

Direito Administrativo e a tolerância aos sentimentos e pensamentos



Na semana passada, o Instituto Brasileiro de Direito Administrativo

realizou, em Florianópolis, o XXXII Congresso Brasileiro de Direito Administrativo, um dos maiores e mais conceituados eventos de Direito Público do nosso país. Um evento de proporções gigantescas, com aproximadamente 1.200 congressistas, contando com a participação de mais de 100 professores nas diversas atividades realizadas. Na abertura do evento, tive a oportunidade de refletir a respeito do tema central do congresso — “os limites do controle da administração no Estado de Direito” — confrontando-o com o chamado “Direito Administrativo do medo”, invocado por alguns justamente como qualificativo para destacar os receios causados pela falta de limites do controle. Tomo a liberdade de retomar, neste importante espaço, algumas das considerações feitas na ocasião.

Estado e administração pública só podem ser pensados juntamente com *cidadão e sociedade*. A junção desses quatro elementos nos tempos atuais conduz minha reflexão para outros quatro: *proximidade, distância, respeito e empatia*: nunca estivemos *tão próximos*, conectados e, ao mesmo tempo, *tão distantes*. O individualismo tem ganhado feições assustadoras em uma sociedade que se pretende plural: o culto à cizânia, o louvor a determinadas personalidades e a intolerância às diferenças sociais, culturais e sobretudo políticas tem materializado um respeito somente aos próprios anseios, sem preocupação com as necessidades e opiniões dos demais.

É fato que existem notáveis diferenças individuais no modo e na intensidade com que o ser humano reage ante diversas situações, esta a razão de não ser justo considerá-las como meros reflexos. Chamamos de *emoção* justamente esses estados mentais, sem consciência, que marcam as reações individuais.

Segundo Myra e Lopez, no clássico *Quatro gigantes da alma*^[1], três são as *emoções* primárias: medo, ira e amor. Tudo que o homem fez de bom e de mau sobre a terra se liga a essas emoções. Mas como os homens não vivem individualmente, e sim em grupos, entra em jogo outra força, predominantemente repressiva das anteriores: o dever. Não se trata de emoção, mas é capaz de perturbar o homem e fazer



resistir ao embate de qualquer das emoções, até mesmo de todas elas juntas.

Emoção não se confunde com *sentimento*. Sentimento “é um estado de consciência, desencadeado e colorido por estímulos externos ou memórias que nos levam a um cotejo da situação vivida com normas e ideias que previamente mantínhamos”[2]. Segundo Moacyr Scliar, a *emoção* é mais primitiva, espontânea, tem expressão visível; o *sentimento* é mais tardio, particular, pode durar a vida toda. A *culpa* tende para o sentimento; não é fácil olhar uma pessoa e dizer que se sente culpada. O *medo* é emoção.

Essas divagações, talvez exageradas, se inserem na discussão sobre os limites do controle no Estado de Direito. *Limites* e *controle* envolvem negativa de liberdade, merecendo reflexões aprofundadas para que a liberdade humana em seu sentido mais pleno possa se realizar. Retomo as emoções e sentimentos: *medo* – *dever* – *culpa*. Para o Direito, como regra, não importam emoção nem sentimento. *Medo* continua sendo emoção, conectada às demais. Mas e o *dever*? E a *culpa*? Sabemos que dever e culpa, juridicizados, não continuam no campo das emoções e sentimentos.

A atividade jurídica de controle possui viés e finalidade próprias, sem qualquer supremacia com relação às demais. Ao contrário, o controle deve necessariamente considerar — e *dialogar* com — o ponto de vista do gestor público. As alterações recentes na LINDB trouxeram reforço no ônus argumentativo do exercício de ambas as funções para que se discuta a partir de um mesmo ponto de partida, inserido em um mesmo cenário[3]. O *modelo* constitucional de controle *impõe* o diálogo, a busca pela consensualidade, justamente por entender que uma série de atores interferem no processo. Mais do que isso, o modelo de controle exige deferência para com a escolha administrativa, reconhecendo como valor constitucional as legítimas atuações da administração, que devem ser consideradas com atenção e respeito, antes de proceder-se à sua rejeição. Não se trata de respeito como dever moral, mas, sim, dever jurídico.

Ocorre que há uma busca incessante pela ocupação de espaços de controle, tornando desarmônico o sistema constitucional, em manifestação emotiva de certo ciúme institucional. A falta de credibilidade da administração pública, em sentido amplo, em razão de nossa crônica história de ineficiência e corrupção, acaba por estimular um controle autocentrado, pautado na defesa de relevantes fins por quaisquer meios. Há, ao contrário do que se prega, indeferência para com as legítimas atuações administrativas — alguns advogam que o ponto de vista do controle é e será sempre o correto, somente em razão de quem o manifesta. O cenário de degeneração institucionalizada não deve instigar à descrença e desvalorização das atividades políticas e administrativas, pois são necessárias à construção do bem comum, e sua supressão implicaria retrocesso na luta pela plena efetividade dos princípios do Estado Democrático de Direito.

Controle, repito, é negativa de liberdade. Como tal, é rigidamente limitado pelo nosso ordenamento, pois implica no desempenho de deveres. Medo é emoção; o dever é juridicizado.

O controle da administração, entretanto, é atividade essencial para que as promessas trazidas pela Constituição sejam cobradas e cumpridas. Seria fácil — e leviano — entender que o controle da administração é o grande culpado por nossa deficiente noção de interesse público, pela ineficiência irritante e corrupção endêmica.

Não basta apontar o dedo para o controle. Nossa administração pública, de sua parte, continua



patrimonialista. Existem privilégios para amigos e parentes, por intermédio de cargos, contratos e favores, como se não fôssemos uma República de iguais. Não temos tradição de cumprir o dever de planejamento de políticas públicas, examinando alternativas e consequências para ações, pensando nos reflexos orçamentários e financeiros, sem prejuízo da verificação de economicidade ao longo da execução dos programas. Tais condutas já são exigidas dos gestores públicos; cabe aos órgãos de controle cobrar a plena obediência às normas constitucionais e legais que impõem deveres relativos às diversas dimensões do planejamento da gestão pública.

Lembrei-me desse itinerário recorrente ao assistir as notícias sobre o incêndio do Museu Nacional, no Rio de Janeiro. A perplexidade dos cidadãos ao verem o fogo corroer memórias de nossa história não inibiram agentes políticos de prontamente fugirem de responsabilidades, mutuamente se acusarem e buscarem proveito eleitoral, como se décadas de descaso pudessem ser atribuídas a um só gestor ou partido político.

Retomando a importância do planejamento estatal, convém anotar que por natureza o orçamento público é um complexo processo de identificação e escolha de prioridades. A realidade da finitude de recursos públicos e da escolha de prioridades impõe a necessidade de diálogo entre os poderes da República e também entre estes e a sociedade. As escolhas devem ser feitas e há um preço a ser pago para cada uma delas, notadamente diante de necessidades sociais crescentes e recursos limitados. Uma regra tão óbvia, mas ignorada, impõe o dever de cuidar da manutenção dos equipamentos públicos antes de iniciar novos projetos. Nossa falta de espírito público fica bem demonstrada na pessoalização da administração pública, cuja ode à figura do mandatário eleito implica sempre iniciar novos projetos para deixar uma marca pessoal, independente do que necessite de continuidade, manutenção, cuidado prévio.

Pergunto: isso é culpa do controle?

De minha parte, entendo que ser contra a corrupção não implica ser favorável a abusos de autoridade. Criticar somente o controle da administração, por cegueira ideológica, é manifestar compromisso somente com seus próprios desejos ou de seu grupo, não da sociedade. Tolerância e respeito, bases de qualquer sociedade realmente civilizada, não podem compactuar com radicalizações, extremismos em tonalidades variadas. Respeito e diálogos institucionais, nos limites das competências e dos fins constitucionais, são necessários para que possamos realmente promover o bem de todos.

Que saibamos separar as emoções, como *medo*, *ira* e *amor*, do *dever* e *culpa* enquanto institutos jurídicos. Que saibamos lidar com a própria raiva, com os próprios sentimentos, com a insegurança e com as aversões que vão se acumulando, sem obscurecer nossa essência voltada à gentileza, ao respeito e à tolerância. Que possamos estabelecer diálogos saudáveis, sensatos e focados no que temos e buscamos em comum, com tolerância aos sentimentos e pensamentos de cada um.

[1] Myra y López, Emilio. *Quatro gigantes da alma: o medo, a ira, o amor, o dever*. 22ª.ed. São Paulo: José Olympio Editora, 2003.

[2] SCLIAR, Moacyr. *Enigmas da Culpa*. São Paulo: Objetiva, 2007.

[3] VALLE, Vanice Lírio. O PL 7.448/17 e o resgate da essência da juricidade. Disponível em:



http://www.academia.edu/36482470/O_PL_7448_17_E_O_RESGATE_DA_ESS%C3%80NCIA_DA_JURISPRUDENCIA

Date Created

04/10/2018