



## A REFORMA GERENCIAL NO BRASIL E AS POSSIBILIDADES DE VIABILIZAR DIREITOS SOCIAIS, POLÍTICOS E ECONÔMICOS

Lara Caxico Martins Miranda\*  
Marlene Kempfer\*\*

**RESUMO:** Apropriando-se do método dedutivo, a pesquisa bibliográfica analisa a intervenção do Estado sobre o domínio econômico para viabilizar direitos sociais, políticos e econômicos conforme os pilares do Estado liberal e social. Atualmente, fortes são as tendências neoliberais e grande a modificação do posicionamento do Estado com relação a esses direitos. Defende-se que o Brasil absorveu os ideais do neoliberalismo e de conquistas sociais na Constituição Federal de 1988, mas apenas com a Emenda Constitucional n. 19 de 1998 e a implementação da reforma gerencial foi possível incorporar as conquistas obtidas em lutas políticas, sociais e econômicas do Estado moderno.

**Palavras-chaves:** Direitos; Estado; Gerencial; Neoliberalismo; Reforma.

### THE MANAGEMENT REFORM IN BRAZIL AND THE POSSIBILITIES OF VIABILIZING SOCIAL, POLITICAL AND ECONOMIC RIGHTS

**ABSTRACT:** Taking advantage of the deductive method, the bibliographical research analyzes the intervention of the State on the economic domain to make social, political and economic rights compatible with the pillars of the liberal and social State. Neoliberal tendencies are now strong, and the state's position on these rights is changing. It is argued that Brazil absorbed the ideals of neoliberalism and social conquests in the Federal Constitution of 1988, but only with Constitutional Amendment n. 19 of 1998 and the implementation of the managerial reform it was possible to incorporate the achievements obtained in the political, social and economic struggles.

**Keywords:** Rights; State; Managerial; Neoliberalism; Reform.

### INTRODUÇÃO

A intervenção do Estado, sob a ótica dos direitos sociais, econômicos e políticos, se justifica de modo diferente em cada período histórico e político do Estado moderno. Há diferentes possibilidades e graus de intervenção, de tamanhos do Estados com relação à

\* Mestranda do Programa de Mestrado em Direito Negocial da Universidade Estadual de Londrina – UEL, (Brasil). E-mail: laracaxico@hotmail.com (<https://orcid.org/0000-0002-0382-1715>).

\*\* Doutora em Direito do Estado pela Universidade Católica de São Paulo-PUC/SP, (Brasil). Professora do Mestrado em Direito Negocial e da Graduação da Universidade Estadual de Londrina/PR. E-mail: mkempferb@gmail.com.



concessão de direitos, conforme os pilares do Estado Liberal (séculos XVII e XVIII), Social (a partir de 1939) e do Neoliberal (a partir de 1989). Em cada um destes momentos e diferentes lugares, por meio de estudos jurídicos, constata-se que cresce a presença do Estado nas relações políticas, sociais e econômicas.

O liberalismo foi construído com apoio à democracia representativa, aos direitos individuais da vida, liberdade individual, propriedade privada e da autoregulação dos ciclos econômicos no regime capitalista. No Estado Social, sublinha-se a democracia representativa e participativa, acresce à vida a condição de dignidade, à propriedade privada a função social e à liberdade individual a necessária convivência com direitos sociais e transindividuais. Ainda, a presença do Estado na economia capitalista se torna mais forte, quer na condição de empresário, quer de modo intervencionista e regulatório.

A crise do Estado social, faz renascer os ideais do liberalismo, não no mesmo nível de abstenção estatal do liberalismo clássico, mas também com a defesa de diminuição do tamanho do Estado implementado na proposta de Estado Social. É o neoliberalismo que continua apoiando a democracia representativa, mas a responsabilidade pela efetividade dos direitos à vida digna, à propriedade com função social, aos direitos sociais e transindividuais não deve ser exclusiva do Estado. Ou seja, deve ser compartilhada com a sociedade civil, o mercado mais livre e a intervenção estatal apenas nos âmbitos de relevante interesse socioeconômico.

É a partir de toda esta herança histórica, social e política que, no Brasil, com a Constituição Federal de 1988 e a Emenda Constitucional n. 19 de 1998, pretende-se implementar a reforma da administração pública e adotar as experiências de eficiência da administração privada na gestão dos bens e interesses públicos. Trata-se, em suma, de viabilizar a administração pública gerencial.

Para tanto, a pesquisa terá como fundamentação a análise da intervenção do Estado diante dos direitos políticos, sociais e econômicos na perspectiva de Lênio Luiz Streck e José Luis Bolzan de Moraes, da administração pública gerencial proposta por Luiz Carlos Bresser Pereira e dos pilares neoliberais propostos por Friedrich August Von Hayek e Milton Friedman. A pesquisa desenvolvida será exploratória, pois a temática será abordada pelo levantamento da perspectiva doutrinária acerca do tema. Além disso, será bibliográfica, pois fundamentada em livros, artigos científicos e periódicos.



## **1. A INTERVENÇÃO DO ESTADO EM RELAÇÃO AOS DIREITOS SOCIAIS, ECONÔMICOS E POLÍTICOS**

Os estudos políticos acerca do liberalismo apontam atuações do Estado em prol da garantia de direitos individuais e mínima intervenção na esfera econômica. As primeiras intervenções do Estado Liberal se deram com a concessão de direitos civis para os indivíduos, que ganharam, perante um Estado anteriormente despótico, direito à liberdade e à propriedade.

No período em que vigeu o absolutismo, a intervenção do Estado, pautada na garantia da segurança nacional, afastou a liberdade individual. A crise desse modelo adveio com o reconhecimento, por parte da sociedade, de ser ela a detentora do poder originário. A consciência cidadã fez surgir no povo a percepção de poder interferir na formação da lei, que é fonte básica para a criação de direitos e deveres dos cidadãos (BRESSER PEREIRA, 2009, p. 47).

Segundo Bresser-Pereira:

A luta pelos direitos da cidadania é, em sua primeira manifestação, uma luta da burguesia ou das classes médias. É uma defesa liberal do estado de direito e das liberdades civis. As duas mais importantes revoluções do século XVIII, a norte-americana e a francesa, que são muitas vezes chamadas de grandes revoluções democráticas, são na verdade revoluções liberais (BRESSER PEREIRA, 2009, p. 48-49).

O século XIX foi o período do capitalismo industrial, liberalismo econômico clássico e do Estado liberal. O crescimento dos mercados e da circulação de bens exigiu políticas estatais para a garantia de direitos econômicos. Dentre eles, a liberdade de econômica e a proteção da propriedade, dos contratos, direitos, em essência, civis.

O desenvolvimento do capitalismo gerou a possibilidade de acumular capital e adquirir propriedade. Assim, esta deixou de ser concedida como favor do Estado e passou a ser conquistada com o trabalho remunerado. "Na medida em que o Estado, no capitalismo, não institui, não concede a propriedade privada, não tem poder para interferir nela" (HOFLING, 2001, p. 36), mas apenas para tutelá-la.

Essa concepção é tratada por Adam Smith (1983, p. 47) quando este afirma que cabe a cada indivíduo, através da sua força individual, buscar seu capital e seu espaço no mercado. Segundo ele, "deixe-se a cada qual, enquanto não violar as leis da justiça, perfeita liberdade



de ir em busca de seu próprio interesse, a seu próprio modo, e faça com que tanto seu trabalho como seu capital concorram com os de qualquer outra pessoa ou categoria de pessoas".

Os direitos econômicos garantidos no Estado liberal se relacionam intimamente com a ideia de propriedade, individualismo econômico e livre empresa. Assim, em um contexto de poderes e funções estatais limitadas, garantia-se a liberdade contratual, a proteção da "propriedade privada e uma economia de mercado livre de controles". Neste momento, o papel do Estado se limitava à manutenção da ordem e segurança, em uma perspectiva de não atuação ou diminuição do quantum de intervenção. Toda ingerência além seria prejudicial, tendo em vista que suprimiria a autonomia privada (STRECK, MORAIS, 2008, p. 57-62).

Nota-se que o desenvolvimento do capitalismo impulsionou a necessidade de concessão de direitos econômicos, muito compatíveis com a percepção minimalista do Estado Liberal. Aquele também corroborou para o surgimento da democracia e conseqüentemente positivamente de direitos políticos. Além destes, outros seguimentos de direitos puderam ser vistos: segundo Streck e Moraes (2008, p. 64), mesmo que em pequenos passos, os direitos sociais também foram amparados.

No século XIX, os liberais e os movimentos e partidos liberais mudaram a estrutura econômica, social e política da Europa e modificaram drasticamente a comunidade internacional. Pôs-se fim à escravidão, incapacidades religiosas (tolerância), inaugurou-se a liberdade de imprensa, discurso e associação, a educação foi ampliada; o sufrágio foi se estendendo até a sua universalização – muito embora esta tenha se concretizado já no século XX –; Constituições escritas foram elaboradas; o governo representativo consolidou-se como modelo de organização política; garantiu-se o livre comércio e eliminaram-se as taxações até então impostas etc.

No fim do século XIX, com a representação e o sufrágio estendidos, se iniciou a formação de um governo popular. O Estado passou a reconhecer gradativamente na concessão de direitos humanos e em prestações públicas positivas inerentes a todo cidadão. (STRECK, MORAIS, 2008, p. 56-63). Apesar de a democracia e a justiça social ainda estarem distantes (BRESSER PEREIRA, 2009, p. 49-50), as políticas sociais encontram suas raízes já neste período, em que movimentos populares travavam discussões acerca da dicotomia capital e trabalho (HOFLING, 2001, p. 31).

As primeiras políticas sociais do Estado Liberal se relacionaram ao controle da jornada de trabalho e conseqüentemente à garantia de lazer e descanso. O Estado passou a intervir para garantir postos de emprego, atividade digna e meio ambiente seguro, se tornando



ator no âmbito social e não mais apenas espectador. Houve a instituição de uma nova fase: "a do intervencionismo estatal como resposta às demandas sociais e às próprias fragilidades do projeto político-econômico liberal" (STRECK, MORAIS, 2008, p. 65-66).

A luta pelos direitos sociais, entretanto, se iniciou efetivamente apenas no século XX, após a Grande Depressão de 1930 e a crise do Estado liberal democrático. Em virtude do desenvolvimento socioeconômico desnivelado e dos resquícios da segunda guerra, havia necessidade do Estado assumir a responsabilidade de implementar políticas sociais. Essas tinham como objetivo diminuir as desigualdades e garantir direitos mínimos aos indivíduos. Em relação à área econômica, o Estado de bem estar social interviu de forma mais incisiva no mercado por meio do "aumento do poder regulatório e aumento da capacidade de criar impostos" (BRESSER PEREIRA, 2009, p. 80-81). Tais práticas evidenciavam o interesse de administrar problemas sociais e estimular o crescimento econômico, mantendo estáveis a produção e distribuição de bens para o mercado. (STRECK, MORAIS, 2008, p. 71).

Após o término da segunda guerra mundial, que gerou significativas perdas para os indivíduos e para os mercados, o Estado de bem estar social passou a assumir o dever de proporcionar saúde, educação básica, renda mínima e trabalho decente. Os direitos econômicos, antes tutelados em uma esfera individual, ganharam funcionalidades sociais. Sem suprimi-los, o Estado exigiu sua transformação para atender ao novo contexto. A autonomia da vontade passou a ser garantida sob a forma de autonomia privada, ou seja, a possibilidade de contratar limitada à boa fé e a não interferência nos direitos dos demais. O uso indiscriminado da propriedade privada ganhou "uma exigência funcional da propriedade, sendo determinante sua utilização produtiva, e não mais seu título formal" (STRECK, MORAIS, 2008, p. 75).

A liberdade contratual passou a ser limitada pelo Estado, que deu também caráter funcional ao contrato. O direito à livre concorrência, que apregoava a livre escolha dos mercados consumidores, foi submetido ao "dever jurídico de não adotar comportamentos anticoncorrenciais, sob pena de se sujeitarem à ação disciplinadora e punitiva do Estado" (BARROSO, 2001, p. 193).

Em relação aos direitos políticos, o Estado de bem estar social derogou o voto censitário e consolidou o sufrágio universal, garantindo participação dos grupos sociais excluídos. A partir de então, tutelou-se a atuação do povo no processo político e ampliou-se o debate público, levando ao Estado temas e necessidades sociais até então irrelevantes para este (STRECK, MORAIS, 2008, p. 76).



A sociedade deixa de ser pensada como um somatório de indivíduos e implicitamente reconhece-se conformada por classes sociais; as organizações representantes de interesses setoriais (não simplesmente de cidadãos), além de serem legitimadas, podem participar de pactos e relações que transcendem a democracia parlamentar. Os pactos corporativos assumem um papel central nas grandes decisões das políticas do Estado (TOLEDO, 2002, p. 75).

Sendo promotor de qualidade de vida, o Estado passa a prestar serviços que garantem o gozo de direitos sociais, como saúde, alimentação, moradia e educação. Estes são vistos como conquistas da cidadania e do reconhecimento da dignidade humana. Aquele se compromete com o bem comum, com a justiça social e com um conjunto de direitos mínimos para todos os indivíduos (STRECK, MORAIS, 2008, p. 79-80). Assim, aumentam as despesas do Estado e junto a burocracia sempre presente quando o Estado é controlador:

O Estado tornou-se não só social, mas substancialmente mais burocrático do que antes, na medida em que, com o objetivo de promover o bem-estar social, o crescimento técnico e científico e o desenvolvimento econômico, contratou diretamente trabalhadores como professores, médicos, enfermeiras, assistentes sociais, artistas, engenheiros, cientistas e assim por diante, como se fossem servidores públicos (BRESSER PEREIRA, 2009, p. 107).

No período de maior predomínio deste modelo de Estado era possível se verificar forte intervenção estatal regulatória, com a finalidade de "promover simultaneamente uma dinâmica econômica e garantir a integração social" (HABERMAS, 2001, p. 65-66), assim, regulava o mercado e desenvolvia mecanismos que impulsionavam o crescimento econômico. "Em síntese, o Estado social é, em parte, investidor econômico, em parte regulador da economia e dos conflitos, mas também Estado benfeitor que procura conciliar crescimento econômico com legitimidade da ordem social" (TOLEDO, 2002, p. 75).

Observa-se que a crise do Estado de bem estar social foi, inicialmente, uma crise fiscal, em virtude do desaparecimento da poupança e o início da dívida pública, gerada pelo aumento da prestação de serviços sociais. O Estado gasta muito mais do que o previsto. Foi ainda uma crise de intervenção, tendo em vista o comprometimento daquele com as novas necessidades sociais e a verificação da sua incapacidade de atendê-las. Por fim, foi uma crise da burocracia, em virtude do aumento das suas prestações e a impossibilidade de gerir sozinho, e com tantos procedimentos, a prestação dos serviços a que se vinculou.





## **2. O NEOLIBERALISMO E A MUDANÇA NA PERSPECTIVA DE PROMOÇÃO DE DIREITOS SOCIAIS, ECONÔMICOS E POLÍTICOS**

Os estudos acerca do neoliberalismo reportam-se à obra "O caminho da servidão" de Friedrich August Von Hayek (1899-1992), publicada em 1944, e às análises de Milton Friedman (1912-2006), economista norte americano. Ambos retomam conceitos clássicos do liberalismo do século XVIII e XIX, como a garantia de liberdades individuais, menores intervenções do Estado e regulações eficientes no mercado.

Friedrich August Von Hayek economista austríaco, defensor da corrente conhecida como Escola Austríaca, concentrou seus estudos na planificação da economia e, entre outros relevantes aspectos, tratou sobre o papel do Estado diante do domínio econômico. Defendeu a livre atuação do mercado, com o mínimo de intervenções estatais. Para o estudioso, o controle do Estado sobre a economia se compararia a um totalitarismo, pois restringiria a liberdade econômica, indispensável para fomentar a livre iniciativa e concorrência. Assim, apenas a submissão às forças impessoais do mercado é que possibilitaria o progresso de uma civilização e seu desenvolvimento (HAYEK, 1977, p. 1991).

Em seus estudos sobre a obra de Friedrich August Von Hayek, Butler expôs que o papel do governo não seria de criar uma determinada ordem social ou organizar uma sociedade, tendo em vista que estas seriam unidades complexas e impossíveis de serem controladas. Prosseguindo na análise, sobre o tema das competências sobre os serviços que deveriam ser públicos e os privados, defendeu que os serviços prestados pelo Estado deveriam ser apenas aqueles que exigissem tributação, sendo necessário garantir que os demais fossem prestados pelo mercado de forma fluida. "Uma economia ampla, diz Hayek, só pode permanecer próspera se puder contar com forças competitivas para coordenar os esforços individuais e para orientar recursos, destinando-os ao que for mais necessário" (BUTLER, 1987, p. 116-118).

Destacando a liberdade individual como direito essencial e fundamento da atuação do homem, os neoliberais compreendem que este deve movimentar a economia, enquanto que o Estado deve apenas regular o capital. Hofling (2001, p. 37), comentando os estudos neoliberais de Milton Friedman, afirma que:

Friedman, especialmente em *Capitalismo e liberdade*, focaliza o capitalismo competitivo – organizado através de empresas privadas, em regime de livre mercado – como um sistema que exercita a



liberdade econômica. Atribui ao Estado o papel de promotor de condições positivas à competitividade individual e aos contratos privados [...].

Friedrich August Von Hayek e Milton Friedman defendiam que os pilares do neoliberalismo se encontravam nas noções de liberdade e de mercado. A liberdade seria a necessidade fundante do indivíduo e o mercado o espaço em que a autonomia privada se manifestaria. Caso o Estado optasse por interferir nesta relação, instauraria seu desequilíbrio. Por essa razão, proeminentes críticas foram feitas à forte intervenção do Estado no domínio econômico e à burocracia estatal. Pôs-se em discussão qual seria o efetivo papel deste nas relações econômicas e sociais.

A teoria neoliberal retomou a concepção de um liberalismo econômico, em que a concorrência, iniciativa privada e liberdade de atuação deveriam se dar com a mínima intervenção do Estado na economia. Segundo Boito Junior (1999, p. 45).

Essa ideologia de exaltação do mercado se expressa através de um discurso polêmico: ela assume, no mais das vezes, a forma de uma crítica agressiva à intervenção do Estado na economia. O discurso neoliberal procurava mostrar a superioridade do mercado frente à ação estatal.

Com relação às políticas sociais estatais, comenta Hofling (2001, p. 37) que para os neoliberais estas são verdadeiros entraves ao desenvolvimento, vez que não tem o condão de regular desequilíbrios sociais. Os Estados que optam por intervir sozinhos no mercado com políticas em tese equalizadoras, em verdade, promovem a instabilidade, pois não são os agentes capazes de reestabelecer o equilíbrio. Cabe ao próprio mercado, por meio da livre iniciativa e concorrência, harmonizar as relações sociais.

Nesse sentido, não seria de responsabilidade única do Estado a garantia de direitos sociais como educação, lazer, saúde, trabalho e moradia. Os indivíduos e a performance do mercado já garantiriam esses direitos com a oferta e a procura, da disponibilidade de mão de obra e mesmo da existência ou não de insumos. Quando os Estados os garantem de modo individual impõem à sociedade determinado produto que muitas vezes não é o de melhor qualidade nem o que seria escolhido em uma situação de liberdade.

Nestes termos, coerentes com a defesa e referência essencial aos princípios da liberdade de escolha individual e do livre mercado, os neoliberais postulam [...] ações do Estado descentralizadas, articuladas com a iniciativa privada, a fim de preservar a possibilidade de cada





um se colocar, de acordo com seus próprios méritos e possibilidades, em seu lugar adequado na estrutura social (HOFLING, 2001, p. 38).

As orientações neoliberais indicam a necessidade de participação conjunta na promoção de direitos sociais, o que inclui atuação descentralizada do Estado, sociedade civil e iniciativa privada. Execuções conexas de políticas sociais levam ao alcance de resultados mais satisfatórios sem excluir a liberdade individual. Nesse viés, caberia ao Estado atuar na construção de direitos sociais, enquanto que ao mercado e à sociedade oferecer serviços sociais.

O Brasil, objeto de interesse da pesquisa, aderiu às políticas neoliberais quando houve a decisão constitucional, em 1988, de redefinir o papel do Estado e dar nova orientação para o seu desenvolvimento. E, de modo mais objetivo, com a Emenda Constitucional n. 19 de 1988 que jurisdicizou a premissa de eficiência na gestão dos direitos e deveres do Estado. Continuar o Estado, exclusivamente, na prestação de determinados direitos, gerava riscos de inefetividade. Por essa razão, pretendeu-se, a partir de premissas neoliberais, desenvolver novas formas de viabilizar direitos sociais, econômicos e políticos.

### **3. A REFORMA DO ESTADO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL VIABILIZADORAS DE DIREITOS SOCIAIS, ECONÔMICOS E POLÍTICOS**

A implementação dos pressupostos do neoliberalismo iniciou-se no governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992) e no período do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Esses abriram espaços jurídicos e políticos para avançar nas questões do tamanho do Estado brasileiro, suas relações com o mercado e sociedade civil e sua atuação eficiente.

O Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), criado em 1995, gerido pelo ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira entre 1995 e 1998, liderou o processo de mudanças, com o objetivo de implementar decisões de governo que permitissem a agilização, eficiência e transparência da atuação do Estado e do processo de decisão política. Este órgão não propunha um enfraquecimento do Estado, mas, sim, o seu fortalecimento. Com uma concepção de Estado social-liberal, não haveria o predomínio da atuação estatal em todo o âmbito de prestação de serviços, nem tampouco a entrega de todos os afazeres ao mercado e renúncia de suas responsabilidades (BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 148-153):



No plano econômico a diferença entre uma proposta de reforma neoliberal e uma social-democrática ou social-liberal está no fato de que o objetivo da primeira é retirar o Estado da economia, enquanto que o da segunda é aumentar a governança do Estado, é dar ao Estado meios financeiros e administrativos para que ele possa intervir efetivamente sempre que o mercado não tiver condições de estimular a capacidade competitiva das empresas nacionais e de coordenar adequadamente a economia (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 02).

O Estado social-liberal seria aquele que continuaria comprometido com direitos sociais, mas que abriria portas para que o mercado voltasse a se regular. O compromisso com direitos sociais não significaria que o Estado deveria continuar crescendo no que dizia respeito à concessão direta de serviços sociais e científicos. Diferentemente do que ocorreu no momento anterior, o novo cidadão passou a compreender que cabia ao Estado prestar diretamente apenas serviços exclusivos, que envolvessem poderes, e aqueles sociais e científicos poderiam ser, de alguma forma, delegados (ALBUQUERQUE, 1995, p. 134).

As preocupações sociais se voltaram para a equação qualidade/custo dos serviços, responsabilização democrática e eficiência administrativa. Para a efetivação de tais interesses foi necessário, por exemplo, definir que os serviços sociais e científicos deveriam ser financiados pelo Estado, mas não necessariamente prestados por ele. Enquanto que no Estado de bem estar social havia a prestação direta, no Estado social-liberal, as organizações privadas, sem fins lucrativos, financiadas pelo Estado, se encarregaram deles (ABRUCI, 1999, p. 164-165). Passou-se a firmar contratos de gestão que unissem "competição administrativa pela excelência e mecanismos de controle social" (BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 154-155).

Para ampliação da concessão de direitos sociais foi proposto um modelo de reforma da gestão pública, denominado modelo básico. Neste, discutiu-se inicialmente as atividades de prestação exclusiva ou não do Estado. Identificou-se que os serviços sociais e científicos, por se tratarem de fornecimento de necessidades básicas aos indivíduos, não deveriam ser privatizados, mas também não necessitariam ser prestados diretamente pelo Estado. Caberia a este garanti-los e financia-los, mas entregar a execução para as organizações públicas não-estatais de serviço. Por se tratarem de atividades competitivas, não deveriam continuar sob os cuidados do Estado, tendo em vista que o mercado poderia prestá-las de maneira mais eficiente e o cidadão, assim, teria liberdade de escolher o serviço a ser consumido (PACHECO, 1999, p. 232-233).



A partir dessa reestruturação, a Lei n. 9.637 de 1998 dispôs sobre a qualificação de entidades como organizações sociais. Estas atuam na prestação de serviços sociais como educação, saúde, meio ambiente, pesquisa e desenvolvimento tecnológico, mas com maior especialização e eficiência. O Estado, em uma perspectiva neoliberal, se tornava menor, todavia mais eficiente em relação a direitos essenciais, repartindo custos e responsabilidades com a sociedade civil organizada.

A implementação destas organizações foi uma das estratégias governamentais para estimular a prestação de serviços públicos não exclusivos do Estado por meio atuação social. Estas, apesar de serem privadas em termos legais, são públicas em termos políticos, tendo em vista a orientação para a promoção do interesse público (BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 317).

Organizações Sociais (OS) são um modelo de organização pública não-estatal destinado a absorver atividades publicizáveis mediante qualificação específica. Trata-se de uma forma de propriedade pública não-estatal, constituída pelas associações civis sem fins lucrativos, que não são propriedade de nenhum indivíduo ou grupo e estão orientadas diretamente para o atendimento do interesse público (BRASIL, 1997, p.13).

Para que seja qualificada como organização social, o departamento do Estado ou pessoa jurídica de direito privado deve firmar um contrato de gestão com o poder público. Por meio deste, há a responsabilização do administrador pelos recursos públicos recebidos, alocação orçamentária, definição de indicadores de desempenho e transferência da execução de determinado serviço social ou científico. Este mecanismo é denominado por Luiz Carlos Bresser Pereira de publicização (BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 317-318).

Mediante a publicização, agentes econômicos não lucrativos passaram a atuar na promoção de direitos sociais, pois os serviços delegados envolviam direitos humanos fundamentais, como educação, saúde e cuidado de patrimônios históricos. Salienta-se que a responsabilidade pela efetivação de tais direitos compete ao Estado em parceria com o mercado e a sociedade civil. Logo as parcerias mencionadas, em sendo uma política pública de Estado, reúnem as três esferas de responsabilização.

A reforma administrativa também possibilitou uma ampliação dos direitos políticos. O cidadão, que já possuía direitos positivados de atuação no cenário eleitoral, ganhou espaço de efetiva intervenção nas decisões administrativas. A participação da sociedade surge como



uma forma de garantir a legitimidade dos programas de ações governamentais e tornar os governos mais sustentáveis politicamente.

Em virtude de a atenção estar, neste momento, voltada para o cidadão consumidor, durante o processo de reforma, o Estado introduziu o interesse deste como aspecto prioritário. Nesse sentido, fortaleceu e criou novos mecanismos de relacionamento do poder público com os atores sociais, oferecendo maiores oportunidades de efetiva participação e acompanhamento, pelo indivíduo, da atuação do Estado. (BACELLAR, 2009, p. 13). Neste aspecto, pode-se indicar a importante Lei n. 12.527 de 2011 que regula o acesso a informação no âmbito público o que permite diálogo e controle com e da sociedade.

Com a Emenda Constitucional n. 19 de 1998, marco legal da reforma gerencial no Brasil, o legislador infraconstitucional passou a positivar diversos outros instrumentos para fortalecimento dos direitos políticos. Dentre eles, cita-se a consulta pública disposta, inicialmente, no artigo 31 da Lei n. 9.784 de 1999. Esta é um procedimento incidental no procedimento administrativo já iniciado e que, apesar de parecer facultativo de acordo com a lei, em virtude da natureza democrática do instituto e do dever primordial de alcançar o interesse público, é entendida obrigatória por Mastrangelo (2005, p. 117). Afirma o autor que apenas nos casos de urgência, diante de decisão motivada, haveria a sua prescindibilidade.

A audiência pública estimula a presença útil e efetiva da sociedade nas decisões administrativas. Foi prevista inicialmente na Lei n. 8.666 de 1993. Posteriormente, em 2001, a Lei n. 10.257, Estatuto da Cidade, positivou este diálogo social essencial para à elaboração do Plano Diretor (artigo 40, §4º, I). Diversos institutos normativos apontam a audiência pública como garantia de gestão e atuação democrática, se constituindo verdadeiro "requisito de validade dos atos e normas a serem editadas" (MASTRANGELO, 2005, p. 118-120).

Outra importante conquista foi a Lei n. 8.243 de 2014 que instituiu a Política Nacional de Participação Social, com o objetivo, nos termos do artigo 1º, de fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil.

Os direitos políticos se estenderam para que o cidadão possa não apenas eleger seus representantes, mas, também, para diretamente atuar na limitação de poder. A ampliação destes direitos se relaciona diretamente com o fortalecimento da democracia. Bento (2003, p. 218) escreve que,

a grande maioria dos governos em processo de reforma busca uma governança que não apenas seja mais eficiente, logrando otimizar a



relação custo-benefício na atuação da administração pública, mas que também contribua para tornar o Estado mais democrático.

Do ponto de vista econômico, a reforma gerencial consolidou "a retirada da presença do Estado de atividades reservadas constitucionalmente à iniciativa privada [...] ou de setores em que ela possa atuar com mais eficiência". Assim, estendeu novamente aos indivíduos as premissas da livre iniciativa e da atuação com economicidade. O fez por meio da desestatização, cujas categorias são as privatizações, concessões, permissões, terceirizações e despublicizações (BACELLAR, 2009, p. 23-24).

Em paralelo ao afastamento da atuação empresarial do Estado em alguns setores econômicos, cresce sua atuação regulatória. Esta ocorre em atenção às atividades essenciais, para não deixar ao livre arbítrio do mercado, atividades cuja externalidade seja negativa, por exemplo, para a saúde, meio ambiente, enfim, em prol da qualidade de vida para todos. Nesse viés, a intervenção limita, sanciona e corrige o desempenho da iniciativa privada (BACELLAR, 2009, p. 26).

Com a reforma gerencial pretende-se construir um Estado viável no cumprimento de seus deveres estratégicos, como a prestação de serviços sociais básicos, garantir a participação social em políticas públicas e permitir que o mercado tenha mais liberdade de atuar, exceto, quando por meio de lei e regulamentos o Estado intervenha.

A construção do atual Estado brasileiro foi iniciada com a Constituição Federal de 1988 e com a Emenda Constitucional n. 19 de 1998 e todas as conquistas realizadas será possível identificá-lo como um Estado social-liberal, que reúne muitas conquistas do Estado moderno alcançadas desde o liberalismo clássico, passando pelo Estado social e neoliberalismo.

## **CONCLUSÃO**

A partir dos pilares do Estado moderno, destaca-se que com os governos liberais houve um grande impacto na amplitude de direitos civis, políticos e econômicos. O Estado passou a tutelar, com o mínimo de intervenção, a vida, a propriedade, liberdade, os direitos políticos e a liberdade econômica.

Com o avanço da democracia representativa e o início das lutas por direitos sociais, o mercado passou a ser insuficiente para tutelar as necessidades do indivíduo, que se reconheceu como partícipe de uma coletividade. Nesse contexto, a intervenção do Estado foi



gradativamente ampliada, com destaque para o reconhecimento de direitos sociais relativos ao trabalho, lazer e descanso, a proteção da vida digna, propriedade privada com função social, liberdade individual limitada em prol dos direitos transindividuais e a democracia participativa.

O objetivo de atender as necessidades sociais exclusivamente pelo Estado, entretanto, não perdurou por muitas décadas. Em virtude do aumento das suas prestações e da inadequada administração dos recursos públicos, instaura-se o desequilíbrio fiscal, que se torna ainda mais grave em face das sucessivas crises econômicas do período pós segunda guerra mundial. É a crise vivenciada pelo Estado social que se fez presente em muitos Estados, perdurante, em muitos deles, até a atualidade.

Ganham impulso as ideias para reavivar os pilares do liberalismo por meio da necessidade de diminuir o tamanho do Estado para enfrentar as crises sociais e econômicas. Os idealizadores destas novas teorias econômicas e sociais são identificados de neoliberais e defendem as recomendações do Consenso de Whashington, alcançado em 1998. Reconhecem a importância do Estado, admitem maior intervenção estatal na economia em limites que permitam a livre iniciativa e a concorrência, advogam a diminuição do tamanho do Estado, reconhecem os limites dos direitos transindividuais e a possibilidade de compartilhar com o mercado e a sociedade civil a responsabilidade para viabilizar direitos sociais.

Os ideais do neoliberalismo e do Estado social estão positivados na Constituição Federal do Brasil de 1988 como uma possibilidade de concretização a depender da soberania popular e dos governos que queiram seguir por tais caminhos. Com a Emenda Constitucional n. 19 de 1998 tem-se os fundamentos da reforma do Estado brasileiro por meio da gestão pública que passa a ser denominada de administração pública gerencial. Para tanto foi criado o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) em 1995, cujo objetivo foi conduzir o Estado a uma atuação mais eficiente no que diz respeito às suas responsabilidades diante dos direitos políticos, sociais e econômicos.

No aspecto político, a reforma abre espaço para a democracia participativa, por meio de espaços públicos que permitam diálogo social tais quais as consultas e audiências públicas, além da participação social nas decisões administrativas do Executivo por meio da sociedade civil organizada. No aspecto social, os serviços sociais e transindividuais de interesse público, mas não exclusivos do Estado, devem ser incentivados, subsidiados, quando oferecidos pela sociedade civil organizada, terceiro setor.





No aspecto econômico, a presença do Estado na condição de empresário deve ser permitida somente nas hipóteses constitucionais (artigo 173) e as obras e os serviços de infraestrutura que possibilitam a atividade econômica privada, podem ser transferidos por concessão ou permissão para essa. A presença forte do Estado se faz necessária apenas na sua competência regulamentar, fiscalizatória, de incentivo e planejamento para setores estratégicos.

A reforma administrativa gerencial proporcionou o início da construção do Estado brasileiro que poderá, por meio da soberania popular e dos governos, concretizar as conquistas de antigas e recentes lutas cívicas, ocorridas com o fim de promover igualdades políticas que viabilizem uma verdadeira democracia, a igualdade de acesso e permanência em direitos sociais que possibilitem vida digna e igualdade de acesso e permanência no mercado com respeito aos direitos conquistados.

## **REFERÊNCIAS**

ABRUCIO, Fernando Luiz. O longo caminho das reformas nos governos estaduais: crise, mudanças e impasses. In: MELO, Marcus André (Org.). **Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil**. Recife: Massangana, 1999. p. 161-198.

ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. Reconstrução e reforma do Estado. In: VELOSO, João Paulo dos Reis; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de (coord.). **Governabilidade e Reformas**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1995. p. 129-198.

BACELLAR, Luiz Ricardo Trindade Bacellar. **Solução de controvérsias pelas agências reguladoras**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

BARROSO, Luís Roberto. **A ordem econômica constitucional e os limites à atuação estatal no controle de preços**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 4, p. 187-212, out./dez. 2001.

BENTO, Leonardo Valles. **Governança e governabilidade na reforma do Estado: entre a eficiência e a democratização**. Barueri: Manole, 2003.

BRASIL. **Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado**. Secretaria da Reforma do Estado Organizações sociais. Secretaria da Reforma do Estado. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1997. 74 p. (Cadernos MARE da reforma do estado; v. 2).

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Construindo o Estado republicano: democracia e reforma da gestão pública**. Rio de Janeiro: FGV, 2009.



\_\_\_\_\_. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. In: **Anais do Congresso da Associação Internacional de Ciência Política** - IPSA. Seul, agosto de 1997.

HABERMAS, Jurgen. **A constelação pós-nacional** – Ensaio político. São Paulo: Littera Mundi, 2001.

HAYEK, Friedrich August Von. **O caminho da servidão**. Tradução de Leonel Vallandro. 2. ed. São Paulo: Globo, 1997.

HOFLING, Eloísa de Mattos. **Estado e políticas (públicas) sociais**. Cadernos Cedes. Campinas, n. 55, p. 30-41, nov 2001.

PACHECO, Regina Silva. Reformando a administração pública no Brasil: eficiência e accountability democrática. In: MELO, Marcus André (Org.). **Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil**. Recife: Massangana, 1999. p. 223-237.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações** – investigação sobre sua natureza e suas causas. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria do Estado**. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

TOLEDO, Enrique de la Garza. Neoliberalismo e Estado. In: LAURELL, Asa Cristina (Org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. Tradução de Rodrigo León Contrera. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002, p. 71-89.