

O Globo, 12 de outubro de 2020

Reforma Administrativa, o Princípio da Subsidiariedade e Ordem Constitucional

Por: Carlos Frederico Rocha

No início de setembro, o Governo Federal enviou ao Congresso Nacional uma nova proposta de emenda constitucional (PEC), a Reforma Administrativa. Essa PEC propõe uma grande transformação na administração pública, retirando a estabilidade do funcionalismo, modificando sistemas de aposentadoria, formas de contratação, entre outras. Principalmente, ela impõe uma modificação nos princípios que regem o serviço público. O atual texto constitucional celebra cinco princípios para a ação dos agentes públicos: a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência. A proposta governamental acrescenta os princípios da imparcialidade, transparência, inovação, responsabilidade, unidade, coordenação, boa governança pública e subsidiariedade. Ainda que sujeitas a sobreposições conceituais, a introdução desses conceitos implica uma alteração substantiva no funcionamento do governo e deve ser vista com muito cuidado por legisladores e pensadores.

A Reforma Administrativa tem viés ideológico. Em documento recente do Ministério da Fazenda,¹ o Secretário de Política Econômica, Adolfo Saschida, informa que a agenda liberal-democrata do governo irá combater a “má alocação” de recursos por intermédio de peças legislativas como essa, introduzindo o que se pode considerar um criativo conceito de planejamento via mercado (sic). Trata-se da velha crença, a partir de Adam Smith, do uso do mercado como coordenador social, ou seja, a aplicação do farol dos preços relativos como impulsionador para a alocação de recursos e, portanto, a ausência de planejamento.

Existem razões para o questionamento dessa crença. A coordenação de mercado se verifica bastante falha em diferentes situações, que são verificadas na nossa realidade. Primeiro, o mercado é falho na provisão de bens públicos, ou seja, bens que têm como característica não serem

concorrentes, no sentido de que o seu consumo por uma pessoa não subtrai a possibilidade de ser consumido por outra; e não excludentes, que significa não ser viável impedir o consumo do bem por uma outra pessoa. Iluminação pública é um caso. O uso da iluminação por um cidadão não afeta o seu uso por outro, ao mesmo tempo em que não se pode impedir um cidadão de se beneficiar da iluminação. Segundo, para haver uma boa alocação, deve ocorrer perfeita apropriação dos bens, ou seja, ausência de externalidades. Externalidades ocorrem quando a ação de uma pessoa afeta (positiva ou negativamente) o bem-estar de outra. Uma externalidade de nossos tempos é o uso da máscara no contexto da COVID-19. A máscara é importante não só por sua proteção individual, mas pela proteção que gera aos demais. O sistema de preços não é capaz de coordenar essa ação, pois ela não é apropriável por quem a executa. Terceiro, uma boa alocação de mercado exige um sistema concorrencial, ou seja, que os agentes sejam tomadores de preços, que não haja poder de monopólio. A prevalência de mercados concorrenciais é uma proposição bastante longe da realidade que vivemos e, portanto, deve ser vista com cuidado. Quarto, os resultados da organização pelo mercado não são ponderados por noções de justiça social, com o qual economias mais liberais costumam apresentar maior desigualdade e problemas sociais. Assim, a macro organização de uma sociedade deve ser pactuada e crenças governamentais, fruto de resultados eleitorais, não devem ser condição suficiente para alteração profunda da ordem constitucional.

Quando um documento propõe alteração de princípios, ele vai além de simplesmente uma adaptação de um texto a um novo contexto e na direção do desfazimento de pactos democráticos, sem a necessária discussão de seu significado.

Analisemos a proposta de introduzir no artigo 37 da Constituição o princípio da subsidiariedade. Em sua justificação, o documento governamental remete a um escalonamento entre as esferas administrativas e a uma mudança no pacto federativo, dando preferência à localidade. Essa cláusula é usada internacionalmente, como é o caso da União Europeia. Em si só, deveria ser olhada com cuidado pelos legisladores por representar uma mudança radical do funcionamento da federação.

No entanto, há uma segunda acepção do princípio da subsidiariedade, originária ideologicamente nos partidos democratas-cristãos, que implica

mudanças de ordem ainda mais profundas. De acordo com essa acepção, a provisão pública de bens só deve ser utilizada na ausência de provisão privada. No país, concorrem o público e o privado em diferentes mercados, entre eles, educação e saúde. Pelo princípio elencado, municípios deveriam obrigatoriamente relegar à esfera privada a provisão desses bens. As consequências desse movimento são devastadoras em termos de organização social, podendo implicar o fim de hospitais, postos de saúde, escolas, colégios e universidades públicas, sob a pena do gestor estar violando os princípios elencados no artigo 37 da Constituição. Essa discussão se torna ainda mais relevante quando analisamos que a Proposta de Emenda Constitucional no 188 do Pacto Federativo, além de alterar o funcionamento da federação e possibilitar corte de salários dos funcionários públicos, retira os mínimos constitucionais da saúde e educação, tornando sua provisão de escolha governamental. Trata-se, portanto, de um processo de desmonte do Estado de Bem-Estar Social.

A Reforma Administrativa é plena de problemas dessa ordem. Imparcialidade requer uma condução do agente público que muitas vezes pode ser confundida com o interesse do governante e não o do Estado. Mais ainda o princípio da unidade, que cria uma subordinação imediata. Ações como as recentemente presenciadas no âmbito do INPE, na discussão das queimadas, poderiam resultar em demissões sumárias. Mas não estariam os agentes agindo no interesse da nação?

A democracia tupiniquim é jovem. Nossa constituição tem pouco mais de 30 anos. A mudança de seu propósito não pode ser resultado de eventuais maiorias, mas deve ser enunciada previamente, de maneira a propiciar o adequado ambiente constitucional. As propostas governamentais de alteração da ordem social têm, portanto, de ser vistas com o adequado cuidado e é fundamental que, neste momento, haja mobilização das instituições na defesa dos princípios democráticos.

1 <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/centrais-de-conteudos/publicacoes/conjuntura-economica/estudos-economicos/2020/ni-estrategia-de-crescimento-economico-de-longo-prazo.pdf>

Link original: <https://blogs.oglobo.globo.com/ciencia-matematica/post/reforma-administrativa-o-principio-da-subsidiariedade-e-ordem-constitucional.html>