



**IX ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

ISSN: 2594-5688

secretaria@sbap.org.br

Sociedade Brasileira de Administração Pública

**ARTIGO**

**A NOVA GESTÃO PÚBLICA E O ESTADO DE BEM-ESTAR NA  
CF/1988: DIFERENTES PERSPECTIVAS SOBRE O PAPEL DO  
ESTADO**

**BRUNO OCCHI, IVANA CARNEIRO ALMEIDA, JORGE FULGÊNCIO SILVA CHAVES, CIRO MENESES SANTOS,**

**GRUPO TEMÁTICO: 14 Estudos teóricos, históricos e  
comparados em Adm. Pública**

IX Encontro Brasileiro de Administração Pública, São Paulo/SP, 5 a 7 de outubro de 2022.  
Sociedade Brasileira de Administração Pública  
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

## A NOVA GESTÃO PÚBLICA E O ESTADO DE BEM-ESTAR NA CF/1988: diferentes perspectivas sobre o papel do Estado

### Resumo

Enquanto a Constituição de 1988 representou um esforço de consolidação de um Estado de Bem-Estar Social no Brasil ao molde social-democrata europeu, com amplo protagonismo estatal no âmbito social, na mesma época, a *new public management*, conseqüência do novo liberalismo econômico e do processo de globalização, tornava-se hegemônica. A pesquisa, baseada em revisão bibliográfica e de natureza exploratória, tem por objetivo analisar divergências entre as concepções sobre o papel do Estado na CF/1988 e, de outro lado, na Nova Gestão Pública (NGP), a partir da investigação da influência do neoliberalismo econômico na gestão pública e verificação se os seus postulados básicos colidem com o caráter, os princípios e os fundamentos do texto constitucional. Conclui-se que a NGP surge como reflexo da disseminação de um consenso sobre o pensamento econômico liberal e que se choca com as estruturas e o caráter social atribuídos ao Estado pela CF/1988 na promoção de direitos sociais.

**Palavras-Chave:** Nova Gestão Pública; Estado do Bem-Estar; Constituição Federal de 1988; Papel do Estado.

### Introdução

Ao longo do século XX, observam-se diferentes perspectivas sobre o papel do Estado quanto à intervenção no domínio econômico e na instituição e promoção de direitos sociais. Entre o término da Segunda Guerra Mundial e a década de 1970, o Estado de Bem-Estar Social, associado principalmente à social-democracia da Europa Ocidental, defendia a intervenção do Estado na ordem econômica e a garantia de amplos direitos sociais.

Após sucessivas crises econômicas, produtivas e fiscais, esse modelo passou a ser questionado por um novo pensamento econômico que pretendia a retomada do capitalismo *laissez-faire*. Esse movimento, que pode ser chamado de neoliberalismo, trouxe uma série de postulados e proposições, voltando-se especialmente contra a possibilidade de o Estado intervir no mercado e defendendo uma redução drástica do seu tamanho, inclusive com diminuição e até eliminação de determinados serviços sociais (BRETTAS, 2020; LAVAL, 2020; STREECK, 2018).

No que diz respeito à Administração Pública, esse pensamento econômico liberal se traduziu no surgimento de um novo modelo teórico de gestão e com novas propostas práticas: a *new public management* (NPM) ou nova gestão pública (NGP).

Na época em que esse discurso econômico e sua teorização no âmbito da gestão tornavam-se hegemônicos, foi promulgada a Constituição Federal de 1988 (CF/1988), que buscou consolidar um Estado de Bem-Estar Social aos moldes da social-democracia europeia - como expressamente declarado em seu texto - e garantir a universalização de uma série de direitos sociais, inclusive por meio do controle estatal da iniciativa privada (BRETTAS, 2020).

Verifica-se, portanto, uma clara divergência da concepção subjacente aos postulados da NGP com relação ao modelo de inspiração do Estado brasileiro moldado a partir do texto da CF/1988.

Indaga-se, nesse contexto, como a literatura abordou essa divergência e se identificou antagonismo ou choque entre essas diferentes matrizes de concepção quanto ao papel do Estado na sociedade e na economia em ambas as realidades (NGP e Constitucional).

Com relação à matriz teórica de inspiração da nova gestão, os autores que se debruçaram sobre a questão identificaram, de forma clara, que houve um aporte de ideias da iniciativa privada e inclusive do pensamento econômico neoliberal da época. De outro lado, quanto ao caráter social da CF/1988 em relação às demandas da NGP, constataram que existia uma certa incompatibilidade entre os modelos no que diz respeito aos objetivos e papel do Estado. Parte destes autores concluíram que essa incompatibilidade seria um dos motivos da dificuldade de efetivação dos direitos sociais e, inclusive, justificaria a necessidade da reforma gerencial do Estado (BRESSER-PEREIRA, 2011).

O propósito mais geral do artigo consiste em analisar se, da divergência entre as concepções sobre o papel do Estado que inspirou a Constituição e a NGP, resulta um antagonismo e, em caso positivo, como se buscou superá-lo no âmbito da Administração Pública brasileira. Para tanto, analisou-se a influência do novo liberalismo econômico no surgimento da NGP e como seus postulados básicos colidem com os princípios, fundamentos e objetivos do texto constitucional.

O estudo desenvolveu-se a partir de uma revisão sistemática da literatura, promovendo um debate sobre os temas ligados à Nova Gestão, ao Estado de Bem-Estar e à Constituição Federal de 1988. Para a análise desses fenômenos e suas influências, foram resgatadas suas origens históricas e investigados os acontecimentos, processos, instituições que contribuíram para seu surgimento e o próprio texto constitucional, na medida em que há exposto posicionamento sobre a questão debatida no preâmbulo e em diversos artigos da Constituição. Na sequência, foram comparados os postulados defendidos pelas matrizes ideológicas e teóricas que embasam cada um dos modelos.

Ademais, adotou-se o método de abordagem dialético, uma vez que, após as análises históricas e comparativas, concluiu-se que há real antagonismo entre o papel do Estado no paradigma de Bem-Estar e no neoliberalismo e, por conseguinte, entre o texto constitucional e a NGP, embora ambos os modelos exercem ações recíprocas um sobre o outro, gerando uma contradição que, segundo alguns autores, teria sido superada, na práxis, por movimentos reformistas da Administração Pública.

Por envolver o resgate histórico dos fenômenos debatidos, a pesquisa buscou identificar as obras e publicações paradigmáticas em seu tempo, como as de Bresser-Pereira e de Ana Paula Paes de Paula e, além disso, observar as referências cruzadas entre os autores mais recentes.

Para a consecução do objetivo geral proposto, este artigo, que se fundamenta em uma revisão

bibliográfica de natureza exploratória, organiza-se em quatro seções, além desta introdução e das considerações finais. A primeira seção trata, rapidamente, da concepção do Estado de Bem-Estar Social e do novo liberalismo econômico. A segunda aborda o neoliberalismo e Nova Gestão Pública. A terceira seção examina a CF/1988 e o Estado de Bem-Estar Social. Por fim, a quarta seção aborda o embate entre as perspectivas sobre o papel do Estado e o sucessivo movimento reformista.

De forma geral, nas linhas que se seguem há um exercício mais teórico que empírico e cujo propósito, em última instância, é despertar o debate e a reflexão sobre supostas verdades amplamente difundidas e repetidas, inclusive na academia, e questionar a ideia de inevitabilidade da lógica do mercado, em defesa do projeto de sociedade instituído na “Constituição Cidadã” de 1988.

### **1. Do Estado de Bem-Estar Social ao novo liberalismo econômico**

A polarização entre as cosmovisões capitalista e socialista durante a Guerra Fria contribuiu para que se consolidasse, em alguns países da Europa Ocidental e com menor intensidade na América do Norte, o modelo do Estado de Bem-Estar ou *Welfare State*, que promovia reformas sociais e assumia prestações diretas aos cidadãos, garantindo os direitos sociais à educação, saúde, renda, seguridade social e proteções trabalhistas (GOMES, 2006).

No plano econômico, o *Welfare State* coincidiu com um forte ciclo de acumulação capitalista conhecido como “era de ouro do capitalismo” que se caracterizava por uma forte intervenção e regulamentação estatal da economia, com subsídio na doutrina econômica keynesiana. Segundo esta doutrina, era necessária a intervenção estatal em setores negligenciados pela iniciativa privada ou em momento de crise para garantir o pleno emprego, restabelecer o ciclo econômico e equilibrar os níveis de demanda e oferta (ARRIGHI, 2013; FRIEDEN, 2008). Sobre o período, fala-se em um verdadeiro “[...] capitalismo domesticado pelo Estado social e keynesianista” (STREECK, 2018, p. 117). Esse período atípico de menor desigualdade nos países ricos, entre o fim da Segunda Guerra e o início dos anos 1980, conforme Milanovic (2020, p. 60), “[...] foi sustentado por quatro pilares: sindicatos fortes, educação em massa, impostos elevados e grandes investimentos governamentais”.

No entanto, esse ciclo de crescimento econômico entra em declínio a partir dos anos 1970, com sucessivas crises econômicas, fiscais e dificuldades orçamentárias, acompanhadas pela estagflação (estagnação econômica, com crescimento baixo ou negativo associada à inflação alta), cenário este que se projetou inclusive para a América Latina (PRADO, 2003).

Nesse contexto, ganha força o discurso de retomada do liberalismo *laissez-faire*, em gestação

desde o Colóquio Walter Lippmann em 1938 e a criação da sociedade Mont-Pèlerin em 1947 (DARDOT; LAVAL, 2016). Entre os seus principais defensores (Ludwig von Mises, Milton Friedman e Friedrich Hayek), era consenso que a crise era resultado da intervenção e regulação estatal da economia e das políticas de solidariedade social e para o trabalho (STREECK, 2018).

As reformas econômicas liberais propostas por esse grupo de economistas abertamente representavam um projeto de poder e de reassunção da proeminência dos capitalistas (BRETTAS, 2020; HARVEY, 2014) e assumiam uma base essencialmente teórica por meio da qual pretendiam impor suas representações do mundo econômico e social às esferas pública e privada, com poderosos efeitos ideológicos (ANDERSON, 1995; LAVAL, 2020).

## 2. Neoliberalismo e Nova Gestão Pública

A partir do final da década de 1970, intensifica-se o movimento multifacetado e inspirado na doutrina liberal econômica clássica, defendendo medidas econômicas mais radicais (capitalismo *laissez-faire*) com reflexos sócio-políticos e culturais. Apesar dos estigmas da nomenclatura, por seu uso excessivo como acusação de caráter político-ideológico pela esquerda (FAUSTO, 2018), o termo neoliberalismo era utilizado inicialmente pelos próprios idealizadores do movimento (BROWN, 2019; DARDOT; LAVAL, 2016). Atualmente, por sua hegemonia ideológica e pela distância temporal do modelo precedente, fala-se simplesmente em liberalismo econômico para se remeter ao pensamento econômico *laissez-faire* que se desenvolveu e consolidou ao longo do séc. XX.

Essa ideologia econômica tem como premissas básicas a autorregulamentação e a crença utópica de que os mercados livres de qualquer intervenção, ajustados apenas por mecanismos automáticos de preço, na relação demanda-oferta, solucionaria todos os problemas da sociedade e conduziria a humanidade à felicidade, a partir da maximização dos interesses individuais. No entanto, conforme alerta Naomi Klein (2008), a crise do Estado de Bem-Estar Social não passa de um evento fabricado, meticulosamente, para burlar os controles democráticos e impor por meio de “choque” esses programas econômicos. Nesse sentido, apesar de a redução do papel interventor do Estado ter se imposto como a norma do mercado e com pretensão rigor científico, esse caminho não era o único a ser seguido e tampouco levou ao sucesso econômico e social, como propagandeava que faria.

De forma geral, as proposições básicas do neoliberalismo podem ser resumidas em alguns eixos: desregulamentação, liberalização e flexibilização da economia, dos fluxos de capital, dos serviços sociais e do mercado de trabalho; redução da máquina pública e da intervenção no domínio

econômico; abertura econômica e privatizações; e austeridade fiscal e redução dos gastos públicos e com os serviços sociais (HARVEY, 2014). De acordo com Chesnais (2005), os alicerces da mundialização financeira do capital, que se confunde com a própria difusão do liberalismo *laissez-faire*, são a liberalização financeira, a desregulamentação e a privatização.

No plano político, essa ideologia econômica, apesar de atacar a essência do Estado, não pretendeu propriamente sua destruição, senão sua reformulação e cooptação para a lógica e proteção do mercado, uma garantia de proteção aos seus interesses (DARDOT; LAVAL, 2016). Já na ótica dos indivíduos, buscou-se transformar a teoria dos preços de mercado em uma explicação sobre a ação e a escolha humanas, inclusive por meio da teoria da escolha racional. Assim, a razão humana foi identificada como razão dos mercados e o indivíduo e a sua liberdade assumiram protagonismo ante a formação social e estatal (DARDOT; LAVAL, 2016; SAFATLE; SILVA; DUNKER, 2021).

A doutrina neoliberal assumiu protagonismo internacional a partir da experiência chilena, sob a ditadura de Augusto Pinochet e dos governos conservadores de Margareth Thatcher e Ronald Reagan (HARVEY, 2014). Esse modelo, reunido no programa “Consenso de Washington”, foi exportado para o mundo por organismos financeiros internacionais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, a partir da década de 1980, inclusive para a América Latina, cujas economias estavam extremamente endividadas (BROWN, 2019; STIGLITZ, 2007).

Parte significativa das recomendações (ou verdadeiras imposições) dos organismos financeiros internacionais aos países em desenvolvimento e subdesenvolvidos, tem íntima relação com as novas práticas de gestão da administração pública que passaram a se difundir (BEHRING, 2008; DARDOT; LAVAL, 2016; HARVEY, 2014; SAFATLE; SILVA; DUNKER, 2021). No campo da administração pública, simultaneamente à ascensão do ideário neoliberal, surgem novas práticas de gestão, conhecidas por *new public management* ou *nova gestão pública*.

Embora seja improvável delimitá-la com exatidão por inexistir uma uniformidade, em suas primeiras manifestações, a NGP possuía alguns postulados básicos, como: privatizações, separação de compradores e provedores, inspiração no mercado, contratos por desempenho individual, competição compulsória, ampla desregulamentação e criação de órgãos regulatórios para supervisionar a privatização e a governança (CAVALCANTE, 2017; PAULA, 2005b). Essas ideias foram desenvolvidas simultaneamente e como parte do neoliberalismo, a partir de teorias e espaços comuns como: *Public Choice*, *Agency Theory*, *Think Tanks* neoconservadores, empreendedorismo, teoria das falhas de mercado etc. (BAUMAN, 2001; DARDOT; LAVAL, 2016; PAULA, 2005b).

Nas palavras de Motta (2013, p. 84), a NGP “apresentou-se com o objetivo primordial de fazer a Administração Pública operar como uma empresa privada” e “como ideologia, o NPM recuperou ideais do liberalismo clássico, sobretudo a redução do escopo e do tamanho do Estado e a inserção do espírito e dos mecanismos de mercado no governo”. Assim, a maior parte das propostas da primeira geração da NGP correspondem à mera repetição dos postulados do pensamento liberal do séc. XX, mormente no que diz respeito ao papel do Estado. Logo, é possível dizer que a NGP correspondeu à expressão, no âmbito da Administração Pública, das proposições do neoliberalismo.

Nesse sentido, a literatura identifica de forma clara a intrínseca relação entre a retomada do pensamento econômico *laissez-faire* no séc. XX e a conformação da NGP com seus desdobramentos pós-NGP (CAVALCANTE, 2017, 2018; DARDOT; LAVAL, 2016; FONSECA, 2021; FORNASIER; FRANKLIN, 2019; ONUMA; ZWICK; BRITO, 2015; PAULA, 2005a, 2005b; QUELHAS et al, 2017; SILVA; MATTIA, 2016; SOUZA; PIOLLI, 2020).

Aliás, essa correlação direta entre o surgimento da *new public management* e o neoliberalismo é reconhecida inclusive por Bresser-Pereira (2010), um dos principais idealizadores e agentes da reforma administrativa na década de 1990. Segundo esse autor (2010, p. 113), “[...] ao atacar o Estado Social, o neoliberalismo estava explicitamente procurando reduzir o tamanho e as funções sociais do Estado, com o objetivo implícito de enfraquecê-lo”.

### 3. A Constituição Federal de 1988 e o Estado de Bem-Estar Social

Nesse contexto turbulento de reestruturação produtiva, financeirização da economia e retrocesso dos direitos sociais, o Brasil passava por seu processo de redemocratização. A Assembleia Nacional Constituinte foi instalada em 01/02/1987 e seus trabalhos perduraram até a promulgação do novo texto constitucional em 05/10/1988. Vale lembrar que constituição corresponde a uma ordenação sistemática e racional da comunidade política, plasmada num documento escrito, mediante o qual se garantem os direitos fundamentais e se organiza, de acordo com o princípio da divisão de poderes, o poder político (CANOTILHO, 2006, p. 12). Tratando-se de uma constituição promulgada, o documento reflete e cristaliza os valores, interesses e opções da vontade popular.

Embora a Assembleia fosse composta majoritariamente por constituintes conservadores, a montagem estratégica das comissões permitiu que, do confronto entre conservadores e progressistas, resultasse, nas palavras de José Afonso da Silva, uma “obra progressista” e que não tinha o intuito de estabelecer o socialismo, mas trouxe a promessa de instituir um: “[...] Estado Democrático de Direito

que construa uma sociedade livre, justa e solidária, garanta o desenvolvimento nacional, erradique a pobreza e a marginalização, reduza as desigualdades regionais e sociais, promova, enfim, o bem-estar de todos sem discriminação de qualquer natureza” (2013, p. XXIII-XXVI).

Na mesma linha, Brettas (2020, p. 172) destaca que não houve alteração das bases capitalistas “[...] entretanto, estabeleceu um potencial distributivo em virtude do tratamento que deu às políticas sociais e às recomendações para a estrutura tributária do país”. O caráter social se expressou pela extensão dos direitos sociais, institucionalização da proteção às chamadas minorias e submissão da propriedade privada e da livre iniciativa à sua função social (FAUSTO, 2018).

Da simples leitura do preâmbulo do texto constitucional e dos princípios e objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, expressos nos arts. 1º e 3º, é possível inferir o claro caráter social e o projeto de instituição de um Estado de Bem-Estar.

Com efeito, o preâmbulo da CF/1988 dispõe expressamente que o Estado brasileiro foi instituído com o “[...] destino de assegurar o exercício dos direitos sociais [...] a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos”. Entre os fundamentos da República Federativa do Brasil, o texto constitucional estabelece a cidadania (inc. II), a dignidade da pessoa humana (inc. II) e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (inc. III). Já como seu objetivo fundamental, o art. 3º da CF/1988 fixa o dever do Estado de “construir uma sociedade livre, justa e solidária [...] erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais [...] e promover o bem de todos”. Não se trata, frise-se, de meras e vagas palavras.

Assim, resta claro que a opção pelo caráter social e pelo papel do Estado como promotor e garantidor de direitos sociais é literal no texto constitucional e inclusive conta com um capítulo específico (“Dos Direitos Sociais”), inserido no título II que trata dos direitos e garantias fundamentais, e que institui extenso rol de novos direitos e garantias à sociedade.

Ademais, ao tratar da ordem econômica, o art. 170 da CF/1988 chega a declarar que ela é fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa e que tem por fim assegurar a todos uma existência digna, segundo a justiça social. Em outras palavras, a ordem econômica deve observar a finalidade de garantir o bem-estar social. Segundo Meirelles (2010, p. 647), o escopo da justiça social referida no art. 170 da CF/1988 é o bem-estar social, que se constitui como “bem comum, o bem do povo em geral, expresso sob todas as formas de satisfação das necessidades comunitárias”.

Em suma, o texto original da CF/1988 evidencia a opção do constituinte por um Estado provedor e garantidor de direitos sociais e que contava com diversos instrumentos de intervenção no



domínio econômico, inclusive com exploração direta de atividade econômica pelo Estado (redação original do art. 173). Toda a ordem econômica e o funcionamento do mercado, repita-se, devem se submeter ao valor social do trabalho, a sua função social e à dignidade das pessoas. Nas palavras de Brettas (2020, p. 226), as “definições constitucionais apontam para a garantia dos direitos sociais por meio de uma política de Estado pautada em princípios como a universalidade e a isonomia.”

#### 4. Embate de perspectivas sobre o papel do Estado: reformas

Na época da promulgação da CF/1988, esse modelo de Estado interventor que foi adotado no Brasil já estava sendo amplamente abandonado por alguns dos países centrais (HARVEY, 2014; WALLERSTEIN, 2001). Há quem entenda que o texto constitucional “[...] consagrou um quadro que já vinha sendo superado, dadas as novas realidades de um mundo globalizado, especialmente no plano econômico” (FAUSTO, 2018). Logo, a inspiração social-democrata europeia chegou de forma retardatária e descontextualizada no Brasil (BEHRING, 2011).

Essa contradição entre os anseios sociais e a nova realidade do mercado obstou a efetivação do projeto constitucional em sua plenitude e distanciou os preceitos constitucionais da realidade praticada na economia e no mercado de trabalho (BRETTAS, 2020; GOMES, 2006). Formalmente, foi instituído um projeto de bem-estar, mas em um contexto em que o mercado já impunha o Estado mínimo e as reformas estavam em andamento (GARCIA; TOLOTO, 2020; SANTOS; RIBEIRO, 1993). No entanto, diferentemente do que ocorria na Europa Ocidental, no Brasil sequer havia uma rede de proteção em funcionamento a ser desmantelada, pois antes da constituinte o “Estado nacional-desenvolvimentista avançou na ampliação seletiva das políticas sociais, em uma engenhosa combinação entre coerção e busca de legitimação política” (BRETTAS, 2020, p. 231).

Em razão desse embate (CF *versus* neoliberalismo), logo após sua promulgação, inicia-se um amplo e contínuo processo de desconstrução dos preceitos constitucionais por reformas liberalizantes e flexibilizantes (CAMPOS, 2017). No momento da regulamentação normativa dos direitos constitucionais, estabelece-se uma dinâmica extremamente contraditória.

Desde a década de 1990 já era muito difundido o discurso de que havia necessidade de se implementar reformas no Estado brasileiro, nos serviços sociais e na regulamentação do mercado de trabalho e seguridade social supostamente para o crescimento econômico e desenvolvimento social (BRESSER-PEREIRA, 2011). No governo FHC, a pauta não se restringia às mudanças na esfera econômica, pois: “O novo governo propunha-se também a realizar reformas na área social para dar

consequência prática aos direitos assegurados pela Constituição Cidadã” (FAUSTO, 2018, p. 319).

Na condição de planejador e ex-chefe do extinto Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), Bresser-Pereira sustenta (2011, p. 40-41) que, nessa época, havia uma crise do Estado brasileiro e ocorrera um “fracasso em se criar no Brasil um Estado de Bem-Estar Social que se aproximasse dos moldes social-democratas europeus”. Para o autor (2010, p. 114), era necessário implementar uma reforma gerencial do Estado ou da gestão pública que:

Inspirava-se nas estratégias de gestão das empresas privadas, e sua teoria foi chamada de Nova Gestão Pública; ou seja, uma série de ideias desenvolvidas a partir do final dos anos 1980 que buscavam tornar os administradores públicos mais autônomos e responsáveis, e as agências executoras dos serviços sociais mais descentralizadas.

Para Bresser-Pereira (2010), as reformas gerenciais poderiam ser utilizadas para defender o Estado de Bem-Estar, como um instrumento para superação do Estado Burocrático do regime militar e o retrocesso burocrático da Constituição de 1988. Embora ele reconhecesse que a NGP era reflexo do neoliberalismo e que este pretendia o fim dos direitos sociais, enxergava a possibilidade de conciliar a NGP com um Estado de Bem-Estar por meio de reformas gerenciais, que seriam o caminho para a superação do patrimonialismo e da burocracia ainda presentes e confirmados pela CF/1988. O mesmo autor sustenta que a nova Carta, como fruto do patrimonialismo, buscou estabelecer diversos privilégios, chegando a afirmar que “o retrocesso burocrático da Constituição de 1988 foi uma reação ao clientelismo que dominou o país naqueles anos, mas também foi uma afirmação de privilégios corporativistas e patrimonialistas incompatíveis com o *ethos* burocrático” (2011, p. 176).

Nesse sentido, Bresser-Pereira defendeu a reforma gerencial por acreditar que “o modelo implementado em 1988 foi irrealista, tendo agravado ao invés de resolver o problema. O grande inimigo não é apenas o patrimonialismo, mas também o burocratismo” (BRESSER-PEREIRA, 2011, p. 339). Verifica-se, assim, que o ex-ministro, mesmo reconhecendo esses antagonismos (neoliberalismo x Estado de Bem-Estar e NGP x CF/1988), acredita ter realizado uma síntese e compatibilização desses modelos a partir do reformismo gerencial, quando se valeu da nova gestão pública para buscar superar o patrimonialismo e o burocratismo que enxergava inclusive na CF/1988.

Nas palavras de Paes de Paula (2005b, p. 124-125), “a aliança social-liberal brasileira [da qual Bresser-Pereira afirmava fazer parte] adere a uma posição pragmática, que aceita o receituário neoliberal no campo econômico, mas reconhece seu impacto na esfera social”. Assim, “o neoliberalismo da era Collor foi substituído pelo pragmatismo da era FHC”. No entanto, essa autora

(2005b, p. 141) constata que: “Na verdade, a implementação do modelo gerencialista de gestão pública não resultou em uma ruptura com a linha tecnocrática, além de continuar reproduzindo o autoritarismo e patrimonialismo [...]”. Portanto, o que justificaria a reforma não foi resolvido.

Já para Behring (2008), embora se possa distinguir uma reforma do Estado do ponto de vista de um projeto mais amplo de caráter político, econômico e social das reformas da máquina pública, para tornar a administração pública mais eficiente, este objetivo específico se insere no primeiro, de caráter mais amplo, de reconfiguração do Estado. Na prática, com as mudanças promovidas pelo MARE, “aprofundou-se a diluição das fronteiras entre o público e o privado, em que, além de ficar cada vez mais difícil saber onde um termina e o outro começa, o primeiro vai adotando a mesma lógica de funcionamento do segundo” (BRETTAS, 2020, p. 169). Como consequência, a partir deste período de reformas do MARE, “o Estado brasileiro, para garantir as condições de acumulação capitalista, adotará uma política econômica voltada para ampliar as margens de lucratividade na esfera financeira” (BRETTAS, 2020, p. 233), promovendo uma gradual mitigação do Estado frente ao mercado e obstando a efetivação dos preceitos constitucionais (BRETTAS, 2020; GOMES, 2006).

Em suma, embora a reforma tenha se apresentado como suposta solução e síntese de concepções dicotômicas que defendem projetos opostos, não foi suficiente para resolver esse antagonismo, até porque em sua origem há um paradoxo sobre qual projeto de sociedade se busca construir. Na sequência, então, ocorreram constantes reformas, flexibilizações e desregulamentações para atender às expectativas e demandas do mercado e que, na prática, contribuíram para uma dissonância entre a realidade e o projeto de sociedade cristalizado no texto da Constituição de 1988.

### **Considerações finais**

A partir do resgate histórico foi possível perceber que na base do Estado de Bem-Estar Social estava presente uma concepção sobre a importância do Estado como indutor de políticas sociais e de regulamentador da iniciativa privada, em busca do equilíbrio dos interesses econômicos e sociais.

Durante as décadas de 1970 e 1980, no entanto, houve uma virada liberal no âmbito do pensamento econômico que teve como alvo o Estado de Bem-Estar e a social-democracia, com a pretensão de redefinir o papel do Estado na sociedade e na economia e defendendo sua não intervenção nas relações privadas como caminho para o crescimento econômico.

Na sequência, verificou-se que esse discurso econômico se traduziu, nas décadas seguintes, na conformação da NGP, pois o núcleo básico das novas proposições sobre a gestão corresponde as

mesmas recomendações neoliberais para a atuação da Administração Pública.

De outro lado, da análise literal dos preceitos constitucionais, constatou-se que a CF/1988, fruto da coligação de diferentes forças sócio-políticas, buscou instituir no Brasil um Estado de Bem-Estar com protagonismo estatal na promoção dos direitos sociais e com intervenção na iniciativa privada, subordinando-a aos interesses sociais, para construção de uma sociedade justa e solidária.

Assim, do confronto dos postulados da NGP com os dispositivos expressos da CF/1988, foi possível verificar que existe real paradoxo sobre os modelos de Estado, seu papel como promotor de direitos sociais e como interventor na atividade econômica, nas estruturas normativas do Estado brasileiro e no que apregoa a nova teoria *mainstream* em gestão.

Apesar de pouco discutida, essa contradição foi reconhecida por alguns acadêmicos que, inclusive, identificaram-na como o problema a ser superado para viabilizar a concretização dos direitos sociais previstos no texto constitucional. Contudo, do embate entre a realidade constitucional e aquela defendida pelo mercado e pela gestão pública, na prática, resultou um intenso, gradual e incessante processo de reformas normativas e administrativas, ainda em andamento, com o intuito de ajustar as expectativas, tendo Bresser-Pereira como um de seus primeiros idealizadores e executores.

Porém, é preciso reconhecer que, embora a força discursiva da ideologia neoliberal tenha, internacionalmente, assumido, perante a sociedade, a mídia e a academia, um caráter científico e inexorável, a ponto de hoje ser admitida como verdade, essa “realidade” foi construída a partir de instituições e com interesses específicos (OFFER; SÖDERBERG; 2016). A crescente desigualdade social e as reiteradas crises econômicas, inclusive a mundial de 2008, demonstraram que a utopia da autorregulamentação, longe de atender ao bem comum pela maximização dos interesses individuais, conduz a sociedade e a própria economia à constante instabilidade (PASSOS; TEIXEIRA, 2021).

Essa realidade construída pelo mercado, além de gerar uma camisa de força ideológica (RESENDE, 2022) e que menospreza a importância do Estado na indução do desenvolvimento social e como fator determinante para o crescimento econômico (MARIGONI, 2022; MAZZUCATO, 2014), é frágil e leva a contradições sociais, como a concentração de renda e desigualdade social (MILANOVIC, 2016 e 2020), instabilidades políticas (CASTELLS, 2018) e questionamento das bases da própria democracia liberal (BROWN, 2019; MOUNK, 2019).

Para superar essa evidente contradição entre o discurso principal da academia (identificado com o do mercado) e as opções feitas pela soberania popular, sedimentada na Constituição, quanto ao papel do Estado e aos objetivos da sociedade, é necessário refletir profundamente sobre os

interesses e as consequências dessa ideologia econômica admitida como verdade científica e decidir qual projeto de sociedade pretendemos construir. Por certo, para muitos, a solução seria uma nova Constituição Federal que se adeque mais às “necessidades” e expectativas do mercado.

## REFERÊNCIAS

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Orgs.). **Pós-neoliberalismo: As políticas sociais e o Estado democrático**. 1. ed. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1995.

ARRIGHI, Giovanni. **O longo século XX: dinheiro, poder e as origens do nosso tempo**. Tradução: Vera Ribeiro. 10. reimp. Rio de Janeiro: Contraponto, 2019. Título original: *The Long Twentieth Century*.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade Líquida**. Tradução: Plínio Dentzien. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2001. Título original: *Liquid modernity*.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BEHRING, Elaine Rossetti. Desafios contemporâneos das políticas sociais. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 09-10, jan./jun. 2011.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 47, n. 1, p. 07-40, 2015.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Democracia, Estado social e reforma gerencial. **Revista de Administração de Empresas – RAE**, São Paulo, v. 50, n. 1, p. 112-116, jan./mar.2010.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. 2. ed. São Paulo: Ed. 34, 2011.

BRETTAS, Tatiana. **Capitalismo Dependente, Neoliberalismo e Financeirização das Políticas Sociais no Brasil**. 1. ed. Rio de Janeiro: Consequência, 2020.

BROWN, Wendy. **Nas ruínas do neoliberalismo: a ascensão da política antidemocrática no Ocidente**. Tradução: Mario A. Marino e Eduardo Altheman C. Santos. 1. ed. São Paulo: Editora Filosófica Politeia, 2019. Título original: *In the Ruins of Neoliberalism: the Rise of Antidemocratic Politics in the West*.

CAMPOS, Rosana Soares. O impacto das reformas econômicas neoliberais na América Latina: desemprego e pobreza. **POLIS**, Santiago-Chile, vol. 16, n. 47, p. 329-351, out.2017.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 4. ed.

Coimbra: Editora Livraria Almedina, 2001.

CASTELLS, Manuel. **Ruptura**: a crise da democracia liberal. Tradução: Joana Angélica d'Avila Melo. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2018. Título original: Ruptura: La crise de la democracia liberal.

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa. Convergências entre a governança e o pós-nova gestão pública. *In: Boletim de Análise Político-Institucional - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada n. 19*, Brasília: Ipea, 2018.

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa. **Gestão Pública Contemporânea**: do Movimento Gerencialista ao Pós-NPM, Brasília: IPEA, 2017.

CHESNAIS, François. O capital portador de juros: acumulação internacionalização, efeitos econômicos e políticos. *In: CHESNAIS, F. (org.). A finança mundializada*. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2005, p. 35-67.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. Tradução: Mariana Echalar. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016. Título original: La nouvelle raison du monde: essai sur la société néolibérale.

FAUSTO, Boris. **História Concisa do Brasil**. 3. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2018.

FONSECA, Francisco César Pinto. A “governança empresarial” das metrópoles sob o predomínio neoliberal: o papel da gestão pública gerencial e da privatização do sistema político. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 21, n. 45, p. 393-415, set./dez. 2021.

FORNASIER, Mateus de Oliveira; FRANKLIN, Sabine. Governança, escolha racional e “new public management”: uma visão geral (e algumas críticas). **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 119, p. 327-362, jul./dez. 2019.

FRIEDEN, Jeffrey A. **Capitalismo Global**: História econômica e política do século XX. Tradução: Vivian Mannheimer. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2008. Título original: Global Capitalism (Its Fall and Rise início the Twentieth Century).

GARCIA, Ana Carolina; TOLOTO, Diego Alex. Gestão Pública Neoliberal e a Covid-19 no Brasil. *In: Simpósio Internacional sobre Estado, Sociedade e Políticas Públicas – III SINESPP, 2020*. Teresina. **Anais [...]**. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas. p. 1490-1503, 2020.

GIL, Antônio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2002.

GOMES, Fábio Guedes. Conflito social e “Welfare State”: Estado e desenvolvimento social no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 2006, v. 40, n. 2, p. 201-234.

HARVEY, David. **O neoliberalismo**: história e implicações. Tradução: Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves. 5. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2014. Título original: A brief history of neoliberalism.

IBARRA, David. O neoliberalismo na América Latina. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v.

31, n. 2, jun. 2011, p. 238-248.

KLEIN, Naomi. A doutrina do Choque. **A ascensão do capitalismo de desastre**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Metodologia do trabalho científico**: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1992.

LAVAL, Christian. **Foucault, Bourdieu e a questão neoliberal**. Tradução: Márcia Pereira Cunha e Nilton Ken Ota. 1. ed. São Paulo: Elefante, 2020. Título original: Foucault, Bourdieu et la question néolibérale.

MARIGONI, Gilberto (Org.). **A volta do Estado planejador**: neoliberalismo em xeque. 1. ed. São Paulo: Editora Contracorrente, 2022.

MAZZUCATO, Mariana. **O estado empreendedor**: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado. Tradução: Elvira Serapicos. 1. ed. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014. Título original: The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 37. ed. São Paulo: Malheiros Ltda., 2011.

MILANOVIC, Branco. **Capitalismo sem rivais**: O futuro do sistema que domina o mundo. Tradução: Bernardo Ajzenberg. 1. ed. São Paulo: Todavia, 2020. Título original: Capitalism, Alone: The Future of the System That Rules the World.

MILANOVIC, Branco. **Global inequality**: a new approach for the age of globalization. 3. ed. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 2016.

MOTTA, Paulo Roberto de Mendonça. O estado da arte da gestão pública. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 53, n. 1, p. 82-90, 2013.

MOUNK, Yascha. **O povo contra a democracia**: Por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la. Tradução: Cássio de Arantes Leite e Débora Landsberg. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. Título original: The People vs. Democracy: Why our freedom is in danger and how to save it.

OFFER, Avner; SÖRDERBERG, Gabriel. **The Nobel factor**: the prize in economics, social democracy, and the market turn. Princeton-NJ: Princeton University Press, 2016.

ONUMA, Fernanda Mitsue Soares; ZWICK, Elisa; BRITO, Mozar José de. Ideologia Gerencialista, Poder e Gestão de Pessoas na Administração Pública e Privada: uma interpretação sob a ótica da Análise Crítica do Discurso. **Revista de Ciências da Administração**, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, v.17, n.42, 106-120, ago. 2015.

PASSOS, Talita Kelly de Sousa; TEIXEIRA, Solange Maria. Neoliberalismo, democracia e políticas sociais: Paradoxos de uma barbárie. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, vol. 20, n. 1, p. 1-11, jan./dez. 2021.

PAULA, Ana Paula Paes de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas - RAE**, São Paulo, vol. 45, n. 1, p. 36-49, 2005a.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma Nova Gestão Pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005b.

PAULA; Ana Paula Paes de; PALASSI, Márcia Prezotti; ZANON, Rogério Silveira. Políticas Públicas, Neoliberalismo e Participação Social: Transição e Dilemas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania – FGV EAESP**, São Paulo, vol. 26, n. 85, p. 1-18, 2021.

PRADO, Luiz Carlos Delorme. **Globalização**: Notas sobre um Conceito Controverso. Rio de Janeiro: IE-UFRJ, 2003.

QUELHAS, Osvaldo. *et al.* Nova Gestão Pública e Nova Governança Pública: Uma análise conceitual comparativa. **Revista Espacios**, Caracas, vol. 38, n. 7, 2017.

RESENDE, André Lara. **Camisa de força ideológica**: A crise da macroeconomia. 1. ed. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2022.

SAFATLE, Vladimir; SILVA JUNIOR, Nelson; DUNKER, Christian (Orgs.). **Neoliberalismo como gestão do sofrimento psíquico**. 1. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2021.

SANTOS, Reginaldo Souza; RIBEIRO, Elizabeth Matos. A administração política brasileira. **Revista de Administração Pública - RAP**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 4, p. 102-135, 1993.

SILVA, José Afonso da. O processo de formação da Constituição de 1988. Prefácio. *In*: LIMA, J. A. O; PASSOS, E.; NICOLA, J. R. **A gênese do texto da Constituição de 1988**. 1. ed. Brasília: Senado Federal, v. 2, 2013. p. XIX-XXVI.

SILVA, Raphaela Reis Conceição Castro; MATTIA, Clenia de. Ciência administrativa e gestão pública: uma crítica à primazia do privado em relação ao público. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 4, p. 1054-1065, out./dez. 2016.

SOUZA, Iael de; PIOLLI, Evaldo. Pedagogia da Gestão Gerencialista do Capital: A "Paideia" Empresarial do Final do Século XX e sua Hegemonia Ideocultural no século XXI. **Cadernos Cajuína**, Teresina, vol. 5, n. 3, p. 316-335, set. 2020.

STIGLITZ, Joseph E. **Globalização**: como dar certo. Tradução: Pedro Maia Soares. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007. Título original: Making globalization work.

STREECK, Wolfgang. **Tempo comprado**: a crise adiada do capitalismo democrático. Tradução: Marian Toldy e Teresa Toldy. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2018. Título original: Gekaufte Zeit. Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus.

WALLERSTEIN, Immanuel. **Capitalismo histórico e Civilização capitalista**. Tradução: Renato Aguiar. 2. reimp. Rio de Janeiro: Contraponto, 2019. Título original: Historical Capitalism and Capitalist Civilization.