

Glauco Leite: Os poderes presidenciais na reforma administrativa

A reforma administrativa (PEC 32/2020) apresentada pelo governo tem suscitado vários questionamentos. Promete combater privilégios como férias de 60 dias, penduricalhos e salários que rompem o teto constitucional, mas deixa de fora instituições que se beneficiam dessas exceções republicanas. Pretende inovar o elenco de princípios do artigo 37 da Constituição, introduzindo conteúdos que já existiam, como "transparência" (que decorre do princípio da publicidade) e "responsabilidade" (no Estado de Direito, por acaso se admite agente público não sujeito à responsabilização?). E positiva como princípio constitucional aquilo que não é princípio: é o caso do "princípio" da inovação. Em nome da eficiência, extingue a estabilidade de grande parte dos servidores públicos governamentais ou a pressões de agentes econômicos.



Além desses aspectos que precisam ser bem decantados, um

ponto que merece atenção redobrada diz respeito às modificações pretendidas no artigo 84, VI, da Constituição, referente aos poderes presidenciais. Essa regra, como se sabe, já havia sido modificada pela EC 32/2001, autorizando o chefe do Executivo a dispor, mediante decreto, sobre: 1) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; 2) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos. Com isso, embora tenha alargado as atribuições do presidente, observe-se que houve a necessária cautela em não autorizá-lo a promover, por decreto, ou seja, unilateralmente, mudanças estruturais na Administração Pública, como criação ou extinção de órgãos públicos ou extinção de cargos ocupados por servidores.

Sob o argumento de se conferir mais autonomia ao governo, a proposta de reforma administrativa promove uma verdadeira guinada em nosso sistema presidencialista rumo à concentração de poderes no Executivo. Caso aprovada, o presidente poderá, sem prévia autorização de lei:

- 1) Extinguir cargos de ministro de Estado, cargos em comissão, cargos de liderança e assessoramento, funções de confiança e gratificações de caráter não permanente, ocupados ou vagos;
- 2) Dispor sobre criação, fusão, transformação ou extinção de ministérios e de órgãos diretamente subordinados ao presidente;

3) Promover extinção, transformação e fusão de entidades da Administração Pública autárquica e fundacional;

4) Promover alteração e reorganização de cargos públicos efetivos do Poder Executivo federal e suas atribuições, desde que não implique alteração ou supressão da estrutura da carreira, ou alteração da remuneração, dos requisitos de ingresso no cargo ou da natureza do vínculo.

Isso significa, por exemplo, que seria possível extinguir o CNPq, o INSS, o Ibama, a Funai, alguma universidade federal, qualquer agência reguladora federal (Anatel, Aneel, ANS etc.). Também seria possível desestruturar alguns setores da Administração federal sob a justificativa de sua "reorganização". Pensemos, especialmente, no caso de órgãos que desempenham funções de investigação, controle e fiscalização como Coaf, Ibama, Cade ou Polícia Federal. Ora, a Administração Pública atual não é mais organizada a partir de uma lógica hierárquica rígida, na qual sua autoridade máxima exerceria um papel de comando com poderes quase que imperiais. É bastante nítido que vivenciamos um modelo de gestão pública policêntrica, em que os entes administrativos dispõem de níveis diferentes de autonomia para que possam desempenhar suas funções sem interferências externas e com base em parâmetros legais e técnicos. Essa autonomia, aliás, é fundamental para o controle dos agentes públicos e o combate a práticas de corrupção e improbidade administrativa no âmbito interno da própria Administração Pública.

Assim, nos termos da PEC 32/2020, se algum órgão de controle identificasse práticas ilícitas cometidas por elevadas autoridades do governo, bastaria ao presidente, por decreto, "reorganizar" a estrutura desse órgão, extinguir alguns cargos de direção ou, ainda, eliminá-lo por completo. O resultado é a própria inviabilização do andamento das investigações. No limite, vislumbra-se a intensa politização ou cooptação de segmentos administrativos relevantes. O risco de autoritarismos é evidente.

Da forma como apresentada, a reforma administrativa estabelece uma espécie de "delegação legislativa permanente" ao presidente, permitindo-lhe fazer o que antes só era possível mediante lei. O problema, porém, é que a legalidade não deve ser vista como um mero empecilho burocrático que atrapalha os projetos políticos de qualquer presidente eleito, sendo, antes, um pressuposto necessário da ideia mais elementar que se possa ter sobre Estado democrático de Direito. Sob essa perspectiva, a elevação dos poderes presidenciais representa um expressivo esvaziamento da legalidade constitucional.

Além disso, ao excluir a exigência de lei para intervenções tão estruturais na Administração Pública, a PEC 32/2020 parece dispensar o Congresso Nacional do papel de instituição política relevante, convertendo-o em ator secundário na tomada de decisões sobre a gestão pública federal responsável pela implementação de políticas de alcance nacional. Com isso, o Parlamento deixaria de ser uma instituição deliberativa, plural e representativa e que também deve participar da construção de decisões que impactam na prestação de serviços públicos e nas políticas públicas sob competência da União. Ao mesmo tempo, excluir o Parlamento de tais tarefas é fragilizar o sistema de freios e contrapesos, um dos pilares de qualquer democracia constitucional para coibir o arbítrio estatal.

Não deixa de ser curioso que, se o Congresso Nacional aprovar tais regras, estaria ele diminuindo a sua função de legislar, o que iria na contramão de sua trajetória constitucional, quando limitou os poderes presidenciais na edição de medidas provisórias (EC 32/2001) em um contexto em que o presidente legislava mais do que o próprio Parlamento.

Sob outro ângulo de análise, percebe-se que, se cada presidente tem autorização para extinguir órgãos, autarquias, fundações, reorganizar setores administrativos de forma unilateral, esse quadro acabará estimulando intensas descontinuidades administrativas, pois os futuros presidentes poderão modificar, também por decreto, o que foi feito pelos antecessores em prejuízo de serviços e políticas públicas que devem ser estáveis.

Se olharmos para o cenário mais abrangente dos países da América Latina, perceberemos que, em linhas gerais, seus sistemas de governos têm sido marcados por um hiperpresidencialismo, tendo havido esforços para restringir os poderes presidenciais justamente para viabilizar relações institucionais mais estáveis, desestimulando o surgimento de atores hegemônicos. A Constituição de 1988, apesar de ter mantido um modelo presidencialista com traços centralizadores, criou mecanismos de contenção e controle sobre o Poder Executivo. A PEC 32/2020, ao caminhar na contramão desse percurso, ao fim e ao cabo, revestirá de validade um leviatã disfarçado, escondido em rótulos como "modernização" e "desburocratização".

Date Created

24/11/2020