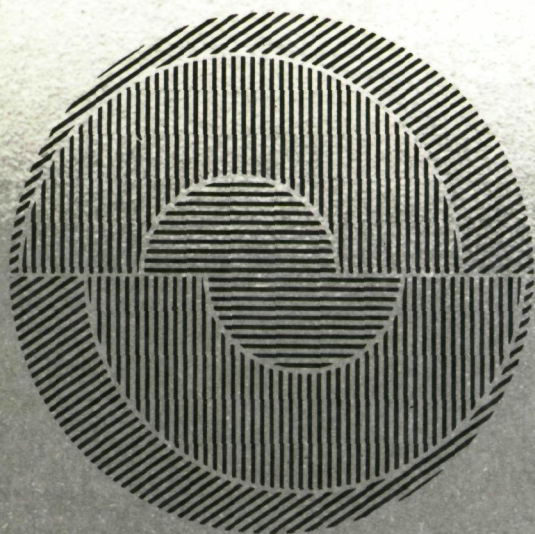


# REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



SENADO FEDERAL • SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

**OUTUBRO A DEZEMBRO 1991**

**ANO 28 • NÚMERO 112**

# O Legislativo Analisado como um Sistema Organizacional Aberto

YAMIL E SOUSA DUTRA

## SUMÁRIO

*I. Introdução. II. Inputs. III. Processos. IV. Outputs. V. Ciclo. VI. Entropia negativa. VII. Retroalimentação. VIII. Homeostase dinâmica. IX. Diferenciação. X. Controle. XI. Equifinalidade. XII. Conclusão. XIII. Bibliografia.*

### I. Introdução

Para que se entenda a organização legislativa é necessário compreender os elementos ou unidades que compõem tal instituição. Esses elementos, entretanto, devem ser percebidos não só dentro dos limites físicos do Parlamento, mas também nas fronteiras sutis, diversas e extensas de uma entidade cuja função não é a de prover um produto ou serviços definidos, mas de representar e negociar interesses heterogêneos.

Não pretendemos ver o Legislativo apenas como uma organização para representação. Nosso enfoque é o de que, nos sistemas políticos onde se adota a tripartição clássica dos Poderes do Estado, o Poder Legislativo, através das unidades que o formam, possui funções de representação, de fiscalização, educacionais e de tomada de decisão. Com isto, a versão tradicional do Poder Legislativo como uma instituição produtora de leis terá uma importância limitada no desenvolvimento desta análise.

---

Neste ensaio o autor procura analisar as atividades e procedimentos do Poder Legislativo através das características teóricas da teoria das organizações abertas, especialmente sob o enfoque de DANIEL KATZ e ROBERT KAHN. O objetivo é o de verificar a possibilidade de aplicar este tipo de conceituação de modo a enriquecer os instrumentos de análise e compreensão da Instituição.

O primeiro passo no sentido de caracterizar o Legislativo como uma organização é o de reconhecer suas unidades formativas, as quais nós dividimos em duas categorias genéricas: as pessoas e as entidades. Estas últimas dizem respeito aos subsistemas coletivos que são instrumentais e influentes no processo e no comportamento legislativos, tais como o Plenário, as Comissões, as Lideranças, os Grupos Parlamentares, a Assessoria, os Centros de Informação, os Servidores Técnicos, os Servidores Administrativos, os "Lobbies", o Eleitorado, os Grupos de Pressão e a Imprensa. A primeira categoria é formada por pessoas que integram tais coletividades, ou seja, os indivíduos que interconectam e ativam os subsistemas. Ela é composta pelos congressistas, pelos funcionários, pelos "lobbistas", pelos eleitores, pelos jornalistas, etc.

As unidades formativas podem também ser vistas em relação à sua proximidade física e jurisdicional com o Legislativo. Assim, elas podem ser classificadas como internas, ou seja, sob a jurisdição direta do Poder Legislativo, como é o caso das Comissões, dos Parlamentares, dos Serviços de Pesquisa, da Assessoria e do Pessoal Administrativo, e como externas, ou jurisdicionalmente independentes do Poder Legislativo, como é o caso dos jornalistas, dos "lobbistas" e dos eleitores.

Até aqui nós categorizamos as unidades formadoras do Legislativo sob duas variáveis: a primeira relacionada à consistência, e a segunda relacionada ao nível de proximidade jurisdicional, conceito que pode ser definido como a maior ou menor distância do controle do Legislativo. Controle exercido pelo órgão através de suas competências legais para administrar diretamente os elementos formativos.

Já podemos verificar duas importantes características do Poder Legislativo, quando analisado sob o ponto de vista organizacional: alto nível de complexidade e fronteiras indeterminadas. Ambas intimamente ligadas aos elementos formativos. Entretanto, estes aspectos serão detalhados mais à frente.

Anteriormente, mencionamos que o Legislativo é uma instituição com funções específicas. Funções estas que podem ser pensadas dentro do modelo de sistemas abertos sugerido por KATZ e KAHN (1978), ou seja, que possua "inputs", processos e "outputs".

A organização legislativa, quando analisada através dessa moldura teórica, apresenta uma imagem muito interessante.

Os “inputs” devem ser estudados em relação a cada uma das unidades formativas, já que cada uma delas pode servir de entrada para a principal matéria-prima a ser processada: dados.

*Dados* é a matéria genérica que penetra a instituição. Entretanto, *dados* necessita ser qualificado neste contexto, já que consiste não somente de informação factual, mas também de informação altamente avaliativa e condicionada por interesses específicos. Em outras palavras, o “input” não só é diversificado no que diz respeito a assuntos e quantidades, mas especialmente quanto aos níveis de qualidade. Podemos dizer que a matéria-prima a ser processada pelo Legislativo vem em cores, formas e quantidades imprevisíveis. Assim, imprevisibilidade é o nome do negócio, e flexibilidade estrutural parece ser a forma estratégica necessária para enfrentar tal meio ambiente.

A contradição, que pode aparecer num enfoque mais superficial, é a de como uma instituição altamente formalizada, com protocolos e regulamentos rígidos, com cerimônias e tradições bem estabelecidas, pode não só sobreviver mas também impor-se num ambiente tão mutável. Como pode isto ser possível quando rigidez é a “anti-receita” para incerteza?

A resposta está sob a crosta de pompa e circunstância que envolve o Legislativo, especialmente naquelas situações dadas a público, e que podem perturbar um observador menos atento.

Assumimos a idéia de que o Legislativo tem para a sociedade um custo de tipo fundo-perdido, ou seja, a existência de tal organização é resultado de uma opção histórica tomada por forças que decidem socialmente. Assim sendo, a “performance” de tal organização, de certo modo, independe de seu próprio comportamento, já que seu nascimento e a morte estão fora de seu controle direto, pois são previstos e regulados por uma Constituição ou Carta semelhante, de modo a reproduzir uma vontade social.

Isto não significa dizer que o Legislativo poderá sobreviver sempre, independentemente de que seus custos sociais se sobreponham aos possíveis benefícios. Entretanto, ele sobreviverá tanto tempo quanto os valores das forças que decidem socialmente o admitam como instituição política.

Desta forma somos levados a entender o Legislativo não só como uma organização, mas também como a corporificação de certos valores sociais e políticos.

A decisão de manter um Parlamento é muito diferente daquela utilizada para construir uma fábrica. Apesar de que tanto a fábrica quanto o Parlamento possam ser considerados organizações, eles localizam-se em domínios diferentes e estão assegurados de formas diferentes contra riscos e falências.

A sobrevivência de uma empresa, de modo geral, depende dos lucros que a mesma possa prover, de tal forma que os mesmos cubram os custos decorrentes da produção de bens ou serviços. A sobrevivência de uma organização legislativa depende de fatores tais como tradição, história, equilíbrio político das forças sociais, constitucionalidade e outros. Sua existência não pode ser sustentada no número de unidades produzidas ou de clientes atendidos, pois depende do nível de respostas que possa dar às expectativas sociais para as quais ela foi criada para harmonizar. A permanência e a sobrevivência do Legislativo estão garantidas por valores e princípios dos quais a instituição emanou e se constituiu. Esses princípios e valores serão duradouros na medida em que sejam socialmente reforçados. Reforço que também é produzido pelo Legislativo quando desenvolve suas atividades.

A possibilidade de sobrevivência da organização legislativa é maior, quando comparada com outras organizações, porque ela responde não somente às necessidades imediatas e materiais, mas a necessidades localizadas numa área de abstração e internalização que dificulta a alteração ou substituição por alternativas de moda.

Isto não significa que se desconheça a fragilidade física do Poder Legislativo. Não é possível negar os constantes recessos forçados declarados sobre os Parlamentos de diferentes nações por seus autoproclamados salvadores que se vestem em uniformes militares ou em trapos manchados de suor e sangue revolucionário. Entretanto, assume-se que estas são quebras acidentais e provisórias e prefere-se aceitar a idéia de que os Legislativos são organizações cuja estabilidade pode ser considerada de forma positiva.

Afirmou-se, há pouco, que o Legislativo, no que diz respeito à sua habilidade para sobreviver, está localizado numa posição mais segura do que outras organizações. Isto não significa, entretanto, que essa segurança determine uma imunização completa aos acontecimentos do meio ambiente. Também mencionou-se que a sobrevivência da instituição depende intensamente da sua avaliação pela sociedade e de que as atividades desenvol-

vidas pelo Legislativo são instrumentais no reforço daqueles valores de apoio. Assim, o Legislativo possui uma relação utilitária com as forças que decidem na sociedade. Esta relação é utilitária na medida em que as atividades são desenvolvidas pelos interesses dessas forças e com isso favorecem a manutenção da instituição. Dentro desta concepção é exatamente onde o Legislativo aproxima-se de outros tipos de organizações, pois assim ele pode ser visto como qualquer entidade que dependa do meio ambiente para seus "inputs" e dos lucros produzidos pelos seus "outputs". Por isso consideramos possível aplicar a teoria de organizações abertas para descrever e, de certo modo, categorizar o Legislativo.

## II. "Inputs"

Retornando para as características de sistemas organizacionais abertos descritos por KATZ e KAHN, e tentando aplicar o modelo à organização legislativa, pode-se afirmar que a energia importada do ambiente externo, ou os "inputs" já mencionados, é trazida para dentro da organização pelas diferentes unidades formadoras. Entretanto, é importante notar que esta "energia" não só provém do ambiente externo como também é fornecida internamente por aquelas unidades permanentes na estrutura organizacional.

Podemos então diferenciar entre "inputs" que são incertos, os quais poderiam ser descritos através de uma imagem de matéria-prima imprevisível quanto a cores, formas e quantidades, e "inputs" que são, pelo menos em termos de consistência avaliativa, muito predizíveis.

No primeiro grupo localizaríamos dados fornecidos pelo eleitorado e pela mídia em geral. Informações que dependem fortemente das mutações do ambiente externo e sobre o qual o Legislativo possui um nível de controle bastante limitado.

O outro grupo possui uma certa permanência e consistência. São "inputs" que se caracterizam por uma constância, no sentido de que estão ligados a posições predefinidas de suas fontes geradoras. O termo "posição" deve ser entendido aqui como uma visão ideológica do mundo ou como uma defesa de interesses permanentes. Assim, esses "inputs" podem estar sob o controle do Legislativo, na medida em que são esperados, em função da definição da posição da(s) fonte(s) de onde emanam, os legisladores.

ZEY-FERREL (1979) subdivide "inputs" em duas categorias: *inputs de manutenção* e *inputs sinalizadores*. Os primeiros serviriam para ener-

gizar o sistema e prepará-lo para funcionar, os últimos seriam recebidos pelo sistema para serem processados.

Esta categorização pode ser adotada e aplicada aos dois tipos de "inputs" que chegam ao Legislativo. Os "inputs" de posição ou ideologicamente definidos seriam os *inputs de manutenção*, pois são instrumentais no processamento dos de outro tipo, os *inputs sinalizadores*.

Os *inputs de manutenção* podem ser considerados instrumentais na medida em que são utilizados como meios de filtragem. Eles se expressam através dos *inputs sinalizadores*, os quais são utilizados para ativar e indicar a posição e/ou a ideologia da fonte. Na organização legislativa, os *inputs de manutenção* são aquelas posições permanentes e de longa duração nas quais outros "inputs" são mergulhados e através dos quais tomarão uma forma especial e terão adicionados a si um valor específico. Em outras palavras, os *inputs de manutenção* são os posicionamentos políticos que se adicionam aos dados a serem transformados no processo legislativo. Eles são mais predizíveis e consistentes porque dependem de uma unidade muito permanente na organização legislativa, o legislador e suas posições político-ideológicas.

### III. *Processos*

Seguindo o modelo de KATZ e KAHN, podemos também dizer que a interação entre *inputs de manutenção* e *inputs sinalizadores* é um passo a mais na direção da próxima característica dos sistemas abertos, ou seja, a existência de processos e procedimentos.

Aqui estamos preocupados em analisar as transformações e alterações sofridas pelos "inputs", as quais, no caso do Legislativo, devem ter em conta as condições específicas dos tomadores de decisão, os legisladores.

Os dados ("inputs") estarão sendo constantemente adaptados de modo a ter uma aceitação fácil por parte dos tomadores de decisão. Esta aceitação será determinada pela qualificação dos dados em relação aos interesses do legislador e de sua capacidade de absorver as informações. Assim, dados relacionados a uma área de preocupação do eleitorado de um certo parlamentar será muito mais aceitável, e precisará menos transformação, para este parlamentar do que para outro cujo eleitorado não esteja envolvido.

O nível de aceitação e transformação do "input" está firmemente relacionado ao nível de resposta do legislador em face dos dados que lhe são

submetidos. A resposta será negativa ou positiva na proporção em que os dados trazidos ao sistema estejam mais distantes ou próximos de certos graus de interesse demonstrados ou internalizados pelo receptor, no caso o legislador.

Por exemplo, dados relacionados com a situação de favelados nordestinos em São Paulo necessitarão pouquíssimo processamento para que se tornem de alto interesse, e por isso mesmo merecedores de alto nível de resposta, de um legislador paulistano de descendência nordestina eleito por um partido popular de esquerda. Neste caso há uma perfeita integração entre o *input sinalizador*, os dados sobre os favelados, e o *input de manutenção*, o posicionamento e as condições do legislador. Entretanto, o mesmo "input" receberá uma resposta neutra ou possivelmente negativa de um legislador conservador cuja base eleitoral seja a **Região Rural de Santa Catarina**.

Processos na organização legislativa são procedimentos através dos quais um "input" é transformado de forma a obter a resposta mais alta possível do maior número de legisladores. Isto significa que o "input" deve ser adaptado de maneira a prover para o maior número possível de expectativas.

O meio ambiente legislativo, de certo modo, facilita essa transformação, já que os interesses geográficos, políticos, econômicos e individuais dos parlamentares são bastante fáceis de levantar. E são estes exatamente os *inputs de manutenção* através dos quais os *inputs sinalizadores* devem passar.

Entretanto, como nem todos os parlamentares possuem o mesmo peso no processo de tomada de decisão, a quantidade de variáveis a controlar reduz-se dramaticamente. Com isto o processo de transformação-para-aceitação torna-se viável, não só internamente, mas também externamente, ou seja, o "input" pode ser trazido para dentro do sistema já "empacotado" para aceitação de uma maioria preocupada com o assunto em causa.

Internamente o processo ocorre através de negociação e barganha política. Externamente através de campanhas de relações públicas, levantamento de bases eleitorais e todos os tipos de estratégias de "lobby".

Os mecanismos de processamento interno são variados. Entretanto, alguns elementos especiais têm uma importância fundamental. As comissões permanentes, como instrumentos educacionais para os legisladores,



são, por sua própria estrutura de poder, importantes instrumentos de socialização. A especialização e os privilégios do tempo como parlamentar, que os americanos chamam de "seniority", dão a alguns membros das comissões a habilidade de selecionar, filtrar e decidir a respeito de muitos itens de informação. O "input" é reorganizado, entre outros, pelos grupos parlamentares, pelos grupos de pressão e, também, pela delegação de competência de um parlamentar para outro ou para um *especialista na Assessoria*. Em outras palavras, diferentes unidades formativas agem sobre o "input" inicial.

O processo legislativo, com as discussões pelas diferentes comissões envolvidas em determinadas matérias, e com a revisão de uma Câmara pela outra, é um processo de transformação no qual os pontos de vista das clientelas representadas pelos parlamentares são adicionados ou adaptados. Entretanto, nem só estes pontos de vista são acrescentados no processo, pois os legisladores devem também ser considerados como indivíduos que enxergam seus mandatos como uma oportunidade para avançar em seus objetivos políticos.

Devemos ter em mente, entretanto, que esta transformação não produz mudanças espetaculares no resultado final. MATTHEWS (1975) indica que as alterações ocorrem nas margens, isto é, elas são incrementais, já que o comportamento de decisão do legislador, seu voto, sustenta-se em decisões prévias e similares para com isto manter uma certa coerência ou para facilitar racionalmente sua tomada de decisão. Este procedimento também se deve à carência de um produto muito importante no meio ambiente do Legislativo, o tempo. Assim, as aspirações não são muito altas e há uma forte necessidade de que a decisão seja tomada. Então, o legislador aceitará a decisão de um "especialista" que já tenha pesquisado e empacotado politicamente o resultado.

#### IV. "Outputs"

A organização legislativa, como um sistema aberto, exporta produtos para o meio ambiente. O principal e o mais típico desses produtos é o ato legislativo que, como resultado do processo de transformação e negociação mencionado anteriormente, causa alto impacto, pois é produzido para regular e normatizar as relações entre pessoas e entidades.

Entretanto, outros produtos emergem da organização dependendo das funções da mesma que se analise.

SOLOMA (1969) define dois grupos de funções exercidas pelo Legislativo:

a. *funções específicas*, que subdividem-se em duas subcategorias:

a1. *funções principais*:

funções legislativas;  
controle da administração;  
competência de investigação;  
função judicial; e  
organização interna.

a2. *outras funções*:

capacidade informativa;  
serviços ao eleitorado;  
aconselhamento ao Executivo  
etc.;

b. *funções gerais*:

administração de conflitos;  
integração;  
legitimação;  
participação;  
recrutamento de lideranças;  
educação etc.

Para atingir e desenvolver cada função dessas algo deve ser produzido, e para cada produto uma ou mais unidades formativas deverão estar envolvidas. Os serviços prestados aos eleitores, por exemplo, determinam a criação de alguns serviços fornecidos pela estrutura do gabinete do parlamentar, mas que podem se expandir por outras unidades da administração, tais como a Biblioteca, a Assessoria e outras, que produzem bens e serviços, em forma de análise, relatórios, dados fatuais, os quais são solicitados pelo legislador ou pelos eleitores através de seu gabinete.

Os relatórios e depoimentos de uma Comissão de Inquérito são outro produto de amplo efeito no meio ambiente, e que têm a potencialidade de causar importantes transformações no *status quo*.

A organização legislativa produz "outputs" complexos e variados, os quais podem envolver e afetar tanto seu meio ambiente interno como externo. O Legislativo é afetado internamente na medida em que as solicitações colocadas no sistema ativam parcial ou totalmente as unidades formativas e estas atuam de acordo com as demandas da tarefa a ser cumprida. En-

tretanto, o cumprimento dessa tarefa enfrenta sérios obstáculos. Problemas que MATTHEWS define como as causas principais para a execução de uma tarefa numa situação de incerteza.

O primeiro problema refere-se à “novidade” dos “inputs”, ou seja, a existência de “inputs” para os quais o sistema não possui estratégias predefinidas de processamento.

Levando-se em conta que o Legislativo é uma organização aberta para a sociedade como um todo, fica fácil entender ser quase impossível para a instituição e para suas unidades formativas individualmente estarem preparadas para enfrentar, de forma imediata, todos os “inputs” dirigidos à entidade.

Um esforço histórico, entretanto, tem sido desenvolvido para adaptar e melhorar a organização visando a aperelhá-la para enfrentar tais demandas.

O sistema de comissões permanentes, o reconhecimento da existência de parlamentares e funcionários especialistas, a melhoria dos serviços de assessoramento e informação, a intensificação dos contatos com o mundo acadêmico e a delegação de responsabilidades ao Executivo, em áreas de alto nível de complexidade e especialização, são algumas das muitas soluções encontradas para resolver o problema.

O segundo obstáculo diz respeito à ambigüidade dos “inputs”.

É difícil para a organização, em vista da composição de seus membros, identificar de forma permanente quais “inputs” são relevantes e que estratégias utilizar para tratá-los. Relevância e validade, no Legislativo, estão estreitamente conectadas com oportunidade política, e esta é mutável.

Isto nos leva ao terceiro problema: subjetividade, que ainda de acordo com MATTHEWS, é o conjunto de percepções que os executores, neste caso os parlamentares, possuem a respeito do “input”, das estratégias e do “output”. Essas percepções diferem, mais ou menos, de um executor para outro, e determinam que para cada tarefa, dependendo do seu nível de generalidade, uma nova rotina seja estabelecida.

Os “outputs” da organização legislativa são, até certo ponto, resultados do que COHEN (1972) chama de *anarquias organizadas*, já que o Legislativo opera sustentado numa variedade de “preferências inconstantes e não claramente definidas”. Preferências essas que são descobertas e definidas no processo de negociação política e de valores, as quais tomam uma forma final que é o equilíbrio entre preferências semelhantes e diversas.

Por outro lado, a participação é fluida, pois os participantes, parlamentares e outras unidades formativas, devotam quantidades de tempo variáveis para áreas e assuntos em discussão, além de que esse envolvimento varia de tempo para tempo.

Assim, os “outputs” do Legislativo, especialmente os atos legislativos, são escolhas feitas sem uma distribuição eqüitativa de objetivos em seu começo. São uma amálgama de preocupações e indiferenças pessoais, a qual dá forma a uma solução socialmente aceita. Os produtos do Legislativo dependem do que COHEN chama de “relatively complicating intermeshing of elements”, que inclui uma mistura de escolhas (aqui entendidas como ocasiões favoráveis a produzir comportamentos que levem à decisão) disponíveis a qualquer tempo, de problemas e “inputs” que penetram na organização, de soluções alternativas para os problemas apresentados e de demandas do meio ambiente, na forma como estas são percebidas pelos parlamentares.

## V. Ciclo

O movimento dos “inputs”, processos e “outputs” é cíclico na organização legislativa. A instituição, como afirmou-se anteriormente, possui uma permanência e salvaguardas em relação às flutuações inesperadas do ambiente externo. Entretanto, esta estabilidade institucional não impede interações entre a organização e aquele ambiente.

Os produtos do Legislativo, ao mesmo tempo em que são uma forma de resposta a demandas sociais específicas, também são provocadores de novas demandas.

Ao aprovar o direito de voto para as mulheres, determinou-se a criação de novas demandas na área dos direitos sociais, já que, ao votar, as mulheres tornaram-se um importante vetor de influência política.

O mesmo efeito é produzido em relação a outros “outputs”, como, por exemplo, as conclusões de uma comissão parlamentar de inquérito, as quais afetam o ambiente externo, especialmente a agência governamental inquirida. Assim, o relatório de uma CPI pode criar condições para que a própria agência em causa ou o público, solicitem por novas normas reguladoras a serem aprovadas pelo Legislativo.

Também foi mencionado, anteriormente, que os produtos da organização legislativa são resultado de uma mistura especial de elementos num determinado momento. Com isso, os efeitos de tal produto atingirão com diferentes graus de intensidade as partes interessadas, criando condições

para novos realinhamentos, os quais serão expressos através de novas demandas ou "inputs" no sistema.

#### VI. *Entropia negativa*

O ciclo descrito no item anterior é essencial para a vida continuada e válida da organização legislativa e seguramente reverte o processo entrópico.

A enorme quantidade de "inputs" trazidos ao sistema pelas diferentes fontes de informação disponível para o Legislativo constitui uma potente capacidade de armazenamento da qual a organização pode depender para sua sobrevivência.

Os "inputs" procedem de diferentes áreas de preocupação, de onde o Legislativo pode sempre contar com uma razoável quantia de *matéria-prima para ser processada como "output"*. Esses produtos criarão condições para, ao mesmo tempo, trazer mais "inputs" ao sistema e para levantar mais apoio por parte dos beneficiados pelos "outputs".

Na medida em que o Legislativo é estruturado para produzir para os interesses representados majoritariamente em sua composição, com o menor nível possível de prejuízo para suas minorias, ele pode confortavelmente estancar o processo de dissolução e de desorganização.

O processo de entropia negativa existe para a organização legislativa na medida em que a instituição estiver habilitada a produzir favoravelmente para as forças que determinem sua permanência como instituição política útil.

A escolha do "input" certo para ser processado no meio do gigantesco acervo de dados disponíveis, e a habilidade de prever a reação do meio ambiente em face das soluções propostas e aprovadas, são pontos básicos no processo de adaptação que garante a sobrevivência do Legislativo.

#### VI. *Retroalimentação*

O processo de adaptação é regulado por outro processo, o de retroalimentação, o qual tem sua forma mais evidente nos resultados das eleições parlamentares. Entretanto, apesar de serem os mais dramáticos, os resultados eleitorais não são o único mecanismo de retroalimentação. Pesquisas de opinião pública, editoriais de jornais importantes e a reação da mídia em geral, visitas às bases eleitorais, impressões de amigos, relatórios do mundo científico e a própria consciência dos problemas, por parte do parlamentar, são importantes mecanismos de controle. Eles determinam a seleção dos "inputs", a forma de processá-los e o formato do "output".

A retroalimentação provida por essas fontes funciona como um código usado para classificar os "inputs", o que simplifica a ação dos legisladores no que diz respeito à aceitação, neutralidade ou rejeição dos dados.

Este mecanismo de codificação é variável e depende de mudanças no meio ambiente e na tipologia dos parlamentares, ou seja, na sua tendência a aceitar ou rejeitar os sinais provenientes do mundo externo. Em outras palavras, depende do tipo de papel assumido pelo legislador enquanto representante.

EULAU (1968) define dois tipos extremos de comportamento de representação política. Em uma extremidade do contínuo teríamos o *representante curador*, que age pelo seu eleitorado (aqui entendido de forma ampla) sem preocupação pelos pontos de vista dos eleitores. Assim, qualquer "input" proveniente do meio ambiente é filtrado e/ou neutralizado por suas concepções básicas:

a. uma interpretação moralista do mundo, através da qual todas as decisões sustentam-se no que está certo ou errado, ou seja, de acordo com o ditado da consciência e dos valores do parlamentar; e

b. uma concepção racional baseada na avaliação dos fatos e uma decisão tomada como resultado de uma profunda análise dos aspectos em discussão.

No outro extremo da linha de comportamento localiza-se o legislador que age como *um delegado*, ou seja, age pelo eleitorado somente nos termos dos interesses e demandas dos seus eleitores, servindo apenas como canal para os "inputs" providos pelo meio ambiente e oferecendo pouca ou nenhuma resistência pessoal aos sinais daí emanados.

No meio desses dois extremos encontra-se o *representante político*, o qual expressa ambas as orientações, tanto simultaneamente quanto em série, de acordo com suas probabilidades de reeleição ou para manter um nível de dissonância mais suportável entre suas decisões e suas convicções pessoais.

O impacto da retroalimentação na organização legislativa, especificamente nos níveis de tomada de decisão, é condicionado ao tratamento dado ao "input" pelos legisladores de acordo com sua tipologia dentro do enfoque explicado acima.

Presumimos que o *representante político* é o tipo que qualifica a maioria dos legisladores, permitindo-se desta forma que mudanças no meio ambiente e conceitos e interesses mais permanentes possam coexistir e resultar numa perpetuidade funcional para a organização.

## VIII. *Homeostase dinâmica*

A permanência da organização legislativa caracteriza o que KATZ e KAHN chamam de homeostase dinâmica, ou seja, o processo dinâmico que permite ao corpo legislativo ingerir uma grande quantidade de forças externas e, ao processá-las e produzir "outputs", adquirir um certo nível de controle sobre as mesmas. A interação entre o meio ambiente e a organização legislativa resulta numa estabilidade para o organismo que está em constante mutação, e cujo principal mecanismo regulador, o legislador, também é mutável, pois ele é produto do meio ambiente.

## IX. *Diferenciação*

Mencionamos anteriormente que o Legislativo é capaz de ingerir uma grande quantidade de "inputs" e de transformá-los em produtos. Entretanto, o desenvolvimento e a especialização na própria sociedade, para qual o Legislativo foi criado, têm determinado a evolução na direção de funções diferenciadas e especializadas.

Em sua obra clássica e centenária, de análise do Congresso dos Estados Unidos, WOODROW WILSON já previa uma América governada por um Congresso que existiria para sancionar as decisões das Comissões Permanentes.

De forma clara, a delegação da responsabilidade legislativa para as Comissões, como inclusive prevê a Constituição de 1988, é o resultado desse movimento na direção da multiplicação e elaboração de papéis com maior especialização de funções. Esta multiplicação, entretanto, não se extingue a nível das Comissões. Ela difunde-se por todo o sistema com a aceitação tácita ou expressa de parlamentares especialistas, assessores especiais, criação de agências e departamento técnico, e a intensificação do uso de serviços especializados.

Todas essas são formas de estender as capacidades de sentir e de agir da organização, criando para a mesma subsistemas diferenciados capazes de responder de forma mais sistemática ao meio ambiente.

## X. *Controle*

O processo de diferenciação que acabamos de citar não determina necessariamente desorganização ou distribuição de poder de decisão pelos subsistemas. O sistema ajusta-se e unifica-se através de mecanismos reguladores que integram e coordenam as ações executadas pelas partes.

A integração é alcançada pela unificação através de valores, alguns dos quais são de nível mais alto e genérico, tais como os que defendem a importância da representação democrática ou respeito à opinião alheia, etc.

Outros são valores mais específicos defendidos por parlamentares individualmente ou por grupos parlamentares. Esses podem integrar os "outputs" de um subsistema fazendo com que os mesmos respondam a interesses especiais e a posições ideológicas, transformando o produto final num "mixing" de forças envolvidas na matéria tratada.

Paralelo ao processo de integração, e instrumental a ele, está o processo de coordenação que determina os passos e procedimentos a serem seguidos no processo legislativo. Aqui encontram-se as regras, os prazos, as prerrogativas formais e informais, e toda a detalhada arquitetura montada para prover uma constante revisão pelas partes envolvidas, e para uma articulação sistemática que resulta num produto, o qual, pelo menos em formato, reflete uma certa homogeneidade de ação.

#### XI. *Equifinalidade*

O processo que ocorre na organização legislativa pode ser representado graficamente por uma espiral que, apesar de torneir-se em volta de uma certa matéria, produz uma linha excêntrica que se expande em função das preocupações e interesses ativados pelo assunto.

Tendo em vista que essas preocupações e interesses são constantes nas pessoas dos legisladores (lembramo-nos dos "inputs" permanentes que chamamos de "inputs de manutenção") o desenho resultante, ou o produto, será muito semelhante a outros produtos que resultem da ativação das mesmas preocupações, independentemente da ordem em que se apresentem.

Por exemplo, se o assunto ativador relacionar-se com a construção de uma usina nuclear, as preocupações dos parlamentares com consciência ecológica estarão envolvidas da mesma forma que as preocupações daqueles parlamentares que procuram aumentar as oportunidades de emprego na região proposta para a construção da usina. Por outro lado, se o assunto ativador relacionar-se com regras mais restritas em defesa da ecologia, tanto os parlamentares preocupados com os riscos das usinas nucleares como aqueles preocupados com o aumento das oportunidades de emprego estarão mais uma vez envolvidos. Isto significa que duas condições iniciais diferentes podem desenvolver caminhos diferentes em seu processo na organização legislativa, mas resultar num produto muito semelhante. Este fenômeno sugere a caracterização do Legislativo como uma organização equifinal.

#### XII. *Conclusão*

A possibilidade, demonstrada neste ensaio, de compatibilizar o Legislativo com as características definidoras de organizações abertas, permite



identificar uma nova forma de analisar a entidade, não só através dos conceitos da teoria política, mas dos novos enfoques trazidos à discussão por modernos teóricos da área de administração organizacional. Entendemos que com a utilização da teoria de sistemas aumentamos nossa capacidade de entender o Legislativo, ao mesmo tempo em que podemos prepará-lo melhor para atender aos parlamentares e aos valores para os quais a Instituição foi criada.

### XIII. *Bibliografia*

- ABEL, Peter, "Organizations as Technically Constrained Bargaining and Influence Systems", in *Organizations as Bargaining and Influence Systems*, Peter Abel (ed.), Halsted Press, N. Y., 1975.
- ALDRICH, Howard E., *Organization and Environments*, Prentice Hall, N. Jersey, 1979.
- COHEN, Michael, "A Garbage Can Model of Organizational Choice", *Administrative Science Quarterly* 17 (March): 1-25, 1972.
- DAWSON, Sandra, "Power Influence in Prison Workshops", in *Organizations as Bargaining and Influence Systems*, Peter Abel (ed.), Halsted Press, N. Y., 1975.
- EULAU, Heinz, "The Role of the Representative", in *American Legislative Behavior*, Samuel C. Patterson (ed.), Princeton, N. Jersey, c. 1968.
- HAGE, Jerald, *Communication and Organization Control: Cybernetic in Health and Welfare Settings*, John Wiley and Son, N. Y., 1974.
- HARPER, D. G. e E. H. M. Artgent, "An Empirical Study of Power Bargaining Relationships in a Industrial Organization", in *Organizations as Bargaining and Influence Systems*, Peter Abel (ed.), Halsted Press, N. Y., 1975.
- KATZ, Daniel e Robert L. Kahn, *The Social Psychology of Organizations*, John Wiley and Son, N. Y., 1978.
- MATHEWS, D. J., "The Logic of Task Analysis", in *Organizations as Bargaining and Influence Systems*, Peter Abel (ed.), Halsted Press, N. Y., 1975.
- MATTHEWS, Donald R. e James A. Stimson, *Yeas and Nays: Normal Decision Making in the US House of Representatives*, John Wiley and Son, N. Y., 1975.
- SOLOMA, John S., *Congress and the New Politics*, Little Brown & Co., Boston, 1969.
- SIMON, Herbert, *Administrative Behavior*, MacMillan, 1957.
- WEICK, Karl E., "Educational Organizations as Loosely Coupled Systems", *Administrative Science Quarterly* 21:1 (March) 1976.
- WILSON, Woodrow, *Congressional Government*.
- WOODWARD, Joan, *Industrial Organizations: Theory and Practice*, Oxford University Press, N. Y., 1965.
- ZEY-FERREL, Mary, *Dimensions of Organizations*, Goodyear, Santa Monica, Ca., 1979.