo, do início ao fim de suas pesquisas.

Nesse sentido, considerando o GOPPCA como um grupo de interpretação (Schippling, 2017; Reichertz, 2018) – e, pelo menos no caso da presente investigação, situando a relação

³² Rosana Fernandes, sob orientação de pesquisa do Prof. Dr. Armin Mathis, defendeu em 2012 a tese de doutorado “Planejamento e gestão: o uso da avaliação na gestão pública estadual no âmbito dos planos plurianuais 2004-2007 e 2008-2011”. Em 2018, após ser agraciada com o Prêmio Tese do Naea, a referida tese é publicada com o selo comemorativo da premiação.

orientando-orientador como parte indissociável da dinâmica grupal –, triangulação com outros investigadores é a principal técnica de análise de dados utilizada nesta pesquisa.

Por fim, cabe apenas ressaltar que as etapas de coleta e de análise de dados coevoluem na circularidade da investigação construtivista³³. E não se trata somente de que, a partir da análise subsequente, haja a necessidade de mais coleta de dados. A coleta em si já é analítica³⁴. Meu “trabalho de campo” ocorreu no Spof, mas minha retrospectiva ocorre no GOPPCA. Circularmente, entre as (re)construções da experiência social no Spof e da interpretação sociológica no GOPPCA: observo e triangulo, observando em triangulação e triangulando para observar.

1.6 Objetivos

1.6.1 Objetivo geral

Descrever o planejamento governamental como subsistema subfuncional do sistema político-administrativo.

1.6.2 Objetivos específicos

Descrever a autopoiese do planejamento governamental.

Descrever o código binário, os programas e o meio de comunicação típicos do subsistema de planejamento governamental.

³³ Sobre as etapas de investigação em uma lógica circular de construção do conhecimento, cf. Vidal (2019b, p. 53): “*Modelos que describen la investigación como un proceso circular. Se incluyen prácticamente las mismas etapas de una observación y siguiendo el mismo orden, pero con la característica que es posible entrar en el proceso de la observación en diversos puntos. La experiencia de las etapas posteriores conduce a la reinterpretación de las primeras etapas, o a volver a ellas proceso de investigación como una espiral en la que se considera la investigación como cíclica y como proceso continuo que se replantea su práctica, llevándolo a un punto de partida diferente.*”

³⁴ Cf. Baraldi, Corsi e Esposito (2021, p. 58): “*the observer knows only her own categories and not primary data*”. No mesmo sentido, mas sem a radicalidade do construtivismo operativo, cf. a formulação geral de Yin (2016, p. 138) sobre o papel do investigador na coleta de dados em pesquisas qualitativas: “*in qualitative research you the researcher are the main research instrument [...] Thus, although the original events [...] may be external, what you record as data and how you report them are filtered through your own thinking and the meaning you impute into your data collection. In this sense, the data cannot be completely external*”.

Descrever a subfunção do subsistema de planejamento governamental em referência à função do sistema político-administrativo.

1.7 Estrutura textual da dissertação

Além desta Introdução – seção 1 –, o texto da dissertação está estruturado em três capítulos subsequentes: Referencial teórico (com resultados) – seção 2 –, Metodologia – seção 3 – e Considerações finais – seção 4. Antes dessas seções, constam os elementos pré-textuais de praxe. O único elemento pós-textual da dissertação são as Referências.

2 REFERENCIAL TEÓRICO (COM RESULTADOS)

2.1 Planejamento na obra de Niklas Luhmann: um conceito em evolução

Luhmann (1927-1998) era muito pessimista em relação às possibilidades do planejamento em geral e do planejamento político-administrativo em particular. Não há dúvida disso. Primeiramente, entretanto, é necessário admitir que, se a distinção otimismo/pessimismo for aplicável ao amplo temário luhmanniano, então a dificuldade será indicar quais temas estariam do lado otimista da forma. Em segundo lugar, e talvez justamente por causa desse pessimismo sociológico, “o problema do planejamento [...] corresponde a todo um capítulo de sua Sociologia” (Araújo; Waizbort, 1999, p. 185).

Assim, concorda-se com Vidal (2023, p. 12) em que “a teoria dos sistemas autorreferenciais de Niklas Luhmann ainda não foi suficientemente explorada para a teoria do planejamento e pode oferecer novos conceitos nessa área”. Porém, o grande obstáculo para tal exploração teórica parece, antes de tudo, a escassez de literatura sociológica secundária acerca do próprio desenvolvimento do conceito – multidimensional – de planejamento na obra luhmanniana. A primeira tarefa do referencial teórico do presente trabalho, portanto, é reconstruir e analisar esse desenvolvimento conceitual.

Aqui, a hipótese de fundo é que uma noção de planejamento inicialmente muito marcada pela perspectiva organizacional de decisões sobre decisões para redução de complexidade passa a apontar, paulatina e tentativamente, mas em uma crescente até os últimos textos, também na direção de uma noção de planejamento que flertaria com uma perspectiva funcional de racionalidade sistêmica para aumento intencional de irritabilidade, sensibilidade ambiental ou capacidade de ressonância, i.e., para aumento de complexidade.

O artigo *Politische Planung*³⁵, de 1971 (Luhmann, 1994a), é o texto paradigmático sobre a noção inicial de planejamento; já as seções dedicadas a “*Complexity*” e “*Rationality*” no curso *Introduction to Systems Theory* (Luhmann, 2013b, p. 120-140), do começo da década de 1990, trazem a formulação mais explícita do que poderia ser considerada uma velada noção tardia de planejamento na obra luhmanniana. Pontos críticos de passagem entre as duas noções são reconhecíveis nas seções especificamente dedicadas a planejamento em *Organización y*

³⁵ Em tradução livre: “Planejamento político”.

Decisión. Autopoiesis, acción y entendimiento comunicativo, de 1978 (Luhmann, 1997a, p. 70-78), e em *Sistemas Sociais: esboço de uma teoria geral*, de 1984 (Luhmann, 2016, p. 531-534).

Outros textos pesquisados merecem referência expressa: *Political Theory in the Welfare State*, de 1981 (Luhmann, 1990a); *A Sociedade Mundial como Sistema Social*, de 1982 (Luhmann, 1999); *Limits of Steering*, de 1988 (Luhmann, 1997b); *Politische Steuerung. Ein Diskussionsbeitrag*³⁶ (Luhmann, 1989a); *Describing the Future e The Ecology of Ignorance*, ambos de 1992 (Luhmann, 1998a; 1998b); *Politische Steuerungsfähigkeit eines Gemeinwesens*³⁷, de 1993 (Luhmann, 2020); *Sociologia Política*, póstumo (Luhmann, 2014); e *Organization and Decision*, também póstumo (Luhmann, 2018).

2.1.1 *Politische Planung*: “saídas” da política e “entradas” para a administração³⁸

As ideias fundamentais do artigo *Politische Planung*, de 1971, foram originalmente formuladas para uma conferência de 1966, sob o título “*Rationalität der Verwaltungsplanung und ihre politischen Bedingungen*”³⁹ (Luhmann, 1994a, p. 83). Desde o princípio, portanto, os problemas do planejamento, da racionalidade e da complexidade, sobretudo em relação ao sistema político-administrativo, eram indissociáveis na sociologia luhmanniana nascente. Aliás, a melhor contextualização para essas formulações do jovem⁴⁰ Luhmann é fornecida pelo Luhmann maduro⁴¹:

In the early forms of systems theory, in the first attempts to formulate a general systems theory in the fifties and sixties, complexity had been the central problem. It was seen as an obstacle for successful planning and thus, in a certain sense, the problem of rationality par excellence [...] The point of departure for this entire discussion was the assumption of a complexity differential between system and environment. In other words, this starting point was already posited by the attempt to work with the difference between system and environment. And, in this process, it was assumed throughout – and I do not think anyone would contradict my account – that the environment is always more complex than the system. For this reason, one was

³⁶ Em tradução livre: “Condução [ou orientação] política. Uma contribuição para a discussão”.

³⁷ Em tradução livre: “Capacidade de condução [ou orientação] política de uma comunidade”.

³⁸ Este item da dissertação (2.1.1) é, digamos, autocontido em termos conceituais. Isso significa que a reconstrução interpretativa da arquitetura conceitual de *Politische Planung* (Luhmann, 1994a), no presente item, mantém-se estritamente fiel, na medida do possível, às formulações luhmannianas de 1971.

³⁹ Em tradução livre: “A racionalidade do planejamento administrativo e suas condições políticas”. A propósito, é interessante a mudança de ênfase nos títulos entre 1966 – *Verwaltungsplanung* – e 1971 – *Politische Planung*.

⁴⁰ Apesar de nascido em 1927, Luhmann inicia sua trajetória propriamente acadêmica, como sociólogo, na década de 1960. Até 1962, na condição de bacharel em direito, ele era funcionário de carreira do serviço público alemão.

⁴¹ O trecho citado na sequência imediata é proveniente de um curso ministrado por Luhmann (2013b) entre 1991 e 1992.

dealing with a complexity differential, which led to the question of how a system can deal with a more complex environment. The problem is repeated inside systems if one has planners who plan a system but are not themselves the system, but merely a division, department, or sub-organization of the system, and therefore have the remainder of the system as their environment.

The initial assumption was that no system that distinguishes itself from an environment would have at its disposal the “requisite variety”, as W. Ross Ashby called it, that would be necessary to create a sort of matching, a sort of point-by-point correspondence between system and environment. The system does not have the capacity to connect a state of its own to everything that happens in the environment and to juxtapose one of its own operations to every environmental occurrence, in order either to enhance or to curtail what is happening. Instead, the system has to bundle and even ignore occurrences, and it must deploy indifference or create special arrangements for the management of complexity. In the systems theoretical discussion, this led to the formulation that a system has to reduce complexity in relation to the environment, on the one hand, and in relation to itself, on the other, if it intends to create planning organizations or agencies of rationality inside itself (Luhmann, 2013b, p. 120-121).

Nesse contexto, em *Politische Planung*, o conceito de sistema social se refere “a uma ordem de ações que é mantida relativamente simples e constante em face de um ambiente extremamente complexo, incontrolável, flutuante nas suas múltiplas variações” (Luhmann, 1994a, p. 73, tradução nossa)⁴². A formação de sistemas sociais pode ser compreendida, assim, de modo enfático, “por meio da fórmula ‘redução de complexidade’, i.e., a eliminação de outras possibilidades [de ordenação de ações]” (Luhmann, 1994a, p. 73, tradução nossa)⁴³. Isso implica que a fronteira entre sistema e ambiente é demarcada precisamente como um diferencial de complexidade ou gradiente de ordem⁴⁴: dentro, (-)complexidade/(+)ordem; fora, (+)complexidade/(-)ordem.

O sentido da formação de sistemas sociais, em todo caso, está na “redução da extrema complexidade do mundo a uma dimensão na qual a experiência e a ação humanas possam orientar-se de forma significativa” (Luhmann, 1994a, p. 73, tradução nossa)⁴⁵. E tal redução, estabilizando a diferença entre o exterior e o interior do sistema, envolve fundamentalmente a “transformação de problemas externos em internos” (Luhmann, 1994a, p. 73, tradução nossa)⁴⁶. Num paradoxo típico, relacionado a essa internalização de problemas – e ao imperativo

⁴² No original: “eine Ordnung des Handelns, die gegenüber einer äußerst komplexen, unbeherrschbaren, vielfältig fluktuierenden Umwelt relativ einfach und konstant gehalten wird” (Luhmann, 1994a, p. 73).

⁴³ No original: “durch die Formel ‘Reduktion von Komplexität’, das heißt Ausscheidung anderer Möglichkeiten” (Luhmann, 1994a, p. 73).

⁴⁴ Luhmann (1994a, p. 73) usa a expressão “eines Ordnungsgefälles zwischen System und Umwelt”.

⁴⁵ No original: “Verkleinerung des Problems der äußersten Komplexität der Welt zu einem Format, an dem menschliches Erleben und Handeln sich sinnhaft orientieren kann” (Luhmann, 1994a, p. 73).

⁴⁶ No original: “Transformation externer in interne Probleme” (Luhmann, 1994a, p. 73).

correlato de solucioná-los –, cada sistema social aumenta sua própria complexidade para potencializar sua função de reduzir a complexidade da sociedade.

Isso pressupõe que a sociedade seja o ambiente relevante dos sistemas sociais. É a sociedade que se apresenta como complexidade extrema, desestruturada, fonte de problemas externos. Cada sistema social emerge, então, absorvendo parcela da complexidade da sociedade, i.e., emerge como uma complexidade social reduzida, estruturada, solucionando problemas externos passíveis de transformação em problemas internos. O paradoxo de aumento e redução de complexidade, assim, é desdobrado pela distinção interior/exterior: sistemas mais complexos reduzem mais complexidade ambiental.

A rigor, a redução de complexidade da sociedade se processa em no mínimo dois estágios. De fora para dentro dos sistemas, primeiramente, a complexidade ambiental é reduzida sob a forma da internalização de problemas externos; reduz-se a complexidade da sociedade e aumenta-se a complexidade de cada sistema social. Dentro dos sistemas, em segundo lugar, a complexidade sistêmica, resultante da redução da complexidade ambiental, é de novo reduzida sob a forma da solução de problemas internalizados. Mas esses são só os dois estágios mínimos, pois podem emergir subsistemas de sistemas, replicando indefinidamente tais processos.

Racionalidade sistêmica, nesses termos, refere-se estritamente ao desempenho da função de redução de complexidade no âmbito de cada sistema – ou subsistema:

Assim, um sistema age racionalmente na medida em que consegue absorver complexidade e solucionar os problemas internos que isso acarreta – noutras palavras, na medida em que, num mundo excessivamente complexo, consegue manter uma ordem menos complexa, i.e., uma ordem mais elevada e mais compreensível, excluindo outras possibilidades de ordenação (Luhmann, 1994a, p. 74, tradução nossa)⁴⁷.

Quanto ao sistema político-administrativo, sua função específica é “a redução da complexidade da sociedade por meio de processos de produção de decisões coletivamente vinculantes” (Luhmann, 1994a, p. 75, tradução nossa)⁴⁸. Internamente, por seu turno, o sistema

⁴⁷ No original: “*Ein System handelt demnach rational in dem Maße, als es Komplexität absorbieren und die damit aufgeworfenen internen Probleme lösen kann - mit anderen Worten formuliert: in dem Maße, als es in einer übermäßig komplexen Welt eine weniger komplexe, also höhere, besser verständliche Ordnung unter Ausschluß anderer Möglichkeiten erhalten kann*” (Luhmann, 1994a, p. 74).

⁴⁸ No original: “*der Reduktion der Komplexität der Gesellschaft durch Prozesse der Herstellung kollektiv-bindender Entscheidungen*” (Luhmann, 1994a, p. 75).

político-administrativo está diferenciado entre os subsistemas – e, portanto, as subfunções – da política em sentido estrito e da administração pública.

Decisões coletivamente vinculantes são aquelas aceitas como obrigatórias, de maneira geral, pela sociedade. Nesse sentido, vinculatidade coletiva é uma disposição da sociedade para aceitação mais ou menos automática das decisões do sistema político-administrativo. O subsistema da política em sentido estrito se especializa na garantia de tal disposição, mediante processos de criação e concentração do poder legítimo; já o subsistema da administração pública se especializa na produtividade decisória em si, mediante processos de emprego do poder legítimo.

A política em sentido estrito articula e generaliza interesses, converte desejos em demandas politicamente apresentáveis, obtém consenso, treina e testa talentos de liderança etc. Cabe-lhe, assim, filtrar as influências ambientais e assegurar apoio da sociedade ao sistema político-administrativo. A administração pública, por sua vez, deve proceder com impessoalidade e objetividade, aplicando critérios gerais. Pressupõe-se, para isso, que o procedimento administrativo não precise (re)considerar todas as suas repercussões políticas e seja, acima de tudo, relativamente independente de consentimento dos grupos afetados.

Política e administração, como subfunções especializadas, potencializam a função político-administrativa geral de redução da complexidade da sociedade. Fazem-no conforme os dois estágios mínimos mencionados. De fora para dentro do sistema político-administrativo, politizam-se problemas da sociedade, i.e., internalizam-se problemas externos, reduzindo complexidade ambiental e aumentando complexidade sistêmica. Dentro do sistema político-administrativo, administram-se soluções para problemas previamente politizados, i.e., solucionam-se problemas internalizados, reduzindo complexidade sistêmica.

Em termos de ordenação de ações decisórias coletivamente vinculantes: o subsistema da política decide sobre premissas decisórias, e o subsistema da administração decide sob premissas decisórias. A relação entre os subsistemas é, logo, assimétrica. Quando a premissa decisória trata “da definição de um problema decisório e da determinação das condições para sua solução” (Luhmann, 1994a, p. 68, tradução nossa)⁴⁹, há um plano ou programa político-

⁴⁹ No original: “*um die Definition eines Entscheidungsproblems und um die Festlegung der Bedingungen seiner Lösung*” (Luhmann, 1994a, p. 68).

administrativo. Nesse sentido, planejamento é equacionado a programação decisória. A distinção entre planejamento e programação, aliás, merece só uma nota de rodapé:

Costuma-se falar de programas decisórios apenas quando há um planejamento relativo a problemas de decisão indefinidamente repetíveis. Aqui, o conceito de planejamento é utilizado de maneira mais abrangente, incluindo a complexidade de planejamentos caso a caso, individualizados, desde que preenchido o pré-requisito da reflexividade (Luhmann, 1994a, p. 87, tradução nossa)⁵⁰.

Linguagens de tomada de decisão, entendidas como linguagens específicas de definição e solução de problemas, podem ser remetidas a dois tipos básicos: um tipo parte de certas causas, de ocasiões que induzem à ação, e fixa as ações que devem ou podem ocorrer sempre que essas causas forem verificadas; outro tipo parte de determinados efeitos que são valorados autonomamente e busca, sob circunstâncias mais ou menos restritivas, encontrar os meios capazes de produzir tais efeitos. No primeiro caso, o planejamento assume a forma de programação condicional; no segundo, de programação finalística.

Por um lado, programas condicionais têm a estrutura lógica “se A, então B”, típica da norma jurídica. A programação é em *modo futuri exacti*, e as decisões assim programadas se orientam sobretudo ao passado, concentradas nos eventos desencadeadores. Por outro lado, programas finalísticos seguem a lógica de esforço e retorno, típica do cálculo econômico. Trata-se de atingir cada fim com o mínimo uso de meios ou de usar cada meio para o máximo atingimento de fins. A programação é francamente aberta ao futuro, antecipando a variação instrumental na execução programática.

Na prática de planejamento, programas condicionais e finalísticos estão imbricados. Preveem-se condições sob as quais fins devem ou podem ser fixados ou sob as quais meios devem ou podem ser escolhidos; escolhe-se a previsão de condições como meio para atingimento de fins ou se fixa a previsão de condições como fim para cujo atingimento se precisa de meios. Se o sistema político-administrativo enfatiza a programação condicional, potencializa a ordem hierárquica. Caso enfatize a programação finalística, tende a favorecer aprendizagem e inovação.

⁵⁰ No original: “Von Entscheidungsprogrammen spricht man im allgemeinen nur, wenn eine Planung unbestimmt oft wiederholbarer Problemscheidungen vorliegt. Der Begriff der Planung wird deshalb hier als Oberbegriff gebraucht, der auch komplexe Einzelfallplanungen einschließt, sofern die Voraussetzung der Reflexivität erfüllt ist” (Luhmann, 1994a, p. 87). A nota de rodapé aparece tardiamente, na seção V do artigo. No corpo do texto, Luhmann trata de planejamento e programação como termos intercambiáveis.

Planos ou programas, assim, conformam “saídas” – *outputs* – da política e “entradas” – *inputs* – para a administração. E é a atividade de planejamento ou programação que de fato demarca a fronteira subsistêmica entre política em sentido estrito e administração pública. Mas não se trata apenas de demarcação, separação, especialização de (sub)funções; há também cruzamento, conexão, intercâmbio coordenado de informações. Planejar ou programar traduz racionalidade política em racionalidade administrativa, e vice-versa. Embora improvável, é a meta-racionalidade possível entre os subsistemas.

Do ponto de vista geral do sistema político-administrativo – agora em contradistinção aos pontos de vista específicos dos seus subsistemas –, planejar ou programar, i.e., decidir sobre decisões, é um mecanismo reflexivo tão relevante quanto exercer poder em relação aos detentores do poder. Aliás, é tão relevante quanto os mecanismos reflexivos dos principais outros sistemas sociais:

[...] de modo resumido, planejar significa decidir sobre decisões.

Assim definido, o planejamento é um caso de aplicação de uma estrutura de processos muito mais geral, da qual tratei mais amplamente em outros textos, definindo-a sob o termo “mecanismos reflexivos”. Como em casos semelhantes (por exemplo: aprender a aprender; regular normativamente a instituição de normas; exercer poder em relação aos detentores do poder; trocar possibilidades de troca mediante a aceitação de dinheiro; pesquisar cientificamente sobre pesquisas científicas), também no caso de decidir sobre decisões se trata da aplicação de um processo a si mesmo e do consequente reforço do efeito resultante.

É característica estrutural essencial dos processos reflexivos – portanto, também do planejamento – que se processem duas vezes de modo plenamente válido e que tal processamento não esteja reduzido a um estágio apenas. Aprender a aprender só promete um aumento de desempenho se tudo o que deva ser aprendido mais tarde não precise ser aprendido desde o início. A sujeição dos detentores do poder deve se dar de tal modo que seu poder não seja destruído ou anulado, mas permaneça operacional e possa ser transmitido a um sucessor. E, no caso de decidir sobre decisões, ou seja, planejar, é indispensável que as decisões de planejamento já sejam vinculantes, mas sem tornarem supérflua, ou completamente determinada do ponto de vista de conteúdo, a atividade decisória subsequente; pelo contrário, essa atividade deve ser deixada mais ou menos aberta, de maneira que ainda seja necessário decidir mais vezes. O planejamento, em outras palavras, limita-se a estabelecer premissas de decisão para decisões subsequentes. Isso estrutura mais ou menos intensamente as sucessivas situações decisórias, mas não antecipa as decisões concretas sobre ações a serem tomadas (Luhmann, 1994a, p. 67-68, tradução nossa)⁵¹.

⁵¹ No original: “*kürzer formuliert: Planen heißt über Entscheidungen entscheiden. [§] So definiert, ist Planung ein Anwendungsfall einer sehr viel allgemeineren Prozeßstruktur, die ich an anderem Ort unter der Bezeichnung »reflexive Mechanismen« ausführlicher behandelt habe. Ähnlich wie in anderen Fällen (z. B. beim Lernen des Lernens, bei der Normierung der Normsetzung, bei der Anwendung von Macht auf Machthaber, beim Eintausch von Tauschmöglichkeiten durch Annahme von Geld oder bei der Forschung über Forschung) wird auch beim Entscheiden über Entscheidungen ein Prozeß seiner Art nach auf sich selbst angewandt und dadurch im Effekt*”

A reflexividade decisória de planejamento ou programação, então, operacionaliza os dois estágios mínimos de redução da complexidade pelo sistema político-administrativo. Decisões – da política em sentido estrito – sobre decisões – da administração pública – é o mecanismo reflexivo que reforça o efeito resultante, i.e., o desempenho da função, de “redução da complexidade da sociedade por meio de processos de produção de decisões coletivamente vinculantes” (Luhmann, 1994a, p. 75, tradução nossa)⁵². Nesses termos, planejar ou programar reclama, além da meta-racionalidade possível entre os subsistemas, a racionalidade sistêmica *tout court*.

O termo “*Planungssystem*”⁵³ (Luhmann, 1994a, p. 80) aparece pelo menos uma vez, e a última seção do artigo é dedicada a pensar se e como “*eine spezifische Funktion*”⁵⁴ (Luhmann, 1994a, p. 83) de planejamento ou programação pode ser (contra)estruturalmente organizada. Planejando ou programando, a fronteira de diferenciação funcional-estrutural interna do sistema político-administrativo é tanto demarcada quanto cruzada. Por isso mesmo, o mecanismo reflexivo de planejamento ou programação não é atribuível, a rigor, nem ao subsistema da política em sentido estrito nem ao subsistema da administração pública.

Planos ou programas, não obstante, assimetizam a reflexividade do sistema político-administrativo em favor da política em sentido estrito. Neste caso, assimetria significa variabilidade unilateral constante dos processos de produção de decisões sob a ótica dominante de um dos subsistemas. Em termos de planejamento ou programação, premissas decisórias alternativas só estão disponíveis politicamente: há decisões políticas sobre decisões administrativas, não o inverso. Sem essa assimetria, captar-se-ia uma complexidade extrema, mas se perderia a capacidade de reduzi-la.

verstärkt. [§] Wesentliches Strukturmerkmal reflexiver Prozesse und damit auch der Planung ist, daß der Prozeß in vollgültigem Sinne zweimal zum Zuge kommt und nicht auf einen Schritt verkürzt wird. Das Lernen des Lernens verspricht nur dann eine Leistungssteigerung, wenn dabei nicht schon alles später zu Lernende mitgelernt werden muß. Die Übermächtigung von Machthabern muß so erfolgen, daß deren Macht nicht zerstört oder übernommen werden muß, sondern einsatzfähig bleibt und auf einen Nachfolger übergeleitet werden kann. Und beim Entscheiden über Entscheidungen, also beim Planen, ist es wesentlich, daß zwar einerseits schon bindende Planentscheidungen getroffen werden, daß diese Entscheidungen aber nicht das spätere Entscheiden erübrigen oder inhaltlich vollständig determinieren, sondern mehr oder weniger offenlassen, so daß nochmals entschieden werden muß. Eine Planung beschränkt sich, mit anderen Worten, auf die Festlegung von Entscheidungsprämissen für spätere Entscheidungen. Sie strukturiert spätere Entscheidungssituationen mehr oder weniger stark, nimmt aber die konkreten Entscheidungen über die Handlungen nicht vorweg” (Luhmann, 1994a, p. 67-68).

⁵² No original: “*Reduktion der Komplexität der Gesellschaft durch Prozesse der Herstellung kollektiv-bindender Entscheidungen*” (Luhmann, 1994a, p. 75).

⁵³ Em tradução livre: “sistema de planejamento”.

⁵⁴ Em tradução livre: “uma função específica”.

A propósito, a centralidade analítica da fórmula “redução de complexidade” é evidenciada sobretudo pelo tratamento da problemática de assimetrização em *Politische Planung*:

Assimetria significa, de fato, [...] variabilidade unilateral constante sob a ótica dominante da outra parte [...] Nessa forma de assimetria reside uma simplificação essencial da situação, uma técnica característica da redução de complexidade, i.e., a exclusão de infinitas outras possibilidades. Caso se devesse variar A em relação a B, mas também simultaneamente B em relação a A, o sistema estaria, em princípio, aberto a qualquer outra possibilidade e permaneceria infinitamente complexo. Nessas condições, o processo decisório não seria racionalmente conclusivo, e a adaptação ambiental de um sistema assim organizado restaria abandonada ao acaso. Por seu turno, os modelos assimétricos garantem a possibilidade de chegar, em prazo reduzido, sob dadas condições, a resultados que o próprio sistema escolhe. Tais modelos frequentemente permitem um ganho vital de tempo e autonomia (Luhmann, 1994a, p. 69, tradução nossa)⁵⁵.

Decisões sobre premissas decisórias são a variável independente, e decisões sob premissas decisórias são a variável dependente; ou, noutras palavras, a política em sentido estrito, via planejamento ou programação, dirige a administração pública. Isso subsume funcionalmente a modelagem organizacional clássica para essa relação assimétrica, integrando, de um lado, as distinções comando/obediência e acima/abaixo – em termos de racionalidade hierárquica – e, de outro lado, as distinções fins/meios e causas/efeitos – em termos de racionalidade instrumental.

A política comanda, acima; a administração obedece, abaixo. Aquela estabelece fins a alcançar e causas desencadeadoras; esta escolhe meios e provoca efeitos. Tal assimetria não é atenuada pelos métodos de que os subordinados dispõem para controlar seus superiores nem pela frequência com que fins e causas são estabelecidos partindo de meios potenciais e efeitos prováveis. Na verdade, a assimetrização funcional dos processos de produção de decisões coletivamente vinculantes, via planejamento ou programação, contempla essas reversibilidades organizacionais.

⁵⁵ No original: “Asymmetrie bedeutet nämlich [...] einseitige Variabilität unter dem konstant bleibenden Leitgesichtspunkt der anderen Seite [...] In dieser Form der Asymmetrie liegt eine wesentliche Situationsvereinfachung, eine charakteristische Technik der Reduktion von Komplexität, das heißt der Ausschließung unendlicher anderer Möglichkeiten. Hätte man A mit Rücksicht auf B zu variieren, zugleich aber auch B mit Rücksicht auf A, wäre das System prinzipiell für alle anderen Möglichkeiten offen und bliebe unendlich komplex. Ein Entscheidungsprozeß wäre unter diesen Bedingungen rational unabschließbar, und die Anpassung eines so organisierten Systems an seine Umwelt bliebe dem Zufall überlassen. Asymmetrische Modelle gewährleisten demgegenüber die Möglichkeit, in begrenzter Zeit zu Ergebnissen zu kommen, die das System unter gegebenen Bedingungen selbst auswählt. Sie ermöglichen einen oft überlebenswichtigen Gewinn an Zeit und Autonomie” (Luhmann, 1994a, p. 69).

Onde e como quer que se decida sobre premissas decisórias de programação, há política em sentido estrito; onde e como quer que se decida sob premissas decisórias programadas, há administração pública. Os subsistemas são realidades (sub)funcionais sem correlatos estruturais invariáveis. Isso explica que o planejamento – demarcando e cruzando a fronteira subsistêmica – tenda, cada vez mais, a ocorrer de maneira institucionalmente dispersa, nos diversos *loci* organizacionais do sistema político-administrativo. Nesse sentido, a elasticidade estrutural dos subsistemas favorece táticas de redução de complexidade adaptadas a problemas e soluções.

Politizar problemas não é exclusividade do Legislativo, e administrar soluções não é exclusividade do Executivo. Planejamento político-administrativo, ademais, envolve com frequência o Judiciário. Decisões de programação e decisões programadas também são articuladas entre os níveis nacional e subnacionais. Em todos os casos, tratando-se de processos de produção de decisões coletivamente vinculantes: estabelecer fins a alcançar e causas desencadeadoras é política em sentido estrito; escolher meios e provocar efeitos é administração pública.

Seja qual for seu lócus, planejamento ou programação é um fenômeno intra e interorganizações do sistema político-administrativo. Decisões sobre e sob premissas decisórias são, por definição, organizacionais. E é nesse âmbito estrutural que a assimetria entre os subsistemas – e, portanto, as subfunções – da política em sentido estrito e da administração pública conduz a uma (meta-)racionalidade conclusiva dos processos de produção de decisões. Organizacionalmente, via planos ou programas, pode-se “chegar, em prazo reduzido, sob dadas condições, a resultados que o próprio sistema escolhe” (Luhmann, 1994a, p. 69, tradução nossa)⁵⁶.

Isso remete, enfim, a um dos pontos analíticos mais distintivos de *Politische Planung*. Planejar não é um mero mecanismo decisório: para que seja planejamento, deve ser decisivo. A reflexividade pressupõe sempre dois estágios. Sem que lhes sucedam decisões programadas, inexitem, a rigor, decisões de programação. O primeiro estágio precisa tornar necessário decidir mais vezes; i.e., não apenas se abster de exaurir, mas também produzir o segundo estágio. Reflexões preliminares e preparatórias para decisões, ainda que conforme o esquema de problemas e soluções, não são planos ou programas.

⁵⁶ No original: “*in begrenzter Zeit zu Ergebnissen zu kommen, die das System unter gegebenen Bedingungen selbst auswählt*” (Luhmann, 1994a, p. 69).

Em termos concretos, então, planejamento tem de envolver as cúpulas organizacionais. Decisões de programação só podem ser tomadas por ocupantes de postos que concentrem legitimidade e poder suficientes. Caso contrário, não serão produzidas as decisões programadas mediante as quais, em última instância, torna-se possível empregar o poder legitimamente. Implícita aqui, há nada menos do que esta insinuação: só o planejamento político-administrativo é capaz de reduzir a complexidade da sociedade por meio de processos de produção de decisões coletivamente vinculantes legítimas.

Essa insinuação, de certo modo, engendra a tensão nuclear de *Politische Planung*. Analiticamente – desde o segundo parágrafo –, só é possível falar de administração pública “quando se formam sistemas de ação especializados na produção de decisões vinculantes, segundo planos e programas” (Luhmann, 1994a, p. 66, tradução nossa)⁵⁷. Concretamente, porém, a questão – na síntese das linhas finais do artigo – é:

[...] como se pode executar uma função específica [de planejamento ou programação], a qual é particularmente problemática em um sistema político dividido entre política e administração. Planejamento político não é a fortaleza, mas sim a debilidade de tal estrutura sistêmica, o gargalo que limita a capacidade de desempenho de um sistema político funcionalmente diferenciado. Justamente por isso, porém, um pequeno ganho de desempenho nesse ponto representa um grande ganho para o sistema como um todo (Luhmann, 1994a, p. 83, tradução nossa)⁵⁸.

“Como planejar o planejamento?” é a versão pragmática dessa questão concreta. A criação de um aparato central, seja um novo órgão no nível de ministério ou secretaria, seja uma “super-agência planocrática” em nível superior, tumultuaria os canais hierárquicos que levam à Chefia de Governo. Tal aparato, com atribuições excessivamente gerais, supervisionaria múltiplas políticas públicas sobre as quais ministérios ou secretarias “de linha” – setoriais – detêm competências especializadas. Isso resultaria em burocratização, prejudicando inclusive a horizontalidade indispensável a negociações programáticas.

Luhmann responde em paradoxo: Não se pode decidir por um planejamento decisivo. É provável que a reflexividade decisória do sistema político-administrativo dependa mesmo,

⁵⁷ No original: “überall dort, wo sind Handlungssysteme bilden, die darauf spezialisiert sind, nach Maßgabe von Plänen und Programmen bindende Entscheidungen herzustellen” (Luhmann, 1994a, p. 66).

⁵⁸ No original: “wie eine spezifische Funktion erfüllt werden kann, die in einem nach Politik und Verwaltung geteilten politischen System besonders problematisch ist. Politische Planung ist nicht die Stärke, sondern die Schwäche einer solchen Systemstruktur, der Engpaß, der die Leistungsfähigkeit eines funktional differenzierten politischen Systems begrenzt. Eben deshalb wird aber ein kleiner Gewinn an Leistungsfähigkeit in diesem Punkte zu einem großen Gewinn für das gesamte System” (Luhmann, 1994a, p. 83).

antes de tudo, da cooperação informal entre grupos de indivíduos nas cúpulas organizacionais dos subsistemas da política em sentido estrito e da administração pública – notadamente, e.g., parlamentares e altas autoridades executivas. Rotina institucionalizada e visão programática clara tendem a ser menos importantes do que linguagem apta e mentalidade aberta à mediação entre as racionalidades incongruentes, mas complementares, de política e administração.

Politische Planung é um texto sofisticado, com intuições teóricas e práticas ainda atuais (Vidal, 2023, p. 126-139). A sociologia política luhmanniana, todavia, enveredou por caminhos diferentes dos trilhados em 1971. Isso, além do fato de o artigo só possuir tradução italiana (Luhmann, 1990b), explica a quase inexistência de repercussão das formulações do jovem Luhmann em prol de uma embrionária “teoria do planejamento político reflexivo” (Luhmann, 1994a, p. 76, tradução nossa)⁵⁹. Seja como for, é outra vez o Luhmann maduro⁶⁰ quem melhor contextualiza – pelo menos para a versão mais ortodoxa de si próprio – o destino sociológico dessas formulações:

Inicialmente, o conceito de complexidade tivera protagonismo na discussão sobre capacidade de condução ou orientação [Nota do tradutor: Neste ponto do texto, Luhmann insere uma nota de rodapé citando, entre outras referências, justamente a coletânea *Politische Planung: Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung*, de 1971, assim intitulada em virtude do artigo homônimo nela contido (Luhmann, 1994a)]. Isso se mostrou improdutivo, porque, em última instância, tudo é complexo; a complexidade não admite distinções. Na década de 1970, a discussão então se voltou para problemas empiricamente observáveis na implementação. O foco passou a análises da organização administrativa e de sua relação com o público. [...] Em reação aos achados, adotaram-se conceitos mais brandos de planejamento (orientação por metas, decisões apenas sobre premissas decisórias, política regulatória). Todavia, o verdadeiro problema era provavelmente que o foco organizacional representava uma visão muito estreita da realidade. Nenhum dos sistemas funcionais da sociedade pode ser organizado como uma unidade – não a economia nem a ciência, não o direito nem a educação, não a religião nem a saúde, nem sequer o sistema político. [...] Se organizações podem ser descritas como um acoplamento mais ou menos rígido de processos decisórios (embora isso negligencie o fator “organização informal”), sistemas funcionais só podem ser descritos como um “acoplamento frouxo” de incontáveis comunicações simultâneas (Luhmann, 2020, p. 325-326, tradução nossa)⁶¹.

⁵⁹ No original: “*Theorie reflexiver politischer Planung*” (Luhmann, 1994a, p. 76).

⁶⁰ O trecho citado na sequência imediata é de um texto originalmente publicado por Luhmann (2020) em 1993.

⁶¹ No original: “*In der Diskussion über Steuerungsfähigkeit hatte zunächst der Begriff der Komplexität eine Rolle gespielt. Das ist unergiebig geblieben, denn schließlich ist alles komplex; Komplexität läßt sich nicht unterscheiden. In den 70er Jahren hat sich dann die Diskussion auf empirisch greifbare Probleme der Implementation verschoben. Jetzt standen Analysen der Verwaltungsorganisation und ihrer Verfechtung mit ihrem Publikum im Vordergrund. [...] In Reaktion auf diese Erkenntnisse ist man auf weichere Planungskonzepte (Zielvorgaben, Entscheidung nur über Entscheidungsprämissen, regulative Politik) ausgewichen. Das eigentliche*

2.1.2 Planejamento organizacional: decisões sobre premissas decisórias⁶²

Organización y Decisión. Autopoiesis, acción y entendimiento comunicativo, de 1978 (Luhmann, 1997a), trata de planejamento sob uma ótica estritamente organizacional. A fórmula conceitual decisões sobre premissas decisórias é mantida, mas há diferenças substantivas em face do que isso significava em *Politische Planung* (Luhmann, 1994a). De partida, Luhmann ressalva: “*En anteriores publicaciones yo no había hecho una separación suficientemente clara entre planificación y reflexividad, es decir, la decisión sobre las premisas de decisión y la decisión sobre el decidir mismo*” (Luhmann, 1997a, p. 50).

Decisões, organizacionais ou não, são simplesmente escolhas entre alternativas, i.e., escolhas entre possibilidades de escolha. Dito de modo formal, cada decisão tem sua (dupla) unidade numa “*relación ajustada entre alternativas*”, na medida em que a “*identidad de un acto de decisión no se perfila, consecuentemente, sólo en la alternativa elegida, sino también contra el horizonte de otras posibilidades de entre las cuales aquélla ha sido preferida*” (Luhmann, 1997a, p. 11). Na definição luhmanniana clássica, decidir é converter a incerteza da diferença entre alternativas – 1ª unidade – no risco da alternativa escolhida – 2ª unidade.

Assim definidas, decisões são formas elementares para sistemas sociais organizados, i.e., organizações: “*La decisión es así una forma para sucesos a los cuales puede servir de base la selectividad de relaciones de sistema y medio [ambiente] en situaciones abiertas, y siempre que se escoge esta forma y se sistematiza, surgen sistemas sociales organizados*” (Luhmann, 1997a, p. 55). A rigor, não apenas as organizações são formadas por decisões; seu ambiente também é decisório. Ou, na formulação logicamente anterior, sistemas organizacionais são formados por decisões porque seu ambiente é decisório.

Problem dürfe jedoch sein, daß man mit der Focussierung auf Organisation einen zu engen Realitätsausschnitt gewählt hatte. Keines der gesellschaftlichen Funktionssysteme läßt sich als Einheit organisieren – weder die Wirtschaft noch die Wissenschaft, weder das Recht noch die Erziehung, weder die Religion noch die Krankenbehandlung, und auch das politische System nicht. [...] Wenn man Organisationen als mehr oder weniger strikte Kopplung von Entscheidungsvorgängen beschreiben kann (aber auch das das vernachlässigt den Faktor „informale Organisation“), kann man Funktionssysteme nur als „lose Kopplung“ zahlloser gleichzeitig ablaufender Kommunikationen beschreiben” (Luhmann, 2020, p. 325-326).

⁶² Como ocorreu no item anterior (2.1.1), sobre *Politische Planung* (Luhmann, 1994a), também este item da dissertação (2.1.2) é autocontido em termos conceituais. Isso significa que a reconstrução interpretativa da arquitetura conceitual de *Organización y Decisión. Autopoiesis, acción y entendimiento comunicativo* (Luhmann, 1997a), no presente item, mantém-se, na medida do possível, estritamente fiel às formulações luhmannianas de 1978.

Isso implica, outrossim, que as próprias organizações se (re)produzem como formas sistêmicas de dois lados: distinguem decisões internas, de cada sistema organizacional, e decisões externas, ambientais. Nesse sentido, a fronteira de sistema e ambiente é demarcada como regra de ordenação – i.e., seletividade interna – para o relacionamento entre as decisões formativas do respectivo sistema. Segundo Luhmann (1997a, p. 59), “[l]a diferencia entre sistema y entorno significa entonces para el sistema que las decisiones internas y externas son escogidas de acuerdo con reglas [de ordenação; ou seja, seletividades] diferentes”.

Evolutivamente, a preexistência de um ambiente decisório na sociedade, como condição de possibilidade da diferenciação (*idem* formação) de sistemas organizacionais, está resumida no trecho a seguir:

Toda organización supone que su entorno también está suficientemente organizado, o que al menos es capaz de decisión, y la capacidad de organización actúa entonces selectivamente sobre lo que, desde el punto de vista de la sociedad global, es aún posible (Luhmann, 1997a, p. 56).

Organizações são sistemas “constituídos por decisiones y que atan decisiones mutuamente entre sí” (Luhmann, 1997a, p. 14); noutras palavras, cujos elementos constitutivos (*idem* formativos) são decisões seletivamente relacionadas entre si. Uma organização, para se constituir como tal – um complexo sistêmico de decisões –, requer mecanismos de amplificação decisória que probabilizem decidir e seguir decidindo de maneira interdependente. A reflexividade é um desses mecanismos amplificadores e, portanto, exerce função constitutiva para sistemas organizacionais. No âmbito das organizações, por sua vez, o planejamento é uma espécie do gênero reflexividade.

Reflexividade, no nível mais geral de abstração, significa tão-só que o processo decisório se reflete sobre si mesmo: decisões sobre decisões. Isso envolve decidir se, como e/ou quando se decidirá; porém, não implica necessária nem tendencialmente mais ponderação valorativa e informacional ou mesmo conscienciosidade na tomada de decisões. P. ex., decidir não decidir, convertendo não decisões em decisões, já é aperfeiçoamento de reflexividade. Nesse sentido, amplificação decisória se refere apenas à maior probabilidade de (re)produção constante de decisões organizacionais a partir de decisões da própria organização.

Autopoiese organizacional é justamente essa (re)produção decisória interdependente. Cada organização emerge como um complexo sistêmico de decisões, i.e., um sistema social organizado, na exata medida em que “la complejidad se constituye en los sistemas organizacionales como la relación [seletiva] entre decisiones” (Luhmann, 1997a, p. 21). A formulação luhmanniana sobre interdependência decisória – ou, noutras palavras, sobre

autopoiese organizacional – também é clássica: nas organizações “*se decide porque se ha decidido o para que se decida*” (Luhmann, 1997a, p. 21).

Interdependência decisória/autopoiese organizacional/complexidade sistêmica é uma condição necessária, mas não suficiente, para a racionalidade nas organizações. Aliás, Luhmann (1997a, p. 44, grifo do autor), ao tratar dos “*mecanismos de amplificación que hacen más probable (en comparación con las esperanzas casuales o en comparación con el entorno) que se decidirá y que se decidirá interdependientemente*”, faz questão de consignar em nota de rodapé: “*A propósito evito decir que se decide **racionalmente***”. Reflexividade – i.e., decidir sobre decisões –, conforme já mencionado, é um desses mecanismos de amplificação.

Como em *Politische Planung* (Luhmann, 1994a), processos decisórios reflexivos pressupõem que o primeiro estágio – “decisões” sobre decisões – dirija o segundo – decisões sobre “decisões”. Mas isso, por si só, não adquire contornos de direção da organização. Qualquer decisor pode, em princípio, decidir sobre (in)decisões mais ou menos organizacionalmente circunscritas. Só se trata de direção da organização quando, a partir de determinadas posições decisivas no sistema organizacional, são tomadas decisões sobre premissas decisórias; ou seja, quando a reflexividade ganha a forma do planejamento.

Planejar é a solução, por excelência, para “*la problemática general de la dirección de organizaciones: el deber adoptar decisiones sobre premisas de decisión*” (Luhmann, 1997a, p. 72). Em virtude disso, Luhmann (1997a, p. 66, grifo nosso) qualifica a decisão de planejamento, de modo mais rigoroso, como “*la decisión sobre las premisas de decisión **oficialmente válidas para otras decisiones***”.

No nível elementar da autopoiese das organizações, “*la función de ser elemento*” (Luhmann, 1997a, p. 17) de cada decisão já sempre se baseia no fato ou pelo menos na suposição relacional de que todas “*las decisiones funcionan unas para con otras mutuamente como premisas de decisión*” (Luhmann, 1997a, p. 21). Na verdade, esse é um dos corolários de interdependência decisória/complexidade sistêmica. À luz disso, o que distingue o planejamento é a pretensão, por parte da direção organizacional, de dirigir a organização via coordenação do fluxo incessante de premissas – ou suposições de premissas – decisórias.

Neste ponto, vale registrar que, apesar da evolução subsequente da teoria das organizações na sociologia luhmanniana, a concepção de planejamento organizacional preservará a mesma essência de 1978. Na formulação sintética de *Organization and Decision* (Luhmann, 2018, p. 187), póstumo:

*We shall call the decision on decision premises **planning**. Planning decisions are decisions like any other. [...] What distinguishes planning decisions, however, is the*

obligation to coordinate different sorts of decision premise (Luhmann, 2018, p. 187, grifo do autor).

Voltando a *Organización y Decisión*, três tipos de premissas decisórias são oficializados pela direção da organização: (i) decisões sobre recrutamento e alocação de pessoal; (ii) decisões sobre programação – aqui só um dos tipos de planejamento –; e (iii) decisões sobre organização *stricto sensu*, i.e., sobre competências e canais formais de comunicação. Tais premissas visam, de maneira expressa, a “*la transferencia y multiplicación de la conciencia de decisión*” (Luhmann, 1997a, p. 71). Diga-se: visam à transferência e à multiplicação de uma consciência decisória alinhada com as decisões diretivas da cúpula organizacional.

Nesses termos, planejamento, sim, tem de envolver as cúpulas organizacionais; porém, não é de modo algum um fenômeno cupular. Pelo contrário, envolve potencialmente todos os membros da organização:

Simplificando bastante, puede pensarse en la dirección del sistema organizacional respectivo; secundariamente, en todos los superiores cuyas facultades de dirección son delegadas; y, más lejos, en los equipos de planificación, que están subordinados a estos niveles y, no en último término, en todos los subordinados, en la medida en que se preocupen de obtener decisiones sobre premisas de decisión (Luhmann, 1997a, p. 70).

Decisões sobre premissas decisórias são “*decisiones que sólo se justifican en la medida que actúan sobre decisiones y que conducen en el proceso de decisión influenciado por ellas, a resultados diferentes*” (Luhmann, 1997a, p. 72). É nessa acepção que planejamento especifica o gênero reflexividade. E é também nessa acepção que os três tipos de premissas decisórias oficializados pela direção organizacional – (i) decisões sobre recrutamento e alocação de pessoal, (ii) decisões sobre programação e (iii) decisões sobre organização *stricto sensu* – são, sob a ótica funcional, rigorosamente equivalentes.

Politische Planung (Luhmann, 1994a, p. 76-77) já reconheceu as possibilidades teóricas e práticas abertas por essa equivalência funcional. Todavia, em última instância, o que era relevante devia ser programável, inclusive premissas decisórias de pessoal e organização *stricto sensu*. Do ponto de vista organizacional *lato sensu*, planejamento era equacionado a programação pela aposta em – ou exigência de – um processo decisório racionalmente conclusivo. Decerto, os dois outros tipos de premissas decisórias oficializados pela direção da organização não poderiam sequer aspirar a isso.

Em *Organización y Decisión* (Luhmann, 1997a, p. 71, grifo do autor), “*decisiones sobre condiciones del correcto decidir (decisiones de programas)*” perdem sua primazia. Por um lado, são rigorosamente equivalentes, sob a ótica funcional, aos demais tipos de premissas

decisórias; por outro lado, na autopoiese das organizações: “*Toda racionalidad se convierte en racionalidad de conexión [...] La racionalidad no se asegura ni a través de una decisión primera, ni de una decisión última*” (Luhmann, 1997a, p. 20). Não há mais, portanto, nenhuma prescrição ou mesmo descrição de um processo decisório racionalmente conclusivo.

Isso também é assim porque, pelo menos em termos cognitivos, decisores – e decisões – sobre premissas decisórias e decisores – e decisões – sob premissas decisórias estão em situações fundamentalmente simétricas:

[...] *quienes deciden sobre las premisas de decisión de otros o quieren actuar sobre tales decisiones, se encuentran por principio – sin tomar en cuenta el alcance de su competencia formal – en la misma situación de otros decisores: no saben con seguridad lo que se decide antes de ellos, al mismo tiempo que ellos, ni después de ellos; con mucha frecuencia no saben exactamente qué deciden ellos mismos ni qué será visto y trabajado como su decisión en el sistema. Ni siquiera saben con seguridad suficiente ni con bastante exactitud qué decisiones o no decisiones provocan con su decidir. Por lo tanto, deben dejarse abierta, como todo decisor, la posibilidad de racionalidad posterior* (Luhmann, 1997a, p. 71).

Racionalidade de conexão é sempre possibilidade de racionalidade posterior, diferida. Não por acaso, a problemática de assimetização – como “uma simplificação essencial da situação, uma técnica característica da redução de complexidade, i.e., a exclusão de infinitas outras possibilidades” (Luhmann, *Politische Planung*, 1994a, p. 69, tradução nossa)⁶³ – desaparece de *Organización y Decisión*. E o pano de fundo teórico de tal desaparecimento é que, à luz da virada autopoietica já iniciada em 1978, a centralidade analítica da fórmula “redução de complexidade” se volatiliza.

Sem dúvida, “*el sistema es menos complejo que el entorno*” (Luhmann, 1997a, p. 16). Contudo, isso não implica que qualquer sistema reduza complexidade ambiental ou, no caso específico de *Organización y Decisión*, que sistemas organizacionais reduzam a complexidade da sociedade. Pelo contrário, o debate ao final da década de 70 é sobre “*la catástrofe del crecimiento*” (Luhmann, 1997a, p. 39) organizacional, descrita sociologicamente como “*una autocatálisis masivamente espontánea de organizaciones*” (Luhmann, 1997a, p. 56).

A evolução histórica relevante é analisada por Luhmann (1997a, p. 59-61) em perspectiva tanto sistêmica – organizações – quanto ambiental – sociedade:

⁶³ No original: “*eine wesentliche Situationsvereinfachung, eine charakteristische Technik der Reduktion von Komplexität, das heißt der Ausschließung unendlicher anderer Möglichkeiten*” (Luhmann, 1994a, p. 69).

Los sistemas organizacionales surgen originariamente en conexión con la necesidad situacionalmente manifiesta de decisiones sobre la acción colectiva (así se explica el primer surgimiento de aparatos de autoridad similares al Estado), pero también en conexión con la economía monetaria o bajo las condiciones del pluralismo religioso. Organizaciones derivadas surgen en relación con organizaciones de su entorno. [...] Actualmente se ha impuesto esta forma secundaria de génesis organizacional. La existencia de organizaciones se ha transformado en el supuesto indispensable, e incluso el motivo principal para el surgimiento de organizaciones. Las organizaciones fundan organizaciones o hacen aparecer la fundación de organizaciones como prometidora. La red de relaciones interorganizacionales estimula su propio crecimiento; es cuestión secundaria si esto es para la cooperación o el para el conflicto. [...] Además, hacen las organizaciones el entorno turbulento de otras organizaciones, ofreciendo así los supuestos para los requisitos de crecimiento y de reorganización constante de todas las organizaciones. [...] Una sociedad que, en determinados ámbitos, impone la organización como modo inevitable de tratamiento de los problemas, también se transforma con esto a sí misma en cuanto entorno de tales organizaciones (Luhmann, 1997a, p. 59-61).

Suspensa qualquer juízo de valor acerca da (in)desejabilidade dessa autocatálise organizacional, trata-se de hipercomplexificação. Metafórica e ambivalentemente: por um lado, “*se podría caracterizar a las organizaciones como sistemas sociales que padecen de decisionitis, la enfermedad de la decisión*” (Luhmann, 1997a, p. 48, grifo do autor); por outro lado, “[a] caso pueda [...] tener la enfermedad decisora la validez de salud, en tanto que se ha infectado todo” (Luhmann, 1997a, p. 61). Seja como for, o aumento de complexidade é a regra; sua redução, excepcional.

Essas constatações se aplicam tanto ao interior – sistema – quanto ao exterior – ambiente – de cada organização. Não são, entretanto, apenas achados empíricos. Em 1978, os problemas (teóricos) da complexidade, da racionalidade e do planejamento estão recolocados de maneira radical:

En lugar de tratar la complejidad sólo como resistencia, sólo como transparencia insuficiente y como obstáculo del decidir racional, ella es, según esta concepción, la condición para que puedan aparecer los sucesos como decisiones selectivas y para que puedan ser utilizados como elementos para construcciones de sistema. En las situaciones de decisión así estructuralmente impuestas, pueden entonces ser incluidos esquemas de racionalidad. Esto significa entonces, que los elementos por relacionar (decisiones) deben ser a su vez presentados como relaciones, por ejemplo como relación entre medio y fin o incluso como relación (óptima) entre varias relaciones posibles entre medios y fin, pero también posiblemente como relación entre principio (regla) y caso, o como relación entre condición desencadenante y acción desencadenada. Pueden entonces hacerse probables estados del sistema en los cuales sólo pueden ser incluidas las decisiones en el modo de una unión oficial, cuando pueden presentarse como racionales (en uno u otro sentido) y cuando pueden externarse los problemas, las fuentes de error, o las consecuencias no deseadas. La tesis de que los sistemas constituyen el nivel de emergencia sobre el cual ellos se basan en sus elementos, tiene consecuencias de muy grande alcance. Lo que funciona como elemento no es por lo tanto un elemento de constitución naturalmente disponible, sino un artefacto del sistema mismo, condición de su posibilidad, que él mismo posibilita. Ante todo, sin embargo, indica el nivel de emergencia aquel nivel de constitución de elementos que el sistema no puede dejar de lado, sin desaparecer como orden de un tipo determinado. [...] Cada analítica propia permanece

*consignada a los elementos típicos del sistema. Las organizaciones pueden en consecuencia [...] mejorar las decisiones sólo de manera que sean mejoradas por decisiones. En las organizaciones sólo se puede conseguir una **mayor profundidad en la comprensión de la realidad** mediante el **aumento del número de decisiones**, ya que esto se debe dar a través de decisiones. Mejoría quiere decir crecimiento. Pero crecimiento significa a su vez, aumento de la complejidad (Luhmann, 1997a, p. 22-24, grifo do autor).*

Complexificação é, assim, a condição de possibilidade da autopoiese que a própria autopoiese possibilita. Isso é a pré-condição tanto do ideal ambicioso quanto da realidade prática, operativa ou não, de todas as manifestações de “*razón ameliorística*” (Luhmann, 1997a, p. 39). Por seu turno, planejamento é a mais típica dessas manifestações. Trata-se de incluir premissas decisórias oficiais, como esquemas de racionalidade – logo, melhoria – decididos pela direção da organização, em situações de decisão estruturalmente cada vez mais complexas.

Por um lado, complexificação é força motriz de planejamento, na medida em que, e.g., “[e]l aumento de la organización a través de la proliferación del número de sus decisiones sólo puede significar que las posibilidades de control e influencia centralizados disminuyen” (Luhmann, 1997a, p. 70). Por outro lado, planejamento também é força motriz de complexificação, na medida em que, e.g., implica “*la ampliación del sistema organizacional mediante funciones especiales y puestos para **planificación***” (Luhmann, 1997a, p. 73, grifo do autor).

Planejar via programação oferece um exemplo paroxístico. A intenção é definir e solucionar problemas decisórios da melhor – mais racional – forma possível. Isso tende a ser idealizado como redução, i.e., eliminação de problemas solucionados. Na realidade, porém, “*problemas se aumentan y se hacen finalmente en tal medida independientes frente al entorno, que puede llegar a ser menos importante si los problemas son solucionados o no*” (Luhmann, 1997a, p. 75). Seja como for, não é autoevidente que o aumento de problemas e a desimportância relativa de soluções impliquem piora – irracionalidade – organizacional.

A (re)definição de números crescentes de problemas, mais ou menos independentemente da perspectiva de solucioná-los, pode ser bastante razoável. Problemas inexistem ou existem, em menor ou maior número. Soluções exitosas aos mais difíceis e/ou a muitos problemas estimulam (re)definições de problemas antes considerados insolucionáveis. Para programas finalísticos, no melhor dos cenários, aplica-se a tese da heterogonia dos fins. Para ambos os tipos de programação – aliás, para qualquer planejamento –, não há limites *a priori* ao potencial de melhoria mesmo das melhores decisões.

Planos malsucedidos são complexificação reagindo a complexificação. Planos bem-sucedidos, no entanto, também o são. Nem o fracasso nem o êxito do planejamento reduzem

complexidade. Afinal, seria difícil argumentar que, planejando, não se aspira a “*una mayor profundidad en la comprensión de la realidad*” e a “*mejorar las decisiones*” (Luhmann, 1997a, p. 23). E tais aspirações, por definição, aumentam complexidade. Nesse sentido, o indesejado não é crescer *per se* – indesejá-lo não é realista, sequer ideal –, mas, sim, “*que se crece sin amparo*” (Luhmann, 1997a, p. 96).

À luz disso, o único ideal realista/a única realidade ideal é “*controlar en forma autorreferencial, mediante la planificación, este proceso que produce planificación y que se continúa como planificación*” (Luhmann, 1997a, p. 75). Autopoieticamente, não se escapa à autorreferência. Decisões só podem ser melhoradas por decisões; planejamento, por planejamento. Na seção XI de *Organización y Decisión* (Luhmann, 1997a, p. 70-78) – dedicada com exclusividade a planejamento –, a questão concreta também é, ao fim e ao cabo: “Como planejar o planejamento?”.

Controlar-se em forma autorreferencial é reflexão – não reflexividade, embora esta sempre esteja pressuposta. Segundo Luhmann, planejando o planejamento:

*Tal reflexión no podrá consistir tan sólo en aplicar los instrumentos de la planificación a la planificación misma, es decir, por ejemplo, subordinar los costos de una comparación de costo y beneficio a una comparación de costo y beneficio. Deberá intentar adaptarse ella misma a la complejidad del sistema al que pertenece y al que ella aumenta. Se podría por esto intentar comprender globalmente una planificación global que se autorrefleja como una especie de sistema de inmunización [Neste ponto do texto, Luhmann insere a seguinte nota de rodapé: “La analogía con la inmunología encierra probablemente más posibilidades de las que se reconocen a primera vista. En todo caso, el concepto de **sistema inmunológico** no ha sido utilizado en forma puramente metafórica.”], que tuviera la función primaria de proteger el sistema del crecimiento autoinducido y de otras consecuencias de la propia complejidad. Un sistema de planificación tal estaría caracterizado por el hecho de que amortigua los problemas de la autorreferencia en que se complica todo sistema social. Amortigua dichos problemas en una forma tal, que permite a otros sistemas parciales partir de premisas determinadas (Luhmann, 1997a, p. 76, grifo do autor).*

Reflexão – controlar-se em forma autorreferencial – é mitigar autorreferencialmente os problemas da autorreferência. Planejar o planejamento é a (auto)reflexão do planejamento, a qual, por seu turno, talvez permita a reflexão organizacional. Há clara analogia de raciocínio com *Politische Planung* (Luhmann, 1994a): uma reflexão subsistêmica, i.e., de um sistema parcial (de planejamento), talvez possa reclamar a reflexão (organizacional) sistêmica *tout court*. E, nesses termos, a pergunta “Como planejar o planejamento?” é equivalente a “Como crescer com amparo?”.

Contra a “*decisionitis, la enfermedad de la decisión*” (Luhmann, 1997a, p. 48, grifo do autor), um “*sistema inmunológico*” (Luhmann, 1997a, p. 76, grifo do autor). Autorreferencialmente: um planejamento que (via planejamento) reconhece suas limitações e,

menos ambicioso e mais prático, limita-se a si próprio. Um planejamento (bem ou mais racionalmente) planejado, com “*reglas de detención incluidas*” (Luhmann, 1997a, p. 29). Não um planejamento o qual “*termina en grandes relaciones, en las que todo sería posible, pero ya no operativo*” (Luhmann, 1997a, p. 30).

Nesse viés (operativo), a função primária do planejamento é antes cognitiva que normativa. O planejamento do planejamento deve, sobretudo, ser capaz de/capacitar para (auto)aprendizagem organizacional, confirmadas ou desapontadas as expectativas dos planos. Afinal, sem aprendizagem, não há reflexão – i.e., controle autorreferencial – possível. De acordo com Luhmann (1997a, p. 76-78), citando diretamente March e Olsen (1976, p. 80) – citação que se repetirá em *Sistemas Sociais: esboço de uma teoria geral*, de 1984 (Luhmann, 2016, p. 533) –:

Esta comprensión de la planificación no exige siquiera a la planificación mantener el futuro bajo control. La tarea reside más bien en una reintegración constate de decisiones planificadas y no planificadas. “A plan – según March y Olsen – can often be more effective as an interpretation of past decisions than as a program for future ones. It can be used as a part of the efforts of the organization to develop a new consistent theory of itself that incorporates the mix of recent actions into a moderately comprehensive structure of goals”. Los datos históricos sobre los que debe apoyarse todo plan son tan rápidamente superados, que ya se ha logrado mucho si la planificación puede en parte confirmar y en parte compensar esa pérdida de actualidad. Esto quiere decir por una parte: escribir y transcribir las memorias del sistema, pero también además, darle al plan del sistema una forma contractual con la actualidad [...]

La planificación [...] [r]egula y legitima suposiciones. Entrega puntos de relación, con cuya ayuda no sólo se puede suponer cómo deciden otros, sino que también se puede suponer cómo suponen otros. La planificación permite, con otras palabras, una suposición reflexiva de suposiciones y esto no en forma arbitraria, sino en forma coordinada y por lo tanto asegurada. La coordinación de las suposiciones conduce, en determinados alcances, al decidir coordinado dando, al mismo tiempo, la seguridad para el riesgo de la misma suposición. Pero naturalmente, no garantiza que los resultados se cumplirán en el sentido de las expectativas del plan.

[...] Un sistema se permite, mediante la planificación, la ampliación de suposiciones mínimamente aseguradas, en la medida en que las coordina internamente [...] y que la planificación se justifique constantemente a través del aprovisionamiento suficiente de sucesos no esperados (Luhmann, 1997a, p. 76-78).

Decisiva é, portanto, a coordenação cognitiva de suposições (sobre suposições) decisórias. A coordenação normativa de decisões (sobre decisões) segue, digamos, “por gravidade”. Em *Organización y Decisión* – noutra diferença com *Politische Planung* (Luhmann, 1994a, p. 67) –, isso implica não só reabilitar, mas também radicalizar (autopoieticamente) a tese do planejamento como preparação de decisões:

La tesis de que la planificación sirve para la preparación de decisiones no queda con este concepto desahuciada. Gana, por el contrario, contornos más precisos. La preparación de decisiones ya no significa bosquejar las decisiones, tomarlas antes de tiempo o hacerlas superfluas mediante la planificación, sino que se trata de ganancia de tiempo y de alternativas para procesos abiertos de decisión, y por eso “hacer reconocibles lo antes posible las posibilidades de decisión y las necesidades de decisión, es decir, lograr situaciones de decisión y provocar las decisiones que de allí resultan”. La planificación debe lograr, en la medida que sea posible, las condiciones para que un sistema organizacional sea lo que pretende ser: un sistema que se compone de decisiones (Luhmann, 1997a, p. 78).

Preparar decisões é preparar a (autopoiese da) organização. Decisões que preparam decisões – planejamento – são a organização se preparando para (re)produzir a si própria. Noutras palavras, organizando-se em reflexão; i.e., controlando-se em forma autorreferencial. Isso, aliás, caracteriza hipercomplexificação não apenas em sentido superlativo, mas próprio: “Um sistema que se orienta pela sua complexidade e que busca apreendê-la como complexidade é designado por nós como **hipercomplexo** [...] O planejamento do sistema gera necessariamente uma hipercomplexidade” (Luhmann, *Sistemas Sociais: esboço de uma teoria geral*, 2016, p. 533, grifo do autor).

Nada disso, no entanto, é incompatível com a racionalidade (do planejamento) do sistema.

2.1.3 Planejamento e racionalidade: a reentrada do ambiente no sistema

Em *Sistemas Sociais*, de 1984, reflexão é “controle [autorreferencial] de um nível elevado [...] alcançado por meio do fato de que sistemas sociais se orientam por si mesmos – por si mesmos a partir de uma diferença em relação ao seu ambiente” (Luhmann, 2016, p. 516). Assim, reflexão é a forma mais elevada de autorreferência. Autorreferência, em geral, significa que sistemas “também se referem a si mesmos em todas as [suas] operações” (Luhmann, 2016, p. 496); reflexão, em particular, significa que a própria “diferenciação entre **sistema e mundo circundante** [ou seja, ambiente] se encontra na base [das operações]” (Luhmann, 2016, p. 503, grifo do autor).

A tautologia é apenas aparente. Em *Sistemas Sociais*, a forma da reflexão sistêmica está abstraída – diga-se, idiossincraticamente – a partir da estrutura da “consciência de si” em Edmund Husserl. No artigo *El gran Luhmann*, Nafarrate (2018) resume a fenomenologia husserliana da consciência (não só) de si com o propósito heurístico de que intérpretes de Luhmann substituam, via raciocínio analógico, no trecho transcrito abaixo (Nafarrate, 2018, p. 15), sobretudo “yo”, por sistema, e sobretudo “mundo”, por ambiente:

*La conciencia se convierte en Husserl en el único ente absoluto a partir del cual toda realidad alcanza su sentido. Por ente absoluto entiende Husserl ese ente que, en forma de una vida intencional y tenga lo que tenga presente en su conciencia, es a la vez conciencia de sí mismo. Y esta **capacidad de autorreflexión** es lo que caracteriza a la conciencia o subjetividad trascendental como realidad absoluta.*

*El mundo consiste en el redescubrimiento de la génesis intencional, por lo que este mismo mundo se fue constituyendo en el sentido de la conciencia. Es decir, la conciencia por su misma existencia presupone la existencia de la realidad – realidad por otra parte que no tiene sentido para el hombre sino a la luz de una conciencia que la descubre. No hay inmanencia sin trascendencia, no hay interioridad sin exterioridad, **no hay yo sin mundo**. E inversamente: no hay trascendencia sin inmanencia, no hay exterioridad sin interioridad, **no hay mundo sin yo** (Nafarrate, 2018, p. 15, grifo nosso).*

Na sequência imediata, Nafarrate cita diretamente Luhmann sobre Husserl, em “*The Modern Sciences and Phenomenology*”, de 1996 (Luhmann, 2002). No texto de 1996 (Luhmann, 1996 *apud* Nafarrate, 2018, p. 15-16), apesar da rejeição à subjetividade transcendental – aliás, a qualquer realidade absoluta –, a estrutura fenomenológica da “consciência de si” em Husserl é reconhecida como o modelo formal-operacional para a (auto)reflexão luhmanniana. Tal modelo, logo, aplica-se aos dois grandes tipos de formações sistêmicas que operam no *medium* do sentido – *Sinn* – (Luhmann, 2016, p. 80 e ss.); i.e., aplica-se tanto a sistemas (autorreferenciais) psíquicos quanto a sistemas (autorreferenciais) sociais:

Lo duro de esta despedida del sujeto trascendental puede reconocerse en cuanto se piensa si es posible que la conciencia pueda abandonarse como único médium de la construcción de formas y, a pesar de ello, conservar la estructura descubierta por Husserl, es decir, el entendimiento del nexo condicional entre capacidad de operación, separación y proceso simultáneo de heterorreferencia y autorreferencia, así como el de una temporalidad a partir de cada uno de los momentos operativos. Lo tengo por posible desde el momento en que uno se decide partir del sentido como médium general para la construcción de formas con el fin de distinguir si los sistemas se construyen en razón de una intencionalidad de la conciencia o en razón de la comunicación. Para el caso de las prestaciones de la conciencia podrían repetirse los análisis de Husserl, aunque ya no se necesitaría caracterizarlos como trascendentales. Para el caso de la comunicación debe encontrarse una construcción paralela que documente que aquí funciona tan bien como en el caso de la conciencia. Es decir, sólo como operación actual momentánea – como establecimiento de límites, como procesamiento simultáneo de heterorreferencia y autorreferencia (por tanto, como bi-estabilidad) [...]

*Pienso que un programa de teoría así, que distingue de manera radical entre sistemas psíquicos y sociales, es realizable – aunque aquí no sea el momento de mostrarlo [Neste ponto do texto, Luhmann insere uma nota de rodapé remetendo a si mesmo em *Sistemas Sociais: esboço de uma teoria geral* (Luhmann, 2016)]. [...]*

*[...] Sería una teoría de los sistemas autorreferenciales, no-triviales, por tanto movedizos e incalculables, que tienen que delimitarse de su entorno para lograr su tiempo y sus valores-propios y así llegar a delimitar sus posibilidades (Luhmann, 1996 *apud* Nafarrate, 2018, p. 15-16).*

Nafarrate (2018) enfim opta por não prosseguir citando o breve parágrafo subsequente (que encerra a seção VI) do texto de 1996, mas, neste referencial teórico, trata-se de passagem

útil: “*There is no question, then, that one can reconstruct the good old subject in this way. However, the decisive factor is that social systems, too – society, too – can be described with this concept*” (Luhmann, 2002, p. 56). Em via reversa, isso implica que, com (muitas) ressalvas, também é possível interpretar a sociedade e os (sub)sistemas sociais como “sujeitos” de comunicação reconstruídos⁶⁴; capazes, assim, de equivalentes funcionais à “consciência do eu”, enquanto autorreferência de cada sistema, e à “consciência do mundo”, enquanto heterorreferência a cada ambiente.

À luz da analogia com Husserl, então, talvez esta explicação luhmanniana – altamente abstrata, rigorosamente formal – sobre (auto)reflexão e racionalidade sistêmicas soe um pouco menos hermética:

Um sistema orienta as próprias operações a partir de sua própria unidade. Para tanto, o que é considerado como diferença diretriz [...] é [...] a diferença entre sistema e ambiente. Somente no interior dessa diferença é possível ou bem designar o sistema ou o ambiente e, por meio daí, tematizar a complexidade, que é designada como sistema ou como ambiente, como unidade. A reflexão exige, em outras palavras, a introdução da diferença entre sistema e ambiente no sistema. Se isso acontece sob o ponto de vista da unidade dessa diferença, então nos dispomos a falar de racionalidade. A racionalidade só pode ser alcançada ao mesmo tempo por intermédio da reflexão, mas nem toda reflexão é racional (Luhmann, 2016, p. 516).

Por um lado, para Husserl – segundo Nafarrate (2018) –, a subjetividade transcendental é consciência da realidade como identidade paradoxal da não-identidade entre “eu” e “mundo”. Por outro lado, para Luhmann, cada sistema, psíquico ou social, é reflexão da complexidade como unidade da diferença entre sistema, “si mesmo”, e ambiente, o que não é “si mesmo”. Ambiente, pois, é tudo o que, por não ser sistema, diferencia-o: na exata medida em que é diferenciado do sistema. Afinal, não somente em operações (psíquicas) de consciência “*no hay yo sin mundo [...] no hay mundo sin yo*” (Nafarrate, 2018, p. 15); também em operações (sociais) de comunicação “*no hay entorno sin sistema ni sistema sin entorno*” (Luhmann, 2017, p. 352)⁶⁵.

Nesses termos – tal qual a reflexão sistêmica é a forma mais elevada de autorreferência –, “[o] conceito de racionalidade formula apenas a perspectiva mais exigente da autorreflexão de um sistema” (Luhmann, 2016, p. 540). A terminologia luhmanniana pode ser rephraseada: (a)

⁶⁴ Cf. essa interpretação reversa sugerida já em *Sistemas Sociais* (Luhmann, 2016, p. 497-499).

⁶⁵ Mais vezes, a analogia com Husserl – ou melhor, com Husserl segundo Nafarrate (2018) – seria ilustrativa. Aprofundá-la, porém, sobrecarregaria este referencial teórico. De todo modo, heurísticamente, recomenda-se mantê-la no pano de fundo interpretativo. Em tempo e em rodapé, pelos menos uma citação de *Sistemas Sociais* (Luhmann, 2016, p. 537), por pertinência, é irresistível: “O ambiente é um horizonte mundano que corresponde ao horizonte interior”.

orientar-se por si mesmo, i.e., reflexão, é a forma mais elevada de referir-se a si mesmo, i.e., autorreferência; (b) orientar-se por si mesmo, i.e., reflexão, é orientar-se pela unidade da diferença diretriz sistema/ambiente; (c) orientar-se pela unidade da diferença sistema/ambiente pode se dar alternada ou simultaneamente dos pontos de vista sistêmico e ambiental; (d) orientar-se pela unidade da diferença sistema/ambiente simultaneamente dos pontos de vista sistêmico e ambiental é, enfim, orientar-se pela própria unidade do ponto de vista biestável dessa unidade, i.e., racionalidade.

Se reflexão é “controle [autorreferencial] de um nível elevado” (Luhmann, 2016, p. 516), então racionalidade, ou (auto)reflexão racional, é a forma pela qual um sistema se controla – quer dizer, tenta se controlar – maximamente. Na reflexão, como orientação sistêmica, desde sempre há um “*procesamiento simultáneo de heterorreferencia y autorreferencia*”; porém, essa “*bi-estabilidad*” (Luhmann, 1996 *apud* Nafarrate, 2018, p. 15) ainda pode se orientar ora ao ambiente, ora ao próprio sistema. Na racionalidade, como (auto)reflexão racional, passa a haver, outrossim, um processamento simultâneo da (hetero)orientação ao ambiente e da (auto)orientação ao próprio sistema. Logo, não apenas controle, mas também biestabilidade máximos.

De uma parte – na dimensão conceitual mais relevante para especificar a racionalidade sob o gênero da reflexão –, a (mera) reflexão ainda pode perfeitamente permanecer, sobretudo, semântica:

Reflexão [...] também cai formalmente sob os conceitos de auto-observação e de autodescrição. Aqui, a diferença diretriz é precisada com vistas a uma semântica que pode representar a relação entre sistema e ambiente no sistema [...] uma diferenciação praticada no sistema, que dá um sentido à diferença entre sistema e ambiente, sentido esse que não vale também simplesmente para o ambiente (Luhmann, 2016, p. 518)⁶⁶.

Aliás, nessa dimensão conceitual, Luhmann (2016, p. 536) circunscreve de maneira expressa o que é mera reflexão e, portanto, (ainda) não merece o título de racionalidade:

⁶⁶ A tradução publicada em língua inglesa é mais fiel: “*reflection [...] also falls within the concepts of self-observation and self-description. Here the guiding difference is explicitly a semantics that can represent the relationship between system and environment within the system [...] a distinction practiced within the system, which gives a meaning to the difference between system and environment that is not automatically valid for the environment*” (Luhmann, 1995a, p. 456-457, grifo nosso).

Sistemas sociais não [apenas] podem se comunicar sobre o seu ambiente, eles também empregam a sua diferença em relação ao ambiente (p. ex., a representação de seus limites ou das características particulares de seus elementos) na comunicação interna. Eles estão, dito de outro modo, em condições de reintroduzir a diferença sistema/ambiente no sistema e, com o seu auxílio, levar a termo informativamente processos de auto-observação, de autodescrição, de reflexão. A questão é que, com isto, o título da racionalidade ainda não é merecido (Luhmann, 2016, p. 536).

Comunicar-se sobre o seu ambiente é (hetero)orientar-se, do ponto de vista ambiental; empregar a diferença em relação ao ambiente na comunicação interna, ou seja, comunicar-se sobre si mesmo, é (auto)orientar-se, do ponto de vista sistêmico. Ora num ora noutro caso, alternadamente, sistemas formados pela diferença entre sistema e ambiente sempre se informam – porque só podem fazê-lo assim – pela própria (unidade da) diferença entre sistema e ambiente, a qual lhes é formativa. Toda informação sobre seus ambientes depende de que os sistemas os indiquem a partir da distinção sistema/ambiente, e toda informação sobre si mesmos depende de que os sistemas se indiquem a partir da distinção sistema/ambiente. Isso, em suma, é (mera) reflexão.

De outra parte, a (auto)reflexão racional, ou racionalidade, é também necessariamente estruturante:

A exigência da racionalidade [...] significa que eles [os sistemas] determinam a si mesmos por meio de sua diferença em relação ao ambiente e que precisariam emprestar a essa diferença um significado em si mesmo operativo, um valor informativo, um valor de articulação (Luhmann, 2016, p. 536).

Na página seguinte de *Sistemas Sociais*, Luhmann (2016, p. 537) glosa o argumento: “nós vemos a racionalidade [...] como inserção construtiva de uma diferença sistema/ambiente aberta no sistema, que se determina por meio dessa própria diferença”.

Como antes, a terminologia luhmanniana pode ser rephraseada: (a) meramente orientar-se por si mesmo, i.e., mera reflexão, é menos exigente do que determinar-se a si mesmo, i.e., racionalidade; (b1) mera reflexão reintroduz no sistema uma diferença sistema/ambiente fechada; (b2) uma diferença sistema/ambiente fechada é meio para processamento de informações, sem valor informativo intrínseco, logo, por definição, repetindo-se e redundando; (b3) a partir do fechamento da diferença sistema/ambiente, i.e., de sua repetição redundante, o sistema alternadamente se informa sobre si ou seu ambiente, mas não se informa sobre a diferença entre si e seu ambiente; (c1) racionalidade reintroduz no sistema uma diferença sistema/ambiente aberta; (c2) uma diferença sistema/ambiente aberta é fim para processamento de informações, com valor informacional intrínseco, logo, por definição, renovando-se e surpreendendo; (c3) a partir da abertura da diferença sistema/ambiente, i.e., de sua renovação

surpreendente, o sistema simultaneamente se informa sobre si e seu ambiente, porque se informa sobre a diferença entre si e seu ambiente.

A propósito, informar-se sobre a diferença entre si e seu ambiente é nada mais nada menos do que “tematizar a complexidade, que é designada como sistema ou como ambiente, como unidade” (Luhmann, 2016, p. 516). E, sobre isso, Luhmann (2016, p. 500) já afirmara: “Caso se queira tematizar a unidade de uma diferença, é necessário determinar os dois lados da diferenciação. Seria inútil e, por conseguinte, não teria lugar, caso se quisesse confrontar algo determinado com algo diverso, que permanecesse completamente indeterminado”.

Racionalidade ou (auto)reflexão racional é, então, determinar-se a si mesmo também biestavelmente. Determinar-se por meio da e como a (unidade da) diferença entre sistema e ambiente. Não apenas determinar o lado sistêmico da diferenciação sistema/ambiente, mas, outrossim, determinar o lado ambiental da diferenciação sistema/ambiente. O título de racionalidade, portanto, depende de se e em que medida é possível atender à – aparentemente – impossível exigência de determinar o ambiente; ou, admitindo-se gradações de racionalidade, pelo menos à exigência de que o ambiente não permaneça “completamente indeterminado” (Luhmann, 2016, p. 500). Aliás, nesse ponto, cabe registrar que Luhmann (2016, p. 535) é claro: “a autorreferência [neste caso, por definição, a reflexão] pode ser sempre racional ou irracional (ou mais ou menos racional) de acordo com as condições e repercussões de sua práxis”.

Enfim, é à luz dessa questão da práxis – não, sobretudo, semântica; ao invés disso, necessariamente estruturante – que o Luhmann de *Sistemas Sociais* (2016, p. 537) traduz tanto o conceito quanto a problemática da racionalidade, ou da (auto)reflexão racional, em linguagem teórico-causal:

Caso se traduzam essas ideias em uma linguagem teórico-causal, então ela significa que o sistema precisa controlar os seus efeitos sobre o ambiente a partir das reações exercidas sobre ele mesmo, caso ele queira se comportar racionalmente. Um sistema que dispõe de seu ambiente também dispõe em seu efeito final de si mesmo (Luhmann, 2016, p. 537).

Neste ponto, vale registrar que, apesar da evolução subsequente da teoria geral de sistemas luhmanniana, a concepção de racionalidade preservará a mesma essência de 1984. Na formulação sintética – e definitiva – de *Theory of Society*, de 1997 (Luhmann, 2013a, v. 1, p. 108): “*System rationality means exposing a distinction, that between system and environment, to reality and testing it against reality*”.

Voltando a *Sistemas Sociais*, a seção IX do capítulo “Autorreferência e racionalidade”, dedicada a planejamento (Luhmann, 2016, p. 531-534), basicamente recupera as intuições mais

céticas de *Organización y Decisión. Autopoiesis, acción y entendimiento comunicativo*, de 1978 (Luhmann, 1997a), mas aplicando-as no nível dos sistemas funcionais. Todavia, há um trecho na seção X também do capítulo “Autorreferência e racionalidade” de *Sistemas Sociais*, esta última seção dedicada a racionalidade (Luhmann, 2016, p. 534-540), em que se antecipa o argumento exato – qual seja, que “a racionalidade só pode ser requisitada para a própria posição [de planejamento] quando ela leva em consideração que **o sistema a ser planejado precisa reinternalizar a sua relação com o ambiente**” (Luhmann, 2016, p. 537, grifo nosso) – a ser desenvolvido em *Introduction to Systems Theory*, de 1991/1992 (Luhmann, 2013b, p. 120-140).

A propósito, as subseções 8, “Complexity”, e 9, “Rationality”, da seção II, “General Systems Theory”, de *Introduction to Systems Theory*, de 1991/1992 (Luhmann, 2013b, p. 120-140), são a transcrição da gravação da 8ª aula desse curso postumamente publicado em livro. E é com tal aula que Luhmann conclui sua exposição geral sobre a teoria de sistemas, usando o tema – ou o problema – do planejamento como fio condutor dos argumentos. Ou seja: o Luhmann maduro escolhe concluir sua exposição geral sobre a teoria de sistemas, não por acaso, conectando os problemas da complexidade e da racionalidade via o problema do planejamento, noutra (re)iteração da tríplice problemática que atravessa sua sociologia desde a juventude⁶⁷.

À luz disso, como (i) a oralidade da exposição transcrita em *Introduction to Systems Theory* (Luhmann, 2013b) é de um didatismo raro no *corpus* luhmanniano publicado e como (ii) as edições em espanhol (Luhmann, 1995b) e português (Luhmann, 2009) do curso diferem significativamente do original em alemão – pelo menos nas passagens relevantes para os fins deste trabalho⁶⁸ –, parece admissível uma citação extensa da tradução inglesa (Luhmann, 2013b, p. 136-138). Em primeiro lugar, Luhmann (2013b, p. 136-137) justifica aos alunos do curso a opção didático-teórica por uma discussão simultânea do problema da racionalidade e

⁶⁷ Cf. Luhmann (2013b, p. 120): “*In today's lecture [8ª], I would like to bring the section on 'general systems theory' to its conclusion. This means that I still have to address two further sub-sections – namely, the concept and the problem of complexity, on the one hand, and the question of how we are to understand rationality within this systems theoretical arrangement, on the other. It is not by accident that these two topics are grouped together. However, their connection does not become apparent in conceptual terms. In the early forms of systems theory in the fifties and sixties, complexity had been the central problem. It was seen as an obstacle for successful planning and thus, in a certain sense, the problem of rationality par excellence. I will return to the conceptual questions in a moment*”. Para o prolongamento textual imediato dessa citação, ver p. 33-34 deste trabalho.

⁶⁸ A edição em espanhol (Luhmann, 1995b) é, a rigor, uma reconstrução de autoria do sociológico Javier Torres Nafarrate (1995, p. 7-10), a partir de sua escuta das fitas do curso, não uma tradução do áudio original. A edição em português (Luhmann, 2009), por sua vez, é uma tradução brasileira da edição em espanhol.

do problema da complexidade, argumentando que essa discussão é condição de possibilidade para a apreensão do conceito de racionalidade sistêmica proposto em *Introduction to Systems Theory*:

I would like to speak of “system rationality” to the degree that aspects of the environment can be accounted for in the system. You may recall that the system concept is defined with the help of the difference between system and environment as well as operational closure. This means that a system is defined by means of its indifference in regard to the environment. In light of this definition, system rationality means that one takes this back or that one denies the indifference of the system (the fact that whatever happens in the environment does not happen to us), and instead strengthens the irritability, sensitivity, or resonance (or whatever term may be used) of the system. This is a paradoxical and, if you will, utopian move. It means that one excludes the environment only to include it again. If we think of this maneuver in terms of the premise of constant sums, it would actually be a senseless to and fro without effect. But if one includes complexity in one's considerations as a variable of increase – which, by the way, is the reason for my bringing together the discussion of rationality with the discussion of complexity – then it is possible to conceive that a system whose rationality and complexity have been tested operates and organizes things differently than simpler systems that have not gone through the same evolution or planning stage. In other words, one may come to believe that among the patterns of complexity there are some that are more suitable than others for the processing of the environmental irritations in the system. You may actually recall that such patterns of complexity are always patterns of selection (Luhmann, 2013b, p. 136-137).

Na sequência, Luhmann (2013b, p. 137-138) então aborda o exemplo – sempre paradigmático – do relacionamento entre os sistemas funcionais da política *lato sensu* e da economia, articulando o que significaria, nesse relacionamento, conceber uma noção de racionalidade política em termos estritamente sistêmicos. E isso o leva a tratar, não por acaso, das vicissitudes e das potencialidades (das pretensões) de racionalização política via planejamento:

*If one looks at our question in this way, one finds many areas in which such a view can be made plausible in sociological terms. For instance, how or by what can politics be irritated economically? Only by the nonfulfillment of its plans? One does not even know **why** these plans have not been executed, only **that** they have not been executed. Does this mean that one must simply put a wager on them, or decrease the said wager, or perhaps something else? Or is there perhaps a sensitivity for highly aggregated economic data about such things as unemployment, inflation, the exchange rate of a country's currency – things to which one can react with political means and for which one can choose and stress a number of different political options? Of course, one does not know exactly where these data are coming from, but the economic think tanks are considered reliable. A democratic opposition in these matters is not imaginable under the conditions of state planning, but only under the conditions of an unrestrained sensitivity to the economic indicators of the public weal and its opposite. Under such conditions, one can actually say that one judges a situation as threatening or as transitory, and one can suggest Keynesian remedies, or one may state that the market will help itself, as long as one is patient and waits. Thus, the political options are more varied than in the case of state planning. And, thus, democracy in our sense of the word is possible. At the same time, the probability of an economic disaster that thoroughly affects politics is lower. But only if all of this is correct! I have formulated all of this merely in terms of a model in order to show that there are solutions that*

react better to complex environmental states that they did not create and which therefore do not just register the effects of their own operations. They do not proceed in the sense of “what we intended did not work out and cannot be done or, alternatively, can be done”. Instead, these modes of problem-solving develop a kind of sensorium for problems that are independent of them. With regard to the economy, this would mean an increase in political rationality as system rationality. In other words, it would mean that the political system would be increasingly able to recognize and handle more environmental states (Luhmann, 2013b, p. 137-138, grifo do autor).

Conforme já mencionado, resta claro que, no curso de 1991/1992, Luhman está ocupado em desenvolver o argumento antecipado em *Sistemas Sociais*, de 1984 (Luhmann, 2016, p. 537, grifo nosso): “a racionalidade só pode ser requisitada para a própria posição [de planejamento] quando ela leva em consideração que **o sistema a ser planejado precisa reinternalizar a sua relação com o ambiente**”. À luz disso, torna-se enfim possível compreender o quanto os problemas do planejamento, da racionalidade e da complexidade, sobretudo em relação ao sistema político, permaneceram indissociáveis na sociologia luhmanniana, ao longo de todo o arco teórico-conceitual de sua evolução. Nesse sentido, o parágrafo de conclusão da exposição geral sobre a teoria de sistemas em *Introduction to Systems Theory* (Luhmann, 2013b, p. 138) é emblemático:

*If we place these considerations in the context of a theory of society, we may perhaps say that the differentiation of functional systems has the function of increasing chances for rationality, irritability, sensitivity, and resonance in the functional systems. It makes it possible for the ability to be disturbed to increase and at the same time provides counter-measures or procedural concepts [...] Yet, at same time, we cannot conceive of an agency that covers society in its entirety [...] For, in that case, we presumably would have to do without **the form of system rationality that I have just outlined**, which is to say, without **trying to achieve higher complexity as far as reintroducing the environment into the system is concerned**. Once again, we are dealing here with a re-entry figure or a paradox that we unfold by assuming that **complexity is variable and that there are forms that function better than others from an evolutionary viewpoint and perhaps can even be designed or planned better, if you will** (Luhmann, 2013b, p. 138, grifo nosso).*

Haveria muito a dizer sobre planejamento com base nas subseções 8, “Complexity”, e 9, “Rationality”, da seção II, “General Systems Theory”, de *Introduction to Systems Theory*, de 1991/1992 (Luhmann, 2013b, p. 120-140). Mesmo em se tratando da transcrição de um registro oral, o texto é bastante denso. Por ora, entretanto, cabe apenas reconhecer que, à luz do desenvolvimento do conceito – multidimensional – de planejamento na obra de Luhmann (conforme os itens 2.1.1 e 2.1.2 deste trabalho, bem como conforme as considerações precedentes no presente item), corrobora-se a hipótese de que uma noção inicialmente muito marcada pela perspectiva organizacional de decisões sobre decisões para redução de complexidade passa a apontar, paulatina e tentativamente, mas em uma crescente até os últimos

textos, também na direção de uma noção de planejamento que flertaria com uma perspectiva funcional de racionalidade sistêmica para aumento intencional de irritabilidade, sensibilidade ambiental ou capacidade de ressonância, i.e., para aumento de complexidade.

Nesse sentido, como se buscará demonstrar, a abordagem sugerida por Vidal (2023; 2024; 2025b) para investigações de matriz luhmanniana sobre planejamento governamental – i.e., planejamento no âmbito do sistema político-administrativo –, talvez seja menos heterodoxa do que parece.

2.2 A abordagem luhmanniana heterodoxa de Josep Vidal: teoria e aplicação

2.2.1 A transdução do planejamento como subsistema subfuncional da política

A principal intuição de Vidal (2023, p. 153 e ss.), do ponto de vista desta pesquisa, é sugerir, por analogia transdutiva⁶⁹, a hipótese teórica de que o planejamento governamental seja observável sociologicamente não apenas (i) como uma programação para aplicação do código poder/não poder (Fernandes, 2018)⁷⁰ ou (ii) como um mecanismo reflexivo de decisões sobre decisões para acoplamento entre política *stricto sensu* e administração pública (Luhmann, 1994a; Elmescany, 2023)⁷¹, mas, outrossim, (iii) como um subsistema subfuncional do sistema político-administrativo, i.e., da política *lato sensu*. Isso, via heurística aditiva⁷², permitiria aplicar também ao planejamento governamental o mesmo aparato conceitual que Luhmann usou para analisar os sistemas funcionais mais relevantes: direito, economia, ciência, educação, arte, religião, meios de comunicação de massa, família e, não menos importante, a própria política. Tal sugestão, pelo que se conhece da bibliografia pertinente, é inédita na literatura neossistêmica⁷³.

⁶⁹ Sobre transdução, ou analogia transdutiva, ver a nota de rodapé 25 deste trabalho.

⁷⁰ Cf. Fernandes (2018, p. 99): “o planejamento é um dos ‘programas’ do sistema político administrativo e, nesse sentido, orienta a comunicação (poder/não poder) desse sistema que resulta na atuação concreta do Estado”.

⁷¹ Sobre essa concepção – (ii) – de planejamento, ver o item 2.1.1 deste trabalho.

⁷² Vidal (2019b, p. 60, grifo do autor): “*La lógica de la heurística es la búsqueda central de la analogía, en la que la búsqueda especializada es el préstamo de métodos, o sea, el aparato de análisis. Con heurística aditiva sucede de forma similar. Al afirmar que un X es realmente un G, estamos realizando una analogía. Esta lógica analógica está presente en el campo de las Ciencias Sociales. También la siguiente lógica de relación presenta similitudes: ‘si sólo pudiera hacer una analogía entre X y G, podría usar todos los métodos que las personas han inventado para analizar G’*”.

⁷³ Sobre uma definição de literatura neossistêmica, exclusivamente para os fins desta pesquisa, ver a nota de rodapé 18.

A princípio, a hipótese teórica de Vidal soa radicalmente heterodoxa, sobretudo ao se tratar de planejamento na sociologia de matriz luhmanniana. Todavia – deixando ainda em suspenso as questões acerca da validade formal e da correção empírica de descrever, de modo específico, o planejamento governamental como subsistema subfuncional do sistema político-administrativo –, é necessário registrar que, em princípio, o Luhmann maduro⁷⁴ admitia a disponibilidade da forma da diferenciação (sub)funcional para novas diferenciações no interior de sistemas funcionais:

If the operational closure and autopoietic reproduction of functional systems is assured, further system differentiations can occur in the space thus marked. [...] [...] In principle, all forms of system differentiation are again available: segmentation and center-periphery differentiation, hierarchy formation, and further functional differentiation. Functional systems differ considerably; internal complexity enhancement follows no common pattern. [...] What we have seen to be the case for society as a whole therefore appears to apply within each functional system: unequivocally opting for the primacy of a certain differentiation form is the exception rather than the rule (Luhmann, 2013a, v. 2, p. 97-98).

Nesse sentido, o próprio Luhmann apontava que, por motivos puramente lógicos – expressão do autor, conforme citação (Luhmann, 2013a, v. 2, p. 96) a seguir –, há pelo menos três possibilidades para a observação sistêmica quando subsistemas (sub)funcionais se formam:

*It must also be asked what possibilities there are for observing systems when subsystems form. For purely logical reasons, there are three possibilities: (1) observation of the overall system to which the subsystem belongs, (2) observation of other subsystems in the intrasocietal environment (or of other systems in the external environment), and (3) observation of the subsystem by itself (self-observation). To enable these various system references to be distinguished, I shall call observation of the overall system **function**, observation of other systems **performance**, and self-observation of a system **reflection** (Luhmann, 2013a, v. 2, p. 96, grifo do autor).*

A propósito, Neves (1994, p. 63 e ss.) e Mathis (1998) fornecem, tanto teórica quanto empiricamente, os precedentes exemplares. O primeiro autor observa a Constituição como um subsistema do sistema jurídico, i.e., do direito, sob as mesmas três óticas luhmannianas de função, prestação – *performance* – e reflexão; já o segundo autor observa a política de desenvolvimento como um subsistema do sistema político-administrativo, i.e., da política *lato sensu*, a partir de “um código binário secundário único, uma programação secundária única e

⁷⁴ Os trechos citados na sequência imediata são da versão em língua inglesa de *Die Gesellschaft der Gesellschaft* – cujo título, em tradução literal para o português, seria “A sociedade da sociedade” –, obra originalmente publicada em 1997, portanto, um ano antes da morte de Luhmann (1927-1998).

uma **função secundária única**” (Mathis, 1998, p. 16, grifo nosso)⁷⁵. Até Roth e Schütz (2015, p. 20), embora discutindo restritivamente um possível cânone de dez sistemas funcionais, chegam a utilizar de modo literal o termo “*sub-function*” para caracterizar o tratamento que Esposito (2018) dá à memória social como uma diferenciação interna dos meios de comunicação de massa.

No caso de qualquer subsistema (sub)funcional, então, Vidal (2022a, p. 147) argumenta que o necessário – e suficiente – é descrever em detalhes os critérios da diferenciação sistêmica que se esteja observando *in concreto* – logo, também empiricamente⁷⁶ –, conforme as condições teóricas definidas de maneira explícita por Luhmann. Tal argumentação, aliás, emula o relato metodológico do próprio Luhmann sobre como ele procedia na investigação dos sistemas funcionais mais importantes:

[...] it is not by chance that widely differing functional areas such as science and law, economics and politics, the mass media, and intimate relations can be shown to have comparable structures – not least because their differentiation requires systems to be formed. But can this be shown? Parsons attempted to guarantee it through the analytic of the action concept. If the thought is not convincingly elaborated, we can do no more than formulate theories for individual functional systems and test whether, despite all differences between fields, we can work with the same conceptual apparatus – including autopoiesis and operational closure, first- and second-order observation, self-description, medium and form, coding and, in orthogonal relation thereto, the distinction between self-reference and other-reference as internal structure (Luhmann, 2013a, v. 1, Edição do Kindle, posição 64).

Seja ou não (sub)funcional, a descrição sociológica de qualquer sistema social depende, antes de tudo, de que se possa observar sua autopoiese. Na circularidade do construtivismo operativo da teoria luhmanniana (Baraldi; Corsi; Esposito, 2021, p. 57-60), isso implica, outrossim, que a observação e a descrição externas investigam se há auto-observação e autodescrição⁷⁷, pressupondo o fechamento operacional e a abertura cognitiva que viabilizam a distinção entre autorreferência e heterorreferência, pelo próprio sistema sob investigação, enquanto este se autoproduz como forma diferencial de dois lados, i.e., sistema/ambiente.

⁷⁵ Conquanto este trabalho opte pela terminologia “subfunção” e “subfuncional” – sem qualquer conotação de déficit de funcionalidade –, esclarece-se que isso significa o mesmo que “função secundária” em Mathis (1998).

⁷⁶ Sobre a teoria dos sistemas sociais como instrumento de observação empírica, para os fins deste trabalho, ver o item 3.1.

⁷⁷ Cf. Luhmann (2016, p. 518): “Um sistema, que pode reproduzir a si mesmo, precisa poder observar e descrever a si mesmo”.

Peter Gilgen (2013) oferece uma das melhores sínteses sobre a articulação entre os conceitos de sistema, autopoiese e forma no pensamento do Luhmann maduro⁷⁸, relacionando-os, respectivamente, às inspirações originais em Parsons, Maturana e Varela e, enfim, Spencer Brown:

*In summary, Luhmann relied on Parson's definition of the social [as irreducible to biological, psychological, and cultural facts] to counter Maturana and Varela's autopoietic materialism and, in turn, adopted their concept of autopoiesis to reformulate Parson's unsatisfactory system concept. [...] Autopoiesis, in contrast, provides a clear criterion for system status [...] Biological systems distinguish themselves from their environment by means of spatial boundaries. Psychic and social systems are not material in this sense. Their material conditions are part of their environment but do not enter into the autopoiesis of their specific medium, which is meaning. Rather, the distinction between system and environment depends on the system's own observation, which distinguishes self- and hetero-reference. The boundaries of social and psychic systems are therefore not material artifacts but two-sided forms, which is to say, distinctions. Describing systems in this way has the advantage of obviating misunderstandings of autopoiesis in terms of mere self-reference. [...] Luhmann's strong emphasis in his Introduction to Systems Theory on **system as difference** or **system as form** should therefore be read not as abandoning the autopoietic turn of Social Systems, but as pushing it further to the purely formal level. If **autopoiesis** still contains connotations of organicism (and thus of a certain romantic heritage), the same cannot be said of **form** in Spencer's Brown sense. [...] To conclude, if the concept of autopoiesis puts social systems on a sound operational footing, the definition of system as difference lays the ground for a general systems theory that deserves the name. Luhmann combined the concepts of **system**, **autopoiesis** and **differential form** into a productive dynamic network in which all elements depend on, explain, and support one another (Gilgen, 2013, p. xvi-xvi, grifo do autor).*

2.2.2 Os três momentos constitutivos da autopoiese do planejamento governamental

Concordando com Gilgen (2013, p. xvi-xvi) acerca da operacionalidade do conceito de autopoiese como critério de “sistematicidade” – *system status* –, o teste da hipótese de Vidal (2023, p. 153 e ss.) deve se iniciar pela tentativa de demonstrar que as comunicações de planejamento se conectam recursivamente em termos de: (i) autorreferência elementar ou de base, (ii) reflexividade e (iii) reflexão. Quando esses três momentos constitutivos da autopoiese coincidem, emerge – sem dúvida – um (sub)sistema social (Luhmann, 2016, p. 502 e ss.; Neves, 2006, p. 59-67; Baraldi; Corsi; Esposito, 2021, p. 213-216; Gonçalves; Villas Bôas Filho, 2013, p. 50).

⁷⁸ O trecho citado na sequência imediata é de “*System – Autopoiesis – Form: An Introduction do Luhmann's Introduction to Systems Theory*” (Gilgen, 2013), que serve – tal qual indica seu título – como texto introdutório, por parte de Gilgen, à tradução em língua inglesa do curso ministrado por Luhmann (2013b) entre 1991 e 1992. Gilgen foi o tradutor.

2.2.2.1 Autorreferência elementar ou de base

Autorreferência elementar ou de base é a forma mínima de autorreferência e se assenta na distinção diretriz elemento/relação. A autorreferência basal, no caso de um hipotético subsistema de planejamento, implica que comunicações de planejamento, como unidades elementares, somente adquirem a qualidade “de planejamento” quando relacionadas com outras comunicações de planejamento. Tais comunicações, portanto, devem e emprestam a unidade de sua diferença ao (com)plexo de relações do subsistema de planejamento.

Parafraseando Luhmann (2016, p. 510)⁷⁹, planejar-se-ia pela lembrança, pela previsão e pela previsão da lembrança do planejamento⁸⁰. De um ponto de vista formal, a suposição é que cada comunicação de planejamento – como elemento – (re)produza a mesma autorreferência a planejamento – como relação – que foi, é e será (re)produzida circularmente nas demais comunicações de planejamento. Nesse sentido, elementos que se relacionam entre si concretamente erigiriam uma complexidade sistêmica que se autoabstrai⁸¹.

Dito de outro modo, no nível elementar, referindo-se seletivamente as comunicações de planejamento entre si, a seletividade “de planejamento” se tornaria autorreferência de base. Assim, p. ex., uma comunicação de planejamento somente poderia operar a heterorreferência a algo planejado ou não, bem ou mal planejado, carente de planejamento, impossível de planejar, em vias de planejamento etc., com base na autorreferência a planejamento. É nessa acepção que se trata de uma autorreferência que sempre acompanha, concomitante, parcial.

Nunca há pura ou mera autorreferência. Logo, a rigor, não é que sistemas autopoieticos só façam referência a si mesmos na constituição relacional de seus elementos, mas, sim, que tais sistemas sempre se referem também a si mesmos em todas as suas operações elementares. Isso – e, de certa maneira, apenas isso – é o fechamento operativo sem o qual os sistemas não

⁷⁹ Cf. Luhmann (2016, p. 510, grifo nosso): “Futuro e passado são colocados à disposição como horizontes no presente, e **as ocorrências [elementares] particulares podem, então, ser orientadas pela lembrança ou pela antecipação, e antes de tudo, pela previsão da lembrança**, ou seja, circularmente. [...] Se esse for o caso, o sentido pode surgir e formar uma dimensão temporal, na qual é possível delinear autorreferências basais”.

⁸⁰ Porque o planejamento foi ou pareceu possível no passado. Porque o planejamento passado foi ou pareceu tanto bem quanto malsucedido. Porque o planejamento presente nega, afirma, reforma e/ou revoluciona o planejamento passado. Porque o planejamento passado prevê que se planeje no presente e no futuro. Porque o planejamento presente será o planejamento passado do planejamento futuro. Porque o planejamento futuro é, assim como o planejamento passado, condição necessária do planejamento presente. Porque, em termos de planejamento, sempre “faz sentido” planejar – ainda que seja, paradoxalmente, planejar não planejar.

⁸¹ Cf. Luhmann (2016, p. 18): “A autoabstração possibilita o reemprego das mesmas estruturas no próprio objeto”.

podem se introduzir como formas diferenciais de dois lados, i.e., sistema/ambiente, no *medium* do sentido.

O fechamento operativo, porém, visa precisamente à abertura cognitiva e, portanto, também causal: qualquer sistema visa a desempenhar um papel no respectivo ambiente⁸². Nesses termos, a formação sistêmica por autopoiese faz emergir, em face do fundamento ambiental sem forma⁸³, mas sob condições ecológicas (*idem* ambientais), sistemas fechados e abertos, autorreferenciais e heterorreferenciais⁸⁴. Sem embargo, assim como não há que se falar em “heteropoiese” – nem, pelo menos para Luhmann, em alopoiese⁸⁵ –, só a autorreferência é basal.

2.2.2.2 Autorreferência processual ou reflexividade

Na autorreferência processual ou reflexividade – pressupondo autorreferência elementar ou de base –, a distinção diretriz é antes/depois. Neste caso, “o si mesmo, que se refere, não é um momento da diferenciação [i.e., antes ou depois], mas o próprio **processo** constituído por ela” (Luhmann, 2016, p. 501, grifo do autor); e tal processo só se constitui “com o auxílio da diferença entre antes e depois, quando a condição de aditamento do fortalecimento da seletividade é cumprida” (Luhmann, 2016, p. 501).

Isso, aliás, é comum à teorização sobre mecanismos reflexivos, em geral, e sobre planejamento (do planejamento), em particular, já desde *Politische Planung*: trata-se da “aplicação de um processo a si mesmo e do conseqüente reforço do efeito resultante” (Luhmann, 1994a, p. 67, tradução nossa)⁸⁶. Todavia, como bem esclarece Neves (2006, p. 65),

⁸² Cf. Luhmann (2016, p. 537): “Um sistema que dispõe de seu ambiente também dispõe em seu efeito final de si mesmo”.

⁸³ Cf. Luhmann (2016, p. 504, grifo do autor): “O ambiente é o **fundamento** do sistema, e o fundamento é sempre **sem forma**”.

⁸⁴ Cf. Luhmann (2016, p. 25): “o fechamento autorreferencial somente se torna possível num ambiente, sob condições ecológicas. O ambiente é um correlato necessário para operações autorreferenciais, porque precisamente essas operações não podem decorrer com base na premissa do solipsismo (poder-se-ia dizer também: porque tudo o que desempenha algum papel no ambiente, inclusive o próprio si mesmo (*Selbst*), tem de ser introduzido por diferenciação). A (já clássica) distinção entre sistemas ‘fechados’ e ‘abertos’ é substituída pela questão sobre como o fechamento autorreferencial pode produzir abertura”. Complementarmente, para efeito didático, diríamos: como o fechamento operativo autorreferencial pode produzir abertura cognitiva heterorreferencial.

⁸⁵ Sobre o conceito de alopoiese, com aplicação ao sistema jurídico, i.e., ao direito, cf. em especial Neves (1992).

⁸⁶ No original: “*ein Prozess seiner Art nach auf sich selbst angewandt und dadurch im Effekt verstärkt*” (Luhmann, 1994a, p. 67).

“formulado dessa maneira, o conceito [de mecanismos reflexivos] resulta insuficiente para caracterizar a reflexividade de um sistema autopoietico”.

Assim, em *Sistemas Sociais*, Luhmann (2016, p. 511) especifica a reflexividade sob o gênero dos mecanismos reflexivos⁸⁷: “Só gostaríamos de falar de autorreferência processual ou de reflexividade quando essa reinserção [do processo] no processo fosse articulada com os meios do processo”. O que isso significa ainda mais especificamente para a autorreferência processual ou reflexividade de (sub)sistemas funcionais, quem melhor esclarece também é Neves (2006, p. 65):

Pode-se, de acordo com o modelo sistêmico-teorético, formular de maneira mais rigorosa: reflexividade como mecanismo no interior de um sistema autopoietico implica que o processo referente e o processo referido são estruturados pelo mesmo código binário e que, em conexão com isso, critérios e programas do primeiro reaparecem em parte no segundo (Neves, 2006, p. 65).

Nesses termos, para os fins do presente item (2.2.2.2 Autorreferência processual ou reflexividade), a questão não é – mais – se o planejamento está ou não constituído também como mecanismo reflexivo. Que haja o planejamento do planejamento, i.e., que se planeje planejar, é uma realidade social empiricamente trivial e teoricamente central, na sociologia de Luhmann (ver item 2.1). A questão – cuja resposta já não cabe aqui – é sobre a possibilidade de descrever um código binário e uma programação típicos de planejamento (ver item 2.2.3.1).

2.2.2.3 Reflexão

Reflexão é a forma mais elevada de autorreferência – pressupondo as formas elementar e processual – e se assenta na distinção diretriz sistema/ambiente. Por um lado, do ponto de vista teórico-formal, a discussão geral do conceito de reflexão em *Sistemas Sociais*, nos termos do item 2.1.3 deste trabalho, parece suficiente; por outro lado, sob um enfoque conceitual operativo, restrito aos fins do presente item da dissertação, vale recorrer de novo a Neves (2006, p. 65-66):

⁸⁷ Cf. Neves (2006, p. 64): “Reflexividade e reflexão são conceitos mais precisos do que a categoria mais abrangente de mecanismos reflexivos, formulada anteriormente por Luhmann”. Como se percebe, os conceitos de reflexividade e reflexão foram utilizados em *Politische Planung*, de 1971 (Luhmann, 1994a) – item 2.1.1 deste trabalho –, e *Organización y Decisión. Autopoiesis, acción y entendimiento comunicativo*, de 1978 (Luhmann, 1997a) – item 2.1.2 deste trabalho –, sem a referida precisão conceitual de *Sistemas Sociais*, de 1984 (Luhmann, 2016).

Na **reflexão**, que pressupõe autorreferência elementar e reflexividade, é ao próprio sistema como um todo que se atribui a operação autorreferencial, não apenas aos elementos ou processos sistêmicos. Definida também como autodescrição, significa a “exposição da unidade do sistema no sistema”. Como “teoria do sistema no sistema”, ela implica a elaboração conceitual da “identidade do sistema em oposição ao seu ambiente”. Trata-se, pois, de “uma forma concentrada de autorreferência”, que possibilita a problematização da própria identidade do sistema (Neves, 2006, p. 65-66, grifo do autor).

O comentário de Gonçalves e Villas Bôas Filho (2013, p. 50) também é útil:

[reflexão] diz respeito à autodescrição do sistema, isto é, à sua necessidade de se reconhecer como diverso. Trata-se, em outras palavras, da elaboração de uma “teoria do sistema no sistema”, produzida discursivamente por meio de conceitos e argumentos próprios. Depende de construção conceitual que descreva sua identidade e, por conseguinte, demarque sua diferença (Gonçalves; Villas Bôas Filho, 2013, p. 50).

À luz desses comentários, cabe só ressaltar que os três autores referidos acima – pelo menos nos trechos das citações – enfocam sobretudo o grau mais refinado da última forma de autorreferência, qual seja, o das “**teorias da reflexão**” (Luhmann, 2016, p. 519, grifo do autor)⁸⁸. Luhmann, entretanto, faz questão de notar antes em *Sistemas Sociais* que: “De maneira semelhante à da reflexividade, a reflexão também se desenvolve **com base no comportamento operativo normal** de sistemas sociais” (Luhmann, 2016, p. 516, grifo nosso)⁸⁹.

Ora, que o planejamento reflita sobre o que foi, é ou pode ser planejamento, fazendo-o como parte constitutiva do próprio exercício teórico e/ou prático do planejamento, não parece uma realidade comunicativa difícil de argumentar. Para os fins deste trabalho, aliás, isso também pode ser considerado pacífico na sociologia de Luhmann (ver item 2.1). O ponto argumentativo delicado deste item (2.2.2.3 Reflexão) é a elaboração da identidade diferencial do planejamento, como subsistema subfuncional – “descendente” –, em oposição interna ao sistema funcional – “ascendente” – político-administrativo.

⁸⁸ Cf. Luhmann (2016, p. 519, grifo do autor): “Que a reflexão sistêmica [...] assuma a forma teórica está entre as particularidades da semântica da Europa mais recente. Pode-se falar de **teorias da reflexão** quando a identidade do sistema não é designada apenas a partir de uma diferença em relação ao seu meio ambiente (de modo que se sabe o que se tem em vista), mas quando ela é de tal modo elaborada conceitualmente, que comparações e relacionamentos podem produzir articulações”.

⁸⁹ Tanto é assim que: “Qualquer que seja o grau de refinamento que venha a ser alcançado na elevação da auto-observação, autodescrição, **reflexão** e **Teoria da Reflexão**, resta sempre uma instrumentalização de operações autorreferenciais, de um processamento da informação autorreferencial (Luhmann, 2016, p. 520, grifo nosso). Note-se que “reflexão” está, digamos, um grau de refinamento abaixo de “Teoria da Reflexão”.

De uma parte – em termos de comportamento operativo normal do subsistema –, a reclamação constante de planejadores sobre políticos e administradores não entenderem, não apoiarem, não desejarem, não cumprirem ou simplesmente não permitirem o planejamento é uma evidência robusta em favor da reflexão autopoietica do subsistema de planejamento: comunicativamente, o planejamento político-administrativo é capaz de se autodescrever com uma identidade subsistêmica própria – autorreferência – na exata medida em que é capaz de descrever uma política e uma administração sem planejamento – heterorreferência. A propósito, a mesma reclamação tenta, com frequência, sensibilizar o público do sistema político-administrativo em prol do e até para participar no planejamento; porém, essa tentativa, não infreqüentemente, denuncia também a insensibilidade do público⁹⁰.

De outra parte – em termos de teorias da reflexão –, a proliferação de teorias do planejamento político-administrativo, a partir da segunda metade do século XX (Vidal, 2023)⁹¹, é uma evidência robusta em favor do refinamento da reflexão autopoietica do subsistema. No caso brasileiro, chama atenção o predomínio – como teoria da reflexão no sentido luhmanniano – do Planejamento Estratégico Situacional (Pes) de Carlos Matus. Tal predomínio é paradigmático e está corroborado pela bibliografia citada no item 1.2 deste trabalho. Se sistemas funcionais são “*specific systems that reproduce society as whole from a particular perspective*” (Baraldi; Corsi; Esposito, 2021, p. 223-224), então com o Pes também se evidencia que um subsistema de planejamento pode (semanticamente) reproduzir a política *lato sensu*, i.e., o sistema político-administrativo, como um todo: “planejamento confunde-se com o cálculo totalizante do processo de governo na ação concreta” (Matus, 1993, v. 1, p. 562). Ou, numa formulação repetida pela burocracia de planejamento brasileira, sob clara inspiração no Pes e de particular interesse para os fins deste trabalho: “planejamento é a arte da boa política, é função intrínseca ao processo complexo e dinâmico de governar” (Cardoso Júnior; Garcia,

⁹⁰ Sobre as relações entre planejamento, política, administração e público, i.e., planejamento e circularidade dinâmica do sistema político-administrativo no sentido luhmanniano, ver item 2.2.4.1.1, alínea “b)”, deste trabalho.

⁹¹ O panorama de teorias do planejamento em Vidal (2023) é internacional, mas se aprofunda no caso brasileiro. Para um estudo interessante do caso alemão, enfatizando relações entre teoria e práxis, embora crítico à perspectiva sistêmica, ver Schwickert (2011, p. 28-71).

2024; Cardoso Júnior; Couto, 2024)⁹². Nesse viés – suspenso qualquer juízo de valor acerca do que seja boa ou má política –, os próprios planejadores, p. ex., via a semântica do Pes, elaboram (problematicamente) a identidade (sub)sistêmica do planejamento: trata-se, ao mesmo tempo, de identificá-lo com a/diferenciá-lo da política *lato sensu*.

Compreender melhor elaborações como essa – i.e., compreender melhor a (auto)reflexão do planejamento – depende sobretudo de que se possa descrever, num nível de abstração suficiente, a subfunção do subsistema de planejamento governamental em referência à função do sistema político-administrativo (ver item 2.2.4.1.1).

2.2.3 Codificação binária, programação e meio de comunicação típicos do subsistema de planejamento

2.2.3.1 Codificação binária e fechamento operativo & programação e abertura cognitiva

Códigos binários são regras comunicativas de duplicação que permitem “*the correlation of every entity within its area of observation with a corresponding entity within the system*” (Baraldi; Corsi; Esposito, 2021, p. 41). A base lógica da codificação binária é a capacidade linguística de correlacionar toda afirmação a uma negação, e vice-versa; ou seja, tudo o que é afirmado pode ser negado, e tudo o que é negado pode ser afirmado. Nesses termos, a binariedade facilita – tornando, em tese, infinitamente produtiva – a transição entre quaisquer dois valores opostos:

Once third values are excluded, one negation is sufficient to move from one side of the distinction to the other: to get to the illegal, it is enough to negate the legal; to get to the untrue, to negate the true. The connection to the countervalue is more direct than that to the values of other distinctions. Thus, the true is connected more directly with the untrue than it is with the legal, the beautiful, or anything else (Baraldi; Corsi; Esposito, 2021, p. 41).

⁹² Cf., ainda mais explicitamente, Cardoso Júnior (2023, p. 158-159, grifo do autor): “Nesta perspectiva, **planejamento não é plano, é política!** Planejamento é um processo cotidiano e dinâmico de condução do governo; não se confunde com documentos, livros e planos, ainda que estes, se bem elaborados, ajudem como parte necessária ao registro documental, bem como na comunicação interna e externa ao governo etc. Antes de tudo, planejamento é a arte da boa política. Logo, planejamento é processo tecnopolítico – contínuo, coletivo e cumulativo – por meio do qual se dá concretude a projetos políticos oriundos da sociedade, canalizados por grupos que disputam de forma legítima e democrática a condução das ações do governo”.

Distinções formadas por códigos binários são, ademais, “*universally valid in their field of application: they are responsible for every possible communication*” (Baraldi; Corsi; Esposito, 2021, p. 42). Assim, o esquematismo binário dos códigos seria, segundo Neves (2006, p. 67), indispensável ao fechamento operativo que caracteriza a autopoiese dos (sub)sistemas funcionais – embora, por si sós, códigos binários sejam regras de duplicação vazias:

Somente quando um sistema social [funcional] dispõe de um específico código-diferença binário é que ele pode ser caracterizado como auto-referencialmente fechado (e, portanto, aberto ao ambiente). Por meio de código sistêmico próprio, estruturado binariamente entre um valor negativo e um valor positivo específico, as unidades elementares do sistema são reproduzidas internamente e distinguidas claramente das comunicações exteriores. Mas os códigos tornam-se formas vazias caso não sejam combinados com programas e critérios. Nesse sentido, a autopoiese importa uma combinação entre “codificação” e “programação”, possibilitando-se assim a simultaneidade de fechamento e abertura (Neves, 2006, p. 67).

Nesse viés, o código binário “*guides the unity of the operations reproducing the system*”; porém, “*does not provide instructions for action*” (Baraldi; Corsi; Esposito, 2021, p. 181). Noutras palavras, a codificação por si, isolada, não traz quaisquer instruções sobre como aplicar o código. Programas, por seu turno, são “*complexes of conditions of correctness*”, e a programação provê “*criteria for the correct attribution of the code’s values*” (Baraldi; Corsi; Esposito, 2021, p. 181). Isto é, programas, digamos, “preenchem” a codificação:

They [programs] determine, for instance, that attributing the positive value of the code is only correct under particular conditions. Hence the programs of the legal system (laws and procedures) determine which of the parties can be correctly claimed to be right and which to be wrong, and what must be taken into account in this decision. The programs of science (theories and methods) determine which conditions must be fulfilled in order to be able to claim that something is true (Baraldi; Corsi; Esposito, 2021, p. 181).

Programas, todavia, não apenas “preenchem” a codificação, mas também “extravassam” à rigidez do esquematismo binário de cada código (sub)sistêmico:

Programs compensate for the strict binarity of the code, which permits only two values to be considered, by introducing in the decision criteria that are foreign to the system. The programs of science can take into account political opportunity or research costs – even when the operations of the system are ultimately led only by the distinction true/untrue. One can therefore keep an eye on the available financial resources or on particular interests when programing research, but these influences cannot affect the truth of the results. This truth is not a political or economic fact, but is always dependent on the scientific code. As such, criteria external to the system, such as political opportunity or costs, in no way determine the production of knowledge: they can, however, limit research and influence the implementation of the programs.

Programs re-introduce the third value excluded by the binary code into the system that orients itself to the code. In this way, the rigidity of the code is mitigated. Even if the system orients itself only to its code (e.g., true/untrue, legal/illegal), at the level of programs it takes criteria into account that are valid in other systems. Even though,

for instance, science never generates its truths in accordance with beauty or economic factors, it can attempt to make its truths compatible with these priorities (Baraldi; Corsi; Esposito, 2021, p. 181-182).

É nesse sentido que, conforme Luhmann (1989b, p. 40), enquanto a codificação binária fecha operativamente um (sub)sistema funcional – em autorreferência –, a programação o abre cognitivamente – em heterorreferência:

*The difference of code and criteria for correct operations (or of coding and programming) makes possible the combination of **closure and openness in the same system**. In reference to its code, the system operates as a closed system; every value like “true” or “false” refers to its respective counter-value alone and never to other, external values. But at the same time, the programming of the system makes it possible to bring external data to light, i.e., to fix the conditions under which one or the other value is posited (Luhmann, 1989b, p. 40, grifo do autor).*

2.2.3.1.1 O código plano/improvisado

Para os fins do presente trabalho, as definições do item anterior são especialmente sugestivas se considerarmos um código binário como plano/improvisado. Isso indicaria que a planificação e a improvisação, ou, noutras palavras, o planejado e o não planejado – mas planejável –, são apenas os dois valores lógicos invariáveis, embora operativamente reversíveis entre si, em toda a comunicação de planejamento, independentemente do conteúdo ou mesmo das pretensões causais dessa comunicação.

Que, logicamente, só se possa falar de plano negando improvisado, assim como vice-versa, não parece difícil de argumentar. Mesmo nos casos paroxísticos e paradoxais em que (i) se tenha planejado ou se planeje improvisar ou em que (ii) se considere que o planejamento tenha sido ou seja improvisado, sempre será necessário “desparadoxar” tais comunicações de planejamento em favor de apenas um dos valores do esquematismo plano/improvisado – *tertium non datur*. A analogia é perfeita com a problemática de leis ilegais no sistema jurídico.

O ponto argumentativo delicado neste tópico se refere, mais uma vez, à demonstração da autopoiese subsistêmica do planejamento em face do sistema político-administrativo; i.e., à relação entre o código específico plano/improvisado e os códigos gerais poder/não poder, inferior/superior e governo/oposição. Aqui, a fórmula teórica mais promissora parece ser a articulação do caráter ortogonal do relacionamento entre os respectivos valores positivos e

negativos do código específico do planejamento e dos códigos gerais do sistema político-administrativo, no sentido de tecnologização⁹³ – ou tecnicização – da codificação política.

Nesses termos, e. g., é possível questionar empiricamente se e em que medida o código originário da política (poder/não poder) vem sendo tecnologizado – ou tecnicizado – pelo código secundário do planejamento (plano/improvisado). Num exemplo prático extremo, se, em determinada conjuntura, os planejadores afirmam que “Direita e esquerda, aliás os donos do poder em geral, além dos próprios servidores da Administração Pública, todos são refratários ao planejamento governamental”, a tecnologização – ou tecnicização – permitiria representar comunicativamente tal afirmação como um conflito codificável da seguinte maneira: [(+) poder; (-)improvisado] *versus* [(-) não poder; (+)plano].

Se o código de preferência do direito – qual seja, lícito/ilícito – pode operar como código secundário da política (Baraldi; Corsi; Esposito, 2021, p. 176; Neves, 2006, p. 89), com tanto mais propriedade teórica é possível defender que o código específico de um subsistema subfuncional de planejamento “secunde” os códigos gerais do sistema funcional político-administrativo.

2.2.3.1.2 Alguns programas de planejamento governamental

Se, e.g., os programas típicos do direito são “Constituição, leis, decretos, jurisprudência, negócios jurídicos, atos administrativos etc.” (Neves, 2006, p. 85) e os programas típicos da política são “estabelecidos por procedimentos eleitorais, parlamentares, burocráticos etc.” (Neves, 2006, p. 86), então os programas típicos do planejamento governamental poderiam ser – conforme o jargão burocrático brasileiro – planos, políticas e estratégias nacionais, regionais e setoriais, avaliações *ex ante* e *ex post* de políticas públicas, análises de impacto regulatório, avaliações de resultado regulatório, revisões de gastos (*spending reviews*) etc.

O interessante é que mesmo análises, avaliações e revisões, bem como quaisquer iniciativas de monitoramento, independentemente da existência de um efetivo planejamento originário para as respectivas políticas públicas, precisam partir de uma (suposição de) modelagem lógica da ação governamental. Nesse sentido, é frequente e desejável que o código

⁹³ Cf. Baraldi, Corsi e Esposito (2021, p. 232): “*Simplifying the transition from one value of the code to the other is called technologization. Technologization can be fostered by the development of a secondary code*”.

plano/improvisado seja programado em retrospecto, e isso se mostra indispensável sobretudo para os casos-limite em que o ciclo da política pública tenha sido, desde sempre, “improvisado”. A noção de programas de planejamento governamental é particularmente apta para captar tais sutilezas.

2.2.3.2 Meio e forma

Nas palavras do próprio Luhmann (2013a, v. 1, p. 116, grifo do autor): “*When we speak of ‘communication media’, we always mean the operational use of the **difference** between medial substratum and form*”. A diferença entre substrato medial – i.e., meio – e forma, por seu turno, “*decomposes the general problem of structured complexity with the help of the distinction between loosely and strictly coupled elements*” (Luhmann, 2013a, v. 1, p. 117). Nesse sentido, “[*a*] *medium consists of loosely coupled elements, whereas a form joins the same elements in strict coupling*” (Luhmann, 2013a, v. 1, p. 118).

À luz de tais definições, todo (sub)sistema é uma formação que “*operates in tying its own medium to its own forms*”, mas “*without consuming this medium*” (Luhmann, 2013a, v.1, p. 117). Isso significa que a formação no meio (sub)sistêmico respectivo é, a rigor, uma miríade de operações de “[*strict*] *coupling and uncoupling, of an only momentary integration, which gives form but can be reversed*”; ou seja: “*The medium is bound – and released*” (Luhmann, 2013a, v.1, p. 118). Assim, a diferença entre meio e forma, que é constitutiva para – e sempre relativa a – qualquer (sub)sistema, produz-se e se reproduz incessantemente, i.e., autopoieticamente.

Se, por um lado, em todos os casos (sub)sistêmicos, “[*w*] *ithout medium, there is no form, and without form, no medium*” (Luhmann, 2013a, v.1, p. 118); por outro lado, em cada caso (sub)sistêmico, os acoplamentos “frouxos” de cada meio tornam mais ou menos prováveis os acoplamentos “rígidos” de cada forma. Aliás, é nessa acepção que o processamento da diferença entre meio – ou substrato medial – e forma se apresenta como reposta para o problema da improbabilidade da comunicação: “*Communication is possible only – and this is the answer to*

the improbability problem – as the processing of this difference” (Luhmann, 2013a, v.1, p. 116)⁹⁴.

2.2.3.2.1 Política pública como meio de comunicação

Considerando, por definição, que um sistema (sub)funcional opera num meio de comunicação que toma forma, operativamente, segundo uma codificação binária e uma programação típicas, então: qual seria o meio que toma a forma programada plano/improvisado? Noutras palavras, o que é diretamente codificável e programável como planejado ou improvisado? À primeira vista, a tendência deste trabalho é argumentar que “política pública” – *policy* – já cumpre um papel, digamos, de especificação em relação ao meio de comunicação generalizado “poder”.

Por um lado, na observação de primeira ordem do planejamento governamental, o que foi, é ou pode ser planejado ou improvisado não é o “poder” – muito menos a “realidade social” –, mas sempre um conjunto de políticas públicas ou uma política pública ou cada etapa de uma política pública etc. Por outro lado, na observação sociológica de segunda ordem sobre o planejamento governamental, há comparativamente pouco rendimento analítico em pensar o “poder” como planejado ou improvisado. Aliás, a ideia de que a semântica e as estruturas comunicacionais referentes à “política pública” especifiquem a simbologia geral do “poder” parece ressoar um alerta politológico fundamental de Jessop (2016, p. 17), em sua principal obra sobre teoria do Estado: “*a consistent interest in politics requires at least some attention to the [triplet] polity, politics and policy*”.

De todo modo, caso não se logre caracterizar “política pública” – *policy* – como meio de comunicação simbólico típico do subsistema de planejamento, isso ainda assim não impediria a caracterização da autopoiese subsistêmica. Afinal, embora o desenvolvimento de meios de comunicação simbolicamente generalizados tenha catalisado a formação de sistemas funcionais, nem todos os sistemas funcionais operam num *medium* típico: “*They are absent in functional systems specialized in the communicative treatment of the environment*” (Baraldi; Corsi; Esposito, 2021, p. 231) – algo que parece especialmente relevante em se tratando das

⁹⁴ Especificamente sobre meios de comunicação, cf. também Baraldi, Corsi e Esposito (2021, p. 150): “*communication media [...] can make something probable that would otherwise have been improbable. Communication media connect the communications that would otherwise find no connections*”.

pretensões de contribuição subsistêmica do planejamento em relação à racionalidade sistêmica da política, concebida essa racionalidade como reentrada do ambiente na forma sistema/ambiente (ver item 2.1.3).

2.2.4 Subfunção de planejamento governamental

2.2.4.1 Função e subfunção

Por um lado – para os sistemas funcionais efetivamente descritos por Luhmann –, função é a orientação operacional às soluções manifestas e latentes, atuais e potenciais, de um problema específico da sociedade (Luhmann, 2007, p. 102):

[...] se puede definir una función como unidad de la diferencia de problema y múltiples soluciones equivalentes y funcionales del problema, no importando si son conocidas una o más soluciones del problema o no [...] La ganancia buscada con la funcionalización no radica en la solución del problema mismo (pues a menudo se trata, de hecho casi siempre lo hace, de problemas resueltos hace mucho tiempo), sino en la indicación de una multiplicidad de soluciones de problemas equivalentemente funcionales, por tanto en el establecimiento de alternativas (Luhmann, 2007, p. 102).

Por outro lado, função, via esse esquema de problema/soluções, é a referência observacional de cada sistema funcional – na condição de “descendente” subsistêmico – à sociedade – na condição de “ascendente” sistêmico (Luhmann, 2013a, v. 2, p. 96):

*It must also be asked what possibilities there are for observing systems when subsystems form. For purely logical reasons, there are three possibilities: (1) observation of the overall system to which the subsystem belongs, (2) observation of other subsystems in the intrasocietal environment (or of other systems in the external environment), and (3) observation of the subsystem by itself (self-observation). To enable these various system references to be distinguished, I shall call observation of the overall system **function**, observation of other systems **performance**, and self-observation of a system **reflection** (Luhmann, 2013a, v. 2, p. 96, grifo do autor).*

Luhmann (2013a, v. 2, p. 97-98), entretanto – embora não tenha efetivamente descrito subsistemas (sub)funcionais de sistemas funcionais –, admitia de modo explícito a disponibilidade da forma da diferenciação (sub)funcional para novas diferenciações no interior de sistemas funcionais:

If the operational closure and autopoietic reproduction of functional systems is assured, further system differentiations can occur in the space thus marked. [...] In principle, all forms of system differentiation are again available: segmentation and center-periphery differentiation, hierarchy formation, and further functional differentiation. Functional systems differ considerably; internal complexity

enhancement follows no common pattern. [...] What we have seen to be the case for society as a whole therefore appears to apply within each functional system: unequivocally opting for the primacy of a certain differentiation form is the exception rather than the rule (Luhmann, 2013a, v. 2, p. 97-98, grifo nosso).

À luz de tais definições: por um lado, subfunção seria a orientação operacional às soluções manifestas e latentes, atuais e potenciais, de um problema específico do respectivo sistema funcional; por outro lado, subfunção, via esse esquema de problema/soluções, seria a referência observacional de cada subsistema subfuncional – na condição de “descendente” subsistêmico – ao respectivo sistema funcional – na condição de “ascendente” sistêmico.

Como se pode depreender, para os fins deste trabalho, subfunção não implica qualquer de déficit de funcionalidade; pelo contrário. Subfunção, aqui, significa o mesmo que “função secundária” em Mathis (1998, p. 16).

2.2.4.1.1 A subfunção de planejamento governamental em referência à função (e às prestações) do sistema político-administrativo

Em *Politische Planung*, de 1971 – conforme o exposto no item 2.1.1 deste trabalho –, a função do sistema político-administrativo era definida como “a redução da complexidade da sociedade por meio de processos de produção de decisões coletivamente vinculantes” (Luhmann, 1994a, p. 75, tradução nossa)⁹⁵. Dez anos depois, em *Teoría política en el Estado de Bienestar*, de 1981, no capítulo 11 “*Función y prestación*”, Luhmann (1993, p. 94) caracteriza essa função mediante duas fórmulas conceituais, uma longa, mais precisa, e outra breve, assumidamente ambígua:

La función que ha provocado la diferenciación del sistema político puede caracterizarse como el empleo de la capacidad de imponer (Parsons: effectiveness) decisiones vinculantes. Brevemente (y de modo ambiguo) puede hablarse también de la producción de decisiones vinculantes (Luhmann, 1993, grifo do autor).

Por um lado, a fórmula longa chama atenção para o fato de que “*la esencia de toda la política, el presupuesto indispensable de la diferenciación de un sistema político y la condición de posibilidad de todas las prestaciones políticas*” (Luhmann, 1993, p. 94) é, ainda em viés weberiano – mas sem a centralidade epistemológica do Estado –, a reclamação exitosa do

⁹⁵ No original: “*der Reduktion der Komplexität der Gesellschaft durch Prozesse der Herstellung kollektiv-bindender Entscheidungen*” (Luhmann, 1994a, p. 75).

monopólio do uso legítimo da violência física. Trata-se do aspecto típico da capacidade de ação propriamente política, i.e., “*la capacidad de imposición efectiva*” (Luhmann, 1993, p. 94). Assim, a fórmula longa é mais precisa por se referir diretamente, em sentido próprio – conforme a terminologia luhmanniana –, à função do sistema político-administrativo.

Por outro lado, a fórmula breve “*la producción de decisiones vinculantes*” (Luhmann, 1993, p. 94) registra a realidade de que, nos Estados de Bem-Estar contemporâneos, desloca-se “*el punto de gravedad [do sistema político-administrativo] de la operacionalización y la legitimación desde las meras garantías funcionales al ámbito de las prestaciones*” (Luhmann, 1993, p. 97). Assim, a fórmula breve é ambígua por se referir só indiretamente à função da política: produzir decisões vinculantes pressupõe a capacidade efetiva de impô-las; porém, a produção decisória em si se refere, de maneira direta, em sentido próprio – mais uma vez, conforme a terminologia luhmanniana –, às prestações do sistema funcional.

Isso, como se argumentará a seguir, é especialmente relevante para a descrição da subfunção de planejamento governamental pretendida neste trabalho.

Prestações – ou, em inglês, *performances* – são a forma pela qual Luhmann observa o relacionamento entre subsistemas de um mesmo sistema. Em *Teoría política en el Estado de Bienestar* (Luhmann, 1993, p. 93-98), de modo específico, a referência observacional é às relações entre política e demais subsistemas funcionais da sociedade. Tais relações, a propósito, podem sobretudo ser “*descritas con modelos de input/output*” (Luhmann, 1993, p. 94, grifo do autor). Isso se dá porque: (i) “[*las prestaciones políticas existen cuando quiera que otros sistemas funcionales de la sociedad se requieran decisiones vinculantes*” (Luhmann, 1993, p. 95, grifo do autor); e (ii) essas prestações só são possíveis “*si los medios del sistema emisor – en este caso, el efecto vinculante de las decisiones – pueden ser adaptados a la estructura del sistema receptor*” (Luhmann, 1993, p. 95).

Nesses termos, a problemática dos acoplamentos externos do sistema funcional político-administrativo – logo, sua irritabilidade, sensibilidade ambiental ou capacidade de ressonância – é fundamentalmente afeta não à função política em si, mas às prestações dela derivadas. Ora, planejamento decerto tem um papel comunicativo importante – diríamos, uma subfunção – em tais acoplamentos; todavia, tal papel não estava contemplado em *Politsche Planung* (Luhmann, 1994a) nem sequer o está em *Teoría política en el Estado de Bienestar* (Luhmann, 1993). Ao contrário, nesta obra, isso é rejeitado na exata passagem do capítulo 15 “*Racionalización político-administrativa: organización, programas, personal*” em que Luhmann (1993, p. 121) reitera a noção (organizacional) restritiva de planejamento da década anterior:

Los intentos por dirigir un sistema administrativo a partir de estas premisas [premissas decisórias referentes a competências e canais formais de comunicação, programação e pessoal] pueden calificarse como planificación [Neste ponto do texto, Luhmann insere a seguinte nota de rodapé: “A este respecto más detenidamente, Niklas Luhmann, Politische Planung, Opladen, 1971, pp. 66 y ss.”]. Estamos ante planificación político-administrativa en un sentido estricto, cuando la racionalidad del proceso administrativo mismo constituye la meta de la planificación, y no la prestación política (en el sentido definido arriba en el cap. 9). La planificación político-administrativa es así la forma de intervención adecuada a una racionalización política de la Administración (Luhmann, 1993, p. 121)⁹⁶.

Sem embargo, a questão é que, como Luhmann mesmo admitirá outra década mais tarde, em *Politische Steuerungsfähigkeit eines Gemeinwesens*⁹⁷, de 1993, “o foco organizacional representava uma visão muito estreita da realidade” (Luhmann, 2020, p. 326)⁹⁸. Tanto é assim que o tratamento do tema – ou do problema – do planejamento (não apenas político) em *Sistemas Sociales: esboço de uma teoria geral*, de 1984 (Luhmann, 2016, p. 531-534), e em *Introduction to Systems Theory*, de 1991/1992 (Luhmann, 2013b, p. 120-140) – ver item 2.1.3 deste trabalho – seria incompreensível à luz do conceito restritivo de decisões sobre premissas decisórias. Aliás, embora *Introduction to Systems Theory*, nas seções citadas (Luhmann, 2013b, p. 120-140), não use a terminologia de “performances”, os exemplos ilustrativos de Luhmann se referem, quase com exclusividade, ao relacionamento – logo, aos acoplamentos – entre subsistemas funcionais da sociedade.

Isso não implica de modo algum que a noção organizacional de planejamento tenha sido significativamente alterada, no *corpus* luhmanniano, pelo menos desde *Organización y Decisión. Autopoiesis, acción y entendimiento comunicativo*, de 1978 (Luhmann, 1997a); porém, implica, sim, que a noção (organizacional) de planejamento político-administrativo *stricto sensu*, conforme reiterada em *Teoría política en el Estado de Bienestar*, de 1981 (Luhmann, 1993, p. 119-123), é insuficiente, para o próprio Luhmann maduro, do ponto de vista funcional.

A propósito, em *Theory of Society*, de 1997, numa das várias passagens enfáticas sobre a inviabilidade da prática e, portanto, da observação do planejamento da sociedade – não por

⁹⁶ A rigor, apesar de *Teoría política en el Estado de Bienestar* (Luhmann, 1993, p. 119-123) apresentar-se como reiterando *Politische Planung* (Luhmann, 1994a), talvez seja mais adequado ler o texto de 1981 como interpretando ainda mais restritivamente o de 1971. A propósito, ver o item 2.1.1 deste trabalho, tanto (i) sobre o caráter organizacional da noção de planejamento político-administrativo *stricto sensu* quanto (ii) sobre a relação entre planejamento e racionalidade (sub)sistêmica.

⁹⁷ Em tradução livre: “Capacidade de condução [ou orientação] política de uma comunidade”.

⁹⁸ No original: “*der Focussierung auf Organisation einen zu engen Realitätsausschnitt gewählt hatte*” (Luhmann, 2020, p. 326). Para uma citação extensa da passagem em que consta essa frase, cf. a p. 43 do presente trabalho.

acaso na seção 4.9 “*Autonomy and Structural Coupling*” do capítulo 4 “*Differentiation*” –, Luhmann (2013a, v. 2, p. 107-108) indicará expressamente a via teórico-metodológica alternativa de observar a prática, i.e., a auto-observação, do planejamento no âmbito de cada sistema funcional:

If we were to describe modern society as merely a multitude of autonomous functional systems that do not need to take one another into consideration but only to obey the reproductive constraints of their own autopoiesis, the picture would be very one-sided. It would be difficult to understand why such a society is not on the verge of exploding or collapsing. Somewhere and somehow, it would seem, “integration” must be ensured. The considerable ecological difficulties that this society now faces, which will produce serious crises in the foreseeable future, will at the latest have shown the plausibility of a need to plan (even if only in framework planning) or control (even if only in context steering). [...] Planning and control in the face of opaque complexity? [...] Could it be that the search is too concerned with the past and that hope is once again feeding on concepts that history has already refuted, because hope is otherwise not to be had?

*In what follows the intention is not to arrive at a more favorable picture of modern society by some other path; and we must a fortiori avoid replacing concepts such as planning, control, or ethics with similarly practical proposals. We know too little to decide even on the form to guidelines for action. **This can be done only within each functional system for its own domain.** This naturally does not mean demanding abstinence in practical matters, but it makes sense to observe observers with regard to these attempts to recognize what happens when someone claims planning or ethics for themselves in order to introduce new differences into society with their aid (Luhmann, 2013a, v. 2, p. 107-108, grifo nosso).*

a) Atualização constante de expectativas estratégicas

A descrição da subfunção de planejamento então deve possuir um nível de abstração suficiente “*to recognize what happens when someone claims planning [...] for themselves in order to introduce new differences*” (Luhmann, 2013a, v. 2, p. 108) no âmbito do sistema funcional político-administrativo. Nesse sentido, a descrição de tal subfunção precisa ser capaz de reconhecer o que acontece quando se introduz a distinção binária – i.e., a codificação – plano/improvisado em políticas públicas – como especificação simbólica em relação ao meio de comunicação generalizado “poder”. Conforme se pode depreender, isso implica que a definição de cada atributo comunicativo do subsistema subfuncional termina por formar uma rede descritiva na qual a definição de cada atributo depende dos, explica os e dá suporte aos demais atributos.

A noção organizacional de planejamento político-administrativo como decisões (coletivamente vinculantes) sobre premissas decisórias para decisões (também coletivamente vinculantes) supunha, para usar a autocritica do próprio Luhmann em *Politische*

*Steuerungsfähigkeit eines Gemeinwesens*⁹⁹, de 1993, que o sistema funcional da política *lato sensu* pudesse ser “organizado como uma unidade”, i.e., “como um acoplamento mais ou menos rígido de processos decisórios” (Luhmann, 2020, p. 326). Isso, então, articulava-se coerentemente em torno da fórmula analítica “redução de complexidade”, central em *Politische Planung* (Luhmann, 1994a).

No item 2.1.1 deste trabalho, já houve oportunidade de enfatizar que essa noção organizacional de planejamento político-administrativo, visando à redução de complexidade, tornava imprescindível que qualquer planejamento, para se caracterizar como tal, fosse “decisivo”. Isso é reafirmado, ainda que de maneira oblíqua, na definição de premissas decisórias que Luhmann oferece em *Teoría política en el Estado de Bienestar* (Luhmann, 1993, p. 120-121, grifo nosso): “*Las premisas decisionales hacen referencia a las condiciones que influyen sobre el contenido de las decisiones, pero que en el momento de la decisión son asumidas de modo incuestionado*”.

Um dos principais ganhos heurísticos da noção subfuncional de planejamento é reconhecer, também como planejamento, operações comunicativas que não são nem sequer pretendem ser “decisivas”, muito menos “inquestionáveis”, mas sem desconhecer os casos em que o planejamento pretenda sê-lo ou em que, sempre contingentemente, de fato seja “decisivo” ou até mesmo “inquestionável” no âmbito do sistema político-administrativo. Assim, se o sistema funcional da política *lato sensu* passa a só poder ser descrito como “‘um acoplamento frouxo’ entre incontáveis comunicações simultâneas” (Luhmann, 2020, p. 326), então o planejamento, enquanto fenômeno comunicativo nesse sistema, também deve poder ser descrito em termos funcionais.

À luz disso, é importante ressaltar que a noção organizacional de planejamento invariavelmente culmina nas dificuldades conceituais implicadas pela ideia de que determinadas comunicações de um sistema determinem a íntegra das comunicações do respectivo sistema. Dito de maneira simples: planejamento organizacional é sempre planejamento da organização. A descrição do planejamento como subsistema subfuncional da política *lato sensu*, a seu turno, por definição, impede cogitar o planejamento do sistema funcional “ascendente” pelo subsistema subfuncional “descendente”. Nesse viés, o planejamento como subfunção do sistema funcional político-administrativo é, a rigor,

⁹⁹ Em tradução livre: “Capacidade de condução [ou orientação] política de uma comunidade”.

planejamento na política e não planejamento da política. Tal diferença também está subentendida na constatação de que a codificação plano/improvisado e a programação típica do subsistema incidem sobre “políticas públicas” e não sobre o “poder” em geral – ver item 2.2.3.2.1 deste trabalho.

Ademais, a codificação do subsistema subfuncional, também por definição, não é operativa só quando se indica o lado positivo da forma plano/improvisado; pelo contrário: as operações subfuncionais de planejamento são, nesse sentido, condição de possibilidade de qualquer manifestação comunicacional tanto do “planejado” quanto do “improvisado”, em rigorosa equivalência epistemológica. Aqui, a analogia com o funcionamento do sistema jurídico, i.e., o direito, é didática: as operações funcionais do direito são condição de possibilidade de qualquer manifestação comunicacional tanto do que é conforme o direito – o lícito – quanto do que é desconforme o direito – o ilícito. E isso não é captado pela noção organizacional de planejamento político-administrativo, como decisões sobre premissas decisórias, nem pela noção de planejamento como programação funcional¹⁰⁰ da política *lato sensu*.

Outro ganho heurístico relevante também pode ser exemplificado em analogia com o funcionamento do sistema jurídico. Não apenas a produção legiferante ou decisões judiciais são “direito”, mas todo ato ou mesmo fato jurídico, ainda que entre particulares e ainda que só verbal, é igualmente, do ponto de vista sociológico, “direito”; ou seja, tudo isso são comunicações jurídicas, tudo isso são operações do direito como sistema funcional. E isso é assim porque, em cada caso, entre outros atributos comunicativos, maneja-se invariavelmente a codificação binária lícito/ilícito. De modo análogo, maneja-se invariavelmente a codificação plano/improvisado não apenas em planos formais, com ou sem publicação oficial – sob os mais variados títulos além de “planos”, e.g., conforme o jargão burocrático: estratégias, políticas, programas, projetos, agendas etc. –, mas também numa miríade de iniciativas informais e cotidianas de planejamento, descendo aos níveis hierárquicos mais granulares das organizações governamentais e ainda transcendendo comunicativamente essas organizações e mesmo organizações não governamentais.

¹⁰⁰ A noção de programação funcional (ver item 2.2.3.1 deste trabalho) é muito diferente da noção de programação organizacional, decisória (ver itens 2.1.1 e 2.1.2 deste trabalho).

Aliás, dois exemplos não organizacionais – do ponto de vista dos participantes individuais dos respectivos processos comunicativos –, que talvez pareçam paroxísticos à primeira vista, são bastante ilustrativos: (i) um articulista da imprensa que proponha rumos (valor positivo da codificação: plano) e/ou critique a falta de rumos (valor negativo da codificação: improviso) de determinada política pública estaria se comunicando no âmbito do subsistema subfuncional de planejamento; e (ii) um cidadão que faça o mesmo como voluntário em uma audiência pública presencial ou em uma consulta pública virtual também estaria se comunicando no âmbito do respectivo subsistema funcional. Evidentemente, tais comunicações de planejamento podem ser observadas como operações comunicativas no âmbito de organizações – no primeiro caso, o veículo de imprensa; no segundo, o órgão público responsável pela audiência ou consulta –, mas o ponto é que essa não é única possibilidade para observá-las.

A rigor, na verdade, maneja-se a codificação binária plano/improviso não só, digamos, planejando em sentido comum, i.e., elaborando, implementando, monitorando, avaliando e revisando “planos” – incluindo quaisquer contribuições minimamente operativas para cada uma dessas etapas do processo de planejamento –, mas também se maneja o código plano/improviso, p. ex., ao teorizar sobre planejamento, na medida em que isso constituiria a (auto)reflexão do subsistema subfuncional (ver item 2.2.2.3 deste trabalho). E, novamente, isso não é captado pela noção organizacional de planejamento político-administrativo, como decisões sobre premissas decisórias, nem pela noção de planejamento como programação funcional da política *lato sensu*.

Haveria muitos ganhos heurísticos a apontar; porém, para o escopo e os fins desta pesquisa, cabe focar particularmente naquele é mais afeto a uma das propostas textuais de descrição da subfunção de planejamento feita por Vidal (2023, p. 10): “atualização de expectativas”. Não por coincidência, tal proposta permite incorporar o desenvolvimento tardio, na obra luhmanniana, de uma noção de planejamento que flertaria com uma perspectiva funcional de racionalidade sistêmica para aumento intencional de irritabilidade, sensibilidade ambiental ou capacidade de ressonância, i.e., para aumento de complexidade (ver item 2.1.3 deste trabalho). Aprofundando e complementado a proposta de Vidal, propõe-se a seguinte fórmula redacional para a subfunção de planejamento governamental em referência à função (e às prestações) do sistema político-administrativo: atualização constante de expectativas estratégicas.

Expectativas são “*condensations of meaning references that show how a certain situation is constituted and what lies ahead of it*” (Corsi; Baraldi; Esposito, 2021, p. 95). Nas

palavras do próprio Luhmann (2013b, p. 72): “*Expectations thus formulate a certain aspect that may be presented either psychically or in social communication as the future aspect of meaning*”. À luz disso – retomando a analogia com o direito, neste caso heurísticamente ainda mais produtiva, em forma e conteúdo –, se a função do sistema jurídico é, e.g., a “estabilização contrafática de expectativas normativas” (Gonçalves; Villas Bôas Filho, 2013, p. 114), então – inclusive por semelhanças de pretensão regulatória sobre a política *lato sensu*; afinal, ambos os códigos lícito/ilícito e plano/improvisado pretendem tecnicizar a codificação político-administrativa (ver item 2.2.3.1.1) – a descrição subfuncional do planejamento governamental também deve declarar o que essa subfunção implica em termos de expectativas.

Quanto ao adjetivo “estratégicas” aplicado a essas expectativas, cabe ressaltar, de partida, que não se pretende aqui recorrer às raízes histórico-semânticas do conceito de estratégia, visando a um uso, digamos, teórica e/ou empiricamente válido em relação a parâmetros externos ao presente trabalho. Em vez disso, trata-se de definir o adjetivo “estratégicas” de maneira operacional para esta pesquisa, a partir do reconhecimento da necessidade de indicar algumas especificidades das expectativas da política *lato sensu* – i.e., no âmbito do sistema funcional político-administrativo – sobre as quais incide a subfunção de planejamento governamental.

Primeiramente, o caráter estratégico dessas expectativas deve ser compreendido também conforme a sugestão de Vidal (2025b, p. 38), sobretudo no tocante à ótica sistêmica:

Estrategia implica, entre otros aspectos: el establecimiento de objetivos, determinar el tipo de acciones para alcanzar los objetivos, la coordinación y Administración de los recursos para ejecutar las acciones y la evaluación de los riesgos y los beneficios de las decisiones que se toman en función de los objetivos. En la óptica sistémica es un tipo de operación inteligente producido por el sistema para crear un nexo con otros subsistemas o su entorno (Vidal, 2025b, p. 38, grifo nosso).

Tal sugestão de Vidal permite explicitar dois aspectos essenciais da subfunção de planejamento: (i) sua contribuição geral ao funcionamento do sistema político-administrativo, o qual é, nos Estados de Bem-Estar contemporâneos, “em grande parte, ‘*goal seeking behavior*’” (Luhmann, 2020, p. 329); e (ii) a especificação dessa contribuição geral mediante o suporte às prestações do sistema político-administrativo, i.e., às suas relações com outros sistemas funcionais. Aliás, Vidal (2025b, p. 68) é enfático sobre o papel de acoplamento estrutural que o subsistema de planejamento desempenha em prol do sistema político-administrativo:

La planificación estratégica es un tipo de comunicación del sistema político. Por tanto, debe poseer la capacidad de transmitir y recibir informaciones a otros sistemas

funcionales. Como subsistema funcional y, por lo tanto autónomo, posee la capacidad de seleccionar informaciones procedentes del exterior (Vidal, 2025b, p. 68).

Uma perspectiva não sistêmica, mas substantivamente alinhada à sugestão de Vidal, é a da atual corrente alemã de análise política estratégica (Tils, 2005; Raschke; Tils, 2007). Na síntese de Schwickert (2011, p. 52):

Em termos conceituais, a análise política estratégica se baseia no tipo-ideal de Max Weber de ação política orientada a fins, mas complementando-o com considerações sobre a tríade objetivos-meios-contextos e um senso necessário daquilo que é relevante, possível e realizável (Schwickert, 2011, p. 52, tradução nossa)¹⁰¹.

O ângulo mais interessante dessa perspectiva, para os fins do presente item, é o pressuposto de que as racionalidades estratégicas de “poder” – *Politics-Rationalität* – e “políticas públicas” – *Policy-Rationalität* –, embora numa relação tensa, constituem as coordenadas básicas da política contemporânea; i.e., de uma só Política. Mais uma vez na síntese de Schwickert (2011, p. 54):

[...] estratégia, no entendimento da análise política estratégica, não se refere a uma orientação por aspectos exclusivos de disputa pelo poder, tais qual a maximização de votos. Pelo contrário, a **racionalidade de poder** [*Politics-Rationalität*] jamais é considerada isoladamente da **racionalidade de políticas públicas** [*Policy-Rationalität*]. O pressuposto é que ambas as racionalidades, como coordenadas básicas da ação política, encontram-se em tensão (Raschke; Tils, 2007, p. 148 e ss.): por um lado, a sobrevivência política fora de períodos eleitorais, em uma sociedade liberal-democrática como a alemã, está intimamente ligada a exigências de soluções concretas para problemas públicos, às quais nenhum político, por mais seguro de seu poder, pode se furtar; por outro lado, o potencial para conformar políticas públicas [*Gestaltungspotenziale*] depende de maiorias de votos, cargos e postos. A análise política estratégica vê em *Vote-, Office- e Policy-Seeking* uma tríade inexorável de objetivos (Tils, 2005, p. 80 e ss.), enfatizando justamente um equilíbrio entre as racionalidades de poder e de políticas públicas. Presume-se, portanto, uma simultaneidade entre as respectivas orientações à disputa pelo poder e à conformação de políticas públicas [*Macht- und Gestaltungsorientierung*], representando equivalentemente, em última instância, duas componentes de “uma só” Política (Tils, 2005, p. 15) (Schwickert, 2011, p. 54, grifo do autor, tradução nossa)¹⁰².

¹⁰¹ No original: “Die politische Strategieanalyse setzt konzeptionell an Max Webers Idealtypus vom zweckrationalen politischen Handeln an, ergänzt diesen aber mit Ziel-Mittel-Kontext-Überlegungen und einem erforderlichen Gespür für das Relevante, Mögliche und Machbare” (Schwickert, 2011, p. 52).

¹⁰² No original: “sich politische Strategie im Verständnis der Strategieanalyse nicht auf die ausschließliche Ausrichtung an rein machtpolitischen Aspekten wie beispielsweise der Stimmenmaximierung. Vielmehr wird die **Politics-Rationalität** in der politischen Strategieanalyse und auch im Rahmen dieser Analyse niemals isoliert von der **Policy-Rationalität** betrachtet. Beide Rationalitäten stehen als Grundkoordinaten politischen Handelns annahmegemäß in einem Spannungsverhältnis (vgl. Raschke/Tils 2007: 148 ff.): Politisches Überleben außerhalb

Traduzindo isso em terminologia sistêmica, conforme a argumentação construída neste trabalho: por um lado, a *Politics-Rationalität* estratégica se referiria ao dinamismo do “poder”, como meio de comunicação simbolicamente generalizado, na (re)produção funcional do sistema político-administrativo; por outro lado, a *Policy-Rationalität* estratégica se referiria ao dinamismo de “políticas públicas”, como especificação da simbologia geral do “poder”, na (re)produção prestacional ou performática do sistema político-administrativo. A propósito, é possível dizer que, sobretudo em *Teoría política en el Estado de Bienestar*, de 1981, Luhmann (1993, p. 93-98) também reconhece, caracterizando os Estados de Bem-Estar contemporâneos – e.g., “uma sociedade liberal-democrática como a alemã” (Schwicker, 2011, p. 54, tradução nossa) –, uma tensão constitutiva entre a função e as prestações no sistema político-administrativo (ver item 2.2.4.1.1).

Historicamente, Schwicker (2011, p. 36, tradução nossa), em estudo sobre a teoria e a prática do planejamento governamental alemão ocidental desde os anos 1970, identifica que o “planejamento governamental moderno [...] na literatura relevante, crescentemente se adorna com o adjetivo ‘estratégico’, em vez de ‘sistêmico’”¹⁰³. Nesse viés, a análise política estratégica de Rashcke e Tils constituiria um dos pontos culminantes – para recorrer a uma categoria luhmanniana – dessa evolução semântico-estrutural. E é tal evolução, tensionando as racionalidades estratégicas ou as comunicações sistêmicas de “poder” e de “políticas públicas”, o que está por trás da afirmação taxativa de Vidal (2025b, p. 123): “*La planificación estratégica es siempre planificación política*”.

Em segundo lugar, o caráter estratégico das expectativas político-administrativas sobre as quais incide a subfunção de planejamento governamental deve ser compreendido como marcando também outra tensão – central para a teoria luhmanniana –, desta feita entre as duas modalidades possíveis de reação ao seu desapontamento: (i) de uma parte, o modo cognitivo ou fático, i.e., “*to change the expectation in order to match the disappointing reality*” (Baraldi; Corsi; Esposito, 2021, p. 97); e, (ii) de outra parte, o modo normativo ou contrafático, i.e., “*to*

von Wahlkampfzeiten ist in einer freiheitlich-demokratischen Gesellschaft wie der deutschen einerseits eng mit Anforderungen an konkrete Problemlösungsangebote verbunden, denen sich letztlich kein noch so machtbewusster Politiker verwehren kann. Andererseits entstehen Gestaltungspotenziale nur durch Stimmenmehrheiten, Ämter und Posten. Die Strategieanalyse sieht im Vote-, Office- und Policy-Seeking eine Zieltrias (vgl. Tils 2005: 80 ff.) und betont eben gerade einen Ausgleich von Policy- und Politics-Rationalitäten. Es wird also eine Gleichzeitigkeit von Macht- und Gestaltungsorientierung unterstellt, die letztlich gleichberechtigte Bestandteile der ‚einen‘ Politik darstellen (vgl. Tils 2005: 15)” (Schwicker, 2011, p. 54, grifo do autor).

¹⁰³ No original: “*Moderner Regierungsplanung [...] sich in der einschlägigen Literatur zunehmend mit dem Zusatz „strategisch“ statt „systemisch“ schmückt*” (Schwicker, 2011, p. 36).

cling to the expectation despite the disappointing reality” (Baraldi; Corsi; Esposito, 2021, p. 97).

Por um lado, expectativas científicas – i.e., expectativas no âmbito do sistema funcional da ciência – são sobretudo cognitivas ou fáticas: em princípio, a ciência “*can be ready to learn*” (Baraldi; Corsi; Esposito, 2021, p. 97). Afinal, espera-se que teorias e/ou métodos deixem de valer diante de descobertas científicas que os contradigam. Por outro lado, expectativas jurídicas – i.e. expectativas no âmbito do sistema funcional do direito – são sobretudo normativas ou contrafáticas: em princípio, o direito “*can decide not to learn*” (Baraldi; Corsi; Esposito, 2021, p. 97). Afinal, espera-se que leis e/ou decisões judiciais valham mesmo diante de seu descumprimento.

Willke e Wollmann (2003, p. 30-31), propondo uma “virada cognitiva” no pensamento estratégico corporativo (aplicado), articulam explicitamente como o planejamento pode ser concebido à luz da teorização luhmanniana sobre expectativas fáticas e contrafáticas, ou seja, propensas ou não ao aprendizado:

Assim, parece necessária uma **virada cognitiva no pensamento estratégico**, que deve abandonar a orientação primária por um estilo de expectativas prescritivo, normativo e resistente à aprendizagem, para criar o espaço necessário a uma condução baseada em conhecimento, capaz de aprendizagem e contextual.

Nesse sentido, nota-se que um fator decisivo de sucesso é equilibrar as definições dos respectivos modelos conceituais de cada sistema corporativo de planejamento estratégico com rotinas abertas de planejamento, orientadas a processos e voltadas à incorporação do conhecimento compartilhado: empresas que conseguem viver com a consciência de que seu conceito de planejamento e condução estratégicos “nunca estará totalmente concluído”, em vez disso se desenvolvendo e “aprendendo a cada aplicação” [...] lidam muito mais facilmente com situações que exigem modificação rápida e eficaz de planos estratégicos (e também operacionais) existentes [...] novos desenvolvimentos são rapidamente adaptados e incorporados (Willke; Wollmann, 2003, p. 30-31, grifo do autor, tradução nossa)¹⁰⁴.

¹⁰⁴ No original: “Nötig erscheint deshalb eine **kognitive Wende im strategischen Denken**, das sich von einer primären Orientierung an einem präskriptiven, normativen, lernunwilligen Erwartungsstil verabschieden muss, um sich den nötigen Freiraum für Wissensbasierung, Lernfähigkeit und Kontextsteuerung zu schaffen. [§] In diesem Zusammenhang ist es interessant, dass eine gute Balance zwischen theoretischer Ausdifferenzierung strategischer Planungssysteme und offener prozessorientierter und auf Wissensaustausch ausgelegter strategischer Planungsprozesse einen wichtigen Erfolgsfaktor darstellt: Unternehmen, die in dem Bewusstsein leben können, dass ihr strategisches Planungs- und Steuerungskonzept «nie ganz fertig» sein wird, sondern bei jeder Anwendung «dazu lernt» und sich weiterentwickelt [...] kommen sehr viel leichter mit Situationen zurecht, die eine schnelle und wirkungsvolle Modifikation bestehender strategischer (und auch operativer) Pläne erfordert [...] werden neue Entwicklungen schnell adaptiert und eingebaut” (Willke; Wollmann, 2003, p. 30-31, grifo do autor).

Isso, inclusive no que tem de utópico, parece aplicável às expectativas político-administrativas “estratégicas” sobre as quais incide a subfunção de planejamento governamental.

Quanto à expressão “atualização constante”, trata-se enfim de extrapolar, (sub)funcionalmente, a radicalidade – autopoietica – da tese do planejamento como preparação de decisões, partindo do que consta em *Organización y Decisión. Autopoiesis, acción y entendimiento comunicativo*, de 1978 (Luhmann, 1997a, p. 77-78) – ver item 2.1.2 deste trabalho:

*Un sistema se permite, mediante la planificación, la ampliación de suposiciones mínimamente aseguradas, en la medida en que las coordina internamente [...] y que la planificación se justifique **constantemente** a través del aprovisionamiento suficiente de sucesos no esperados.*

*La tesis de que la planificación sirve para la preparación de decisiones no queda con este concepto desahuciada. Gana, por el contrario, contornos más precisos. La preparación de decisiones ya no significa bosquejar las decisiones, tomarlas antes de tiempo o hacerlas superfluas mediante la planificación, sino que se trata de ganancia de tiempo y de alternativas para procesos abiertos de decisión, y por eso “hacer reconocibles lo antes posible las posibilidades de decisión y las necesidades de decisión, es decir, lograr situaciones de decisión y provocar las decisiones que de allí resultan”. La planificación debe lograr, en la medida que sea posible, las condiciones para que un sistema organizacional sea lo que pretende ser: un sistema que se compone de decisiones. A esto corresponde ante todo el preocuparse por que, aunque se deba **actualizar** las relaciones de decisión, no se caiga bajo la presión del tiempo (Luhmann, 1997a, p. 77-78, grifo nosso).*

O termo “atualização” é propositalmente oniabrangente. Por um lado, englobaria todos os casos de confirmação de expectativas estratégicas pela prática de planejamento, e.g., quando um plano é de fato implementado. Isso seria atualizar no sentido de “converter potência em ato”. Por outro lado, englobaria também todos os casos de frustração dessas expectativas, nas duas modalidades possíveis de reação ao seu desapontamento: quando tais expectativas se retificam – cognitiva ou faticamente – diante de (in)sucessos não esperados, tratar-se-ia de atualizar no sentido de “renovar como inovar”; quando tais expectativas se ratificam – normativa ou contrafaticamente – diante de (in)sucessos não esperados, tratar-se de atualizar no sentido de “renovar como (re)iterar”. A oniabrangência da atualização de expectativas estratégicas, traduzida em linguagem causal, responderia diretamente a uma das interrogações mais instigantes de Vidal (2025b, p. 42), qual seja, “¿porque la planificación es operativa como forma comunicativa en el médium del sentido y que, a su vez, es más o menos independiente de su realización causal?”.

O termo “constante”, a seu turno, não remeteria apenas à estabilidade, mas também ao dinamismo dessa atualização. A referência teórica é ao conceito luhmanniano de estabilidade

dinâmica (Baraldi; Corsi; Esposito, 2021, p. 228), importando que a continuidade estrutural – i.e., a estabilidade – do planejamento seria garantida paradoxalmente pela descontinuidade – i.e., pelo dinamismo – de suas operações. Para Luhmann, do ponto de vista organizacional, a exigência de que “*la planificación se justifique constantemente a través del aprovisionamiento suficiente de sucesos no esperados*” (Luhmann, 1997a, p. 78) implica, outrossim, que “[*l*]a *tarea reside más bien en una reintegración constate de decisiones planificadas y no planificadas*” (Luhmann, 1997a, p. 76-77), visando a “*ganancia de tiempo y de alternativas para procesos abiertos de decisión*” (Luhmann, 1997a, p. 78). Para Vidal, do ponto de vista subfuncional, “*su autopoiesis [do subsistema de planejamento] se fundamentará entre la incertidumbre y la improvisación*” (Vidal, 2025b, p. 98), na medida em que o código plano/improvisado se mantenha constantemente operativo, na dinâmica reversível entre seus valores binários, estabilizando a subfunção de planejamento “como uma estrutura aberta para outras possibilidades” (Vidal, 2023, p. 6).

Se, sob a ótica de *Organización y Decisión* (Luhmann, 1997a, p. 78), “[*l*]a *planificación debe lograr, en la medida que sea posible, las condiciones para que un sistema organizacional sea lo que pretende ser: un sistema que se compone de decisiones*”; então, sob a ótica deste trabalho, a subfunção de planejamento governamental deve lograr, na medida em que seja possível, as condições para que a função da política *lato sensu* seja o que ela pretende ser: a garantia da capacidade de tomada de decisões coletivamente vinculantes (Baraldi; Corsi; Esposito, 2021, p. 171). Essa é a fórmula luhmanniana final para a descrição da função do sistema político-administrativo, tal qual consta, com variações redacionais, em diversas passagens de *Die Politik der Gesellschaft* (Luhmann, 2000), publicado postumamente. À luz dela, e tendo em vista o já exposto ao longo do presente trabalho, parece fazer sentido considerar que a autopoiese subfuncional do planejamento governamental sirva à autopoiese funcional da política *lato sensu*: “atualização constante de expectativas estratégicas para a garantia da capacidade de tomada de decisões coletivamente vinculantes”. Talvez seja apenas nesse sentido hipercomplexo que se possa suscitar de modo sociologicamente adequado a pergunta sobre como a subfunção de planejamento racionaliza sistemicamente a função político-administrativa; ou, noutras palavras, como o planejamento ainda pode representar algo “decisivo” para a política.

b) Planejamento governamental, política, administração e público

Em *Polistische Planung* (Luhmann, 1994a), o foco organizacional da noção de planejamento era suficiente porque a teorização sobre o sistema político-administrativo se pautava, inclusive prescritivamente, pela assimetria decisória, bidimensional, entre política e administração – ver item 2.1.1 deste trabalho. Nesse viés, não apenas planejamento, mas o conjunto de comunicações do sistema tendiam a se confundir com sua manifestação organizacional, sobretudo estatal. Tal confusão, em última instância, só é dissipada à luz da articulação das consequências teóricas da circularidade dinâmica, tridimensional, entre política, administração e público. Baraldi, Corsi e Esposito (2021, p. 173) resumem bem esse ponto de chegada da sociologia política luhmanniana:

[...] the political system amounts to more than the mass of political organizations. In general, it can be observed as a unity of a three-dimensional distinction: politics, administration and public. This is not a differentiation into subsystems, but the result of a double distinction: on one side, political offices are differentiated from administrative offices and, on the other side, the unity of offices are differentiated from the public composed of citizens. The interdependence between politics, administration and public is circular – whereby no top and no center can be determined (Baraldi; Corsi; Esposito, 2021, p. 173).

A propósito, parece haver correspondência lógico-estrutural entre as diferenciações bidimensionais (interna) “política/administração” e (externa) “Estado/sociedade”, na exata medida em que ambas são superadas, simultaneamente, pela diferenciação tridimensional “política/administração/público”. Conforme Vidal (2022b, 74):

Luhmann ha esbozado el tránsito de la diferenciación bidimensional Estado-sociedad, para otra diferenciación, la tridimensional, formada por la triple diferenciación entre Política, Administración y Público. Este triple delineamiento genera una diferenciación de un espacio político dentro del mismo sistema político, que se diferencia de la identificación superficial con el Estado (Vidal, 2022b, p. 74).

A rigor, nesses termos, a política *lato sensu* se torna o sistema funcional “político-administrativo-público”, cuja autopoiese implica tanto um ciclo oficial quanto um ciclo extraoficial de poder (Lange; Schimank, 2004, p. 64-65). No primeiro ciclo, oficialmente: o conjunto de cidadãos que compõem o público vota, elegendo os políticos; os políticos eleitos decidem sobre premissas decisórias para os administradores; e os administradores decidem sob as premissas decisórias estabelecidas pelos políticos, vinculando a todos, que, como parte do conjunto da cidadania, também fazem parte do público. No segundo ciclo, extraoficialmente: segmentos específicos do público, via vários canais alternativos às eleições, apresentam

demandas diretamente aos administradores; os administradores, sob influência – seja legítima, seja ilegítima – desses segmentos do público, confrontam os políticos com propostas prontas de decisões sobre premissas decisórias que atendam às demandas previamente negociadas pelos próprios administradores; e os políticos cada vez mais apelam, ao conjunto dos cidadãos que compõem o público, em favor de decisões coletivamente vinculantes já negociadas pelos administradores apenas com segmentos específicos do público.

À luz disso, o foco organizacional de *Polistische Planung* (Luhmann, 1994a) deixa de fazer qualquer sentido. Em *Ecological Communication*, de 1986 (Luhmann, 1989b, p. 86), todavia, conquanto sem utilizar de modo expresso o conceito de planejamento, Luhmann ainda parecia indicar implicitamente que uma noção organizacional de planejamento fosse aplicável – e central – à política *lato sensu* como sistema funcional:

The holding or non-holding of positions of political authority, especially those that regulate who has political influence in different matters and how much, is what is important. This, of course, does not mean that politics is exhausted by decisions ascribed to the state. All the activity that leads up to it is political if it seeks to influence any of the decisions these premises – whether these are programs, forms of organization, the personal filling of offices or particular decisions (Luhmann, 1989b, p. 86, grifo nosso).

O Luhmann maduro, enfim, em *Politische Steuerungsfähigkeit eines Gemeinwesens*¹⁰⁵, de 1993 (Luhmann, 2020), rejeita taxativamente essa possibilidade – ver citação traduzida ao final do item 2.1.1. Nesse sentido, conforme todo o exposto neste trabalho, a noção de um subsistema subfuncional de planejamento governamental, como diferenciação interna do sistema funcional “político-administrativo-público”, parece uma instigante possibilidade alternativa.

¹⁰⁵ Em tradução livre: “Capacidade de condução [ou orientação] política de uma comunidade”.

3 METODOLOGIA

3.1 Teoria dos sistemas sociais como instrumento de observação

A presente pesquisa foi qualitativa, exploratória e descritiva, de cunho eminentemente teórico-conceitual, mas inspirada por um *milieu* empírico específico. Houve nisso certa tensão: “eminentemente” não significa “exclusivamente” teórico-conceitual. Sem dúvida, a consecução dos objetivos – item 1.6 – requereu a execução de duas tarefas teórico-conceituais típicas: (i) a reconstrução e a análise dos desenvolvimentos conceituais da noção de planejamento nos textos relevantes de Luhmann – item 2.1 –; e (ii) a fundamentação bibliográfica e a argumentação dedutiva em favor da validade formal da analogia transdutiva na qual se baseia a abordagem luhmanniana heterodoxa de Vidal – item 2.2.1. Porém, ambas as tarefas visaram à articulação heurística concreta da teoria dos sistemas sociais como instrumento metodológico aplicado para uma observação particular do planejamento governamental.

Devo¹⁰⁶ confessar que, seja por minha trajetória de pesquisa, seja pela radicalidade da epistemologia construtivista à qual Luhmann subscreve, é difícil resistir à tentação de chamar esta observação de “empírica”. Não resistindo à tentação, inseri o item 1.5.2 “Inspiração ‘empírica’” na Introdução. Para torná-lo, digamos, menos reprovável, recorro a uma citação do luhmanniano Corsi (1989, p. 577 *apud* Besio; Pronzini, 2008, p. 16-17):

“the degree of empiricism... of a theoretical selection does not seem to be different or smaller than the one of a statistical or empirical research... In neither cases can one pretend that there is a direct reference to reality” (Corsi, 1989, p. 577 *apud* Besio; Pronzini, 2008, p. 16-17).

Aliás, creio que o caráter distintivamente aplicado da instrumentalidade metodológica das teorias, no marco de uma epistemologia construtivista, foi muito bem captado por Willke (2014, p. 77-78), outro luhmanniano notório:

*Distintas teorías ven y explican el mundo de manera distinta. Las teorías no son otra cosa que instrumentos de observación con los cuales podemos apreciar y reconstruir el mundo como un cuadro más o menos inteligible. [...]
El significado de las teorías como instrumentos de observación se hace claro cuando uno tiene en cuenta que los datos definidos como diferencias observadas siempre presuponen observaciones. Al mismo tiempo, los instrumentos de observación son los*

¹⁰⁶ Retomo a escrita em 1ª pessoa, seguindo Creswell (2003, p. 75) – ver nota de rodapé 1 neste trabalho –, porque este item visa sobretudo a justificar metodologicamente o item 1.5.2 da Introdução, também escrito em 1ª pessoa.

que definen y establecen lo que, en general, es posible como observación y, consiguientemente, como dato. Como instrumentos de observación, nuestros sentidos determinan lo que a nuestro sistema psíquico le es asequible como mundo. En el momento en que nuestros ojos ven sólo ciertos colores y nuestros oídos aprecian sólo determinadas frecuencias, se definen a la vez los límites de nuestro mundo. Tan sólo en el momento en que construimos instrumentos de observación artificiales, como microscopios, telescopios, aparatos de rayos o de resonancia magnética, tenemos acceso a otros datos y, con ello, a otros mundos.

Las teorías son, así, instrumentos que los teóricos construyen para proveerse de posibilidades de observación. [...] Un criterio de prueba relativamente simple para la calidad de una teoría es la respuesta a la pregunta ¿qué puedo ver con esta teoría que no pueda ver con las demás? Con ello se afirma ineludiblemente que las teorías no pueden tener una pretensión de verdad. Más bien, ellas solo aportan una mirada limitada y selectiva a fenómenos observables y observados, y precisamente por esto todas las teorías y sus interpretaciones son construcciones que difieren de otras teorías. Este es el fundamento del constructivismo como premisa epistemológica (Willke, 2014, p. 77-78).

E é em sentido semelhante que Roth (2014, p. 41) afirma a centralidade do aspecto metodológico na criação teórica do próprio Luhmann, considerando que sua teoria de sistemas sociais propõe usar a teorização em si como “*method of discovery*”. A propósito, Roth *et al.* (2018, p. 584-585) levam tal afirmação ainda mais longe, definindo a teoria luhmanniana como não somente uma teoria, mas sim como “*a literally creative theory-method, which is why it is particularly well-suited for explorative research ventures*”. Eu diria, na acepção de tática de pesquisa formulada por Polya (1971), e parafraseando Luhmann (2005, p. 7 *apud* Vidal, 2019b, p. 63): a teoria de sistemas sociais se propõe a usar a própria teorização como método de descoberta, nem indutivo nem dedutivo, mas heurístico em um sentido particular.

Apropriando-me da metáfora proposta por Willke (2014, p. 77-78), a teoria de Luhmann é o “telescópio” que escolhi para ver de outro modo o planejamento governamental – ou melhor, ver “outro planejamento governamental”. Antes, como planejador, eu estava *in media res* na burocracia, com os olhos da práxis; agora, como mestrando, estou *ab extra* na academia, usando uma lente teórica idiossincrática. Se minha pesquisa fosse conduzida no cânone da antropologia cultural, eu diria que passei do êmico ao ético (Batalha, 1998). Seja como for, munido do telescópio luhmanniano, o que venho fazendo, desde o início do mestrado, é tomar distância da minha experiência “nativa”, apreciando-a e reconstruindo-a em uma espécie de trabalho de campo *ex post facto*. Seria possível dizer que se trata de um movimento metodológico de alternância biográfica (Berger, 2001, p. 65-77), mediado heurísticamente pelo instrumental teórico. Nos termos da teoria do observador (Luhmann, 2013b, p. 101-119): observo como eu e os colegas do Spof observávamos, para observar sociologicamente – em 2ª ordem – o planejamento como observação social – em 1ª ordem.

A propósito, isso parece alinhado com uma das formulações mais didáticas que constam de *La ciencia de la sociedad* (Luhmann, 1996) sobre a complementariedade de orientações das metodologias, por um lado, e das teorias, por outro, enquanto dupla programação do sistema científico:

Todo esto no son sino corolarios de un concepto de metodología que, para formularlo de manera distinta, transforma evidencias y experiencias en problemas. En esta formulación aparece claramente que la orientación metodológica tiene que ver con la diferenciación de la ciencia en el campo del saber acerca de un mundo conocido, siempre sabido y siempre confirmado por la edad y la experiencia. La teoría propone, en cambio, una visión divergente, extraña e incongruente del mundo y por eso mismo quizá ofrezca una perspectiva estimulante que muy pronto desembocará en un conocimiento aceptado o rechazado (Luhmann, 1996, p. 306).

Nas páginas anteriores de *La ciencia de la sociedad*, essa mesma complementariedade já havia recebido sua formulação mais hermética, com os rigores luhmannianos da terminologia sistêmica: a práxis metodológica se volta sobretudo ao fechamento operativo da ciência, tendo a ver com o código binário verdadeiro/falso do sistema funcional, i.e., com a circulação de verdades e falsidades especificamente científicas; a teorização, em contrapartida, opera uma externalização das referências das operações do sistema científico, abrindo-o cognitivamente ao ambiente (Luhmann, 1996, p. 291 e ss.). Noutras palavras, enquanto métodos distinguem a ciência à parte do mundo, as teorias distinguem o mundo a partir da ciência.

Ainda em *La ciencia de la sociedad* (Luhmann, 1996, p. 295), a função mais geral das metodologias é descrita como “*la administración de la diferencia entre la observación de primer orden y de segundo*”, mas no sentido preciso de que assim se opera “*la mezcla necesaria de un plano de primer orden con el de segundo, es decir, la observación directa metódicamente controlada*”. Já em *Los problemas de la investigación en la sociología* (Luhmann, 1994b, p. 197), a teorização especificamente sociológica é descrita como – também – “*el arte de extraer conclusiones a partir de las trivialidades*”, na exata medida em que logre “*tomar mejor distancia de la sociedad*” ao deixar-se “*sorprender por la obviedad de lo otro*”.

No caso da presente investigação, o outro social de quem tomo distância sou, em primeiro lugar, eu mesmo: de planejador a sociólogo do planejamento. O que eu via como trivial – e, sobretudo, a trivialidade com que eu via – se converte assim numa amostra qualitativa de dados sociológicos. Retomando a metáfora inspirada em Willke, tais dados – i.e., as operações comunicativas de um subsistema subfuncional de planejamento governamental –, a rigor, só se tornaram visíveis com as lentes teóricas do “telescópio” luhmanniano. Aliás, essa noção construtivista de dados também é inspirada, em especial, por determinadas passagens do trecho já citado de Willke (2014, p. 77):

*El significado de las teorías como instrumentos de observación se hace claro cuando uno tiene en cuenta que los **datos** definidos como diferencias observadas siempre presuponen observaciones. Al mismo tiempo, los instrumentos de observación son los que definen y establecen lo que, en general, es posible como observación y, consiguientemente, como **dato**. [...] Tan sólo en el momento en que construimos instrumentos de observación [...] tenemos acceso a otros **datos** y, con ello, a otros mundos (Willke, 2014, p. 77, grifo nosso).*

Tal noção construtivista de dados é fundamentalmente a mesma do glossário *Unlocking Luhmann: a keyword introduction to systems theory*, de Baraldi, Corsi e Esposito (2021, p. 57-50)¹⁰⁷, e não contradiz, mas sim subsume, em um nível mais elevado de abstração – assim compatível com a teoria dos sistemas luhmanniana –, as noções metodológicas usuais de dados, sejam qualitativos ou quantitativos. Nesse sentido construtivista radical, eu já havia e eu ainda não havia coletado meus dados antes do mestrado, e a pergunta metodológica relevante talvez não seja se nem quando¹⁰⁸, mas como eu opere e opero a mescla necessária de observações de primeira e segunda ordens.

O item 1.5.2 “Inspiração ‘empírica’” da Introdução é uma tentativa de resposta a esse como.

3.2 Triangulação teórica com outros investigadores

Segundo Flick (2024, parte VI, p. 164), o conceito geral de triangulação significa que “*an issue of research is considered – or in a constructivist formulation is constituted – from (at least) two points or perspectives*”. De maneira específica, no presente trabalho foram utilizados dois tipos de triangulação, combinadamente: a triangulação teórica e a triangulação com outros investigadores.

Conforme Denzin (1978, p. 297 *apud* Flick, 2024, parte VI, p. 165), a triangulação teórica implica abordar um fenômeno “*with multiple perspectives and hypotheses in mind [...] Various theoretical points of view could be placed side by side to assess their utility and power*”.

¹⁰⁷ Cf. Baraldi, Corsi e Esposito (2021, p. 58): “*the observer knows only her own categories and not primary data*”. Cf. também Baraldi, Corsi e Esposito (2021, p. 58): “*Constructivism attributes each datum to an observation*”.

¹⁰⁸ Afinal, considerando-se uma lógica circular de obtenção de conhecimento: “*es posible entrar en el proceso de la observación en diversos puntos. La experiencia de las etapas posteriores conduce a la reinterpretación de las primeras etapas, o a volver a ellas proceso de investigación como una espiral en la que se considera la investigación como cíclica y como proceso continuo que se replantea su práctica, llevándolo a un punto de partida diferente*” (Vidal, 2019b, p. 53).

Em termos práticos, ainda conforme Denzin (2015, p. 3), a triangulação teórica “*simply asks the researcher to be aware of the multiple ways in which the phenomenon may be interpreted*”.

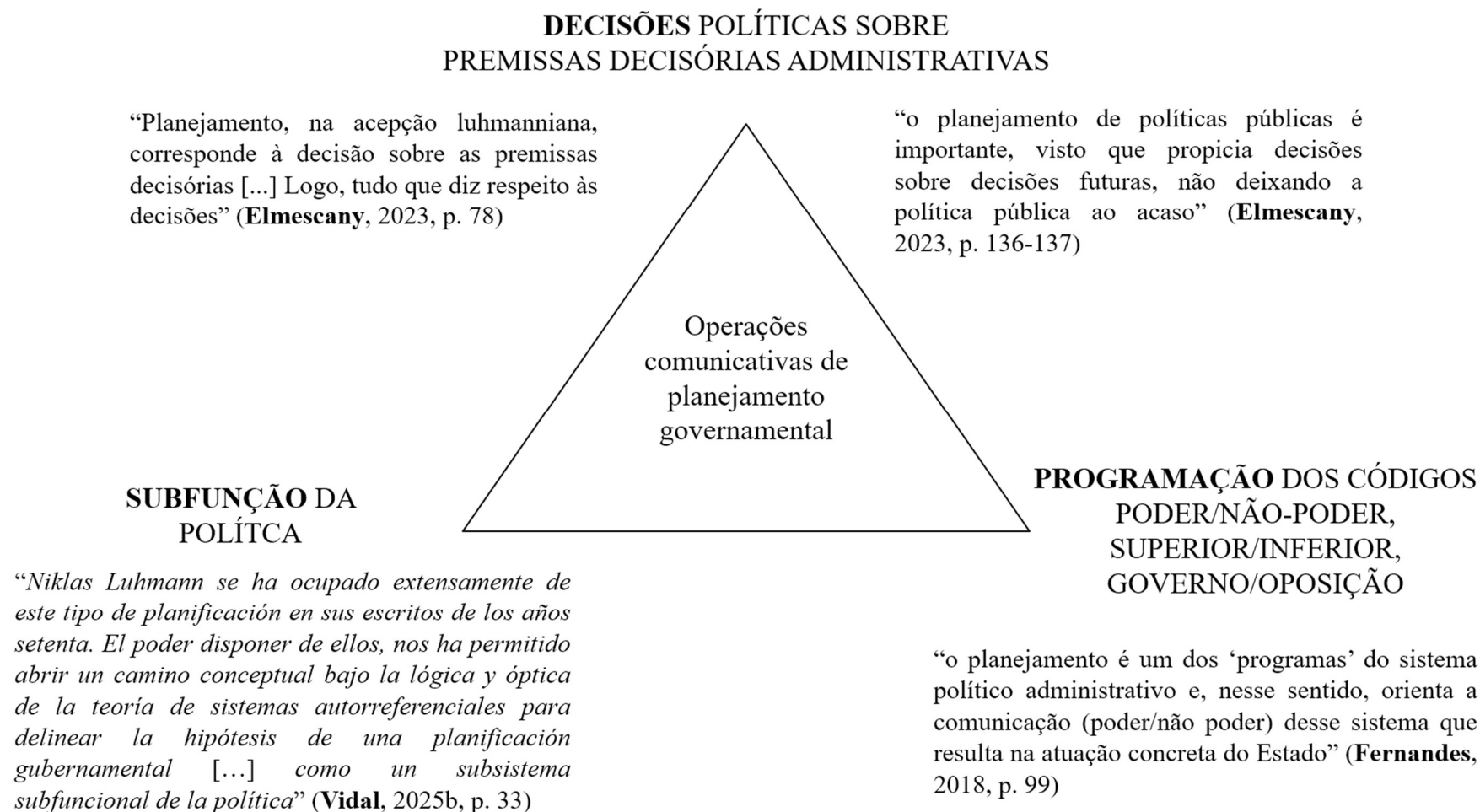
Quanto à triangulação com outros investigadores, Flick (2024, parte VI, p. 165) a resume assim: “*the employment of different observers or interviewers to control or correct the subjective bias from the individual*. Em termos práticos, voltando a Denzin (2015, p. 3), a triangulação com outros investigadores, sobretudo no âmbito de grupos de pesquisa, produz um efeito multiplicador: “*team research (a term similar to that of multiple observers) allows an investigator to gain multiple perspectives on a social situation*”.

3.2.1 Triangulação teórica

A Figura 1 articula graficamente as três perspectivas teóricas sobre planejamento governamental, disponíveis no interior da sociologia de matriz luhmanniana, cuja utilidade e cujo poder heurístico foram investigados na presente pesquisa. Conforme já discutido – ver item 2.2.1 –, a principal intuição de Vidal (2023, p. 153 e ss.), do ponto de vista desta pesquisa, foi a hipótese de que o planejamento governamental seja observável sociologicamente não apenas (i) como uma programação para aplicação do código poder/não poder (Fernandes, 2018) ou (ii) como um mecanismo reflexivo de decisões sobre decisões para acoplamento entre política *stricto sensu* e administração pública (Luhmann, 1994a; Elmescany, 2023), mas, outrossim, (iii) como um subsistema subfuncional do sistema político-administrativo, i.e., da política *lato sensu*. Foram essas as três perspectivas teóricas por intermédio das quais se triangulou a construção e a observação do objeto da presente pesquisa – ver itens 1.5.1 e 3.1.

Nesse sentido preciso, a Figura 1 é intitulada “Triangulação teórica de perspectivas sobre planejamento governamental na sociologia de matriz luhmanniana”. No centro da figura, há um triângulo circunscrevendo a frase “Operações comunicativas de planejamento governamental”, para representar que o objeto de pesquisa foi delimitado ou construído – ou ainda, na formulação de Flick (2024, parte VI, p. 164), “*considered*” ou “*constituted*” — mediante a referida triangulação teórica. Nos vértices do triângulo, por seu turno, estão indicadas, acompanhadas de citações teórico-conceituais representativas, as três perspectivas mobilizadas na triangulação. Vale ressaltar que as citações constantes da Figura 1, não por coincidência, são provenientes de trabalhos recentes produzidos, respectivamente, por três membros (Vidal, 2025b; Elmescany, 2024; Fernandes, 2018) do Grupo de Pesquisa em Governança, Organizações, Políticas Públicas e Contabilidade na Amazônia (GOPPCA) – ver itens 1.5.2 e 3.2.2.

Figura 1 – Triangulação teórica de perspectivas sobre planejamento governamental na sociologia de matriz luhmanniana



3.2.2 Triangulação com outros investigadores

A triangulação com outros investigadores, já relatada em linhas gerais no item 1.5.2 deste trabalho, ocorreu no âmbito do GOPPCA, coordenado pelo Prof. Dr. Josep Pont Vidal – também orientador desta pesquisa. No presente item, cabe detalhá-la, para explicitar de que maneiras a colaboração em grupo efetivamente contribuiu em prol do desenvolvimento da investigação. À luz disso, opta-se por sintetizar de forma gráfica, na Figura 2, as principais conexões entre as dinâmicas do GOPPCA e os itens textuais da dissertação.

A Figura 2 está organizada em duas colunas. À esquerda, encontra-se um recorte do Sumário da dissertação, desde a Introdução até o capítulo de Metodologia, com a enumeração de itens e subitens textuais selecionados. À direita, estão listadas, em ordem aproximadamente cronológica, algumas das atividades mais importantes deste pesquisador – do ponto de vista da presente investigação – como membro do GOPPCA. Entre essas duas colunas, um conjunto de curvas conecta cada uma das atividades deste pesquisador a uma ou mais partes do Sumário.

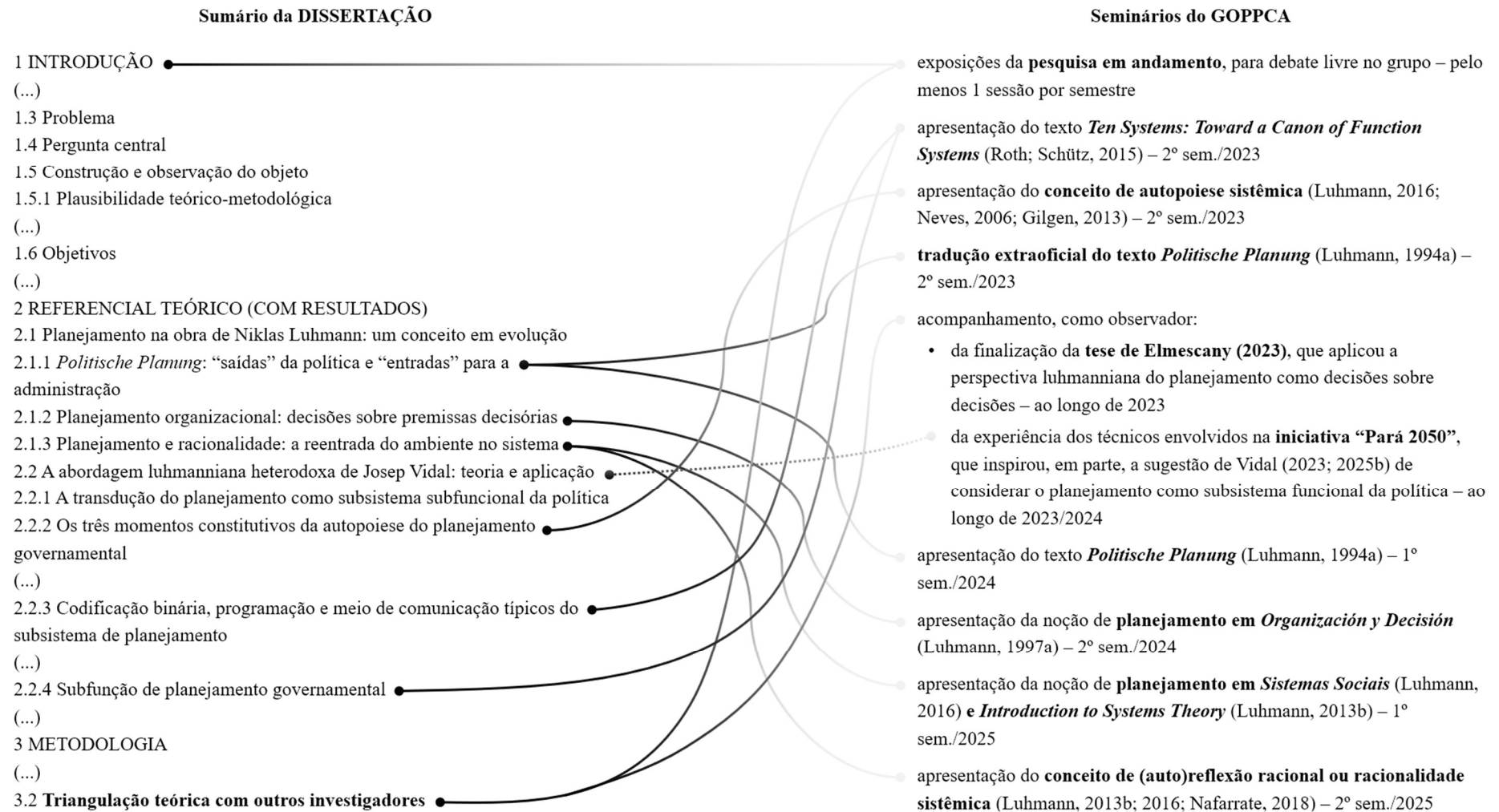
Exposições da pesquisa em andamento, p. ex., aparecem conectadas sobretudo à Introdução, pois consolidaram o próprio desenho da investigação e constituíram pontos de partida sempre renovados para a triangulação com os outros investigadores do grupo. Já as apresentações de textos referentes à sociologia luhmanniana, e.g., conforme realizadas oralmente por este pesquisador nos seminários do GOPPCA, relacionam-se em particular ao Referencial Teórico, o qual também contempla, a partir do item 2.2.2 – pela natureza teórico-conceitual da investigação (ver item 1.5.1) –, os resultados da dissertação.

Ressalva-se, entretanto, que a figura não pretende uma mostra exaustiva das dinâmicas do GOPPCA, mas se refere apenas às participações mais relevantes deste pesquisador, como expositor, apresentador ou observador¹⁰⁹, no funcionamento do grupo. Ademais, a figura não deve dar a entender que tais participações esgotam as múltiplas influências do GOPPCA sobre a condução da investigação e a redação final da dissertação.

À luz do conteúdo das Figuras 1 e 2, enfim, a Figura 3, intitulada “Triangulação teórica com outros investigadores”, propõe uma articulação gráfica ainda mais geral, ou seja, uma síntese visual das duas sínteses visuais anteriores.

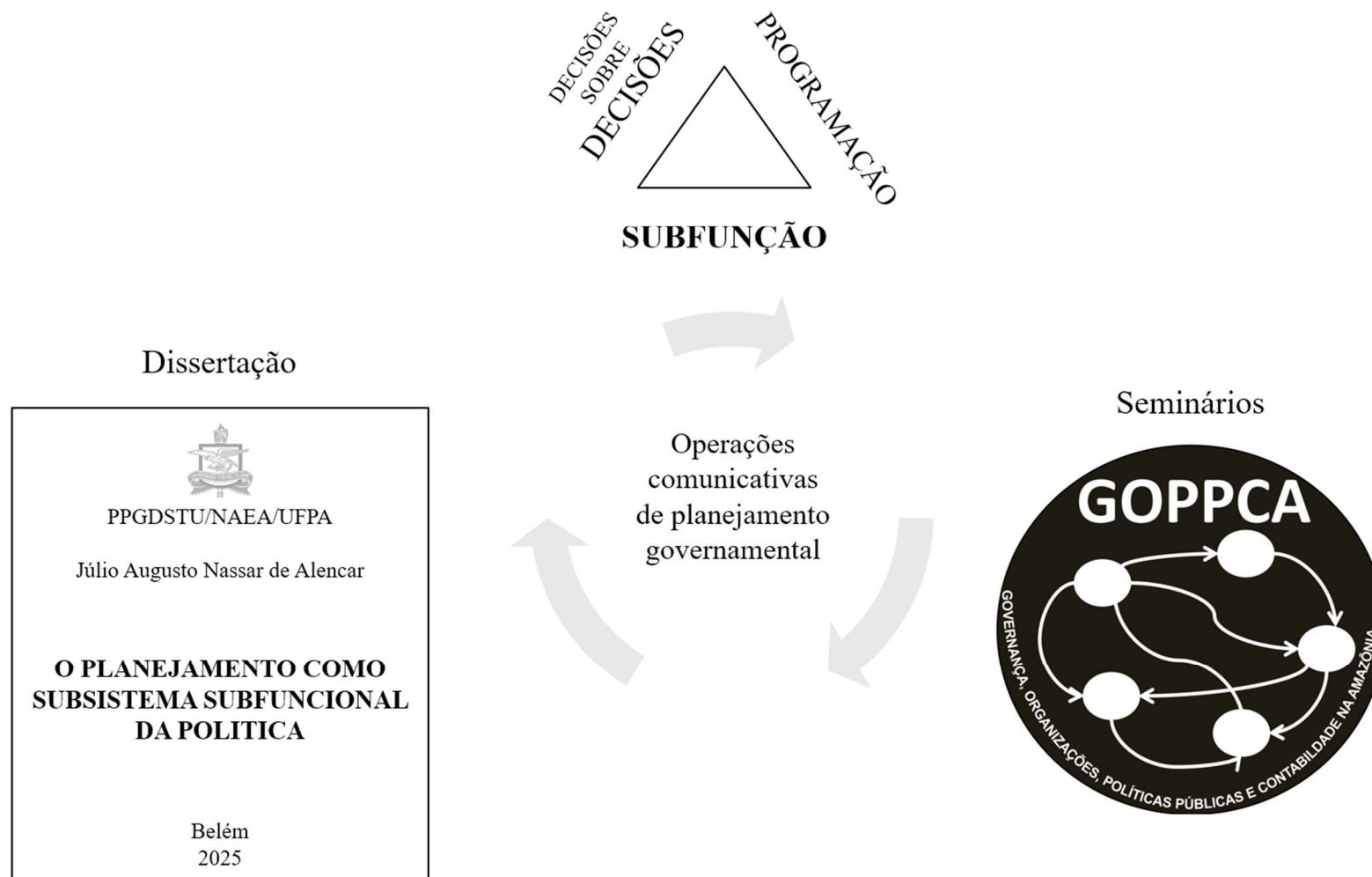
¹⁰⁹ A propósito, sobre a iniciativa de planejamento “Pará 2050”, observada por este pesquisador a partir do GOPPCA nos termos da Figura 2, ver Pará (2025) e Vidal (2023; 2024).

Figura 2 – Principais conexões entre as dinâmicas do GOPPCA e os itens textuais da dissertação



Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

Figura 3 – Triangulação teórica com outros investigadores



Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

3.3 Caracterização geral da pesquisa

Conforme as variáveis metodológicas propostas por Vidal (2010; 2019b), esta investigação se caracterizaria a partir dos seguintes atributos:

a) Metodologia qualitativa, de “postura científico-espiritual” (Vidal, 2010, p. 14), exploratória e descritiva, em busca de “verdade de descoberta” (Vidal, 2010, p. 20).

b) Estratégia de pesquisa de observação participante retrospectiva em triangulação com outros investigadores (itens 1.5.2 e 3.1 deste trabalho).

Evidentemente, isso foi articulado com o levantamento e o processamento do material bibliográfico referenciado na pesquisa.

c) Método de pesquisa heurístico positivo ou aditivo, conforme descrito por Vidal (2019b, p. 60):

*La lógica de la heurística es la búsqueda central de la analogía, en la que la búsqueda especializada es el préstamo de métodos, o sea, el aparato de análisis. Con **heurística aditiva** sucede de forma similar. Al afirmar que un X es realmente un G, estamos realizamos una analogía. Esta lógica analógica está presente en el campo de las Ciencias Sociales. También la siguiente lógica de relación presenta similitudes: “si sólo pudiera hacer una analogía entre X y G, podría usar todos los métodos que las personas han inventado para analizar G” (Vidal, 2019b, p. 60, grifo do autor).*

Na presente investigação, ao afirmar que o planejamento governamental – X – é realmente um subsistema subfuncional – G –, podem-se utilizar todos os métodos que Luhmann inventou para analisar sistemas funcionais.

d) Sem formulação de hipóteses, permanecendo na fase de construção estritamente heurística descrita por Vidal (2019b, p. 68-69):

*La **primera fase** expone una construcción estrictamente heurística, en la que se realiza una analogía, como sería el caso por ejemplo de la Administración pública como un sistema lo más detallado posible en la diferenciación funcional de sus límites con el entorno. Al tratarse de una fase previa, el conocimiento que pueda proporcionar tiene unas limitaciones al no aportar todavía la posibilidad de confeccionar hipótesis (Vidal, 2019b, p. 68-69, grifo do autor).*

Na presente investigação, trata-se de descrever da forma mais detalhada possível o subsistema subfuncional de planejamento governamental, numa opção de pesquisa adstrita à compreensão de “*finés, propósitos y funciones sistémicas (teleológica)*”, típica da lógica de pensamento circular, i.e., de “*causalidad indeterminada*” (Vidal, 2019b, p. 58).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A releitura teórica do desenvolvimento do conceito – multidimensional – de planejamento no *corpus* luhmanniano (item 2.1) comprova que uma noção inicialmente muito marcada pela perspectiva organizacional de decisões sobre decisões para redução de complexidade passa a apontar, paulatina e tentativamente, mas em uma crescente até os últimos textos, também na direção de uma noção que flerta com uma perspectiva funcional de racionalidade sistêmica para aumento intencional de irritabilidade, sensibilidade ambiental ou capacidade de ressonância, i.e., para aumento de complexidade. Nesse sentido, a abordagem de Vidal (item 2.2), implicando a transdução do planejamento governamental como subsistema subfuncional da política, apresenta-se particularmente apta para integrar o arco conceitual de *insights* de Luhmann sobre planejamento, desde a juventude até a maturidade do sociólogo alemão.

Ademais, verificou-se (item 2.2.1) que o Luhmann maduro, em tese, e autores neossistêmicos relevantes, na prática, admitem a disponibilidade da forma da diferenciação (sub)funcional para novas diferenciações no interior de sistemas funcionais. Também à luz disso, cabe relativizar a percepção preliminar de heterodoxia da abordagem de Vidal no âmbito da sociologia de matriz luhmanniana. Tal abordagem passou com sucesso pelos testes de descrição da autopoiese do planejamento governamental (item 2.2.2), de descrição do código binário, dos programas e do meio de comunicação típicos do subsistema de planejamento governamental (item 2.2.3) e de descrição da subfunção do subsistema de planejamento governamental em referência à função do sistema político-administrativo (item 2.2.4). Em suma, alcançaram-se os objetivos específicos (item 1.6.2) e, logo, também o objetivo geral da pesquisa (item 1.6.1): descrever o planejamento governamental como subsistema subfuncional do sistema político-administrativo.

Na apresentação do tema e da justificativa da presente pesquisa (item 1.2), já houve a oportunidade de argumentar que se trata de um momento histórico oportuno para tentar novos pontos de vista teóricos e empíricos sobre a função de planejamento governamental no Brasil. Esta dissertação é uma contribuição ainda incipiente para isso. Espera-se, porém, que ela tenha pelo menos o mérito de abrir caminhos rumo a uma agenda mais ampla de investigações neossistêmicas sobre planejamento governamental, a qual talvez seja capaz de confrontar a trivialidade sociológica de sua longa ou mesmo permanente crise na Nova República com perguntas diferentes. Afinal, em primeiro lugar, é preciso “desparadoxar” o paradoxo de uma função de planejamento que “não funciona”. Nesse sentido, a descrição do planejamento

governamental como subsistema subfuncional do sistema político-admininistrativo vai ao cerne da problemática.

REFERÊNCIAS

- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ECONOMISTAS PELA DEMOCRACIA – Abed. **Cinco perguntas para os autores de “Planejamento governamental para céticos”**. São Paulo, 15 maio, 2020. 1 vídeo (1h:18min:31s). [Live]. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=w1jrlJBqhg8&t=2585s>. Acesso em: 30 nov. 2025.
- AMORIM, Ivan Trizi. **Balço dos 30 anos da prática do plano plurianual (PPA): trajetórias, desafios e perspectivas**. 2021. Orientador: Adalberto Américo Fischmann. 2021. 309 f. Tese. (Doutorado em Administração) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.
- ARAUJO, Cícero R. R. de; WAIZBORT, Leopoldo. Sistema e evolução na teoria de Luhmann: (mais: Luhmann sobre o sistema mundial). **Lua Nova**, n. 47, p. 179-186, 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n47/a10n47.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2025.
- BARALDI, Claudio; CORSI, Giancarlo; ESPOSITO, Elena. **Unlocking Luhmann: a keyword introduction to systems theory**. Bielefeld: Bielefeld University Press, 2021. Disponível em: <https://www.transcript-verlag.de/978-3-8376-5674-9/unlocking-luhmann/>. Acesso em: 28 nov. 2025.
- BASTOS, Juliano Almeida. **Servidores, funcionários, terceirizados e empregados: a babel dos vínculos, cotidiano de trabalho e vivências dos trabalhadores em um serviço público**. Orientadora: Leny Sato. 2023. Tese (Doutorado em Psicologia Social) - Instituto de Psicologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.
- BATALHA, Luís. Emics/etics revisitado: “nativo” e “antropólogo” lutam pela última palavra. **Etnográfica**. Portugal: Centro em Rede de Investigação em Antropologia, v. 2, n. 2, p. 319-343, 1998. Disponível em: <https://doi.org/10.4000/etnografica.4446>. Acesso em: 28 nov. 2025.
- BERGER, Peter. **Perspectivas sociológicas: uma visão humanística**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.
- BESIO, Cristina; PRONZINI, Andrea. Niklas Luhmann as an empirical sociologist: methodological implications of the system theory of society. **Cybernetics & Human Knowing**, v. 15, n. 2, p. 9-31, 2008. Disponível em: <https://www.ingentaconnect.com/content/imp/chk/2008/00000015/00000002/art00002>. Acesso em: 30 nov. 2025.
- BONINI, Washington Leonardo Guanaes. **O plano plurianual como ferramenta de planejamento e gestão: a experiência do Ministério da Justiça e Segurança Pública**. Orientador: Mauro Eduardo Del Grossi. 2023. 173 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) - Faculdade UNB Planaltina, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2023.
- BORCH, Christian. **Niklas Luhmann: in defense of modernity (Key Sociologists)**. London and New York: Routledge, 2011.
- BRASIL. [Constituição (1988)] **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24 nov. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001**. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110180.htm. Acesso em: 24 nov. 2025.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 188, de 5 de novembro de 2019**. Altera arts. 6º, 18, 20, 29-A, 37, 39, 48, 62, 68, 71, 74, 84, 163, 165, 166, 167, 168, 169, 184, 198, 208, 212, 213 e 239 da Constituição Federal e os arts. 35, 107, 109 e 111 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 135-A, 163-A, 164-A, 167-A, 167-B, 168-A e 245-A; acrescenta ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias os arts. 91-A, 115, 116 e 117; revoga dispositivos constitucionais e legais e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, 2019c. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139704>. Acesso em: 24 nov. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 9.679, de 2 de janeiro de 2019**. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções de confiança do Ministério da Economia, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - Das por funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. Brasília, DF: Presidência da República, 2019a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9679.htm. Acesso em: 24 nov. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019**. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções de confiança do Ministério da Economia, remaneja cargos em comissão e funções de confiança, transforma cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - Das por Funções Comissionadas do Poder Executivo - Fcpe. Brasília, DF: Presidência da República, 2019b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9745.htm. Acesso em: 24 nov. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 11.353, de 1º janeiro de 2023**. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções de confiança do Ministério do Planejamento e Orçamento e remaneja cargos em comissão e funções de confiança. Brasília, DF: Presidência da República, 2023a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11353.htm. Acesso em: 24 nov. 2025.

BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República; Secretaria Nacional de Planejamento do Ministério do Planejamento e Orçamento. **Relatório da participação social no PPA 2024-2027**. Brasília, DF: SG/PR; MPO, 2023b. Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento/plano-plurianual/copy_of_arquivos/relatorio-ppa-participativo/1_relatorio-de-participacao_2023_10_23-completo_web-1.pdf. Acesso em: 27 nov. 2025.

BRASIL. Secretaria Nacional de Planejamento do Ministério do Planejamento e Orçamento. **Plano Plurianual 2024-2027**: mensagem presidencial. Brasília, DF: MPO, 2023c. Disponível em:

https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ppa/PPA_2024_2027/proposta/MensagemPres.pdf. Acesso em: 27 nov. 2025.

BRASIL. Secretaria Nacional de Planejamento do Ministério do Planejamento e Orçamento. **A reconstrução do planejamento nacional**: inovações e desafios do PPA 2024-2027.

Brasília, DF: MPO, 2024a. Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento/plano-plurianual/copy_of_arquivos/240405-a-reconstrucao-do-planejamento-nacional-inovacoes-e-desafios-do-ppa-2024-2027-digital.pdf. Acesso em: 27 nov. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.802, de 10 de janeiro de 2024**. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2024 a 2027. Brasília, DF: Presidência da República, 2024b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14802.htm. Acesso em: 27 nov. 2025.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Plano plurianual**. Brasília, DF: MPO, 2025a. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento/planoplurianual>. Acesso em: 24 nov. 2025.

BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. **Plano plurianual participativo**. Brasília, DF: SG/PR, 2025b. Disponível em: <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/ppa-participativo>. Acesso em: 27 nov. 2025.

BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. **PPA participativo**. Brasília, DF: SG/PR, 2025c. 40 vídeos. [Playlist]. Disponível em: <https://www.youtube.com/playlist?list=PLIBrrHyBkR2AwxCkmuFAoStol9K55Y4ho>. Acesso em: 27 nov. 2025.

BULMER, Martin. When is disguise justified? Alternatives to covert participant observation. **Qualitative Sociology**, v. 5, n. 4, p. 251-264, 1982. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/BF00986753>. Acesso em: 28 nov. 2025.

CALDARELLI, Carlos Eduardo. **A avaliação de impactos ambientais e o licenciamento ambiental no Brasil**: reflexões a partir do caso do complexo terrestre cyclone 4. 2011. Orientadora: Luciana Quillet Heyman. 149f. Dissertação (Mestrado Profissional em Bens Culturais e Projetos Sociais) - Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2011.

CARDOSO JÚNIOR, José Celso. Apresentação geral e agradecimentos. *In*: CARDOSO JÚNIOR, José Celso (org.). **Planejamento governamental para céticos**: evidências históricas e teóricas no Brasil. São Paulo: Quanta, 2020b. Disponível em: <http://1drv.ms/b/s!AjE11T36QWuRh4p4EKtKXZQsov-DAw?e=hjpu9h>. Acesso em: 24 nov. 2025.

CARDOSO JÚNIOR, José Celso (org.). **Planejamento governamental para céticos**: evidências históricas e teóricas no Brasil. São Paulo: Quanta, 2020a. Disponível em: <http://1drv.ms/b/s!AjE11T36QWuRh4p4EKtKXZQsov-DAw?e=hjpu9h>. Acesso em: 24 nov. 2025.

CARDOSO JÚNIOR, José Celso. Inovação e experimentalismo institucional. Uma proposta para remontar o sistema federal de planejamento. *In*: CARDOSO JÚNIOR, José Celso. **A terra é redonda**. [S.l.:s.n.], 2022. Disponível em: <https://aterraeredonda.com.br/inovacao-e-experimentalismo-institucional>. Acesso em: 24 nov. 2025.

CARDOSO JÚNIOR, José Celso. A perspectiva do planejamento público no Brasil: centralidade política e capacidade governativa para um mundo pós-pandêmico. *In*: CARDOSO JÚNIOR, José Celso; COUTO, Leandro Freitas (org.). **Ousadia e transformação**: apostas para incrementar as capacidades do Estado e o desenvolvimento do Brasil. São Paulo: Fundação Perseu Abramo; Contracorrente, 2023. Disponível em: <http://fpabramo.org.br/editora/livro/ousadia-e-transformacaoapostas-para-incrementar-as-capacidades>. Acesso em: 30 nov. 2025

CARDOSO JÚNIOR, José Celso; COUTO, Leandro Freitas (org.). **Ousadia e transformação**: apostas para incrementar as capacidades do Estado e o desenvolvimento do Brasil. São Paulo: Fundação Perseu Abramo; Contracorrente, 2023. Disponível em: <http://fpabramo.org.br/editora/livro/ousadia-e-transformacaoapostas-para-incrementar-as-capacidades>. Acesso em: 27 nov. 2025.

CARDOSO JÚNIOR, José Celso; COUTO, Leandro Freitas. A reconstrução incontornável. Uma crítica contundente ao modelo de rentismo para os ricos e fiscalismo para os **pobres**. *In*: CARDOSO JÚNIOR, José Celso; COUTO, Leandro Freitas. **Carta Capital**. [S.l.:s.n.], 2024. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/economia/a-reconstrucao-incontornavel>. Acesso em: 30 nov. 2025.

CARDOSO JÚNIOR, José Celso; COUTO, Leandro Freitas; GARCIA, Ronaldo Coutinho. Ousadia e transformação: proposta para remontar o Sistema de Planejamento Federal. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, DF, n. 34, 2023. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11827>. Acesso em: 24 nov. 2025.

CARDOSO JÚNIOR, José Celso; CUNHA, Alexandre dos Santos (org.). **Planejamento e avaliação de políticas públicas** - Pensamento estratégico, planejamento governamental e desenvolvimento no Brasil contemporâneo. Brasília, DF: Ipea, 2015. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3521>. Acesso em: 27 nov. 2025.

CARDOSO JÚNIOR, José Celso; GARCIA, Ronaldo Coutinho. **Retomada do planejamento é fundamental para a democracia**. O Brasil se posiciona globalmente com tal peso que não mais admite a falta de clareza sobre nação quer ser. *In*: CARDOSO JÚNIOR, José Celso; GARCIA, Ronaldo Coutinho. **Carta Capital**. [S.l.:s.n.], 2024. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/artigo/retomada-do-planejamento-e-fundamental-para-a-democracia>. Acesso em: 30 nov. 2025.

CRESWELL, John W. **Research design**: qualitative, quantitative and mixed methods Approaches. 2. ed. [S.l.]: Sage Publications, 2003.

DEMARCO, Diogo Joel; PAPI, Luciana Pazini; LIMA, Luciana Leite. Planejamento municipal: institucionalidade, capacidades estatais e propostas de fortalecimento. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, DF, n. 27, p. 69-77, 2021. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10573>. Acesso em: 27 nov. 2025.

DENZIN, Norman. Triangulation. *In*: RITZER, George (ed.). **The Blackwell encyclopedia of sociology**. [S.l.]: John Wiley & Sons, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1002/9781405165518.wbeost050.pub2>. Acesso em: 30 nov. 2025.

ELMESCANY, Raquel Serruya. **O planejamento da drenagem urbana de Belém (PA): uma perspectiva sistêmica multinível**. Orientador: Josep Pont Vidal. 2023. 606 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2023.

ESPOSITO, Elena. Olvido social: una aproximación desde la teoría de sistemas. **Revista MAD**, n. 39, p. 1-12, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.5354/0719-0527.2018.53197>. Acesso em: 28 nov. 2025.

FERNANDES, Rosana Pereira. **Planejamento e gestão: o uso da avaliação na gestão pública estadual no âmbito dos planos plurianuais 2004-2007 e 2008-2011**. Belém: NAEA, 2018. Disponível em: <https://naea.website/editora-naea/Livros/isbn/978-85-7143-157-7.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2025.

FISCHER, Celia; ANUSHKO, Andrea. Research Ethics in Social Science. *In*: ALASUUTARI, Pertti; BICKMAN, Leonard; BRANNEN, Julia (org.). **The Sage handbook of social science research methods**. [S.l.]: Sage Publications, 2008.

FLICK, Uwe. Triangulation. *In*: DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S.; GIARDINA, Michael D.; CANNELLA, Gaile S. (org.). **The Sage handbook of qualitative research**. 6. ed. [S.l.]: Sage Publications, 2024. *E-book*.

FREIRE, João. Alguns problemas metodológicos da análise das organizações: as metodologias de observação. **Etnográfica**. Portugal, v. 8, n. 1, p. 19-29, 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.4000/etnografica.4423>. Acesso em: 28 nov. 2025.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Edição especial sobre planejamento. **Campo de públicas: conexões e experiências**, Belo Horizonte, MG, v. 1, n. 1, 2022. Disponível em: <http://repositorio.fjp.mg.gov.br/handle/123456789/3702>. Acesso em: 27 nov. 2025.

GARCIA, Ronaldo Coutinho; CARDOSO JÚNIOR, José Celso. Subsídios para repensar o Sistema Federal de Planejamento. *In*: CARDOSO JÚNIOR, José Celso; CUNHA, Alexandre dos Santos (org.). **Planejamento e avaliação de políticas públicas - Pensamento estratégico, planejamento governamental e desenvolvimento no Brasil contemporâneo**. Brasília, DF: Ipea, 2015. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3521>. Acesso em: 27 nov. 2025.

GILGEN, Peter. System – autopoiesis – form: an introduction to Luhmann's Introduction to systems theory. *In*: LUHMANN, Niklas. **Introduction to systems theory**. Cambridge, UK; Malden, USA: Polity Press, 2013.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; COUTO, Leandro Freitas. Public Sector Planning. *In*: LISBOA, Erika; CORRÊA, Ricardo; MARTINS, Humberto Falcão (org.). **The Brazilian way of doing public administration**. Leeds, UK: Emerald Publishing Limited, 2023.

Disponível em: <https://doi.org/10.1108/978-1-80262-655-120231002>. Acesso em: 27 nov. 2025.

GONÇALVES, Guilherme Leite; VILLAS BÔAS FILHO, Orlando. **Teoria dos sistemas sociais**: direito e sociedade na obra de Niklas Luhmann. São Paulo: Saraiva, 2013.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - Ipea. Planejamento governamental: planos plurianuais em crise. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, DF, n. 27, 2021a. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10573>. Acesso em: 24 nov. 2025.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – Ipea. Edição especial: dez anos da Diest. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, DF, n. 29, 2021b. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10629>. Acesso em: 27 nov. 2025.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - Ipea. Planejamento e orçamento nas escalas subnacionais. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, DF, n. 34, 2023. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11827>. Acesso em: 24 nov. 2025.

JESSOP, Bob. **The State**: past, present and future. Cambridge, UK; Malden, USA: Polity Press, 2016.

LANGE, Stefan; SCHIMANK, Uwe. A political sociology for complex societies: Niklas Luhmann. In: NASH, Kate; SCOTT, Alan (ed.). **The Blackwell companion to political sociology**. Malden, USA; Oxford, UK; Melbourne, AUS: Blackwell Publishing, 2004.

LUHMANN, Niklas. Politische Steuerung. Ein Diskussionsbeitrag. **Politische vierteljahresschrift**, v. 30, n. 1, p. 4-9, mar. 1989a. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/24196506>. Acesso em: 28 nov. 2025.

LUHMANN, Niklas. **Ecological communication**. Chicago, USA: The University of Chicago Press, 1989b.

LUHMANN, Niklas. **Political theory in the Welfare State**. Berlin, Germany; New York, NY, USA: Walter de Gruyter, 1990a.

LUHMANN, Niklas. La pianificazione politica. In: LUHMANN, Niklas. **Stato di Diritto e Sistema Sociale**. Nápoles. Itália: Guida Editori, 1990b.

LUHMANN, Niklas. **Teoría política en el Estado de Bienestar**. Madri, Espanha: Alianza Editorial, 1993.

LUHMANN, Niklas. Politische Planung. In: LUHMANN, Niklas. **Politische planung: aufsätze zur soziologie von politik und verwaltung**. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1994a.

LUHMANN, Niklas. Los problemas de la investigación em la sociología. **Convergencia**: Revista de Ciencias Sociales. México: Universidad Autónoma del Estado de México, n. 7, p. 194-198, 1994b. Disponível em: <https://convergencia.uaemex.mx/article/view/9903>. Acesso em: 30 nov. 2025.

- LUHMANN, Niklas. **Social systems**. Stanford, California: Stanford University Press, 1995a.
- LUHMANN, Niklas. **Introducción a la teoría de sistemas**. México: Universidad Iberoamericana, 1995b.
- LUHMANN, Niklas. **La ciencia de la sociedad**. México: Universidad Iberoamericana, 1996.
- LUHMANN, Niklas. **Organización y decisión**. Autopoiesis, acción y entendimiento comunicativo. México: Anthropos, Universidad Iberoamericana, 1997a.
- LUHMANN, Niklas. Limits of Steering. **Theory, Culture & Society**, Yorkshire, v. 14, n. 1, p. 41-57, 1997b. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/026327697014001003>. Acesso em: 28 nov. 2025.
- LUHMANN, Niklas. Describing the Future. *In*: LUHMANN, Niklas. **Observations on modernity**. Stanford, California: Stanford University Press, 1998a.
- LUHMANN, Niklas. The Ecology of Ignorance. *In*: LUHMANN, Niklas. **Observations on Modernity**. Stanford, California: Stanford University Press, 1998b.
- LUHMANN, Niklas. A Sociedade Mundial como Sistema Social. **Lua Nova**, n. 47, p. 186-200, 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n47/a10n47.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2025.
- LUHMANN, Niklas. **Die politik der gesellschaft**. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 2000.
- LUHMANN, Niklas. The modern sciences and phenomenology. *In*: LUHMANN, Niklas. **Theories of distinction: redescribing the descriptions of modernity**. Stanford, California: Stanford University Press, 2002.
- LUHMANN, Niklas. **La religión de la sociedad**. Madrid, ES: Editorial Trotta, 2007.
- LUHMANN, Niklas. **Introdução à teoria dos sistemas**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.
- LUHMANN, Niklas. **Theory of society**. Stanford, California: Stanford University Press, 2013a. 2 v.
- LUHMANN, Niklas. **Introduction to systems theory**. Cambridge, UK; Malden, USA: Polity Press, 2013b.
- LUHMANN, Niklas. **Sociología política**. Madri, Espanha: Editorial Trotta, 2014.
- LUHMANN, Niklas. **Sistemas sociais: esboço de uma teoria geral**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2016.
- LUHMANN, Niklas. **La economía de la sociedad**. Ciudad de México, México: Herder, 2017.

LUHMANN, Niklas. **Organization and decision**. Cambridge, UK; New York, NY, USA: Cambridge University Press, 2018.

LUHMANN, Niklas. Politische Steuerungsfähigkeit eines Gemeinwesens. *In*: LUHMANN, Niklas. **Schriften zur organisation 4**. Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, 2020. Disponível em: https://doi.org/10.1007/978-3-658-23220-7_16. Acesso em: 28 nov. 2025.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. **Ambiguity and choice in organizations**. Oslo, Norway: Universitetsforlaget, 1976.

MARTINS, José de Souza. **A aparição do demônio na fábrica: origens sociais do eu dividido no subúrbio operário**. São Paulo: Editora 34, 2008.

MATHIS, Armin. A sociedade na teoria dos sistemas sociais de Niklas Luhmann. **Presença – Revista de Educação, Cultura e Meio Ambiente**. Porto Velho, RO: Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal de Rondônia, v. 8, n. 28, p. 1-23, maio, 2004. Disponível em: https://revistapresenca.unir.br/artigos_presenca/28arminmathias_asociedadenateoriadossistemas.pdf. Acesso em: 28 nov. 2025.

MATHIS, Armin. Política de desenvolvimento sob a perspectiva da Teoria dos Sistemas (Paper 111). **Papers**, Naea, Belém, v. 1, n. 1, p. 1-22, 1998. Disponível em: <https://periodicos.ufpa.br/index.php/pnaea/article/view/11858>. Acesso em: 28 nov. 2025.

MATHIS, Armin. Prefácio. *In*: FERNANDES, Rosana Pereira. **Planejamento e gestão: o uso da avaliação na gestão pública estadual no âmbito dos planos plurianuais 2004-2007 e 2008-2011**. Belém: Naea, 2018. Disponível em: <https://naea.website/editora-naea/Livros/isbn/978-85-7143-157-7.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2025.

MATUS, Carlos. **Política, planejamento & governo**. Brasília: Ipea, 1993. 2 v.

MOELLER, Hans-Georg. **Luhmann explained: from souls to systems**. Chicago and La Salle, Illinois: Open Court, 2006.

MORETTI, Bruno. **O planejamento governamental como discurso: tensões entre política e técnica (1930-2003)**. 2012. Orientadora: Mariza Velozo Motta. 272 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2012.

NAFARRATE, Javier Torres. El gran Luhmann. **RBSD - Revista Brasileira de Sociologia do Direito**, v. 5, n. 2, p. 6-24, mai./ago. 2018. Disponível em: <https://revista.abrasd.com.br/index.php/rbsd/article/view/254>. Acesso em: 28 nov. 2025.

NAFARRATE, Javier Torres. Introducción. *In*: LUHMANN, Niklas. **Introducción a la teoría de sistemas**. México: Universidad Iberoamericana, 1995.

NAHUM, Cleonildo Lobato. **Região metropolitana de Belém: uma análise da práxis do planejamento e tomada de decisão**. Orientador: Josep Pont Vidal. 2021. 192 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2021.

NASSEHI, Armin. La teoría de la diferenciación funcional en el horizonte de sus críticas. **Revista MAD**, n. 24, p. 1-29, 2011. Disponível em: <https://revistamad.uchile.cl/index.php/RMAD/article/view/13529/13795>. Acesso em: 28 nov. 2025.

NEVES, Marcelo. Da autopoiese à alopoiese do Direito. **Anuário do mestrado em direito: separatas**. Faculdade de Direito do Recife – Centro de Ciências Jurídicas/UFPE, n. 5, p. 273-298, 1992. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/52204>. Acesso em: 28 nov. 2025.

NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. São Paulo: Acadêmica, 1994.

NEVES, Marcelo. A teoria dos sistemas sociais de Niklas Luhmann. [Entrevista concedida a] Rômulo Neves. **Plural - Revista de Ciências Sociais**. São Paulo, SP: Departamento de Sociologia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, v. 11, p. 121-133, 2º sem. 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2176-8099.pcs.2004.68086>. Acesso em: 28 nov. 2025.

NEVES, Marcelo. **Entre têmis e leviatã**: uma relação difícil. O Estado democrático de direito a partir e além de Luhmann e Habermas. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

NEVES, Rômulo Figueira. **Acoplamento estrutural, fechamento operacional e processos sobrecomunicativos na teoria dos sistemas sociais de Niklas Luhmann**. Orientador: Leopoldo Waizbort. 2005. 225 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

NUNES, Bruner Titonelli; CARDOSO JÚNIOR, José Celso (org.). **Ipea diante do espelho**: contribuições da Afipea-Sindical para reflexão e desenvolvimento institucional. Brasília, DF: AFIPEA, 2020. Disponível em: <https://1drv.ms/b/s!AjE1IT36QWuRhu4tFbvwNZtKCVH3dg?e=hijQ10>. Acesso em: 24 nov. 2025.

PARÁ. Secretaria de Estado de Planejamento e Administração. **Pará 2050**: um futuro com desenvolvimento sustentável. Belém, PA: Seplad, 2025. Disponível em: <https://para2050.seplad.pa.gov.br/>. Acesso em: 30 nov. 2025.

PAULO, Luiz Fernando Arantes. **Plano plurianual**: teoria, prática e desafios para a sua efetividade. Curitiba: Juruá, 2016.

PAULO, Luiz Fernando Arantes. A encruzilhada do plano plurianual: entre a extinção e o fortalecimento. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, DF, n. 27, p. 11-18, 2021. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10573>. Acesso em: 24 nov. 2025.

POLYA, George. Methodology or Heuristics, Strategy or Tactics? **Archives de Philosophie**. Paris, França: Centre Sèvres – Facultés Jésumes de Paris, v. 34, n. 4, p. 623-629, 1971. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/43033385>. Acesso em: 30 nov. 2025.

RASCHKE, Joachim; TILS, Ralf. **Politische strategie**. Eine Grundlegung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007.

REICHERTZ, Jo. Interpretieren in Interpretationsgruppen. *In.*: AKREMI, Leila; BAUR, Nina; KNOBLAUCH, Hubert; TRAUE, Boris (ed.). **Handbuch Interpretativ forschen**. Weinheim, Alemanha: Beltz Juventa, 2018.

ROTH, Steffen. The multifunctional organization: Two cases for a critical update for research programs in management and organization. **Tamara: Journal for Critical Organization Inquiry**. Varsóvia, Polônia: Kozminski University, v. 12, n. 3, p. 37–54, 2014. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2503418>. Acesso em: 30 nov. 2025.

ROTH, Steffen; SCHÜTZ, Anton. Ten systems: toward a canon of function systems. **Cybernetics and Human Knowing**, v. 22, n. 4, p. 11-31, 2015. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2508950>. Acesso em: 28 nov. 2025.

ROTH, Steffen; MELKONYAN, Artak; KAIVO-OJA, Jari; MANKE, Birte; DANA, Léo-Paul. Interfunctional Business Models: Map Grid for an Uncharted Quadrant of the Blue Ocean. **International Journal of Entrepreneurial Venturing**, v. 10, n. 5, p. 581–595, 2018. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2896832>. Acesso em: 30 nov. 2025.

SCHIPPLING, Anne. Investigator triangulation in the data interpretation process: an almost untouched research area. **La Critica Sociologica**, v. 51, n. 203, p. 87-100, 2017. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10071/16880>. Acesso em: 28 nov. 2025.

SCHWICKERT, Dominic. **Strategieberatung im zentrum der macht**: strategische planer in deutschen Regierungszentralen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2011.

TERRELL, Steven R. **Writing a proposal for your dissertation**: guidelines and examples. New York, USA: The Guilford Press, 2016.

THOMAS, Hernán; DAVYT, Amílcar; GOMES, Erasmo; DAGNINO, Renato. Racionalidades de la interacción Universidad-Empresa en América Latina (1955-1995). **Educación Superior y Sociedad**. Caracas, Venezuela: Cresalc/Unesco, v. 8, n. 1, p. 83-110, 1997. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000110762>. Acesso em: 30 nov. 2025.

TILS, Ralf. **Politische strategieanalyse**: konzeptionelle grundlagen und anwendung in der umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2005.

TONI, Jackson de. **Reflexões sobre o planejamento estratégico no setor público**. Brasília, DF: Enap, 2021. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6334>. Acesso em: 27 nov. 2025.

VIDAL, Josep Pont. Método e metodologia na obtenção do Conhecimento. Estudo comparativo Amazônia oriental y Alemanha (Paper 261). **Papers**, Naea, Belém, v. 1, n. 1, p. 1-32, 2010. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.18542/papersnaea.v19i1.11357>. Acesso em: 30 nov. 2025.

VIDAL, Josep Pont (coord.). **Da governança hierárquica à interativa**: observações e análises. Belém: Editora Paka-Tatu, 2018.

VIDAL, Josep Pont. **Governança democrática**: para uma nova coordenação da sociedade. Florianópolis: Tirant lo Blanch, 2019a.

VIDAL, Josep Pont. Heurística y sistemas sociales: apuntes para la observación de segundo orden. **Sociología y Tecnociencia**. Valladolid, Espanha: Ediciones Universidad Valladolid, v. 9, n. 2, p. 50-76, 2019b. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7388147>. Acesso em: 28 nov. 2025.

VIDAL, Josep Pont. **Sociedades e Estado contingentes**: transformações da sociedade política. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

VIDAL, Josep Pont. **Para uma democracia inteligente**: riscos e perigos na ordem democrática. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022a.

VIDAL, Josep Pont. **Estado y democracia inteligentes**: hacia unas comunicaciones de calidad. Valencia, Espanha: Tirant lo Blanch, 2022b.

VIDAL, Josep Pont. **O planejamento do planejamento**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023.

VIDAL, Josep Pont. **Os paradoxos do planejamento na Amazônia**: da autorreferência aos acoplamentos estruturais – Belém, para a Cop-30. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2024.

VIDAL, Josep Pont. **Amazônia e a Cop 30**: acoplamentos organizacionais intersistêmicos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2025a.

VIDAL, Josep Pont. **Planificación política en el norte y el sur global**. Observando al planificador planificando. Madri, Espanha: Editorial Universitat, 2025b.

WILLKE, Helmut. Concepciones de regulación política y problemas de gobierno político. **Economía y Política**. Santiago, Chile: Escuela de Gobierno de la Universidad Adolfo Ibáñez, v. 1, n. 1, p. 75-113, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.15691/07194714.2014.003>. Acesso em: 28 nov. 2025.

WILLKE, Helmut. **Smart governance**: governing the global knowledge society. Frankfurt/New York: Campus Verlag, 2007.

WILLKE, Helmut; WOLLMANN, Peter. Controlling in "chaotischen" Zeiten: Überlegungen zu einer kognitiven Wende in Planung und Controlling. *In: Zeitschrift für Organisationsentwicklung*, n. 3, p. 26-39, 2003.

WHYTE, William Foote. **Learning from the field**: a guide from experience. EUA: Sage Publications, 1984.

YIN, Robert K. **Qualitative research from start to finish**. 2. ed. New York, USA: The Guilford Press, 2016.