

# **PODER LEGISLATIVO E TEORIA GERAL DOS SISTEMAS: APROXIMAÇÕES E NOVOS CONTORNOS TEÓRICOS**

**Giovana Dal Bianco Perlin, Dra.<sup>i</sup>**

(Câmara dos Deputados – Brasil)<sup>ii</sup>

O estudo sobre a organização e o comportamento político percorreu, ao longo da história da Ciência Política, caminhos diversos. Passando pelo institucionalismo clássico, pela abordagem comportamentalista, pela retomada institucionalista, ou o neoinstitucionalismo, e suas várias vertentes, chega-se novamente em um momento crítico: a insuficiência teórica para explicar os fenômenos, notadamente os inerentes ao Poder Legislativo, diante da sua complexidade.

Delimitar os contornos do objeto de estudo, definir as disciplinas que podem interagir e convergir para o desenvolvimento da área, adotar conceitos, construir metodologia própria, fidedigna e válida, utilizar variáveis consistentes para os estudos comparados, ou mesmo construir problemas de pesquisa robustos são alguns dos vários desafios pelos quais passa esse campo de estudo.

Diante desse contexto, como alternativa para a compreensão do objeto, este artigo propõe a utilização da Teoria Geral dos Sistemas (TGS), postulada e desenvolvida pelo biólogo Ludwig von Bertalanffy, entre as décadas de 1930 e 1950, como teoria explicativa do Poder Legislativo. O principal objetivo é oferecer alternativas teóricas e, conseqüentemente, metodológicas, para a compreensão do campo em questão, sem a pretensão de exauri-lo, mas, sim, de abrir novas perspectivas de discussão e aperfeiçoamento teórico. Para isso, foram utilizados os principais conceitos da TGS para explicar fenômenos e comportamentos no âmbito dos processos políticos brasileiros, estudados principalmente pela abordagem da escolha racional.

## **1. Poder Legislativo como um sistema aberto**

Bertalanffy (2009/1968), ao apresentar sua Teoria Geral dos Sistemas, preconizou que ela, por apresentar princípios universais, se aplica a todo o tipo de sistema. De acordo com o teórico, sistemas são complexos de elementos em interação que possuem, independentemente do seu tipo, propriedades e princípios gerais que os regulam. O sistema Legislativo, assim como o eleitoral, o familiar e o circulatório, como exemplos, pressupõe, por sua natureza, a existência de uma série de relações entre elementos, a existência de subsistemas e a ocorrência de padrões em movimento. No que tange à questão das relações entre elementos, ao se considerar o Legislativo como sistema,

os padrões relacionais passam a ser mais importantes que os próprios elementos, sendo eles os principais responsáveis por diferenciar um sistema de outro.

Ainda segundo Bertalanffy, os sistemas podem ser classificados em fechados ou herméticos, quando as relações se dão dentro do próprio sistema, sem alimentação pelo ambiente; e em sistemas abertos, os quais realizam constantes trocas com o ambiente, como é o caso do Legislativo e suas trocas com os demais Poderes e a sociedade.

No âmbito internacional, a literatura aponta David Easton como quem inaugurou a utilização da análise sistêmica na Ciência Política. Com um início de produção voltada ao behaviorismo, na obra clássica “A systems analysis of political life” (EASTON, 1965), o autor procurou aplicar conceitos chave da teoria sistêmica, como estabilidade, feedback, mecanismos de regulação, entre outros, ao comportamento político.

Críticas, por vezes duras, foram feitas ao seu trabalho por alguns autores, como Stephens (1969), para o qual a aplicação da abordagem sistêmica na Ciência Política e nas ciências sociais possui pouco valor heurístico, resumindo-se, quando muito, a um conjunto de conceitos com pouco potencial para serem operacionalizados. Em sua conclusão, inclusive, advertiu pesquisadores sobre a inviabilidade de aplicação nesse sentido, mesmo que futura, da abordagem.

Kaplan (1968) também discutiu a Ciência Política por meio da abordagem sistêmica, mas com ressalvas. O autor criticou a utilização pura e universal da Teoria Geral dos Sistemas, advertindo aos estudiosos sobre suas limitações. Para o autor, a TGS não configura uma teoria, mas, sim, um conjunto de conceitos muito úteis para a Ciência Política. Nesse sentido, define a política como um mecanismo regulador da organização do sistema e da distribuição de autoridade dentro dele. Para Kaplan (1968), quando um subsistema ou um ator preenche esse papel regulatório, então o sistema pode ser compreendido como um subsistema político.

Dieter Nohlen dedicou todo um livro para realçar a importância das relações sistêmicas na conformação das regras eleitorais (NOHLEN, 2007). Tanto Parsons (anos 1950) quanto Luhmann (anos 1970) desenvolveram, a partir da abordagem sistêmica, suas próprias teorias dos sistemas sociais. Parsons, a partir da abordagem sistêmica, desenvolveu uma perspectiva estrutural-funcionalista para os sistemas sociais, no âmbito da sociologia (STICHWEH, 2011). Luhmann, mais fiel aos princípios da TGS de Bertalanffy, e influenciado pela cibernética e pelas compreensões da comunicação de Gregory Bateson, deu ênfase aos sistemas como aparatos comunicacionais (LUHMANN, 2009/1995). Freire (2009), ao analisar instituições políticas como o sistema eleitoral e o sistema partidário, identificou que o contexto é de um ambiente de interações em que vários fatores condicionam o desempenho (FREIRE, 2009, p. 25).

Sem se apropriarem especificamente do ferramental da teoria dos sistemas, alguns estudiosos já vêm apresentando leituras sistêmicas de instituições políticas brasileiras. Bernardes Júnior (2005) realizou, a partir da visão de Luhmann de sistemas sociais, uma análise do controle jurisdicional do processo legislativo, apresentando os contornos sistêmicos do direito e da política. Ferreira Júnior, Perlin e Rocha (2012) utilizaram-se das propriedades sistêmicas para explicar a aparente inércia da discussão acerca de Reforma Política no Congresso Brasileiro. Recentemente, Gomes (2013) publicou os principais resultados de sua tese de doutorado, na qual estudou, a partir da perspectiva sistêmica e estratégica, as relações entre os Poderes Legislativo e Executivo brasileiros na produção legislativa federal. Apesar da existência de publicações utilizando a abordagem, são escassas as publicações científicas que utilizam a Teoria Geral dos Sistemas de Bertalanffy como modelo explicativo para o Poder Legislativo.

A timidez do desenvolvimento da abordagem sistêmica aplicada à Ciência Política parece ter relação com o crescimento das abordagens neoinstitucionalistas, apesar de uma parte delas, como a Teoria dos Jogos, por exemplo, e a própria ampliação do conceito de instituição, apoiarem-se em bases epistemológicas sistêmicas. Somado a isso, também se encontra o fato de que as raízes behavioristas de boa parte dos teóricos que adotaram a teoria sistêmica como possibilidade explicativa dificultaram o diálogo com a forte crítica neoinstitucionalista.

É no contexto da aparente insuficiência dos modelos neoinstitucionalistas, notadamente dos modelos da escolha racional utilizados para explicar o comportamento do parlamento brasileiro, que se insere o presente artigo. A compreensão do Legislativo como um sistema leva à necessidade de observá-lo a partir das relações complexas e dinâmicas entre os elementos que o compõem, interações essas que são regidas por propriedades e princípios sistêmicos apresentados a seguir.

## **2. Princípio da totalidade e a questão da finalidade do Poder legislativo**

O procedimento analítico tem sido considerado como o principal método de investigação da ciência clássica para o acesso e a compreensão dos fenômenos. Análise, conforme sua acepção mais geral e consensual, significa a decomposição dos fenômenos em elementos ou unidades menores ou mais simples e básicas. Para Bertalanffy, “procedimento analítico significa que uma entidade pode ser estudada resolvendo-se em partes e, por conseguinte, pode ser constituída ou reconstituída pela reunião destas partes” (2009/1968, p. 39).

Para o autor, essa forma de acesso aos fenômenos pressupõe que as interações ou relações entre as partes ou elementos são fracas ou inexistentes. Ora, se um sistema configura-se basicamente

de um complexo de partes em interação, o foco de compreensão passa a recair não meramente nos elementos, mas principalmente nas suas interações e suas consequências.

A compreensão do Poder Legislativo a partir da separação e análise de seus elementos vem deixando lacunas importantes. Como explica Cintra, na obra de Carvalho, intitulada 'E no início eram as bases' (CARVALHO, 2003), o estudo do sistema político brasileiro era principalmente abordado pela perspectiva do seu sistema eleitoral. Mas, o sistema eleitoral brasileiro "não têm a força que antes se lhes atribuía para explicar, entre outros fatos, as votações no Congresso e a disciplina dos partidos políticos parlamentares" (CARVALHO, 2003, p.10).

Na mesma obra, Carvalho questiona, sem no entanto descartar, a utilização dos modelos teóricos explicativos oriundos dos estudos estadunidenses, o distributivo, o informacional e o partidarista, como alternativas estanques para compreensão do comportamento legislativo brasileiro. Com base na abordagem da escolha racional, esses modelos já se mostraram, quando utilizados sozinhos, insuficientes para explicar o comportamento do parlamento brasileiro.

O modelo distributivista parte do pressuposto de que os parlamentares procuram responder às suas bases eleitorais, ou seja, como buscam a reeleição, focalizam as suas ações legislativas de forma a atender às preferências de seu eleitorado. O modelo informacional argumenta que os legisladores criaram comissões especializadas de forma a garantir a melhor efetividade das políticas por eles elaboradas. Para chegar a esse resultado ótimo, as comissões devem produzir informação especializada, a partir da qual, em tese, se chegará à melhor lei e conseqüentemente ao reconhecimento do parlamentar. Finalmente, o modelo partidarista explica o comportamento parlamentar com base na sua relação com o partido, ou seja, os parlamentares precisam do partido para se reelegerem e suas ações legislativas vão no sentido de uma forte disciplina partidária.

As críticas à escola da escolha racional são bem anteriores. Green e Shapiro (1994), por exemplo, consideravam que as fraquezas da abordagem da escolha racional estavam enraizadas na sua própria aspiração para chegar a teorias universais de política. Para os autores, problemas em relação à operacionalização de conceitos e teste de hipóteses eram características desta escola.

Cintra e Lacombe (2004), coadunados com a linha crítica de Carvalho (2003) a respeito da escolha racional, em trabalho que apresenta a estrutura e o funcionamento da Câmara dos Deputados com a perspectiva da Ciência Política, questionam os modelos da escola da escolha racional (partidarista, informacional e distributivo) e mudam o foco de atenção dos estudos para outros componentes do emaranhado funcional e estrutural existente no parlamento brasileiro. Os autores dão enfoque especial às estruturas e normas internas de funcionamento do Legislativo, desconsideradas até então nos estudos, ou consideradas como estruturas neutras dentro do

processo legislativo. Colocam-nas na categoria de variáveis independentes ou intervenientes no processo legislativo:

Passaram elas (estruturas e normas internas do legislativo), agora, a considerar-se não como veículo neutro, mas sim em seu peso próprio e influência específica sobre as atividades e deliberações no bojo da legislatura, já não vistas como simples reflexo das operações do sistema eleitoral. (CINTRA e LACOMBE, 2004, p.149-150)

A observação de Cintra e Lacombe sobre o papel fundamental das relações constrangidas e influenciadas pelas estruturas e normas da instituição legislativa, traduz-se, na TGS, nos princípios da totalidade e da equifinalidade, o que, conseqüentemente, traz reflexos epistemológicos e metodológicos importantes. Compreender o Sistema Legislativo por meio das relações entre seus elementos representa romper com a dissecação e, assim, prestar especial atenção aos produtos que surgem das interações entre os elementos. Para Bertalanffy, o encontro de elementos em um sistema não é da ordem somatória, mas da emergência de novos estados. Ou seja, das relações estabelecidas entre elementos ou subsistemas emergem propriedades ou características que não estavam presentes em nenhum deles isoladamente.

A ênfase desloca-se do elemento para as relações que se estabelecem com outros elementos ou sistemas. Essas relações são determinadas pelas estruturas e padrões estabelecidos para o alcance da finalidade sistêmica. Regras estabelecem padrões de funcionamento, como é o caso do Regimento Interno de cada Casa legislativa, e estabilizam o sistema. O desafio para o entendimento dos padrões de funcionamento está, em parte, em mapear todas as regras e estruturas que constroem ou direcionam as relações, considerando-se, ainda, que elas nem sempre são formais e explícitas.

Em estudo sobre a reforma política brasileira, Ferreira Júnior, Perlin e Rocha (2012) reconstruíram a trajetória de um projeto de lei, por meio do método de *process tracing*. Conforme justificam os autores, o método foi escolhido por permitir observar “o que aconteceu, em seu percurso, para que o projeto não lograsse êxito (...)” sendo “(...) relevante para a compreensão tanto do debate sobre a reforma política brasileira quanto do processo legislativo em si, principalmente no que diz respeito aos padrões sistêmicos envolvidos” (FERREIRA JÚNIOR, PERLIN e ROCHA, 2012, p. 25). Os pesquisadores, que são servidores da Câmara dos Deputados, observaram que padrões relacionais informais norteiam o processo legislativo, inaugurando o conceito de rejeição política, “fenômeno de descarte de uma matéria sem o enfrentamento da votação plenária” (p. 25). Observaram, ainda, que características explicativas aderentes ao modelo distributivista e ao modelo partidarista foram observadas nas deliberações

da matéria, as quais apresentaram grande fidelidade partidária e, ao mesmo tempo, preocupação com questões concernentes à conexão eleitoral.

Como os modelos explicativos distributivista, informacional e partidarista, isolados, apresentam limitações para a compreensão do funcionamento do legislativo brasileiro (CARVALHO, 2003; FERREIRA JÚNIOR, PERLIN e ROCHA, 2012), estudiosos vêm tentando utilizá-los de forma complementar, o que tem resultado mais em novas perguntas do que em novas respostas.

Basicamente, os estudiosos encontram consenso na ideia de que os parlamentares visam a reeleição e, nesse sentido, suas ações legislativas se voltam para esta finalidade (MAYHEW, 2004; FENNO, 1973; SAMUELS, 2006). Concluem que o resultado ou o objetivo final parlamentar é a reeleição, o que está de acordo com o princípio sistêmico da equifinalidade, ou seja, a permanência no parlamento ou, em alguns casos, a passagem de um para outro nível sistêmico de poder, que pode ser algum cargo no Executivo.

Conforme o princípio da equifinalidade, um mesmo resultado pode ser alcançado de diferentes maneiras, independentemente do momento (político), do local (plenário ou comissões) ou da área temática em deliberação (temas polêmicos, temas afetos a um ou outro grupo de interesses, ou de relevância social universal ou local). De qualquer forma o parlamentar irá direcionar seu comportamento para um fim: sua manutenção do espaço de poder e aumento de seu capital político (BOURDIEU, 1989).

Por uma ótica, a TGS seria uma teoria muito positiva, ou seja, se os parlamentares sempre irão se dirigir no sentido de alcançar o produto final que é a reeleição, há grande potencial para previsibilidade comportamental. O problema que desafia a compreensão deste sistema específico relaciona-se ao desvio de finalidade institucional do Parlamento: o sistema Poder Legislativo em si não possui como objetivo final a permanência de seus membros, mas, sim, fiscalizar, legislar e representar, sendo os parlamentares, meros elementos componentes do sistema.

Do ponto de vista sistêmico, a finalidade reeleição/permanência é uma distorção do sistema Legislativo, que leva a vários problemas em seu funcionamento. Isso explica, por exemplo, porque uma reforma política não mudaria a questão da distorção de finalidade. Explica também porque, mesmo com a alta taxa de renovação do parlamento, notadamente na Câmara dos Deputados, os problemas tradicionalmente atribuídos ao parlamento – corrupção, morosidade, inflacionamento legislativo, baixa qualidade legislativa, interferência do Executivo na agenda, troca de favores e influências, crise de representatividade, entre outros – perpetuam-se, apesar da grande rotatividade de parlamentares.

### **3.Princípio da equifinalidade ou finalidade: qual é a finalidade do legislativo?**

De acordo com a perspectiva constitucional, são basicamente duas as funções do Poder Legislativo: legislar e fiscalizar. Soma-se a essas, a função de representar, que em verdade, configura o método pelo qual a democracia brasileira se organiza. A questão que se põe em pauta é se o Poder Legislativo consegue alcançar suas metas constitucionais e, se não o faz, por quais caminhos pode atuar para atingi-las.

Desde 05 de outubro de 1988, data da publicação da Constituição em vigor, até a data de 31 de agosto de 2013, o Legislativo Federal aprovou 5.179 leis ordinárias, 85 leis complementares e 80 emendas à Constituição (incluindo-se nessa contagem as seis emendas de revisão), totalizando 5.344 normas jurídicas. De um ponto de vista quantitativo, poder-se-ia dizer que o Legislativo atinge sua função de legislar editando leis.

Em perspectiva ampliada, as funções de representar e de debater temas importantes para a sociedade, ou setores dela, antecedem e englobam as funções de legislar e de fiscalizar, e a finalidade do Poder Legislativo pode ser atingida por caminhos que não sejam necessariamente editar novas leis. Essa finalidade pode ser atingida, inclusive, fora do Legislativo, quando o Judiciário, por exemplo, muda a interpretação que dava a determinado dispositivo legal, o que Mahoney e Thelen denominaram de *drifiting* (2010).

Bertalanffy deu o nome de equifinalidade a essa propriedade sistêmica de chegar a um ponto esperado por meio de diferentes caminhos, ou independentemente dos caminhos percorridos. Equifinalidade é a “tendência para um estado final característico partindo de diferentes estados iniciais e seguindo caminhos diferentes, baseada na interação dinâmica em um sistema aberto que alcança um estado estável” (BERTALANFFY, 2009/1968, p. 72). George e Bennett (2005), com intuito de justificar a validade de estudos de caso no âmbito da pesquisa qualitativa em ciência política, utilizaram tanto o conceito de equifinalidade quanto o de multifinalidade. Cabe ressaltar que o conceito de multifinalidade não faz parte do arcabouço sistêmico de Bertalanffy.

Exemplo da propriedade de equifinalidade observada no processo legislativo refere-se à aprovação de um projeto de lei. A iniciativa da proposição pode-se dar partindo de diferentes atores (deputado, senador, Poder Executivo, como exemplos). A forma de apresentação também é múltipla: pode ser apresentada uma proposição principal (projeto de lei, ou medida provisória, por exemplo), ou o ator pode escolher apresentar uma proposição acessória a outra proposição, já em andamento, que não contenha sua política pública formatada na forma exata que a deseja (nesse caso, o ator poderia apresentar emendas ou voto em separado à proposta principal). A única limitação relaciona-se aos padrões de interação que devem ser respeitados – no caso, a

competência legislativa, o regimento interno, que regula forma, conteúdo, tramitação e a discussão política, etc.

Pode-se, inclusive, e de acordo com fatores como percepção do grau de cooperação provável dos demais atores políticos necessariamente envolvidos no processo de formatação institucional, variar a espécie normativa em que se tenciona veicular a política pública, optando-se por alterar a Constituição, aprovar uma lei (ordinária ou complementar) ou simplesmente editar decreto regulamentador.

Independentemente do caminho percorrido e da condição inicial da proposição, seu propósito finalístico tem potencial para ser alcançado, qual seja, o fim político de inserção da política pública no ordenamento jurídico, para também garantir espaços de poder. Lógico está que atingir o objetivo não decorrerá só da vontade inicial do ator, mas das várias relações que aconteceram no desenrolar do processo de deliberação e tramitação.

Uma das variáveis importantes dentro da propriedade de equifinalidade é o nível de estabilidade do sistema. De acordo com a TGS, a equifinalidade é característica de sistemas abertos estáveis, ou seja, que já atingiram determinado nível de organização. Em sistemas legislativos imaturos ou muito novos, longe da estabilidade dinâmica, a equifinalidade pode não ser observada. Por outro lado, em legislativos antigos, em estágio estacionário avançado, as mudanças são mais difíceis e ocorrem em menor número e menor nível de reestruturação, além de serem mais previsíveis.

Essa característica de sistemas em estágio estacionário avançado já foi observada por vários institucionalistas ao discorrerem acerca do grau de consolidação das instituições e da possibilidade de impor-lhes mudança, entre eles, Polsby (1968), Mahoney e Thellen (2010), Streeck e Thelen (2005).

#### **4. Homeostase dinâmica e mudanças no parlamento**

De acordo com a TGS, um sistema aberto parte de um estado inicial de instabilidade tendendo para um estado de organização e estabilidade. Como é um sistema aberto, ou seja, que realiza constantes trocas com o ambiente, sua estabilidade é, ao mesmo tempo, dinâmica. Trata-se de uma aparente estabilidade que permite a continuidade de trocas com o ambiente sem que o sistema se desfaça devido às influências externas ou, mesmo, que ele se feche e tenda à extinção.

O mecanismo de manutenção da estabilidade dinâmica, também chamado de homeostase dinâmica por Bertalanffy, é afetado por duas forças concomitantes: a tentativa de manutenção do equilíbrio e a tentativa de desequilibrar o sistema no sentido do desenvolvimento.

A primeira força é mantida pelo mecanismo de retroação ou feedback. Para Bertalanffy, a retroação consiste na utilização do produto final como informação que direciona o sistema no sentido da manutenção do equilíbrio. Assim, no corpo humano, a temperatura atual do corpo é utilizada como fonte de alimentação dos órgãos sensoriais para avaliar a necessidade de acionar mecanismos reguladores. No caso, aumentar ou diminuir a temperatura para manter seu equilíbrio.

No legislativo existem normas que regulam o sistema: algumas explícitas e outras tácitas. O regimento interno apresenta regras explícitas e formais que organizam e impõem padrões de comportamento ao sistema. Isso permite que seja acionado o mecanismo de retroação quando necessário, ou seja, quando o curso do desvio de comportamento afeta demais o sistema a ponto de desestabilizá-lo e ameaçá-lo, mecanismos regulatórios e de correção são acionados. No processo legislativo brasileiro, podem ser aplicados como ferramentas de retroação o recurso contra o poder conclusivo das comissões, previsto no art. 132 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2012), o pedido de verificação de votação e vários instrumentos protelatórios.

No Congresso americano, vários estudos apontam para o instituto da *Seniority* (COX e MCCUBBINS, 2007) e a prática do *filibuster* como forma de manter a estabilidade do sistema (BONDURANT, 2011). *Seniority* é regra em que os postos relevantes das comissões são distribuídos de acordo com o tempo de atuação de um parlamentar naquele órgão. Assim, o deputado tem interesse em permanecer em uma comissão apenas, empregando esforços para se especializar e construir carreira parlamentar. Essa seria, ao fim, uma das finalidades do parlamentar dentro da *House of Representatives* americana (KELLERMANN e SHEPSLE, 2009, P. 89), o que, conforme apontam os estudos brasileiros, coincide com a finalidade dos parlamentares no Brasil: a sua permanência.

Em determinada deliberação no plenário, quando a proposição normativa em pauta representa ameaça de grande mudança no ordenamento jurídico, ou seu impacto político seja ameaçador para interessados que representam subsistemas importantes (um grande partido, por exemplo), as regras regimentais ganham importância e relevo, são invocadas a todo instante e passam a determinar o ritmo da deliberação.

Em outra situação, quando é do interesse da maioria a mudança, o mesmo padrão regulatório que foi impedimento para transformações pode ser utilizado como catapulta das mudanças, e as regras regimentais são utilizadas como forma de se abreviar o tempo de tramitação da matéria. Isso é patente em casos de interpretações e reinterpretações do regimento nas questões de ordem.

Quando a norma não afeta fortemente nenhum subsistema, torna-se consensual e as regras regimentais são pouco lembradas e invocadas. O constitucionalista Raul Machado Horta já havia identificado esse fenômeno, asseverando que “quando as relações entre Executivo e Legislativo são movediças e muitas vezes críticas”, e sem que haja na composição plenária do Parlamento uma maioria firme para nenhum dos lados da disputa, o processo legislativo se torna “polêmico e contraditório, reclamando desenvolvidas normas de composição de conflitos.” (HORTA, 2002, p. 519).

Em legislativos mais maduros, as regras, muitas vezes, estão estabelecidas a tal ponto que dificultam as mudanças, já que tendem à rigidez, considerada por Bertalanffy como a morte do sistema aberto (estado de rigidez e estabilidade total). Nos sistemas iniciais, por outro lado, a instabilidade ameaça a constituição do sistema, que fica frágil a ponto de seus limites e estrutura passarem por modificações que o levem a outra conformação. Os sistemas, assim, precisam constantemente estar em equilíbrio, mas precisam, de tempos em tempos, de mudanças qualitativas que os levem a manter-se em movimento e em desenvolvimento. O ponto entre manter a ordem e permitir a mudança é desafio para todos os sistemas abertos, já muito discutido no âmbito de disciplinas como a Administração, a Economia, a Tecnologia da Informação, a Biologia, a Psicologia, entre outras.

O sistema de comissões, com comissões altamente especializadas em áreas ou temas, explicadas pela teoria informacional, podem ser consideradas exemplo do que Bertalanffy chama de especialização progressiva. Para o autor, os estados iniciais de um sistema são os que mais comportam instabilidade e desorganização. Com o tempo e a sobrevivência, subsistemas vão se especializando em suas funções e vão diferenciando-se de outros subsistemas. O nível de especialização, não ocorrendo nenhuma mudança estrutural, pode chegar ao ponto de provocar um rompimento, com a diferenciação total do subgrupo em relação ao sistema originário e a emergência de um novo sistema.

A emergência de um novo sistema, ou mesmo a mudança qualitativa de um sistema, depende de uma crise. Significa dizer que só na presença desta a estrutura do sistema pode ser modificada suficientemente para evocar um novo tipo de comportamento, ou seja, um novo padrão. De acordo com Bertalanffy, o sistema, para ser vivo, precisa passar por mudanças para que sobreviva. Isso acontece com a sociedade, acontece com o Poder Legislativo e com o ordenamento jurídico, como foi o caso da Constituição de 1988, que inaugurou um novo conjunto de padrões normativos para o Estado.

A tentativa de reforma política no Brasil é outro exemplo. Há anos na pauta de discussões, passou por diversos momentos críticos que conferiram mudanças paulatinas na sua concepção. De acordo com a TGS, tão logo as últimas mudanças no sistema político alcancem um estado estacionário,

uma crise será necessária para que o Poder Legislativo sobreviva. O *statu quo* possui prazo de validade em qualquer sistema aberto.

Estudos sistêmicos das instituições são largamente desenvolvidos na Ciência Política americana para explicar as razões da tendência à consolidação e continuísmo institucionais ou a possibilidade de mudanças (STREECK e THELEN, 2005; MAHONEY e THELEN, 2010). Para a TGS, a dificuldade em se mudar um sistema é tanto maior quanto mais consolidadas forem as instituições, sendo mais altos os custos, políticos e fiscais, para desmantelá-los (PIERSON e MYLES E PIERSON, citados por STREECK e THELEN, 2005, p. 22). A tendência institucional é estacionária, havendo possibilidade de câmbios profundos somente em momentos específicos, criando-se um modelo de continuidade institucional pontuado por choques e mudanças radicais. Nos outros casos, a mudança se dá, mas é paulatina e, muitas vezes, sutil ao ponto de não acionar mecanismos regulatórios potentes.

Essas assertivas foram, em grande parte, explicadas pelo difundido conceito de *path dependence*, entendido como a dependência da conformação institucional a uma longa cadeia de atos, historicamente sequenciados, vinculantes ou contingenciadores de decisões futuras (MAHONEY, citado por STREECK e THELEN, 2005, p. 07). São exemplos a noção de *reinforcement* inerente às instituições, os feedbacks positivos do sistema, a questão do custo de transação na mudança institucional e a ocorrência de mudanças apenas em momentos propícios.

O autorreforço institucional é propriedade que decorre do fato de que o conjunto de arranjos historicamente sedimentados propicia aos atores uma melhor compreensão das regras institucionais, o que representa custo menor para a compreensão do sistema. Sob certas condições, portanto, há ganhos crescentes tanto para os que já estão vinculados à instituição, quanto para os que a ela se agreguem, pois ao longo do tempo, cada vez mais atores se empenham em manter em funcionamento o sistema (PRADO e TREBILCOCK, 2009, p. 12).

Os ganhos crescentes (positive feedbacks) aumentam e, em contrapartida, também aumentam os custos de transação, dificultando, em escala progressiva, as mudanças institucionais. Para a ocorrência de mudanças em um sistema institucional consolidado, passa a ser necessária a ocorrência de momentos especiais (critical junctures) em que um conjunto de situações críticas tornaria factível a mudança institucional (THELEN, 1999; STREECK e THELEN, 2005; PRADO e TREBILCOCK, 2009).

Essa mudança depende, ainda, de alterações nos padrões de interação entre os elementos e estruturas do sistema. Padrões mantêm os sistemas em funcionamento estável e garantem um contexto no qual é possível antecipar comportamentos e resultados, independentemente dos elementos que estão interagindo, mas apesar deles. Na visão neoinstitucionalista da escolha

racional, constantemente os atores políticos apoiam-se nos padrões de relação, ou regras, para planejar seu comportamento.

### **5.Desdobramentos metodológicos da aplicação da abordagem**

A aplicação da TGS para a compreensão do parlamento brasileiro abre, pelo menos, duas frentes metodológicas: uma no sentido de mudança no foco da análise nas pesquisas e outra no sentido de sua aplicação para o desenvolvimento das instituições políticas.

A respeito da primeira frente, a utilização da abordagem sistêmica implica mudanças fundamentais no foco da investigação, conforme já mencionado neste artigo. A análise tradicional, voltada para a decomposição do fenômeno em suas partes constitutivas a fim de compreendê-lo, é substituída pela investigação sistêmica, na qual o foco se volta para as propriedades do sistema. Não se trata, no entanto, do abandono ou desprezo dos elementos que compõem o sistema, mas, sim, de partir do pressuposto que, se os mesmos elementos estivessem inserido em um sistema com padrões diferentes, as propriedades que emergiriam, ou o próprio sistema, seriam diferentes.

No caso do Poder Legislativo, significa dizer que o estudo do comportamento dos parlamentares, por exemplo, trará poucas respostas sobre o sistema legislativo, ou pelo menos respostas insuficientes. O que conforma o Poder Legislativo, que se traduz, por sua vez, em um tipo específico de instituição que possui contornos definidos, trocas com o ambiente externo, mudanças internas e padrões de relação, não são os parlamentares, mas a própria finalidade institucional. Assim, o percurso é diferente: o foco é o todo constituído de relações, e não as partes, as quais, inclusive, podem ser substituídas sem alterá-lo qualitativamente.

Nesse sentido, conhecer os padrões de relação que mantêm a instituição funcionando, tanto os explícitos quanto os tácitos, é problema importante a ser investigado. Para o acesso a esses padrões, torna-se fundamental desenvolver ferramentas que acessem as regras ou padrões de funcionamento do sistema, tanto as formais quanto as informais, e compreender como são utilizadas. Métodos quantitativos podem ser aliados a métodos qualitativos, já que, na tentativa de aproximação dos padrões de funcionamento, é necessário acompanhamento do processo, e não meramente dos elementos que o compõem. Métodos como *process tracing*, entrevistas, observação direta, análise de discurso e de conteúdo, pesquisa documental, permitem que a trajetória de uma tomada de decisão, ou de um projeto de lei seja reconstituída, com o objetivo de compreender os padrões de relação a ela subjacentes.

Métodos quantitativos complexos, já utilizados na Ciência Política, quando aplicados na abordagem sistêmica, buscam identificar quais padrões de relação se repetem em determinadas situações. Para além das relações causa-efeito, os estudos de padrões permitem identificar aonde e em que momento se torna mais adequado introduzir a mudança em uma instituição.

O estudo dos padrões de relação também fornece informações fundamentais sobre os mecanismos reguladores da estabilidade do sistema. Identificar quando são acionados e em que circunstâncias, além de como reagem para reestabelecer o equilíbrio, permite que se possam formular intervenções tanto no sentido da mudança como no da não mudança. No mesmo sentido, desenvolver método que identifique o nível de estabilidade ou amadurecimento do sistema também se torna questão de pesquisa, principalmente acessada por meio de ferramentas comparativas, ou de estudos comparados de parlamentos.

A segunda frente metodológica aberta com a aplicação da abordagem sistêmica para a compreensão do Poder Legislativo refere-se ao seu grande valor de práxis. Ou seja, a aplicação da teoria sistêmica para o desenvolvimento institucional é profícua. As disciplinas de Administração e de Gestão de Pessoas, notadamente as de abordagem estratégica, alcançam resultados muito positivos no sentido do aprimoramento e desenvolvimento institucionais. Toda a base epistemológica é da TGS, assim como boa parte das teorias de fundo.

Assim, com os resultados obtidos por meio da investigação sistêmica do Parlamento, pode-se chegar a planos de intervenção bem delineados. Tomando por premissa uma das teses centrais deste artigo, que é o desvio de finalidade do Poder Legislativo, ao identificarem-se os principais padrões de relação e, ainda, os principais mecanismos de manutenção da homeostase, podem-se criar intervenções bem sucedidas no sentido da correção de rumo institucional, que é, no caso do Parlamento brasileiro, a finalidade de representar, fiscalizar e legislar.

## **6. Caminhos explicativos e a simplicidade da teoria**

Da aplicação da TGS para a compreensão do parlamento brasileiro, resultam algumas orientações que podem dar novos rumos aos estudos do legislativo brasileiro. A primeira delas é partir da constatação que existe um claro desvio de finalidade do parlamento, traduzido, de um lado, pelo objetivo final buscado pelo parlamentar – a permanência no poder ou reeleição – e, por outro, pelos objetivos institucionais constitucionais – fiscalizar e legislar por meio da representação. Disso deriva que, por exemplo, uma reforma política será insuficiente para o alcance da finalidade precípua do Poder Legislativo, já que ela estaria voltada, de forma distorcida, para a finalidade dos parlamentares.

Como a tentativa de mudança em estruturas e padrões de relação acionam fortes mecanismos reguladores para a manutenção do sistema no seu curso, a mudança seria propiciada de forma viável com a correção da finalidade e ajuste do percurso: nesse caso, os mecanismos reguladores seriam o controle social e institucional, já que a finalidade é, em última análise, o interesse público. Com os cidadãos participando como mecanismos reguladores do sistema, constantemente o curso seria corrigido na direção de sua finalidade precípua. Conseqüentemente, as normas ganhariam novo significado dentro do sistema político, já que sua finalidade não mais se prestaria à mera reeleição parlamentar ou manutenção do poder político.

Dessa perspectiva, deriva outra janela de compreensão, que afeta a forma como a governança Estatal brasileira vem sendo concebida. O modelo gerencial da administração pública vem, nas últimas décadas, se pautando em uma perspectiva do cidadão-cliente. O cidadão-cliente é um sistema apartado do sistema legislativo, um *stakeholder*, um sistema de fora que interage.

Do ponto de vista oferecido por este artigo, o cidadão passa a ser compreendido como um subsistema do legislativo, já que possui função de mecanismo regulador quando passa a exercer o controle social efetivo sobre o Estado, e, conseqüentemente, sobre o parlamento que o representa.

Isso já acontece, de forma muito incipiente, porque o parlamento possui uma estrutura com pouca interferência política: os subsistemas institucionais, especialmente compostos pelos servidores de carreira. Programas institucionais desenvolvidos pelos servidores de carreira, como o E-Democracia, Transparência, WebCâmara, TV Câmara, Educação Legislativa, proporcionam a aproximação da sociedade do seu papel de controle e participação. Na medida em que são aprimorados, esses canais de participação e controle possuem potencial para a correção da finalidade do sistema.

A aplicação da TGS para a compreensão do Parlamento representa uma abundante alternativa epistemológica e teórica, que pode, novamente na história da Ciência Política, abrir novos caminhos de acesso aos fenômenos políticos e novas perspectivas para o aprimoramento das instituições políticas.

## **7. Referências**

BERNARDES JUNIOR, José Alcione. O controle jurisdicional do processo legislativo à luz da teoria sistêmica. *Cad. Esc. Legisl.* Vol. 8, n. 13, jan/dez, p.151-157. 2005.

BERTALANFFY, Ludwig Von. *Teoria Geral dos Sistemas*. 4 ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2009/1968.

BONDURANT, Emmet J. Senate Filibuster: the politics of obstruction. 48, Harvard, *Journal on Legislation*, 467, 2011.

BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Lisboa : DIFEL, 1989.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Resolução nº 17, de 1989: *Regimento Interno da Câmara dos Deputados*. 9. ed. Brasília, 2012.

CARVALHO, N. R. *E no início eram as bases: geografia política do voto e comportamento legislativo*. Rio de Janeiro: Revan. 2003.

CINTRA, A. O e LACOMBE, M. B. A Câmara dos Deputados na nova República: a visão da Ciência Política. Em Avelar L. e Cintra, A.O. (orgs.) *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp Ed., 2004. p.135-168.

COX, Gary W. e MCCUBBINS, Mathew D. *Legislative Leviathan: party government in the House*. Nova York: Cambridge University Press, 2007 (segunda edição).

EASTON, David. *A Systems Analysis of Political Life*. NewYork : John Wiley and Sons, Inc., 1965.

FENNO, Richard F. *Congressmen in committees*. Boston: Little, Brown, 1973.

FERREIRA JÚNIOR, N.A.; PERLIN, G.D.B. e ROCHA, A.B. Reforma política no parlamento brasileiro: considerações a partir da rejeição política do projeto de lei 1210 de 2007. *E-legis*, Brasília, n. 9, p. 24-51, 2º semestre 2012.

FREIRE, André. Reformas eleitorais: objetivos, soluções, efeitos prováveis e trade-offs necessários. *Revista de Assuntos Eleitorais*, Lisboa, v. 12, p. 26-60, nov. 2009.

GEORGE, Alexander and BENNETT, Andrew. *Case studies and theory development in the social sciences*. Belfer Center for Science and International affairs - BCSIA –Harvard University, 2005. ISBN 0-262-07257-2.

GOMES, F.B.C. Uma abordagem sistêmica e estratégica para a analisar as interações entre o Legislativo e o Executivo na produção legislativa federal do Brasil. Em

GUIMARÃES, A.S, e VIEIRA, F.S. (orgs.) *Legislativo e democracia: reflexões sobre a Câmara dos Deputados*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2013.

GREEN, Donald P; SHAPIRO, Ian. *Pathologies of rational choice theory: a critique of applications in political science*. New Haven: Yale University Press, 1994.

HORTA, Raul Machado. *Direito constitucional*. 3ª ed. rev. atual.ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

KAPLAN, Morton A. *Systems Theory and Political Science*. *Social Research: An International Quarterly. Focus: Trends and Issues in American Political Science*. Arien Mack, Editor. Volume 32, No. 4 (Winter 1968): 30:47

KELLERMANN, Michael e SHEPSLE, Kenneth. *Congressional Careers, Committee Assignments, and Seniority Randomization in the US House of Representatives*. Harvard: Quarterly Journal of Political Science, 2009, 4: 87–101. Disponível em: [http://scholar.harvard.edu/kshepsle/files/Kellerman\\_Shepsle\\_QJPS\\_0402.pdf](http://scholar.harvard.edu/kshepsle/files/Kellerman_Shepsle_QJPS_0402.pdf)

LUHMANN, Nicklas. *Introdução à teoria dos sistemas*. Petrópolis: Vozes, 2009/1995.

MAHONEY, James e THELEN, Kathleen. A theory of gradual institutional change. In. Mahoney, Thelen: Explaining institutional change: ambiguity, agency and power. Cambridge, 2010.

MAYHEW, David R. *Congress: The Electoral Connection*. 2. ed. [s.l.]: Yale University Press, 2004.

NOHLEN, Dieter. *Os sistemas eleitorais: o contexto faz a diferença*. Trad. Conceição Pequeto Teixeira. Lisboa: Livros Horizonte Ltda, 2007. ISBN 978-972-24-1506-4.

POLSBY, Nelson W. The institutionalization of the U.S. House of Representatives. *The American Political Science Review*, vol. 62, n. 1 (Mar., 1968), pp. 144-168

PRADO, Mariana Mota e TREBILCOCK, Michael, 2009. *Path Dependence, development, and the dynamics of institucional reform*. Toronto: University of Toronto Law Journal. Legal Studies Research Series, no. 09-04.

SAMUELS, David. *Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil*. New Ed. [s.l.]: Cambridge University Press, 2006.

STEPHENS, Jerone. The Logic of Functional and Systems Analyses in Political Science. *Midwest Journal of Political Science*. Vol. 13, No. 3 (Aug. 1969), pp. 367-394.

STICHWEH, Rudolf. Systems Theory. Em BADIE, Bertrand; BERG-SCHLOSSER, Dirk; MORLINO, Leonardo (orgs.). *International Encyclopedia of Political Science*. Londres: Sage Publications, 2011.

STREECK, Wolfgang and THELEN, Kathleen, 2005. *Beyond Continuity: institutional change in advanced political economics*. New York: Oxford University Press.

THELEN, Kathleen. Historical institutionalism in comparative politics. *Annual Review of political science*. Disponível em [www.annualreviews.org](http://www.annualreviews.org), 1999.

---

<sup>i</sup> Giovana Dal Bianco Perlin é Docente do Programa de Mestrado em Poder Legislativo da Câmara dos Deputados, Brasil. Doutora e Mestre em Psicologia, Diretora do Sindicato dos Servidores do Poder Legislativo Federal e do Tribunal de Contas da União, é servidora pública da Câmara dos Deputados, atuando como Analista Legislativo na estrutura de liderança partidária.  
Email: [giovana.perlin@camara.leg.br](mailto:giovana.perlin@camara.leg.br)

<sup>ii</sup> Agradecimento especial é devido ao Professor e Pesquisador Nivaldo Ferreira Júnior, por sua importante colaboração na discussão e revisão deste trabalho.