

Felipe Silva: Novos princípios da reforma administrativa

No dia 3 de setembro de 2020, mediante proposta do presidente da República, o Brasil conheceu os termos iniciais da mais nova reforma do Estado. Embora seja de fundamental importância, não irei dedicar maior energia ao comentário da redação que a proposta pretende entregar ao artigo 48, inciso X, e ao artigo 84, alínea "b" da CF, ou seja, aos trechos da reforma que conferem ao presidente atribuições, cargos, ministérios e entidades da Administração Pública.



Não o farei por dois motivos. Em primeiro lugar, porque

acredito que algumas críticas pertinentes foram lançadas [no texto assinado por Fábio Pupo](#), indicando os problemas que a concentração de poder na figura do presidente da República pode gerar, por exemplo, para instituições do Estado orientadas à proteção do meio ambiente. Em paralelo, considero que qualquer congressista da União (Câmara ou Senado) poderá impetrar mandado de segurança para impedir a deliberação das emendas aos artigos 48 e 84 da CF, utilizando, como precedente [\[1\]](#), o controle preventivo de constitucionalidade jurisdicional.

As razões jurídicas parecem bem extravagantes: em primeiro plano, cabe considerar que o poder constituinte originário atribuiu ao Congresso com sanção do presidente, ou seja, a partir de lei federal, a competência para dispor sobre a criação, a transformação e a extinção de cargos, empregos e funções públicas que não estejam vagos. O mesmo poder constituinte originário outorgou ao Congresso com participação do presidente da República a competência para criar e extinguir ministérios e órgãos da Administração Pública.

As alterações que a PEC nº 32/2020 pretende realizar nos artigos 48 e 84 da CF, portanto, tendem a submeter substancialmente a separação dos poderes, cláusula pétrea (artigo 60, §4º, III, da CF), olvidando, ao mesmo tempo, que o Congresso Nacional tem a obrigação constitucional de *"zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros poderes (artigo 49, XI, da CF)"*. A reserva legal imposta à organização da Administração Pública faz parte do complexo sistema de repartição de competências insculpido na Constituição de 1988. No contexto, parece inviável que o poder constituinte derivado possa concentrar no presidente atribuições originariamente compartilhadas com o Congresso sem obliterar em substância os mecanismos de freios e contrapesos que caracterizam a separação dos poderes.

Claro. É indispensável considerar o formalismo que marca a organização do Estado brasileiro,

compreendendo formalismo, de acordo com Alberto Guerreiro Ramos [2], como distanciamento entre a prescrição normativa e a ação social. Ou seja: ao compreender o Direito para além da norma jurídica é possível considerar que o substantivo desfazimento da competência do Congresso para matéria em questão pode abrir caminho para reformas simétricas no bojo das constituições estaduais, facilitando a extinção de cargos, Secretarias e entidades da Administração Pública regional e distrital. A substituição da lei pelo decreto autônomo, no contexto, eliminaria a figura da oposição contida no procedimento legislativo, abrindo caminho, na linguagem da Administração Pública gerencial, para os investimentos privados na aclamada coisa pública, isto é, para privatizações.

Mas vamos ao que interessa: inovação e subsidiariedade como novos princípios da administração pública. Início a reflexão a partir da relevância que grandes veículos de comunicação e agentes do campo econômico têm atribuído às posições da economista [Mariana Mazzucato](#). No livro "O Estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. o setor privado" [3], Mazzucato argumenta que os saltos tecnológicos nos segmentos da Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), da Biofarmacologia e da "energia verde" derivam de maciços investimentos estatais realizados por intermédio do aumento do gasto público dirigido a universidades, centros de pesquisa e entidades estatais.

É somente após a aparição dos primeiros resultados favoráveis que as companhias privadas aportam divisas em inovações que podem angariar retorno econômico em reduzido espaço de tempo, ou seja, o real investimento de risco para emergência de novas tecnologias é realizado, nos países centrais, pelo Estado, oportunizando o desenvolvimento de pesquisas que eventualmente resultam no interesse econômico-privado. Ao Estado, de acordo com Mazzucato, cabe a tarefa de investir no leque mais aberto de pesquisas, fertilizando o terreno para emergência de inovações que possam ser mais tarde incorporadas às relações econômico-mercantis.

É o protagonismo do Estado para a reprodução da vida social que impõe reflexão sobre o princípio da subsidiariedade, definindo-o, simultaneamente, como ilegitimidade do Estado para desempenho de atividades que possam ser prestadas pela iniciativa privada e, por outro lado, dever de regulação, incentivo e financiamento estatal às atividades privadas abastecidas de interesse público [4]. Embora a noção de subsidiariedade estatal faça parte do arcabouço léxico trazido pela reforma do Estado realizada na década de 1990, há muito o Brasil incentiva e subsidia a iniciativa privada a exercer atividades de interesse público. Excelente exemplo reside na expansão privada do ensino superior colocada em prática a partir da Lei nº 5.540 de 1968. De acordo com Sguissardi [5], em 1964 a rede privada de ensino superior detinha 38,4% das matrículas, saltando, em 1974, para 63,5% e, em 2018, de acordo com as notas estatísticas do Censo da Educação Superior [6], para 75,4%.

Para compreender como inovação e subsidiariedade operam no Brasil é vital considerar que o processo de industrialização nacional autônomo aconteceu entre 1914 e 1945, valendo-se do espaço cedido pelas duas guerras mundiais e pela crise de 1929 para reverter os capitais agrários em direção ao crescimento do setor industrial brasileiro. São as duas grandes guerras e a crise de 1929 que obrigaram as economias centrais a interromperem a exportação dos seus excedentes, compelindo as oligarquias rurais brasileiras ao financiamento da industrialização local para produção e consumo das manufaturas até então adquiridas do euro-ocidente via importação [7]. A organização do projeto industrial, no entanto, exigiu a participação normativa e financeira do Estado.

A superação da crise econômica e a concentração tecnológica obtida a partir da economia de guerra permitiram a retomada do comércio internacional a partir da segunda metade da década de 40, construindo as bases para o discurso da "paz duradoura" [8] proferido por Franklin Delano Roosevelt em 20 de janeiro de 1945. Basicamente, os Estados Unidos da América passaram a investir na industrialização dos países centro e sul-americanos que já contavam com infraestrutura industrial, munindo-os com o maquinário que as plantas industriais norte-americanas já haviam levado à obsolescência.

O referido padrão de transferência tecnológica determina dois acontecimentos: em primeiro lugar, estabelece graus distintos de produtividade entre a indústria norte-americana e a indústria brasileira, causando impacto na qualidade e na quantidade de mercadorias produzidas em determinada porção de tempo e, em consequência, na determinação do valor extraído a partir do processo produtivo. Por outro lado, a transferência de tecnologia industrial obsoleta ao Brasil provoca tendência de estagnação na pesquisa científica e nos investimentos públicos sobre o sistema de educação estatal [9], permitindo que o crescimento das entidades vinculadas à inovação ocorra a partir da subsidiariedade, ou seja, na medida em que o Brasil é responsável por adquirir tecnologia de produção obsoleta das economias centrais a participação do Estado na construção de pesquisadores e de pesquisas perde importância, *inviabilizando*, a partir das características derivadas da integração do Brasil à economia mundial [10], o emprego do princípio da inovação nos termos apresentados por Mazzucato.

A questão é: mesmo que vinculada ao fundamento republicano de desenvolvimento nacional (artigo 3º, II, CF) a ideia de utilização do Estado como pivô da inovação não pode desfazer as determinações que marcam a participação do Brasil no mercado mundial. No contexto, o princípio da subsidiariedade surge como fundamento dinamizador habilitado a deslegitimar a ideia de inovação realizada diretamente através do Estado com base no aumento do gasto público com ensino, pesquisa e extensão, ratificando a manutenção do Brasil como importador de tecnologias produtivas advindas das economias centrais.

É possível concluir que a constitucionalização dos princípios da inovação e da subsidiariedade incentivará o papel regulador da Administração Pública, legitimando-a a fomentar a inovação por meio de contratos de gestão ([Lei 9.637/1998](#)), termos de parceria ([Lei 9.790/1999](#)) e convênios ([Leis 13.019/2014 — 8.666/1993 — Decreto de Execução 6.170/2007](#)). No contexto, o Projeto de Emenda à Constituição Federal nº 32/20 tende a fortalecer a atuação de associações e fundações privadas sem fins lucrativos que atuam no campo da pesquisa científica e da aplicação tecnológica, afrouxando, ao contrário dos países centrais, o elo entre desenvolvimento científico e soberania nacional [11].

[1] Mandado de Segurança nº 20.257/DF, Rel. Décio Miranda, DJ de 27.02.1981 | Informativo nº 30 do STF.

[2] RAMOS, Alberto Guerreiro. Administração e contexto brasileiro: esboço de uma teoria geral da administração. 2ª ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1983, p. 283.

[3] MAZZUCATO, Mariana. O estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado. 1ª ed. São Paulo: Portfolio/Penguin, 2014.

[4] WERNECK, Bruno Dário. A autoregulação da atividade econômica no Brasil. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito regulatório: temas polêmicos. 2ª ed. Belo Horizonte/MG: Fórum, 2004, p. 610.

[5] SGUISSARDI, Valdemar. Modelo de expansão da educação superior no Brasil: predomínio privado/mercantil e desafios para a regulação e a formação universitária. In: Educação e Sociedade, v. 29/105, p. 991-1022, 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v29n105/v29n105a04.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2020.

[6] BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Censo da Educação Superior 2018: notas estatísticas. Brasília, 2019. Disponível em: http://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2019/censo_da_educacao_superior_notas_estatisticas.pdf. Acesso em: 08 set. 2020.

[7] BAMBIRRA, Vânia. O capitalismo dependente latino-americano. 4. ed. Florianópolis: Insular, 2019.

[8] ROOSEVELT, Franklin Delano. Fourth Inaugural Address of Franklin D. Roosevelt. Disponível em: https://avalon.law.yale.edu/20th_century/froos4.asp. Acesso em: 08 set. 2020.

[9] MARINI, Ruy Mauro. Subdesenvolvimento e revolução. 6 ed. Florianópolis: Insular, 2017.

[10] A inserção do Brasil à economia mundial o posiciona como país preponderantemente primário-exportador de industrialização obsoleta e bastante vinculada ao setor de exportação de commodities.

[11] TAVARES, André Ramos. A regulação na era digital: pressupostos e divergências no Brasil. In: FONSECA, Reynaldo Soares da; COSTA, Daniel Castro Gomes da (Coord.). Direito regulatório: desafios e perspectivas para Administração Pública. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 402.

Date Created

15/09/2020