

A tridimensionalidade da descentralização do Estado brasileiro

Contribuição prática à revisão constitucional de 1993

TORQUATO JARDIM

SUMÁRIO

I - O fato, o valor e a norma. II - A vertente política do federalismo. III - A vertente jurídica da privatização dos agentes econômicos do Estado. IV - A vertente administrativa da desconcentração produtiva dos meios de ação pública.

A descentralização, como idéia geral do repensamento do Estado brasileiro, implica visão ordenada de três dimensões: a vertente política do federalismo, a vertente jurídica da privatização dos agentes econômicos do Estado e a vertente administrativa da desconcentração produtiva dos meios de ação pública.

I - O fato, o valor e a norma

2. Na ótica da tridimensionalidade impõe-se a clareza do fato, do valor e da norma.

O primeiro *fato* histórico é a *federação* surgida no vácuo de qualquer tradição legislativa e administrativa autônoma das províncias proclamadas unidades federadas. Receberam elas um *quantum* de capacidade constitucional de auto-administração do alvitre do poder central. Exercitaram-na, até o final da terceira década deste século, na proporção da independência e coragem da personalidade de seus chefes políticos, e na medida que cada *caudilho* ou *coronel* teve do interesse público.

Esse continuado personalismo do processo político, aliado aos corporativismos de base nacional dos últimos cinquenta anos, não ensejou a *institucionalização* do federalismo, vale dizer, a sedimentação perene dos mecanismos políticos e jurídicos de escolha e resolução local do interesse público pelos poderes inter-

Torquato Jardim é Advogado, Professor de Direito Constitucional na Universidade de Brasília e Ministro do Tribunal Superior Eleitoral.

Versão preliminar deste trabalho foi apresentada no Fórum "O Novo Pacto Federativo", promovido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada — IPEA, em novembro de 1993.

As seções 16 a 20 são transcrições parciais de trabalho já publicado na Revista de Informação Legislativa do Senado Federal (ano 29, n.º 115, jul./set. 1992).

mediários — para lembrar a esquecida tese de Montesquieu —, os quais seriam transferidos, no que ensejassem de harmonização multietadual de vontades e meios, à coordenação da União. A práxis não correspondeu à visão teórica de João Barbalho, para quem a União fora “fundada para gerir superiores interesses comuns e garantir a segurança e tranqüilidade geral” (*Coment. à Const. de 1891*, art. 2.º, p. 12, Ed. Senado Federal, 1992).

Ao contrário da federação norte-americana, onde o poder central esbarrou sempre numa mais antiga raiz sociológica de estados antes soberanos, onde a competência da União surgiu do que condicionadamente lhe transferiam, mediante renúncia expressa, os estados — pelo menos até a década de 30 deste século, onde os parlamentos e os tribunais locais (vale dizer, o direito e a jurisprudência) antecederam aos nacionais, e onde os *town meetings* tocquevillianos já haviam dado corpo e alma aos poderes intermediários, entre nós o governo central surgiu sem barreiras nem condicionalidades, sem anteparos ou condições. Toda a tradição sociológica, jurídica e administrativa seculares que desaguaram na Constituição de 1891 foi a do estado unitário.

3. Por isso mesmo, a grande revolução inacabada não é a República — até porque a Inglaterra é republicana desde a Revolução Gloriosa —, mas a Federação. Assim como as grandes catedrais tomaram séculos e muitos papas para serem concluídas, é de se indagar se não é chegada a hora de se dar mais fisionomia e personalidade ao corpo até agora apenas delineado da nossa Federação.

Em outras palavras, falta ainda o grande acerto político do contrato que é o pacto federativo, no que ele tem de mais sensível e característico que é a repartição constitucional de competências. Não a repartição formal, que lança a unidade da federação à inércia e o governo central à execução de tarefas locais; mas, sim, aquela substantiva, na qual a responsabilidade política da escolha da política pública corresponda a competência legislativa, e à competência legislativa corresponda a capacidade de implementação da política e da lei.

4. O segundo fato histórico é o estado sem nação: “quando Tomé de Sousa desembarcou na Bahia, em 1549, munido do seu famoso Regimento de Governo, e flanqueado de um ouvidor-mor, um provedor-mor, clero e soldados, a organização político-administrativa do

Brasil, como país unitário, começou a existir. Tudo fora minuciosamente preparado e assentado, em oposição ao descentralismo feudal das capitâncias hereditárias. Notava-se apenas, como disse um historiador, uma ligeira ausência: *não havia povo*. (...) Foi esse, na verdade, o primeiro ato de uma longa série de eventos, em que começamos pelo fim, numa incontida impaciência de colher os frutos antes de plantar as árvores” (Fábio Konder Comparato, citado por Luís Roberto Barroso, “A crise econômica e o direito constitucional”, in *Revista Ajuris*, n.º 58, p. 123).

Não se enraizara, então, a *res publica*; mas já se fizera presente a ordem jurídica estatal. Antes que os poderes intermediários, ou os entes espontâneos hoje denominados sociedade civil, operassem, para delegar, limitada e controladamente, poderes ao governante, instalou-se a autoridade estatal, a autorizar a atividade econômica, a instalar cartórios, a exigir tributos e a impor sua vontade. O interesse público foi, então, cunhado para preservar e projetar o Estado, não para tê-lo sob controle; da concepção de políticas públicas e da gênese normativa foram excluídos os destinatários do poder.

Não foi diferente a proclamação da República: repetiu-se a mesma recomposição de interesses do Estado à margem de qualquer manifestação expressiva da população. “Na multidão o sentimento geral foi de estupor” (Carlos Maximiliano, *Coment. à Const. de 1891*); “o povo assistiu àquilo bestializado, atônito, surpreso, sem conhecer o que significava. (...) Muitos acreditavam sinceramente estar vendo uma parada. (...) Era um fenômeno digno de ver-se” (Aristides Lobo no *Diário Popular* de São Paulo, 18 de novembro de 1889, *apud* Carlos Maximiliano, *op. cit.*).

5. A ordem constitucional daí derivada, desde a Constituição de 1824, fincou raiz no “direito de estado”, não no *rule of law*. Aquelle, próprio dos estados concentradores de poder em detrimento da individualidade, seja a individualidade política da unidade da federação, seja aquela inerente à personalidade humana, nos quais se reconhecem, limitadamente, direitos próprios enquanto compatíveis com o interesse estatal; este, o *rule of law*, típico das repúblicas sedimentadas nos direitos individuais, os quais, mais do que oponíveis à vontade do Estado a ele obrigam vontade, tornando-o *meio*, e não um fim em si mesmo.

O produto histórico é o estado concentrador da vontade política e da iniciativa legislativa, planejador e executor, submetido a um tênue e diáfano controle jurídico formal.

6. O valor que se quer preservar, enquanto vivo, ainda que tenro, para se expandir na avenida incontida das liberdades, é a *individualidade*. Seja aquela das unidades locais na federação, seja aquela individual, de cada cidadão: ambas na busca de seus rumos na realização de seus próprios designios; ambas de supremo e inegável conteúdo político. Político no sentido mais crucial, de decisão refletida sobre os caminhos que justificam a existência mesma do Estado.

Essas duas faces da individualidade contêm, intrinsecamente, por imposição ética consagrada na História uma carga coletiva de *justiça social distributiva*, valor mais que instrumento, para, sob o manto da igualdade de oportunidades, ensejar a todos, no pacto político da federação e no pacto moral da sociedade civil, a geração de meios que permitam, às unidades da federação, no primeiro plano, e aos indivíduos, no segundo, participarem substancialmente do processo de *policy-making* e de gênese legislativa.

7. A federação e a individualidade como valores são instrumentos centrais do sistema de controle da vontade do Estado. À federação corresponde a repartição espacial das competências do Estado, vale dizer, a desconcentração do seu poder, para que, manifestando-se este em múltiplas parcelas de menor escala, possam ser controladas a concepção e o processo de decisão das políticas públicas e a gênese legislativa. O mínimo de eficácia do sistema exige, logicamente, que tal repartição venha plasmada no pacto constitucional.

8. A *norma* decorrerá da clareza intelectual e da nobreza de caráter com que se encarem as vicissitudes e os méritos da experiência histórica do Estado no Brasil. Não se deve cuidar de simplesmente seccionar cirurgicamente o Estado, como se fez em 1891, em 1930, em 1946, em 1967-69 e em 1988, para que, por geração espontânea, surja, *ex novo*, por simples afirmação constituinte, o Estado ideal.

As experimentações alegadamente científicas que se impuseram ao País, no político, no jurídico, no econômico e no social, concebidas por inteligências reconhecidas, algumas vezes — mas nem sempre, até bem intencio-

nadas — redundaram no quadro caótico que hoje, tão estupefatos quanto em 1889, assistem os brasileiros, dos mais cultos aos mais iletrados, todos pasmos com a generalização tão extensa de maus resultados das políticas públicas.

A norma, pois, pela qual clama o inconsciente coletivo, há de ser concebida sem preconceitos ideológicos, sem sectarismos corporativistas, sem vinculações acadêmicas a teses de concurso, sem preocupação de compor biografia profissional geradora de clientes para o depois da função pública, sem ter em conta apenas o dia-a-dia da rolagem das dívidas, mas, também, e essencialmente, com alguma visão de longo curso.

Visão de longo curso que contenha os extremos pendulares de nossa história, que ora municipaliza irrealisticamente a ação do Estado, e ora "unionisa" excessivamente essa mesma ação, ao preço, um e outro, de sufocar de responsabilidade um único ente federativo.

II - *A vertente política do federalismo*

9. O grande desafio político do novo pacto federativo é estabelecer o equilíbrio sutil entre a *ficção jurídica* da igualdade dos entes federados e a realidade histórica de sua *desigualdade sócio-econômico-educacional*.

Será persistir diabolicamente no erro pretender que do pacto político de iguais decorra uma capacidade também igual de concepção de políticas públicas, de ordenação legislativa e de implementação administrativa.

O desafio está, pois, em conviver com as vicissitudes da gênese histórica do Estado e da Federação brasileiros, e admitir que, desigualmente iguais, à vontade de multiplicar os entes políticos e administrativos da federação há que corresponder, na União, um novo papel de coordenação de meios e harmonização de políticas públicas.

10. Não se trata, evidentemente, da União tutora mediante planejamento dirigista e arrecadação concentrada de receitas. Não se trata, por igual, e não menos evidente, de apenas transferir tarefas e recursos aos pontos capilares da Federação.

O equilíbrio está, provavelmente, aceita a premissa da desigualdade dos iguais, em reconhecer a União como depositária fiel de bens e recursos, aos quais teria acesso o ente político ou administrativo da Federação na medida de sua capacidade de gestão.

11. Essa *capacidade local de gestão* é central ao argumento. Não se cuida de julgamento subjetivo de tecnocratas da União; muito menos de submeter governadores e prefeitos eleitos pelo voto popular direto à dependência de idiossincrasias de quem estável administrativamente e irresponsável politicamente. Algumas poucas normas constitucionais avançam a idéia.

Primeira, a que autorizasse Estados e Municípios, não a União, a dispor sobre incentivos regionais ou sobre a criação de entes administrativos regionais para a organização, o planejamento e a execução de funções e serviços de interesse comum.

Outra, que vedasse à União e aos Estados a execução direta de obras e serviços de âmbito municipal ou intermunicipal, salvo se comprovado pela União ou pelos Estados a inviabilidade da execução pelos Municípios interessados ou afetados.

Terceira, a que vedasse à União executar programas de desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos.

Quarta, a que cometesse aos Municípios a formulação e a implementação das políticas públicas pertinentes a assuntos de interesse local.

Quinta, a que admitisse, nas microrregiões que fossem foco de graves carências sociais ou climáticas, de calamidade pública ou de distorções setoriais, a intervenção da União, diretamente ou mediante convênio com Estado, por prazo certo, para formular, financiar e implementar as políticas públicas necessárias à erradicação da pobreza e da marginalização e à redução das desigualdades sociais e regionais. Em casos que tais, reconhecida a desigualdade de capacitação gerencial dos entes juridicamente iguais no plano federativo, caberia à União mesma, ou ao Estado conveniado, a *arrecadação dos tributos municipais* e a aplicação dos recursos provenientes dos fundos regionais constitucionais.

Ainda, a que explicitasse a municipalização do ensino básico pré-escolar, rural e dos quatro primeiros anos do 1.º grau, estadualizasse os demais, e contivesse a União no ensino superior e na pesquisa científica, *vedando-lhe* a atividade suplementar.

12. Por fim, um repensar sadio das compe-

tências exclusivas da União e das concorrentes das unidades da Federação, o qual, na medida do razoável e do realista, tornasse regra principal a competência da União para normas e diretrizes gerais, e regra de exceção aquela de implementação exclusiva e integral da ordem político-normativa.

Em outras palavras, a Constituição mesma romperia com a inércia do ente federado, afastando a União da execução de tarefas locais, e cometendo-as expressamente aos Estados e Municípios.

13. Tal exercício pressupõe uma não menos razoável e realista revisão da repartição de receitas. O federalismo não implica apenas a transferência automática de recursos às unidades geograficamente menores. Muito mais do que isso, o federalismo exige uma avaliação equilibrada de custos gerenciais e benefícios sociais para concluir pelo sistema mais produtivo de competências tributárias e de repartição de receitas.

14. À União, enquanto depositária fiel de bens e recursos, caberá o novo papel de otimizadora dos meios e harmonizadora dos fins. Aqui a última das normas essenciais ao novo federalismo: *o recurso político ao Senado Federal, casa da federação par excellence*, para sustar os atos normativos ou administrativos da União ou dos Estados que exorbitassem dos limites da competência de cada qual, fosse para administrar meios ou harmonizar fins, em prejuízo da competência de escolha de *policy* e sua execução pelos Estados ou Municípios, respectivamente.

III - *A vertente jurídica da privatização dos agentes econômicos do Estado*

15. A privatização dos agentes econômicos do Estado, no âmbito da assembléia revisionista, impõe, a par da superação das barreiras ideológicas, à esquerda conhecida como estatização e à direita como nacionalismo, um exame lúcido do modelo constitucional de planejamento e controle estatal hoje consagrado na Constituição.

16. A Constituição brasileira presta marcante homenagem à livre iniciativa e a livre concorrência:

(i) *é fundamento* da República Federativa do Brasil a livre iniciativa (art. 1.º, IV);

(ii) da ordem econômica *é fundamento* a livre iniciativa e *princípio* a livre concorrên-

cia (art. 170, *caput* e inc. IV).

Equilibra ideologicamente a Constituição aquela aparente vocação liberal individualista com mandamentos coletivistas socializantes:

(i) é também *fundamento* da República o valor social do trabalho (art. 1.º, IV);

(ii) constituem *objetivos fundamentais* da República o desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza, a redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem de todos (art. 3.º, II, III, IV);

(iii) da ordem econômica são também *fundamentos* a função social da propriedade, a redução das desigualdades regionais e sociais e a busca do pleno emprego (art. 170, II, VII, VIII); e

(iv) o elenco extenso de *direitos dos trabalhadores* (arts. 6.º a 11), sem qualquer correspondência, no plano constitucional, de deveres e obrigações de qualquer sorte.

17. As disposições constitucionais que explicam o modelo econômico compõem um quadro inequívoco de intervenção estatal permanente, mediante planejamento público, em detrimento da iniciativa privada. Alguns exemplos:

(i) a competência da União para elaborar e executar *planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento econômico e social*, aprovados pelo Congresso Nacional (arts. 21, IX; 43, § 1.º, II; 48, IV; 165, § 4.º);

(ii) *plano plurianual regionalizado* das diretrizes, objetivos e metas da administração federal aprovado pelo Congresso Nacional (arts. 48, II; 165, § 1.º);

(iii) sistema *nacional* de gerenciamento de recursos hídricos de competência da União (art. 21, XIX);

(iv) incentivos regionais mediante *juros favorecidos* para financiamento de atividades prioritárias; *isenções, reduções ou diferimento temporário de tributos federais* (art. 43, § 2.º, II, III);

(v) exploração, pela *União*, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, de serviços de radiodifusão, telecomunicações, energia elétrica, transportes em geral aeroportos e portos (art. 21, XII, b, c, d, e, f);

(vi) *lei nacional* sobre o regime de concessão ou permissão de serviços públicos (art. 175);

(vii) o controle mediante *lei nacional*, dos transportes em geral (art. 178 c/c art. 21, XII);

(viii) as três *leis municipais* de desenvolvimento urbano, dependentes de uma lei federal e condicionadoras do uso da propriedade privada urbana, a qual só cumprirá sua função social quando atender “às exigências fundamentais da ordenação da cidade expressas no plano diretor” (art. 182, *caput* e §§ 1.º, 2.º, e 4.º);

(ix) a *lei nacional* de política agrícola, incluindo comercialização, armazenamento, transporte, e “levando em conta especialmente” o crédito, a tributação, os custos de produção, a garantia de comercialização, o seguro, etc. (art. 187);

(x) o ápice do modelo de planejamento público, a proclamação do Estado *como agente normativo e regulador da atividade econômica* o qual, mediante lei, exercerá *as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado* (art. 174);

(xi) por fim, já não bastasse tamanha onisciência, a abundância constituinte ao aduzir, mais, que “a lei estabelecerá as diretrizes e bases do *planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado (sic)*, o qual incorporará e compatibilizará os *planos nacionais e regionais de desenvolvimento*” (art. 174, § 1.º).

18. Tamanha complexidade normativa fez surgir até um processo legislativo complementar para as leis editoras de planos nacionais, regionais e setoriais (art. 166). Cresce, mais, a ingerência estatal quando se confere competência a uma comissão mista permanente de deputados e senadores para *exercer o acompanhamento e a fiscalização* daqueles planos e programas (art. 166, § 1.º, II).

19. Resulta do quadro constitucional que a livre iniciativa e a livre concorrência a que se refere o Texto Magno *não são aquelas próprias de uma economia de mercado, como tal entendido na história e na teoria econômica, mas, ao contrário, expressões de uma empresa privada tolerada como instrumento alternativo de execução de política pública.*

20. O rediscutir descentralização do Estado, também na vertente jurídica da privatização de seus agentes econômicos, importa ter presente ainda quatro outros conceitos, sem os quais não se alcançará clareza na concepção

da política pública.

Primeiro, *privatização*. Privatizar é transferir a propriedade dos meios de produção de bens e de execução de serviços do patrimônio público para o patrimônio privado, mediante o processo estabelecido em lei (*due process*); é retirar-se o Estado da atividade econômica.

Segundo, *nacionalização*. Nacionalizar é transferir a propriedade dos meios de produção de bens e de execução de serviços, no todo ou em parte, do patrimônio de pessoas físicas ou jurídicas legalmente qualificadas como estrangeiras para o patrimônio de pessoas físicas ou jurídicas legalmente definidas como nacionais, mediante o processo estabelecido em lei (*due process*).

Terceiro, *desregulamentação*. Desregular é reduzir o controle legal exercido pelo Poder Público sobre a atividade econômica e as profissões, seja por meios diretos (subsídios, controle de preços, quotas de importação e de exportação, controle cambial, licenças e registros de atividades, etc.) ou indiretos (estoques reguladores, circulação de moeda, venda de títulos públicos, etc.). Não implica a desregulamentação nem na privatização, nem na nacionalização.

Quarto, *delegação de competência*. Delegar competência, aqui, no sentido de política pública administrativa, é deixar o Poder Público, nos termos da lei (*due process*), a prestação de serviços e a execução de obras de necessidade ou utilidade pública ou interesse social à conta e risco de pessoa jurídica de direito privado, a qual se ressarcirá do custo e do investimento mediante cobrança de tarifa.

21. A explicitação desses quatro conceitos justifica-se enquanto pressupostos de todo o exercício constitucional sobre o papel do Estado na economia e sobre os meios gerenciais e os instrumentos legais dessa mesma ação.

Justifica-se, ainda, como instrumento do reenquadramento, na modernidade responsável dos monopólios estatais. Preservá-los enquanto tais porque tais é estultície; repensá-los realisticamente implica, justamente, no ter claro na mente aqueles conceitos.

Indague-se: oferecem os entes monopolistas o melhor produto pelo melhor preço e na quantidade demandada pelo mercado; controlam eles efetivamente seus custos de produção e operacionais; geram lucro porque eficientes no mercado ou apenas porque manipulam es-

toque, câmbio e tarifas; geram receita para cobrir despesa ou se “ressarcem” no Tesouro Nacional; sabem e podem investir em tecnologias redutoras de custos e de melhoria de qualidade?

Enfim, questione-se: enquanto entes do Estado, ainda persistem as razões históricas que justificaram sua criação; ou os novos tempos tornaram-nos, uns ou todos, entes jurássicos, “sociedades secretas” donas de fins próprios?

22. Põe-se, aqui, o debate sobre a conveniência de se admitir a concessão em todas as atividades hoje monopolizadas.

A concessão, enquanto contrato “que encerra a delegação do poder concedente, define o objeto da concessão, delimita a área, forma e tempo da exploração, estabelece os direitos e deveres das partes e dos usuários do serviço” (cf. Hely Lopes Meirelles), enseja o controle permanente e direto do interesse público, *sem excluir* o aporte da capacidade gerencial, financeira e tecnológica do setor privado. Controle de política pública esse efetivado pelo exercício do poder de polícia, inerente à Administração Pública (“atividade estatal de condicionar a liberdade e a propriedade ajustando-a aos interesses coletivos”, cf. C.A. Bandeira de Mello).

23. Duas, então, as decisões cruciais perante a assembléia de revisão:

— *primeiro*, definir não só o modelo de convivência do setor privado com as ações de políticas públicas do Estado, aceita a premissa, já hoje sob o manto do dogma, de que o setor privado é sempre e necessariamente mais produtivo e eficaz que o setor público, como também quais as políticas públicas que o setor privado seria mais estimulado a implementar;

— *segundo*, as novas competências do Estado decorrentes da definição do modelo — se planejador público determinante, se planejador privado indicativo ou, assim como na vertente política do federalismo, um otimizador de meios e recursos e harmonizador dos objetivos individuais da empresa com as políticas públicas coletivas.

24. Imprescindível é refazer a receita principiologia hoje consagrada na Constituição, pelo quanto de imprecisão leva à concepção e à implementação da *policy* e à interpretação das leis, e pelo quanto de insegurança gera para os agentes econômicos que só podem bem pla-

nejar e arriscar investimentos de longo prazo onde previsível a política pública e certa a intangibilidade do ato jurídico perfeito.

Ausente a clareza do sistema, inviável politicamente continuará a ser o programa de privatização dos agentes econômicos estatais não essenciais, e impossível será estabelecer com previsibilidade e estabilidade o quadro jurídico infra-constitucional de sua implementação.

25. Compreensível por todos os títulos, dadas as nossas circunstâncias políticas de transição democrática e de vazio quase absoluto de lideranças institucionais reconhecidas, a par do momento mundial histórico por que passavam as idéias, que se consagassem na Constituição todas as incertezas da época. Superado, no entanto, aquele quadro, a hora é de afirmação clara da natureza da relação do Estado com o setor privado, seja para conter o primeiro no seu gigantismo, seja para informar ao segundo o seu espaço mínimo de responsabilidade coletiva.

IV - *A vertente administrativa da desconcentração produtiva dos meios de ação pública*

26. A vertente administrativa da *desconcentração produtiva dos meios de ação pública* tem a ver com os seguintes ângulos:

Primeiro, a *ilusão da uniformidade*, a crença tirada nem da lógica nem da história, de que a transparência dos atos administrativos e a boa condução da *res publica* implica normatividade igual para todos, em todas as circunstâncias, desprezadas as singularidades da política pública e as peculiaridades de sua implementação. São exemplos o regime jurídico único para os servidores públicos; ou os tetos, pisos e equivalências, ora de vencimentos, ora de remuneração, submetidos a uma revisão geral indistinta e na mesma data; os procedimentos licitatórios únicos e os concursos públicos.

Não podem todos ser iguais, seja em razão da capacitação profissional, seja pelo desempenho individual; seja pela conveniência de política pública de estimular certas categorias profissionais e certos serviços públicos em determinadas áreas de prioridade territorial ou social, as quais podem implicar, seja para o indivíduo, seja para sua família, vicissitudes a merecer tratamento diversificado, ainda que temporário.

Não podem todos ser iguais, é forçoso admitir, também por causas históricas e sociológicas, que conferem maior representatividade e capacidade de barganha política a certos grupos profissionais específicos, os quais se revelaram, ao longo do tempo, mais capazes de participar decisivamente dos eventos políticos.

Nem a previsibilidade das relações jurídicas, nem a responsabilização pelos atos administrativos, valores essenciais à República, implicam uniformidade irrestrita da normatividade dos meios de execução de políticas públicas.

27. Segundo, o *mito da estabilidade funcional universal*, ora pretexto para profissionalização de um estamento permanente, ora escusa para proteger o servidor público dos humores e transições da política. Ponderáveis que sejam tais razões, elas não justificam a universalidade.

O conceito central, inerente tanto à República quanto ao sistema de liberdades individuais — visto este tanto na vertente política coletiva da Federação quanto no plano individual da personalidade humana, o conceito central —, repita-se, há de ser o de *carreiras essenciais à cidadania*. Vale dizer, aquelas inerentes e indissociáveis do controle dos atos de escolha e implementação de políticas públicas permanentes, do cumprimento das leis em geral, da segurança pública e da fiscalização dos usos dos dinheiros públicos.

Às demais atividades do setor público deve bastar a garantia do devido processo legal na hipótese de demissão. A universalidade da estabilidade engessa a criatividade e, fundamentalmente, impede a absorção de novas tecnologias e métodos ofertados pelo mercado, vedando ao Estado a possibilidade de escolher os melhores nas melhores oportunidades.

28. Terceiro, a *perversão estabilidade com greve*: o mito da estabilidade funcional universal adquiriu contorno perverso na Constituição de 1988 porque combinado com o direito de greve. Este é um instrumento de força; uma tentativa de coagir o empregador a ceder à vontade do empregado. É um exercício, todavia, que, no setor privado, cada vez mais, leva em conta a finitude de recursos do empregador — que não os terá mais sem o engajamento dos empregados, como também as circunstâncias econômicas e financeiras do mercado consumidor do produto ou serviço ofer-

tado pela empresa empregadora.

Destarte, no setor privado, tem o empregado grevista dois limites de negociação: a capacidade do empregador de gerar receita que atenda à sua demanda e a preservação do seu próprio emprego, que pode ser posto em risco se a demanda superar certo custo.

O servidor público, todavia, em disparidade iníqua com o trabalhador privado, usufrui de uma combinação perniciosa de direitos: estável com o Erário, sem nada ofertar em retorno — não está sujeito a controle de produtividade e, freqüentemente, nem de assiduidade ou pontualidade. Não está sua “negociação” com o Poder Público submetida àquela fundamental primeira condição que é a consciência da finitude dos recursos de Estado.

29. Quarto, o *privilegiar o meio sobre o fim*, vale dizer, o erro de licitação para a compra de lápis, ou de cálculo e pagamento de gratificação ou diária, pode implicar glosa e multa do sistema de controle de contas; o fracassar absolutamente na concepção e gestão de políticas públicas não implica qualquer sanção. O sistema constitucional-administrativo até hoje não concebeu um regime contratual de *performance* mínima dos gestores da *res publica*.

A conseqüência é a dívida pública monumental. A cada déficit de cada agente estatal corresponde uma emissão de papéis públicos para financiá-lo: donde a ciranda financeira e a rolagem de dívidas de todos tão conhecida.

O fato lembra o humor cáustico de J. K. Galbraith em sua autobiografia: “a espiral ascendente da incompetência”. Irrelevante o aumento da inflação ou da dívida pública; o ministro das finanças sempre vai ganhar bem em algum conglomerado ao deixar o governo.

30. Quinto, o *corporativismo estatal*, em razão do qual surgiram sociedades fechadas ao controle externo da sociedade civil, geradoras de suas próprias políticas públicas, infensas à condução política do Legislativo ou do Executivo, cujas contas escapam às auditorias públicas. Detêm hoje notável capacidade de manipulação de dados pseudocientíficos a justificarem seus desmandos, de influência sobre os meios de comunicação e sobre a opinião pública, verdadeiros mini-estados em si mesmos, com seu próprio direito contratual e trabalhista, seus sistemas de saúde e previdência, suas cooperativas, etc., os quais não tomam em consideração qualquer argumento extracorporati-

vo de necessidade pública, conveniência política ou oportunidade administrativa.

Não há reforma do Estado ou acerto de contas públicas que possam passar ao largo do “estado dentro do estado”. Mais do que uma exigência técnica, tornou-se, hoje, uma imposição ética à autoridade do Estado.

31. A revisão constitucional deve, pois, buscar romper com esses cinco vícios da administração pública, com o fim de torná-la comprometida com a produtividade, com resultados objetivamente delineados, com a responsabilização individualizada do mau gestor, inserindo-a nas realidades do mercado de trabalho. Para tal, há de rever extensamente todo o capítulo pertinente à administração pública, bem como as normas pertinentes à execução de serviços.

32. São estas, portanto, as tarefas: conter os privilégios e reduzir a quantidade dos servidores onerosos improdutos; desconcentrar para as relações municipais a gestão dos serviços essencial e peculiarmente locais; reconhecer as conseqüências jurídicas necessárias do quanto diversificado tem a Administração Pública, seja no espaço federativo, seja nas interrelações das categorias funcionais.

Em outras palavras, romper com as algemas do corporativismo improdutivo; romper com a igualdade dos designais; reconhecer, no campo da Administração Pública, as mesmas facetas múltiplas e inconciliáveis que levam ao repacto federativo.

33. A descentralização, como idéia geral do repensamento do Estado brasileiro, implica, portanto, essa visão tridimensional harmônica.

Não basta refazer politicamente o pacto federativo; podem inviabilizá-lo a contradição dos princípios orientadores da ação do Estado na economia; tornam-no inadmissível as perversões do sistema constitucional da administração pública.

Não basta definir o papel do Estado na economia; seus agentes não de estar dispersos nos âmbitos legislativos e administrativos da Federação, de molde a afeiçoá-los às singularidades locais, escoimados dos vícios corporativistas do próprio Estado.

Não basta, por fim, corrigir as perversões e vícios dos corporativismos estatais, sem conferir harmonia jurídica às grandes linhas de

ção econômica do Estado, estimulada ainda a capacidade local de gestão de suas necessidades peculiares constitucionalmente assegurada no grande acerto da Federação.