

# O BATER DE ASAS DE UMA BORBOLETA E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. O CARÁTER SISTÊMICO DO ATO ADMINISTRATIVO

*Celso Zamoner*<sup>73</sup>

## RESUMO

O presente ensaio acalenta o propósito de arrancar a Ciência Jurídica de seu insulamento, estabelecendo uma área de permeabilidade e interlocução com a Teoria Geral de Sistemas. Empreendeu-se análise desse singular *olhar científico* que valoriza a interdependência entre as partes, no âmbito dos atos administrativos, buscando extrair o seu caráter sistêmico.

**PALAVRAS-CHAVE:** Direito Administrativo. Ato administrativo. Teoria Geral de Sistemas. Efeito Borboleta. Caráter sistêmico do ato administrativo. Princípio constitucional da eficiência.

## ABSTRACT

This paper has the purpose of Juridical Science boot your insulation, establishing an area of permeability and dialogue with the General Systems Theory. Was undertaken scientific analysis of this unique look that enhances the interdependence between the parties, under the administrative acts, trying to extract its systemic character.

**KEYWORDS:** Administrative Law. Administrative act. General Systems Theory. Butterfly Effect. Systemic nature of the administrative act. Constitutional principle of efficiency.

## SUMÁRIO

**1 INTRODUÇÃO. 2 ATO ADMINISTRATIVO E O PARADIGMA CARTESIANO. 3 VISÃO SISTÊMICA DA CIÊNCIA: ABORDAGEM TRANSDISCIPLINAR DOS FENÔMENOS. 4 CONCLUSÃO.**

### 1 INTRODUÇÃO

O Direito constitui relevante saber científico cujas raízes mergulham nas profundezas das ciências humanas. A evolução da Ciência Jurídica, inquestionavelmente, caminha *pari passu* com a odisseia civilizatória da Humanidade. Conquanto as pedras que constituem o inacabado edifício do Direito sejam talhadas com instrumentos eminentemente culturais, subjetivos e abstratos, não há como negar que as normas jurídicas são produzidas com o

---

<sup>73</sup> Procurador do Município de Londrina. Especialista em Direito do Estado pela Universidade Estadual de Londrina – UEL. Especialista em Psicanálise pela Faculdade Pitágoras de Londrina. Bacharel em Direito pela UEL. Professor de Graduação em Direito no Centro Universitário Filadélfia – UNIFIL de Londrina.

propósito de repercutirem no mundo fenomênico. Sob essa perspectiva, somos autorizados a concluir que as modificações operadas pelas normas jurídicas na dimensão da realidade, produzem consequências que exorbitam o campo abstrato que permeia o Direito, irradiando-se para outras províncias científicas.

Nesse sentido, observa-se que o Direito timidamente se relaciona com outros ramos das ciências humanas e remotamente com as ciências naturais e exatas. Essa interlocução interdisciplinar lacunosa, a toda evidência, compromete os processos de elaboração e aplicabilidade das normas jurídicas, na medida em que o legislador alienado potencializa o risco de produzir regras desprovidas de eficácia social ou, o que é mais grave, introduzir no ordenamento jurídico normas refratárias aos interesses legítimos da coletividade.

Acresça-se que o efeito colateral oriundo desse estado de alheamento do Direito não se restringe à dimensão da gênese de normas, espreado-se para o campo exegético e operativo. Nesse sentido, assinala-se que o intérprete da norma, caso padeça de autismo interdisciplinar, em que pese formalmente escudar-se no Direito, poderá promover leituras exegéticas destoantes ou deformantes da realidade, acarretando as chamadas aberrações jurídicas. Por sua vez, no que diz respeito às repercussões concretas da norma, consubstanciadas em atos, medidas e decisões lastreadas exclusivamente no formalismo jurídico, igualmente produzirão, não raras vezes, resultados, a médio e longo prazo, desastrosos, caso ignorem a complexidade que permeia o Universo.

Considerando-se a vastidão dos domínios sob o jugo do Direito, que abrange desde os direitos individuais, estendendo-se até os confins dos direitos transgeracionais, se propõe no presente ensaio o enfrentamento da problemática do insulamento da Ciência Jurídica, frente às demais disciplinas científicas, sob a ótica da Administração Pública e da função estatal que lhe é peculiar. Delimitado o campo de nossas reflexões, focaremos na sequência a partícula elementar da função administrativa, que corresponde ao ato administrativo.

## **2 ATO ADMINISTRATIVO E O PARADIGMA CARTESIANO**

Conceitualmente, o ato administrativo constitui espécie de ato jurídico, produzido no exercício da função administrativa e, por essa razão mesma, submetido ao regime jurídico de direito público. O Direito Administrativo contemporâneo, inspirado nos princípios democrático e republicano, emprestou especial relevo ao aspecto cinético do ato administrativo, corporificado na procedimentalização da função administrativa, objeto de abordagem do Direito Processual Administrativo. Sob esse prisma, o ato administrativo é

resgatado da solidão e inserido em um conjunto, que constitui precisamente o processo administrativo.

Com efeito, o processo administrativo se qualifica como uma sucessão de atos, ordenados lógica e cronologicamente, predeterminados a repercutir na esfera jurídico-administrativa, sob a forma de atos decisórios e medidas administrativas. Indubitavelmente, o viés procedimental da função administrativa contribuiu sobremaneira para otimizar o controle de legalidade e legitimidade dos atos e medidas emanados da Administração Pública. Conquanto esse reflexo democratizante constitua justo motivo para júbilo, é forçoso alertar, todavia, que não se revela suficiente para assegurar a plena efetivação do interesse coletivo, mormente quando se tratar de atos e medidas governamentais cujos elementos guardem complexidade e reverberem ao longo do tempo e do espaço.

No Ocidente prevalece na abordagem científica uma visão fragmentária e mecanicista do Universo e dos próprios seres humanos. Essa leitura assistemática e pulverizada do mundo e das relações humanas na sua complexidade, no qual a parte se sobrepõe ao todo, produz o efeito colateral de nos enredar na ilusão de que podemos programar e controlar os efeitos de nossos atos, nos mesmos moldes que operamos um relógio.

Há séculos a Humanidade rende-se ao culto do pensamento cartesiano, alienando-se ao discurso científico, sob a expectativa de ser conduzida em segurança à *Terra Prometida*, na qual todos os anseios e necessidades, individuais e coletivos, seriam saciados. Porém, no século atual constatamos envoltos em perplexidade e desolação, que a travessia empreendida sob o cajado da Ciência, nos conduziu a paragens áridas de valores do espírito e assoladas por tempestades de consumo desenfreado, em que nos quedamos hipnotizados pela miragem do progresso e do desenvolvimento.

Felizmente, o espírito humano é dotado da capacidade de promover mudanças paradigmáticas de pensamento, as quais ocorrem quando o real dissipa o imaginário. Nesse sentido, a física newtoniana restou ultrapassada pela Relatividade e pela Mecânica Quântica. A visão fragmentada do cientificismo foi superada pela Teoria Geral de Sistemas, que professa a interdependência entre as partes e que as interações entre os elementos de um sistema não podem ser compreendidas pela simples investigação das partes isoladamente.

### **3 VISÃO SISTÊMICA DA CIÊNCIA: ABORDAGEM TRANSDICPLINAR DOS FENÔMENOS**

Conquanto ainda predomine na Ciência o paradigma newtoniano-cartesiano, de cunho determinista e mecanicista, contudo, vem conquistando espaço no território científico a visão sistêmica ou holística, que busca integrar os diversos saberes humanos, estabelecendo um modelo científico que concebe o universo como uma vasta rede de inter-relações, exigindo uma abordagem transdisciplinar dos fenômenos.

Estendendo-se essa linha de raciocínio até os domínios do Direito Administrativo, se reputa fundamental a incorporação desse novo paradigma científico – sistêmico ou holístico – notadamente no exercício da função administrativa, pela complexidade que encerra e em virtude das repercussões concretas que acarreta à sociedade humana.

Com efeito, é forçoso observar que a Administração Pública, na produção de seus atos e implementação de medidas, jaz aprisionada ao modelo científico tradicional. Deveras, quando se edita um ato administrativo, o agente público, via de regra, ignora os reflexos que poderão atingir outros campos (social, ético, ambiental, econômico, psicológico etc). A submissão a esse paradigma mecanicista-determinista é perceptível nos procedimentos burocráticos desarrazoados e na aplicação mecânica das normas, sem levar em consideração aspectos probabilísticos e eventuais efeitos deletérios a médio e longo prazo. Acresça-se que essa concepção limitada dos atos administrativos propicia que muitos deles equivalham a uma verdadeira caixa de pandora, na medida em que potencializam resultados daninhos para a coletividade.

Elejamos como exemplo hipotético a desapropriação de áreas rurais, tendo por finalidade a construção de uma usina hidroelétrica. Quando se aplica o modelo científico tradicional (newtoniano-cartesiano), o Direito Administrativo se ocupa exclusivamente dos princípios da Administração Pública e das regras procedimentais pertinentes (autorização legislativa, edição de decreto expropriatório, avaliação, indenização etc), não se atentando às repercussões produzidas em outras esferas.

No cenário ora delineado pode ser suscitado o seguinte questionamento: qual a razão que conduziria o agente público a considerar previamente os impactos que poderão ser acarretados por um ato ou medida estatal, fora da órbita jurídico-administrativa? Perceba-se que a indagação precedente decorre justamente do modelo newtoniano-cartesiano de interpretar o universo e seus fenômenos, ou seja, de forma fragmentada e assistemática. A problemática em foco poderia ser formatada nos seguintes moldes: por que razão o cérebro haveria de se preocupar com um processo infeccioso instalado no pé?

Ora, da mesma maneira que uma pedra lançada em um lago produz ondas que se propagam em diversas direções, um mero ato administrativo pode repercutir em campos que,

em princípio, não guardam qualquer correlação com o Direito Administrativo.

Retomando-se o exemplo da desapropriação, é bem de ver que os efeitos operados por esse processo administrativo não se restringem à mera transferência de um bem alheio para o domínio público, porquanto provocará inexoravelmente, dentre outros, reflexos ambientais, sociais, econômicos e culturais. Em um breve exercício probabilístico, afigura-se provável que as famílias expulsas de suas terras migrem para os centros urbanos, acarretando o colapso dos serviços públicos de educação, saúde e assistência social; recrudescimento de endemias e epidemias; incremento da violência urbana; redução da oferta de alimentos e consequente elevação da inflação; destruição de sítios arqueológicos; mudanças no regime de chuvas e temperatura; crises de abastecimento de água; ocupação de áreas de risco e de preservação permanente e assim por diante.

Ignorar ou negligenciar o efeito sistêmico das intervenções pontuais pode resultar em verdadeiras catástrofes. E pelo mundo afora se multiplicam os exemplos dessa miopia científica, dentre os quais se resalta como emblemático o fenômeno do aquecimento global.

#### **4 CONCLUSÃO**

Inferese da exposição que o exercício da função administrativa traduz uma atividade complexa, na proporção em que exige o aporte de conhecimentos hauridos de outros saberes humanos. No exemplo hipotético da desapropriação, o administrador público haveria de recorrer a outras disciplinas científicas, como a ecologia, a antropologia, a arqueologia, a sociologia, a economia, sem prejuízo de outras que se revelassem úteis na análise sistêmica do ato. Quiçá, submetido o ato expropriatório a esse novo paradigma científico e antevistos os resultados negativos que poderiam advir, o gestor público haveria por bem não implementá-lo.

Professa-se nestas paragens o entendimento de que o caráter sistêmico de que se reveste o ato administrativo não pode ser ignorado pelo agente público, sob pena de produzir resultados diametralmente opostos ao pretendido na sua gênese. O Direito não pode prescindir do construto teórico de outras disciplinas científicas, haja vista que cada conduta e comportamento humanos, produzidos na esfera pública ou privada, constituem os fios de uma vasta e delicada teia. Colha-se, desta feita, o exemplo concreto da escassez hídrica que aflige o Estado de São Paulo e, mais severamente, a sua capital. Caso os gestores públicos houvessem antevisto os resultados catastróficos da hipertrofia urbanística, por certo milhões de paulistanos não estariam com as suas torneiras sedentas.

Para finalizar este breve ensaio, recorreremos à descrição poética da Teoria do Caos, corporificada no chamado “Efeito Borboleta”. Ora, se o bater de asas de uma simples borboleta pode influenciar o curso natural dos fenômenos, de sorte a provocar um tufão a milhares de quilômetros, que desastres poderão se originar de um ato administrativo que autoriza o abate de uma árvore sadia?