25 anos da promulgação da Constituição Cidadã: análise da nova face do Estado Democrático de Direito sob o prisma da Reforma Gerencial e do Terceiro Setor.

25 years after the promulgation of the Federal Constitution: analysis of the new face of the Law Democratic State under the prism of the Managereal Reform and the Third Sector.

Jaime Leônidas Miranda Alves

Osmar Moraes de França Filho

RESUMO
O presente trabalho tem vistas a tecer uma análise qualitativa da nova contextualização do Estado brasileiro em razão das modificações legislativas sofridas desde a promulgação da Constituição Federal em 1988, com destaque à Emenda Constitucional n.º 19, que incitou a chamada Reforma Gerencial. Nesse diapasão, estuda-se o terceiro setor, grupo advindo da tentativa de construção de um novo Estado, de cunho neoliberal, que funciona como contributo à atividade estatal de prestação de serviços públicos e que, em razão de sua natureza *tertius genus* dá nova face ao ordenamento jurídico vigente. Cumpre questionar também o papel das agências reguladoras, produto do cenário político em questão, ponderando se há, de fato, cumprimento ao princípio da eficiência, preconizado no art. 37, *caput*, da Constituição. Para tanto, foi realizada pesquisa de ordem bibliográfica, tendo a problemática sido respondida por meio da utilização do método dedutivo, o que possibilitou criar um entendimento concreto por meio de embasamentos abstratos.
PALAVRAS-CHAVE: Reforma Gerencial; Terceiro Setor; Estado Neoliberal.

ABSTRACT
This paper aims a qualitative analysis of the new contextualization of the Brazilian State because of legislative changes that happened since the promulgation of the Federal Constitution in 1988. In this vein, it was studied the third sector, group arising from the Managereal Reform and neoliberal theories, that works as a helper to the State activity of providing public services, and that, because of it's *tertius genus* nature, gives a new face to the Brazilian law. There's a need, also, to question the role of the ; Independent Regulatory Comissions., created as a consequence of this political scenario, as well, wondering if it accomplish the constitucional principle of efficiency, referred in art. 37, *caput.*. In order to that, it was made bibliographic research, and the problematic had been answered by using the inductive method, that allows the upcoming of na solid understanding based on absctact analysis.
KEY-WORDS: Managereal Reform; Third Sector; The Neoliberal State.

Introdução

A Constituição Cidadã, promulgada há 25 anos, trouxe em seu bojo a natureza de Estado Social à República Federativa do Brasil. Malgrado o exposto, observa-se que diversas modificações legislativas, do qual se destaca a Reforma Gerencial, capitaneada pela Emenda à Constituição de n.º 19, e o próprio fenômeno de mutação constitucional transformou a face do

Estado brasileiro, desvinculando-se das teorias basilares do *Welfare State*[1] e se aliando ao modelo neoliberal[2] de administração.

Diante da crise por qual passava o Estado brasileiro[3], ganha força o instituto do terceiro setor, criação doutrinária que abarca entidades de direito privado que atuam paralelamente à atividade estatal. Esses contributos ao dever do Estado de prestar serviços públicos de maneira satisfatória, dão nova cara ao ordenamento vigente, sendo reflexo da tentativa de garantir a eficácia do disposto no art. 37, *caput*, da Carta Política, que prevê como um dos princípios da Administração Pública, a eficiência.

Observa-se, nesse mister estatal em enxugar a sua máquina administrativa, o surgimento da figura das agências reguladoras, entidades características do Estado Gerencial, advindo das teorias neoliberais, imprimem a diminuição da esfera de atuação do poder público, que limita-se a controlar a atividade, *ab initio*, pública, que fora delegada ao particular.

Nesse diapasão, faz-se necessário uma releitura do ordenamento político e jurídico vigente, com vistas a bem compreender os institutos, públicos e privados, que atuam em nome da *res publicae*.

Questiona-se, até que ponto a parceria pública privada travada entre o Estado e as entidades componentes do Terceiro Setor pode ser tida como lucrativa, tanto em questão patrimonial como de economicidade. Analisa-se, ainda, até que ponto, o Estado neoliberal

---

[1] O estado social representa efetivamente uma transformação superestrutural por que passou o antigo Estado liberal. Seus matizes são riquíssimos e diversos. Mas algo, no Ocidente, o distingue, desde as bases, do Estado proletário, que o socialismo marxista intenta implantar: é que ele conserva sua adesão à ordem capitalista, princípio cardeal a que não renuncia. Daí compadecer-se que o Estado social no capitalismo com os mais variados sistemas de organização política, cujo programa não importe modificações fundamentais de certos postulados econômicos e sociais. (BONAVIDES, 2004, p. 184):

[2]Desta forma, a desregulamentação e flexibilização das relações trabalhistas e a reestruturação produtiva vão da mão da reforma do Estado, sobretudo na sua desresponsabilização da intervenção na resposta às sequelas da "questão social". Agora o mercado será a instância por excelência, de regulação e legitimação social. O "igualitarismo" promovido pelo Estado intervencionista deve ser, na ótica neoliberal, combatido. No seu lugar, a desigualdade e a concorrência são concebidas como motores do estímulo e desenvolvimento social. (MONTAÑO, 2002, p. 3)

[3] No Brasil a percepção da natureza da crise e, em seguida, da necessidade imperiosa de reformar o Estado ocorreu de forma acidentada e contraditória, em meio ao desenrolar da própria crise. Entre 1979 e 1994 o Brasil viveu um período de estagnação da renda per capita e de alta inflação sem precedentes. Em 1994, finalmente, estabilizaram-se os preços através do Plano Real, criando-se as condições para a retomada do crescimento. A causa fundamental dessa crise econômica foi a crise do Estado - uma crise que ainda não está plenamente superada, apesar de todas as reformas já realizadas. Crise que se desencadeou em 1979, com o segundo choque do petróleo. Crise que se caracteriza pela perda de capacidade do Estado de coordenar o sistema econômico de forma complementar ao mercado. Crise que se define como uma crise fiscal, como uma crise do modo de intervenção do Estado, como uma crise da forma burocrática pela qual o Estado é administrado, e, em um primeiro momento, também como uma crise política. (PEREIRA, 1996, p. 2-3)

cumpre com suas obrigações mínimas para com a coletividade, indagando se sua política de terceirização em busca de eficiência não passa de um verdadeiro "canto da sereia".(MONTAÑO, 2010, p. 152)

O estudo se legitima uma vez que o debate acerca da Administração gerencial ganha cada dia mais destaque, fazendo-se necessário compreender a operatividade do terceiro setor junto ao Estado e seu real papel, seja como substituto ou contributo.

Para tanto, foi realizado pesquisa de ordem bibliográfica consubstanciada na liberdade interpretativa, malgrado sobressaem os métodos teleológico/axiológico de compreensão, tendo a problemática sido respondida por meio da utilização do método dedutivo, o que possibilitou criar um entendimento concreto por meio de embasamentos abstratos.

O Estado Democrático de Direito sob a luz da Reforma Gerencial: a suparação da dicotomia entre público e privado.

O Estado brasileiro vem, desde meados da década de 1990, iniciando um processo de desburocratização da máquina estatal com fins de construir uma administração gerencial que tenha como baluarte a eficiência na prestação de serviços.

Nesse diapasão, foi promulgada em 1998 a Emenda Constitucional de nº. 19, que traçou os moldes da chamada Reforma Gerencial. Previa essa modificação legislativa um novo modelo de gestão pública, inspirado nas teorias neoliberais, vindo como resposta à manifesta incapacidade do Estado de atuar ativamente contribuindo de forma efetiva na vida social do particular, como previra a Constituição Federal vigente. Criou-se, então, a concepção do Estado Mínimo.

Foi nesse contexto, de crise e reformulação do capital que se difundiu a ideia do Terceiro Setor como contributo à atividade estatal. O conceito de terceiro setor se encontra notoriamente atrelado à necessidade de coexistir com um primeiro e segundo setores, quais sejam o Estado e o mercado e a sociedade civil, respectivamente. Assim, por terceiro setor pode-se compreender no seio de uma análise neopositiva "aquele que é composto por entidades da sociedade civil de fins públicos e não lucrativos" (PIETRO, 2006 p. 482).

Contudo, o crescimento entorno da figura do terceiro setor produziu verdadeira modificação da feição estatal em razão da natureza *tertius genus* das paraestatais (MELLO, 2009, p. 224). Assim, não se fala em regime jurídico público ou privado, mas sim em regime

jurídico predominantemente público ou privado, a depender da natureza, não do agente, mas do ato a ser realizado.

Nesse cenário, observa-se a ocorrência da publicização do direito privado, fenômeno de que não escapa as entidades do terceiro setor. Fica sobrepujado, então a dicotomia de separação enciclopética ente o *jus puclicum* e o *privactorium.* Tal fato, só corrobora o entendimento da superação do Estado de bem estar social e o eventual eclosão do Estado Liberal.

Diante do exposto, considera-se que o modelo estatal aspirado da promulgação da Constituição Federal, se encontra superado, devendo o ordenamento jurídico, ser enxergado sob o prisma de um Estado neoliberal, o que termina por legitimar a importância da atuação do terceiro setor e das agências reguladoras visto que, ao se falar em Estado mínimo, preconiza-se a eficiência em detrimento da burocratização.

À Guisa de conclusões

Diante do exposto, pode-se concluir que, em razão das diversas modificações inseridas no ordenamento jurídico, o cenário político estatal está outro daquele consubstanciado na Carta Política. Ora, malgrado o Estado Democrático idealizado pela Constituição Federal já no fim da década de 1980 se delineava tal qual um Estado Social consoante o preconizado pelos defensores do *Welfare State*, a Reforma Gerencial imprimiu nova paradigma à estrutura da Administração Pública. Observa-se, assim, que o novo Estado é Estado mínimo e, num processo de quase três décadas, vem enxugando sua máquina funcional ao delegar atividades essencialmente públicas às entidades do terceiro setor. Da análise, constata-se que já não cabe mais falar em Estado de Bem Estar Social, mas sim de Administração Gerencial, o que pode ser percebido por meio da atuação cada vez mais presente do terceiro setor e das agências reguladoras, no seio da sociedade. Finda-se o estudo com o entendimento de que o terceiro setor, contributo à atividade estatal, é clara demonstração da busca do administrador para alcançar o ideal de eficiência exigida pelo legislador constitucional, preconizado no art. 37 da *Lex Superior*.

Referências Bibliográficas

ALTHUSSER, Louis**.** *Aparelhos Ideológicos de Estado* .3ª ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1987.

AZAMBUJA, Darcy. *Teoria geral do Estado.* 2ª ed. São Paulo: Editora Globo, 2011.

BONAVIDES, Paulo. *Do Estado Liberal ao Estado Democrático.* 7ªed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004

DABIN, Jean. *Doctrine générale de l'État***.** Paris: Sirey, 1939.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella**.** *Direito Administrativo***.** 19.ed. São Paulo: Atlas,2006

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 39ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MELLO, Celso Antonio Bandeira. *Curso de Direito Administrativo***.** 26ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

MONTAÑO, Carlos. *O Terceiro setor e a questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social.* 6º ed. Cortez Editora. São Paulo, 2010.

_____ *"Terceiro Setor" e "Questão Social" na Reestruturação do Capital. O Canto da Sereia.* Tese de doutorado. Rio de Janeiro, PPG-ESS, UFRJ, 2002.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser**.** *Da administração pública burocrática à gerencial.* Revista do Serviço Público, 47(1) janeiro-abril 1996. Trabalho apresentado ao seminário sobre Reforma do Estado na América Latina organizado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado e patrocinado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (Brasília, maio de 1996)

SILVA, José Afonso da. Mutações Constitucionais. *In Poder Constituinte e Poder Popular (estudos sobre a constituição).* São Paulo: Malheiros. 2007.