

**XXVII CONGRESSO NACIONAL DO  
CONPEDI PORTO ALEGRE – RS**

**DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I**

**GIOVANI DA SILVA CORRALO**

**JANAÍNA RIGO SANTIN**

**MATEUS EDUARDO SIQUEIRA NUNES BERTONCINI**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria – CONPEDI**

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina

Vice-presidente **Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás

Vice-presidente **Sudeste** - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais

Vice-presidente **Nordeste** - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe

Vice-presidente **Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul

Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - Unimar/Uninove – São Paulo

**Representante Discente – FEPODI**

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

**Secretarias:**

**Relações Institucionais**

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM – Distrito Federal

**Relações Internacionais para o Continente Americano**

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

**Relações Internacionais para os demais Continentes**

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

**Eventos:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch UFSM – Rio Grande do Sul

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho Unifor – Ceará

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta Fumec – Minas Gerais

**Comunicação:**

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro UNOESC – Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC – Minas Gerais

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

---

D597

Direito administrativo e gestão pública I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UNISINOS

Coordenadores: Giovani da Silva Corralo; Janaína Rigo Santin; Mateus Eduardo Siqueira Nunes Bertoncini. – Florianópolis: CONPEDI, 2018.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-690-1

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Tecnologia, Comunicação e Inovação no Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVII Encontro Nacional do CONPEDI (27 : 2018 : Porto Alegre, Brasil).

CDU: 34



# XXVII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI PORTO ALEGRE – RS

## DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

---

### **Apresentação**

A complexidade das relações sociais, políticas, culturais e jurídicas neste limiar do século XXI exige um novo olhar sobre o fenômeno estatal, sobre a gestão pública e, por consequência, sobre o Direito Administrativo. É preciso inaugurar uma ordem regulatória dialética, capaz de articular os elementos que conformam a sociedade política com os elementos da sociedade civil. E para tanto, as novas tecnologias de informação e comunicação podem ser um importante meio de ligação entre governantes e governados, aproximando-se uns aos outros e otimizando a gestão pública.

Nesse sentido, o XXVII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, ocorrido em Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, teve como tema: TECNOLOGIA, COMUNICAÇÃO E INOVAÇÃO NO DIREITO. Realizou-se nos dias 14/11/2018 a 16/11/2018, nas dependências da UNISINOS, congregando pesquisadores de instituições e programas de Mestrado e Doutorado das mais diversas partes do Brasil e do exterior.

Com 24 (vinte e quatro) artigos aprovados e 22 (vinte e dois) efetivamente apresentados no GT, observou-se que os trabalhos produziram empatia entre os participantes, especialmente porque retrataram, de forma fidedigna, as grandes preocupações da sociedade brasileira contemporânea, tendo ocorrido quase que um alinhamento perfeito em torno de dois eixos temáticos: o combate à corrupção na esfera pública e a questão da eficiência administrativa.

O sensível interesse despertado pelos temas, a revelar uma evidente sintonia entre a academia e a sociedade, estimulou a ampla participação do público, por meio de intervenções voltadas ao aprofundamento das análises e a contribuir para o aperfeiçoamento das mais de duas dezenas de pesquisas divulgadas no Grupo de Trabalho 35, do CONPEDI Porto Alegre. Para além disso, os encaminhamentos da coordenação democratizaram as discussões, permitindo que diferenças fossem apresentadas com urbanidade, na senda de valorizar a divergência e a crítica, essenciais ao desenvolvimento e ao aprimoramento da pesquisa científica.

Assim, é com grande satisfação que apresentamos a comunidade jurídica a presente obra. Que todos possam se valer dos valiosos ensinamentos aqui presentes.

Professora Doutora Janaína Rigo Santin – Universidade de Passo Fundo

Professor Doutor Giovani da Silva Corralo – Universidade de Passo Fundo

Professor Doutor Mateus Eduardo Siqueira Nunes Bertoncini – Centro Universitário Curitiba

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento.  
Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

**PENSAMENTO SISTÊMICO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**  
**SYSTEMIC THINKING AND PUBLIC ADMINISTRATION**

**Mauro de Paula Branco**  
**José Edmilson de Souza Lima**

**Resumo**

O presente artigo científico possui como objetivo a demonstração dos elementos que compõem o Pensamento Sistêmico e o quanto este pode ser enriquecedor para qualquer sistema. Para tanto, desenvolve-se um estudo que proporciona, através do entendimento acerca do conceito de sistema, a geração de uma série de reflexões capazes de provocar mudanças de comportamentos em direção ao aprimoramento da relação entre sistemas distintos.

**Palavras-chave:** Comunicação, Programação neurolinguística, Partes do sistema, Poder público, Coletividade

**Abstract/Resumen/Résumé**

The present scientific article aims at demonstrating the elements that make up Systemic Thinking and how it can be enriching for any system. For that, an inductive study is developed that provides, through the understanding about the concept of system, the generation of a series of reflections capable of provoking behavior changes towards the improvement of the relation between different systems.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Communication, Neurolinguistic programming, Parts of the system, Public power, Collective

## **1. INTRODUÇÃO**

Quando se fala em sistema, muitos questionamentos surgem, em especial em relação à compreensão do que na verdade estes se compõem. Sistemas podem ser simples ou complexos. A complexidade pode ser de detalhes, como um quebra-cabeças, ou pode ser uma complexidade dinâmica, como um jogo de xadrez, em que cada movimento fará com que uma nova perspectiva surja naquele mesmo sistema, que se traduz no que está sendo jogado. E no mundo jurídico acontece o mesmo. Os sistemas jurídicos podem ser, por vezes, complexos por seus detalhes. Mas também podem apresentar um alto grau de complexidade em decorrência da dinâmica que dele se exige. O estudo da norma, por si só, já demonstra ser um sistema bastante complexo, haja vista o grande número de entendimentos doutrinários sobre a matéria.

O que fica claro através do presente estudo, é que os sistemas se comunicam. E quando pequenas partes, ou pequenos sistemas dentro de um sistema maior não funcionam adequadamente, corre-se o risco de que todo o sistema entre em colapso.

Nesta esteira, surge o Pensamento Sistêmico como recurso hábil para colaborar com o aprimoramento em prol do bom funcionamento dos sistemas em qualquer campo de estudo que seja, e em especial, tendo em vista os fins aqui propostos, para o aperfeiçoamento do exercício do Poder Executivo, através da comunicação entre os entes e os órgãos que compõem a Administração Pública. Este campo do desenvolvimento humano demonstra que a tomada de consciência de cada indivíduo é capaz de gerar uma consciência coletiva poderosa. Este é o convite feito pelo Pensamento Sistêmico.

## **2. O CONCEITO DE SISTEMA, SISTEMA JURÍDICO E PENSAMENTO SISTÊMICO**

Embora seja aparentemente fácil, conceituar os sistemas pode ser uma tarefa relativamente extensa, pois a multiplicidade de sistemas possíveis leva a crer na existência de uma elasticidade em torno do tema, cabendo aqui a abordagem de sua classificação pertinente à complexidade. Esgotar o assunto seria uma proposta impossível e impertinente para este momento, mesmo porque um número indefinido de autores já o tratou, e desses estudos surgiram muitas vertentes. E a abordagem aqui feita mantém o foco na análise do pensamento sistêmico.

A primeira questão que surge à mente quando se fala em sistema é a existência de partes que o compõe. A questão é descobrir como essas partes se integram e em que medida a interação entre elas demonstra-se necessária. É sabido que partes interligadas formam uma unidade e operam um todo. Quando uma dessas partes é suprimida, ou se uma nova parte é acrescentada ao sistema, certamente uma modificação ocorre. Resta, a partir desse evento, fazer a devida verificação ecológica<sup>1</sup>, para que assim seja, até certo ponto, possível averiguar-se a viabilidade e o quanto vale a pena re-formatar a unidade. E o mais importante, manter a consciência expandida o suficiente para que se tenha a dimensão das alterações causadas nas demais partes.

Vale destacar que os sistemas não se esgotam em si. Um sistema pode fazer parte de um sistema maior, composto por uma série de outros sistemas. Sobre os sistemas, Joseph O'Connor e Ian Mcdermott exemplificam (O'CONNOR e MCDERMOTT, 2007. p. 29):

“Um sistema é formado de diversas partes agindo como uma única entidade. Ele pode ser composto de muitos sistemas menores ou fazer parte de um sistema mais amplo. Dentro do corpo, por exemplo, há o sistema digestivo, o sistema imunológico, o sistema nervoso e o sistema sanguíneo. Podemos estudar qualquer uma deles isoladamente e também a maneira como trabalham juntos no sistema mais amplo do corpo humano. Um carro é um sistema mecânico formado de diferentes subsistemas: o sistema de refrigeração, o sistema de exaustão e o sistema de combustível. Todos trabalham juntos para permitir o funcionamento suave do carro que nos leva aonde queremos ir. Não pensamos nos sistemas menores até o carro quebrar e, então, descobrimos porque o reducionismo é algo tão frustrante. Dispomos de todas as partes do carro, mas se elas não trabalharem juntas, o carro é basicamente uma pilha de pedaços de metal”.

Diante destes exemplos, pode-se imaginar que o mesmo ocorra, talvez até em maiores proporções, com sistemas igualmente maiores. Imaginar o Estado como um sistema e que cada parte que o compõe equivale a outros sistemas, faz com que clarifique a ideia de que a atuação conjunta entre estes é essencial para o seu bom funcionamento. Essas premissas já

---

<sup>1</sup> Na Programação Neurolinguística, ecologia significa sistema geral. Para que se mantenha o seu equilíbrio, é necessária a checagem de todos os possíveis efeitos, através de uma projeção futura, para se avaliar a prudência das ações eleitas em qualquer ambiente. Uma situação não ecológica é aquela que traz efeitos concomitantes indesejáveis, ainda que o objetivo principal tenha sido alcançado. Os comportamentos geram resultados que vão além daqueles almejados. Sobre o tema, recomenda-se a leitura do Manual de Programação Neurolinguística, de Joseph O'Connor (O'CONNOR, 2016. p. 8).

existem, na verdade, na própria Constituição Federal de 1.988, em seu texto<sup>2</sup> e também em seu preâmbulo, que assim está disposto:

“Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte, para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil”.

Obviamente que, para que o Estado funcione, deve haver uma cooperação entre diversos entes que o integram, sendo que cada um desses entes é um sistema dentro do sistema maior. E dentro de cada um desses entes existe uma série de órgãos que o compõe, que por sua vez também representam sistemas. Assim, é fácil imaginar o porquê de tanto descompasso dentro de sua estrutura. Porque ainda não se percebeu que cada um desses sistemas é vital para o funcionamento do Estado, pois, o mau exercício (por culpa em sentido amplo) prejudicará seu desempenho. O carro não funcionará. E o constituinte se preocupou em apontar quais os campos a serem cultivados e cuidados, já no preâmbulo. Sobre isso, Alexandre de Moraes diz (MORAES, 2007. p. 51):

“O preâmbulo, portanto, por não ser norma constitucional, não poderá prevalecer contra texto exposto da Constituição Federal, nem tampouco poderá ser paradigma comparativo para declaração de inconstitucionalidade; porém, por traçar as diretrizes políticas, filosóficas e ideológicas da Constituição, será uma de suas linhas mestras interpretativas”.

Portanto, a própria Constituição Federal demonstra a importância de se haver uma união voltada para os mesmos fins de todos aqueles que de alguma forma participam da estrutura do Estado. Mais adiante a estruturação da Administração Pública será mais detalhada. Por ora, o importante é que seja entendida a noção de sistema e em que proporção este se estratifica. Neste ensejo e para finalizar os comentários acerca do preâmbulo da Carta

---

<sup>2</sup> PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)



Magna, faz-se importante notar que o constituinte, ao incluir a fraternidade entre as características da sociedade a ser desenvolvida, acaba por definir que não caberá somente ao poder estatal a busca pela sua realização, mas também aos particulares, naquilo que for cabível, contando, assim, com a participação popular em prol da satisfação do bem-estar social, citando-se a título de exemplo as associações civis e as fundações privadas que buscam parcerias com o poder público para a prestação de serviços públicos. Nesta medida, também surge a possibilidade da integração de outros sistemas que não fazem parte do sistema maior, aqui definido como Estado, mas que também podem contribuir para o seu crescimento, tema este que também será abordado mais adiante.

Michel Foucault, em diversos ensaios e entrevistas reunidos na obra *Microfísica do Poder* (FOUCAULT, 2009), apresenta a ideia de que os percursos feitos ao longo de determinada história devem ser compreendidos e como os discursos pertinentes a determinado contexto operam-se para que se apure qual a real relação entre todos os sujeitos ali envolvidos. Diante disso, verifica que existe uma complexidade em torno da realidade, o qual define como formas de poder. Estes poderes tratados por Foucault nada mais são do que sistemas que operam em um mesmo lugar, ao mesmo tempo ou em tempos distintos, mas que de alguma maneira influenciam uns aos outros. Essas influências podem ser positivas ou negativas. Portanto, cada poder é exercido dentro de um sistema próprio, que inevitavelmente estará fazendo parte de um todo.

Diante desse cenário, reforça-se a missão do pensamento sistêmico, que é a de se ter uma visão ampliada do todo, para que os sistemas possam ter os tratamentos que merecem e que são necessários para o bom desempenho da estrutura geral, o que se faz, entre outros fundamentos, pela verificação ecológica do comportamento de cada um destes. Por isso, só pode se conhecer o todo se as suas partes forem compreendidas.

Antes, porém, julga-se importante fazer, ainda que de maneira breve, uma reflexão acerca do conceito de sistema voltado para a ciência do Direito.

## 2.1. CONCEITO DE SISTEMA NA CIÊNCIA DO DIREITO

Claus-Wilhelm Canaris em sua obra denominada *Pensamento Sistemático e Conceito de Sistema na Ciência do Direito* (CANARIS, 1996. p. 12), utiliza como conceito amplo de sistema aquele que considera duas características, sendo elas da ordenação e da unidade. Em

relação à unidade, novamente surge a ideia de concatenação entre diferentes partes que a compõe, enquanto ordenação refere-se justamente como estas partes se mantêm dispostas de maneira que façam sentido e que possam integrar a engrenagem de um sistema. Para o autor, embora estejam interligadas, unidade e ordenação podem ser separadas, quando o objetivo for fazer uma leitura adequada da estrutura. Para a ordenação, a importância dessa técnica é a de evitar que se restrinja o campo de atuação das partes precipitadamente, o que pode ocorrer quando analisado o sistema em um único prisma. E a unidade, por outro lado, é a responsável pela limitação do sistema e que adquire sentido quando se conhece cada uma das partes. Canaris, por ter que haver uma função para o sistema operante no Direito, e não só um aglomerado de conceitos, define então que (CANARIS, 1996. p. 81):

“No que respeita agora a um sistema de conceitos gerais de Direito, este seria, por certo, pensável não apenas como um puro sistema formal de conceitos fundamentais gerais, mas também como um sistema teleologicamente preenchido de uma determinada ordem jurídica. No entanto, eles deveriam ser conceitos teleológicos ou conceitos de valor”.

Todo sistema jurídico, portanto, na concepção do autor, deve se voltar para um fim determinado, sendo insuficiente a sua aplicabilidade a conceitos esparsos, que por si só não determinam um ordenamento jurídico. Surge a partir de então o questionamento em torno da adequação valorativa do Direito e quanto esta é capaz ou deve preencher uma unidade. Qualquer que seja a resposta, a ideia de sistema se faz presente, o que fica evidenciado pela conjugação entre ordenamento (de partes ou de pequenos sistemas) e de unidade (sistema amplo composto pelos elementos do ordenamento). Portanto, para Claus-Wilhelm Canaris, sistema jurídico é uma ordem teleológica de princípios gerais de Direito, sendo que seu estudo nesta mesma obra passa por uma ampla análise quanto à carga principiológica componente de uma unidade.

Thomas Hobbes, no *Leviatã* (HOBBS, 2008. p. 190), compara sistema como um corpo comum composto por músculos. Estes últimos são as partes integrantes do sistema maior, que é o corpo. Para ele, a união de indivíduos em torno de um objetivo gera um sistema, podendo este ser composto por homens regulares, que são aqueles detentores de poder real de mudança, e por homens irregulares, os quais participam de forma secundária, sendo que mesmo entre os regulares existem aqueles que são subordinados e dependem de

um soberano. Aqui, fica evidenciado que existe um sistema central, com um domínio absoluto, representado por um sistema central preenchido por partes que buscam um fim determinado pelo soberano<sup>3</sup>. Para o autor, os sistemas subordinados atende a uma classificação entre políticos e privados (HOBBS, 2008. p. 191):

“Dos sistemas subordinados, uns são políticos e outros são privados. Os políticos (também chamados corpos políticos ou pessoas jurídicas) são os criados pelo poder soberano da república. Os privados são os constituídos pelos próprios súditos entre si, ou pela autoridade de um estrangeiro. Porque nenhuma autoridade derivada de um poder estrangeiro, dentro do domínio de um outro, é pública, mas privada. Dos sistemas privados, alguns são legítimos e outros ilegítimos. São legítimos todos os que são permitidos pela república, e todos os outros são ilegítimos”.

Thomas Hobbes reconhece, portanto a existência de sistemas distintos entre aqueles presentes no Estado, inclusive aqueles advindos de outros Estados, mas que dentro dele caracterizam-se como sistemas. Reconhece também que, ainda que ilegítimo, um sistema não o deixa de ser por ter sido constituído sem a permissão do poder estatal. Há, portanto, na concepção do Leviatã, uma multiplicidade de sistemas.

Acerca do possível conflito de normas que compõem um único sistema, Norberto Bobbio afirma (BOBBIO, 2006. p. 203) que:

“A incoerência do sistema é a situação em que há uma norma e há uma outra norma incompatível com a primeira; a incompletude é a situação em que não há nem uma norma, nem uma outra norma incompatível com esta. Na incoerência há uma norma a mais (há... há); na incompletude há uma norma de menos (nem... nem)”.

Considera que, para haver coerência do ordenamento jurídico (sistema), na esteira do positivismo jurídico, não deve haver qualquer tipo de antinomia, ou seja, normas incompatíveis entre si. Nesse sentido, quando verifica-se a existência de normas incompatíveis, o que não é raro, o sistema em que elas estão inseridas é falho, talvez por falta de comunicação, ou por simples falta de capacidade técnica. E o pensamento sistêmico

---

<sup>3</sup> Neste ponto, Michel Foucault diverge do entendimento de Thomas Hobbes, na medida em que não acredita haver um poder central, nem mesmo do Estado, que corresponde somente a um sistema distinto.

objetiva corrigir estas falhas, pois a partir dele olha-se para o todo enquanto unidade, mas não se deixa de olhar para cada parte em separado. E quem faz essa observação deve ser capaz de assim fazer, independente de qual parte do sistema seja integrante, pois a ideia desse conceito é justamente a integração.

Ao tratar da centralização e da descentralização como formas de organização, Hans Kelsen, por sua vez, suscita o questionamento quanto à existência de vínculo entre estas partes, como segue:

“Adotando o conceito dinâmico de centralização e descentralização, a democracia pode ser descrita como um método descentralizado de criação de normas, já que numa, democracia, as normas jurídicas são criadas pela pluralidade dos indivíduos cujo comportamento elas regulamentam, e estes órgãos criadores de Direito estão distribuídos pelo território inteiro para o qual é válida a ordem jurídica. Numa autocracia, a ordem jurídica é criada por um único indivíduo, diverso e independente da pluralidade dos indivíduos sujeitos à ordem. Como a função criadora de Direito está concentrada, neste caso, na pessoa do autocrata, a autocracia pode ser caracterizada como um método centralizado de criação de normas”.

A contribuição de Hans Kelsen através deste trecho da sua Teoria Geral do Direito e do Estado é riquíssima para o presente estudo, pois a partir dele pode-se perceber a importância de se definir o tamanho da unidade, a extensão do sistema que está a se investigar e quantos outros sistemas este é capaz de comportar. Sendo o ordenamento jurídico brasileiro vigente voltado para um Estado Democrático de Direito, também pela concepção de Kelsen pode-se vislumbrar a existência de diversas partes ou diversos sistemas dentro de um sistema maior. Como o autor refere-se à democracia como um método descentralizado, então conclui-se que está a dizer que a criação de normas em um regime democrático se perfaz por meio de sistemas distintos que contribuem para um fim especial, que é o de garantir a ordenação do sistema jurídico como um todo e que desse se espera uma concatenação lógica.

Neste viés, cumpre, a partir de agora, destacar os elementos que tornam favorável a aplicação do pensamento sistêmico na estrutura do Estado, mais especificamente para a proposta deste artigo, na sua utilização como método para o aperfeiçoamento do exercício da função típica do Poder Executivo.

## 2.2. O PENSAMENTO SISTÊMICO APLICADO NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Para que se possa falar em Administração Pública, é de suma importância que se faça uma breve descrição de como o Estado é estruturado, nos parâmetros dispostos pela Constituição Federal de 88, mais precisamente em seu artigo 2º, pelo qual “são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.<sup>4</sup> A simples leitura do artigo já remete à ideia da existência de um sistema amplo, que é a União, que se estrutura pela existência de três grandes sistemas, que são o Poder Legislativo, o Poder Executivo e o Poder Judiciário, sendo que cada um destes se compõe por uma série de entes e órgãos<sup>5</sup>. Estes, por sua vez, configuram sistemas menores, capazes de caracterizar o sistema amplo.

Os Poderes da União, como se sabe, exercem cada qual a sua função típica, além daquelas funções atípicas que são inerentes ao outro.

Para melhor se possa entender quais as contribuições que o Pensamento Sistemico está apto a fornecer, optou-se por fazer a sua análise voltada para o exercício da Administração Pública (seja no âmbito federal, dos Estados federados, ou dos Municípios) como função típica do Poder Executivo federal.

Assim, antes de mais nada, cabe trazer o objeto do Direito Administrativo, no conceito de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, como segue (DI PIETRO, 2015. p. 53):

“Além dessa diversidade no espaço, o conteúdo do Direito Administrativo, dentro do mesmo sistema europeu –continental, ao qual se filia o Direito brasileiro, tem também apresentado variações. De início, a atividade da Administração Pública abrangia apenas a segurança interna e defesa contra o inimigo externo, além de alguns serviços públicos essenciais. O Estado de Bem-Estar é um Estado mais atuante; ele não se limita a manter a ordem pública, mas desenvolve inúmeras atividades nas áreas da saúde, educação, assistência e previdência social, cultura, sempre com o objetivo de promover o bem-estar coletivo”.

Nota-se que os objetivos do Estado de Bem-Estar social são amplos ao ponto de ele mesmo ser insuficiente para suprir sozinho todos os anseios da coletividade. Por isso conta, dentro de um conceito de Administração Pública cada vez mais gerencial e menos

---

<sup>4</sup> PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)

<sup>5</sup> Os órgãos, ainda que desprovidos de personalidade jurídica, constituem sistemas, pois a maneira como se estruturam comporta tal entendimento.

burocrática, o que leva a crer na sua diminuição. Diminuição de um grande sistema, mas com um propósito por trás disso, que é o de garantir que os seus objetivos mantenham-se em primeiro plano. Por isso conta com a atuação dos particulares, quando estes estão aptos a realizar serviços públicos, seja por meio de contratos administrativos simples, seja através da realização de parcerias entre o poder público e entidades privadas. A questão é que, o funcionamento do Estado só é possível por meio da estratificação de suas funções, preenchendo-o com uma série de partes capazes de cooperar para o seu bom desempenho, que o leva à satisfação da coletividade, sendo essa a sua função primária. E como fazer com que todo este aparato funcione sem uma comunicação entre as partes que o compõem? É difícil imaginar que um sistema de proporções gigantescas possa, sem o mínimo de coordenação e de responsabilidade possa sobreviver e fazer isso com a qualidade que dele se espera. A Administração Pública divide-se em Direta e Indireta. Para efeitos de estudos, será considerada a Administração Pública Federal.

Assim, a Administração Pública Direta corresponde ao Governo Federal e a todos os órgãos que o compõe. A Administração Pública Indireta, por sua vez, corresponde às Autarquias Federais, às Fundações Públicas, às Sociedades de Economia Mista e às Empresas Públicas. Vale considerar, a partir de agora, cada uma dessas estruturas como um sistema. Desse modo, o entendimento sobre o Pensamento Sistêmico poderá ser melhor ilustrado, tendo em vista a realidade aqui tratada.

O Pensamento Sistêmico, embora não seja novidade em nenhum universo de estudo<sup>6</sup>, foi estruturado pelo norte americano Peter Senge. O autor desenvolveu esta metodologia para o seu campo de conhecimento, a administração de empresas, mas deixou bastante claro que o mecanismo por ele aprimorado. Joseph O'Connor e Ian Mcdermott baseiam-se no Pensamento Sistêmico de Peter Senge para escrever a obra (já tratada anteriormente) *Além da Lógica: Utilizando Sistemas para a Criatividade e a Resolução de Problemas*. Logo em seu início, trazem uma definição de Pensamento Sistêmico (O'CONNOR e MCDERMOTT, 2007. p. 27):

“Sistema é uma entidade que mantém sua existência e funciona como um todo por meio da interação de suas partes. O Pensamento Sistêmico considera o todo e as

---

<sup>6</sup> Sempre se soube que entender os componentes de um todo ajuda na compreensão desse mesmo todo, mas foi Peter Senge quem codificou a forma como este mecanismo pode ser melhor aproveitado.

partes, e as ligações entre as partes, estudando o todo para compreender as partes. É o oposto do reducionismo, a ideia de que uma coisa é simplesmente a soma de suas partes. Um grupo de partes que não se relacionam não é um sistema. É uma pilha de coisas”.

Portanto, não faz sentido em se falar em sistema, se não houver comunicação entre as partes que integram algo maior. Essa é a lógica do Pensamento Sistêmico. Resta, porém, apresentar as ferramentas necessárias para que esta comunicação entre partes e o funcionamento de cada uma delas seja satisfatório.

Senge explica o Pensamento Sistêmico e como ele funciona por meio da obra chamada de *A Quinta Disciplina: a Arte e a Prática da Organização que Aprende*, tendo sido publicada pela primeira vez em 1990. Assim que se depara com o título dado pelo autor, a reflexão que naturalmente se faz é: se está a se falar em uma quinta disciplina, é porque existem outras quatro que a antecedem. Quais são elas? Obviamente que elas existem e que se relacionam com esta quinta. E a provocação que o autor faz é formidável, pois, além de se prever que existam disciplinas que a antecede, também se presume que para a entender, deva conhecê-las também.

Antes disso, vale destacar o motivo principal que levou o autor a desenvolver o seu estudo sobre o tema. Fez isso em um momento em que percebeu que a maneira como lidavam dentro das empresas era ineficiente, pois o foco das ações apontava para os problemas, ao invés de se voltar para as soluções destes. Desse modo, Peter Senge inicia sua obra da seguinte maneira (SENGE, 2017. p. 33):

“Aprendemos, desde muito cedo, a desmembrar os problemas, a fragmentar o mundo. Aparentemente, isso torna tarefas e assuntos complexos mais administráveis, mas, em troca, pagamos um preço oculto muito alto. Não conseguimos mais perceber as consequências das nossas ações; perdemos a conexão intrínseca de conexão com o todo. Quando queremos divisar o ‘quadro geral’, tentamos montar os fragmentos em nossa mente, listar e organizar todas as peças. Mas, como diz o físico David Bohm, a tarefa é inglória – é como tentar montar os fragmentos de um espelho quebrado para enxergar um reflexo verdadeiro. Depois de algum tempo, acabamos desistindo de ver o todo”.

Estava, portanto, decidido a demonstrar como os trabalhos em equipe podem adquirir outra formatação e como as qualificações individuais podem ser otimizadas dentro de qualquer contexto. Então elencou cinco disciplinas para que fossem descritas e incorporadas

pelas instituições. São elas: a) Domínio Pessoal; b) Modelos Mentais; c) Visão Compartilhada; d) Trabalho em Equipe; e) Pensamento Sistêmico. Percebeu, no entanto, que esta última ganhava uma conotação especial quando integrada com as demais. Mais ainda, que nada adiantaria a aplicação de todas as quatro, sem trazer para o dia-a-dia o pensamento sistêmico, embora todas as cinco sejam vitais para o sucesso.

Iniciando a quinta disciplina, ou seja, o Pensamento Sistêmico, antes mesmo de passar pelas demais disciplinas, o que vai ser feito em breve, apresentam-se aqui as leis (SENGE. 2017. p. 111) que a regem e como pode haver uma interpretação em face da Administração Pública. Esses pressupostos são os norteadores do Pensamento Sistêmico, ou indo mais além, são o próprio Pensamento Sistêmico em forma de sistema.

Primeiramente, os problemas que se enfrentam na atualidade, podem ter sido gerados por soluções a outros problemas em momento pretérito. Soluções midiáticas, muitas vezes, geram outros problemas. E muitas vezes se sabe disso, e ainda assim prefere-se resolver um primeiro problema e aguardar os efeitos da solução imediata. Isso acontece, por exemplo, com a reintegração de posse, quando famílias são retiradas de determinadas áreas e realocadas em outras localidades. Por mais que a reintegração se dê por uma medida judicial, é a Administração Pública Municipal que recoloca dezenas, às vezes dezenas de famílias, em áreas inadequadas, que mais tarde gerem os mesmos problemas de higiene, concentração urbana, entre outros efeitos. E quantas vezes essas soluções surgiram como as grandes respostas para grandes problemas? Mas elas mesmas podem se tornar problema mais tarde.

Outro pressuposto é o de que se tende a insistir com determinada ação que já se mostrou ineficiente, mas não se percebe que ao fazê-lo, a força contrária se dará na mesma proporção. Por mais que a intenção seja positiva, quanto mais se emprega força de maneira inadequada, mais inerte se mantém aquele que a aplica. Um exemplo cabível aqui é a ação de repreensão ao tráfico de drogas. O poder de repreensão da polícia é bem visto, mas até quanto é eficiente? Como pensar em novas ações? Se a resposta não é imediata e nem óbvia, pelo menos a reflexão em torno dela é uma maneira de se buscar novas soluções e soluções inteligentes. Outro pressuposto que pode ser lido em consonância com este é o de que as soluções que já são conhecidas são mais confortáveis, mas muitas vezes elas levam a um caminho em círculos. A resposta certa, no entanto, pode estar no novo.

O autor também trata como pressuposto o fato de que a causa e o efeito sempre estão próximos um do outro. No exemplo do tráfico de drogas, será que as causas estão sempre nas



comunidades em que o tráfico impera? Ou a causa pode estar aparentemente mais distante do que se imagina? Uma possível causa é a baixa qualidade do ensino público. Mas a causa é a escola em si, ou a estrutura do ensino e a falta de criatividade na criação de políticas públicas?

O pressuposto de que se dividir um sistema ao meio é suficiente para que se tenham dois sistemas parece bastante equivocado. Para que se possa mudar determinada estrutura, é necessário um estudo aprofundado quanto aos efeitos dessas mudanças. Mais uma vez, aqui, se traz o conceito de ecologia da Programação Neurolinguística. No todo deve ser observado, inclusive se fazendo pites ao futuro para que se avalie o quanto determinada medida vale realmente a pena. Por isso, quando se criam novas Secretarias de Governo, novos Ministérios, muitas vezes o que se está a fazer é desmembrar algo já existente, mas que não trará efeitos práticos relevantes.

Por fim, Peter Senge coloca entre as leis da quinta disciplina a tendência em se buscar um culpado, mas que sempre acaba sendo um estranho do próprio sistema de quem aponta. Assumir responsabilidades e erros pode ser muito saudável e necessário. A mudança deve começar dentro de casa.

Apresentados os pressupostos que acompanham o Pensamento Sistêmico, faz-se agora uma breve explicação quanto às disciplinas que a acompanham, a começar pelo Domínio Pessoal. Refere-se a um elevado nível de proficiência quanto aquilo que se propõe a fazer, mas que não se encerra em si mesmo. É levado como ferramenta de comprometimento de quem exerce determinada atividade. Francis Bacon assim disse (BACON, 2001. p. 75):

“O maior voto de confiança que se pode dar a um homem é elegê-lo para conselheiro, pois em outros depósitos de confiança alguém confia a um estranho partes da vida, a saber, os bens, os filhos, os créditos, algum negócio específico; mas àquele de que alguém faz conselheiro, o todo é confiado. Diante disso, pode-se avaliar quanta confiança e sinceridade devemos esperar dos homens por cujos conselhos nos norteamos”.

É de se imaginar que não foram poucas às vezes (e nem são, ao contrário) confiou-se a um gestor com baixíssimo domínio pessoal cargo eletivo e que estes, por sua vez, depositou a sua confiança em quem não comprovou ter capacidade técnica.

Modelos mentais, outra disciplina, surge em um primeiro momento como algo arraigado e que pode dificultar o desenvolvimento de novas idéias. É a tendência de se dizer

(na verdade muito comum também na Administração Pública) de que sempre foi feito de determinada maneira algo que não tem o porquê de se mudar. Isso se dá pelo apego às crenças que acompanham as estruturas e transformam-se em organismos que passam a fazer parte do todo. Mas os Modelos Mentais podem ser riquíssimos quando bem trabalhados. O passo primordial para que isso aconteça é entender que o pensamento não é linear, pois o pensamento é radiante (BUZAN, 2009. p. 21). As palavras-chave para a criação de novos modelos mentais são curiosidade e criatividade. Buscar novas tecnologias, por exemplo, no campo da educação, pode ser um divisor de águas, quando se faz isso de maneira elaborada e não apenas por meio de cópias de outros sistemas.

Por fim, as duas disciplinas que podem ser trabalhadas de forma conjunta (mais próximas do que as outras três), são a Visão Compartilhada e a Aprendizagem em Equipe. A Visão Compartilhada é a criação de um espírito de união, um sentimento comum entre todos os envolvidos no mesmo fim. É isso que se almeja quando se fala em prestação de serviços públicos. O nascimento de um espírito de fraternidade e de amor comum e que está voltado para um objetivo nobre, que é o da realização do bem-estar de toda a sociedade, o que se torna possível a partir do momento em que se cria uma identidade coletiva. Assim, a disciplina da Aprendizagem em Equipe faz sentido, pois o diálogo de quem busca um mesmo objetivo converge para novas e brilhantes idéias. E isso se faz através da prática. O diálogo talvez seja o primeiro passo para que de fato se tenha um trabalho de qualidade na Administração Pública.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Entender como os sistemas operam e como se relacionam entre si parece ser tarefa de bastante relevância, embora difícil em alguns momentos. Quando se entende que todas as estruturas são compostas por partes e que estas partes, por sua vez, formam possíveis microsistemas, começa a surgir um novo horizonte para as relações envolvendo os mais diversos meios de comunicação. Inclusive na atuação estatal, na medida em que a estrutura do Estado, diante de sua complexidade, não pode ser observada como um grande corpo fragmentado. Ao contrário, todas as partes que dele fazem parte devem, de algum modo, interagir entre elas. Às vezes a adequação se dá de forma conjunta e a falta de comunicação entre as partes pode frustrar a realização de uma meta grandiosa. O problema estende-se para todo o sistema, o

que faz com que não faça sentido olhar para o sistema vizinho como se este fizesse parte de um outro universo. As partes de um todo caminham juntas e é por meio da aplicação do Pensamento Sistêmico que as soluções realmente proveitosas podem surgir, pois este é um precioso mecanismo de clareamento da consciência coletiva.

## **REFERÊNCIAS**

BACON, Francis. **ENSAIO SOBRE MORAL E POLÍTICA**. São Paulo: Edipro, 2001.

BOBBIO, Norberto. **O POSITIVISMO JURÍDICO: LIÇÕES DE FILOSOFIA DO DIREITO**. São Paulo: Ícone, 2006.

BUZAN, Tony. **MAPAS MENTAIS**. Rio de Janeiro: Sextante, 2016.

CANARIS, Claus-Wilhelm. **PENSAMENTO SISTEMÁTICO E CONCEITO DE SISTEMA NA CIÊNCIA DO DIREITO**. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1996.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2015.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do Poder**. São Paulo: Graal, 2009.

HOBBS, Thomas. **LEVIATÃ**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

KELSEN, Hans. **TEORIA GERAL DO DIREITO E DO ESTADO**. São Paulo: Martins Fontes, 1990.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2007.

O'CONNOR, Joseph; MCDERMOTT, Ian. **ALÉM DA LÓGICA: UTILIZANDO SISTEMAS PARA A CRIATIVIDADE E A RESOLUÇÃO DE PROBLEMAS.** São Paulo: Summus, 2007.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)

SENGE, Peter M. **A QUINTA DISCIPLINA: A ARTE E A PRÁTICA DA ORGANIZAÇÃO QUE APRENDE.** Rio de Janeiro: Best Seller, 2017.