



UMA BREVE ANÁLISE DA MUDANÇA DO PAPEL DO ESTADO À LUZ DO NEOLIBERALISMO

Karen Fernanda Scott Chagas Corrêa

Orientadora: Prof. Dr. Bernardina Ferreira Furtado Abrão

Resumo: O presente trabalho analisa a mudança do papel do Estado a partir da lógica do neoliberalismo, com foco nos impactos da adesão do modo de gestão da esfera privada empregado na prestação dos serviços públicos e em como essa dinâmica influencia a promoção dos direitos fundamentais e da dignidade da pessoa humana, tendo em vista a privatização. O estudo explora em que consiste o fenômeno da eficiência para a Administração Pública e para o mercado privado, já que abrange finalidades diferentes próprias de cada esfera. O objetivo desta pesquisa é compreender se a transferência da prestação do serviço público para a iniciativa privada melhora a eficiência e a qualidade do serviço prestado, considerando seu acesso pela parcela vulnerável da população. A pesquisa discute como a privatização dos serviços públicos, sustentada pelo argumento da eficiência, afeta a proteção do interesse público pelo Poder Público, tendo em vista que o modelo em discussão tende a reduzir a atuação política estatal.

Palavras-chave: neoliberalismo, eficiência, serviços públicos, Administração Pública, direitos fundamentais.

Abstract: This paper analyzes the changing role of the state based on neoliberal logic, focusing on the impacts of adopting private sector management practices in the provision of public services and how this dynamic influences the promotion of fundamental rights and human dignity in light of privatization. The study explores what the phenomenon of efficiency consists of for public administration and for the private market, since it covers different purposes specific to each sphere. The objective of this research is to understand whether the transfer of public service provision to the private sector improves the efficiency and quality of the service provided, considering its access by the vulnerable portion of the population. The research discusses how the privatization of public services, supported by the argument of efficiency, affects the protection of the public interest by the government, given that the model under discussion tends to reduce state political action.

Keywords: neoliberal, efficiency, public services, public administration, fundamental rights.

Introdução

A discussão acerca da mudança do papel do Estado à luz do neoliberalismo traduz-se no movimento de transferência das atividades tradicionalmente prestadas pelo Poder Público para a iniciativa privada. Nesse contexto, o objetivo geral deste trabalho será demonstrar a transformação da relação entre o Estado e o modelo econômico, sob o ponto de vista neoliberal, sustentada pelo discurso da eficiência, modernização e qualidade.

À vista disso, o estudo abordará a influência do modelo neoliberal na prestação do serviço público e seu impacto no princípio da eficiência da Administração Pública.

Ao longo deste estudo será explorada a ambiguidade na interpretação em torno da eficiência. O que para as empresas privadas equivale à otimização dos meios de produção, para a Administração Pública deve representar um princípio administrativo voltado para o bem-estar da sociedade e não exclusivamente para a questão monetária.

O presente trabalho analisará em que medida a transferência da prestação do serviço público, de responsabilidade originária do Poder Público, para a iniciativa privada, que representa o segundo setor promove a eficiência esperada, sobretudo no que tange ao acesso desse serviço por parte de pessoas de baixa renda e a melhoria na qualidade do serviço ofertado. Esta investigação será feita a partir da análise do grau de eficiência na oferta desses serviços pela iniciativa privada.

Posto isso, também será discutido acerca do papel do Estado na promoção dos direitos humanos, previstos na Constituição Federal, tendo em vista que trata-se de serviço prestado pelo Poder Público em razão do atendimento ao interesse coletivo, logo da sociedade. Para tanto, serão considerados os desafios na garantia desses interesses em tempos de privatização do serviço público, já que este deve ser eficiente e contínuo.

A pesquisa utilizará, especialmente, os fundamentos teóricos que foram obtidos a partir da obra “A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal” dos autores Christian Laval e Pierre Dardot, especificamente os capítulos “Estado forte, guardião do direito privado” e “O governo empresarial”, que tratam do desmonte da visão simplista acerca da influência do neoliberalismo que parte do entendimento de que esse modelo é responsável pela constituição de um Estado não interventor quando, na verdade, exige um Estado forte e robusto que, de fato, não interfere na economia, mas que garante a utilização do aparato jurídico como ferramenta de atuação em favor da lógica de mercado, pela criação de normas indispensáveis para a concorrência e direito privado, como a garantia da liberdade contratual (Dardot; Laval, 2016, p. 19). Dessa forma, sob a ótica dos referidos autores, a concorrência é uma realidade espontânea que deve ser garantida pelo direito (Dardot; Laval, 2016, p. 25).

Sob essa análise, o estudo analisará se a função originária do Estado Social de Direito, de atuar em favor de um sistema que busca atender interesse coletivo da sociedade e garantir o bem-

estar, é desmantelada, já que no sistema neoliberal o Estado utiliza o Direito para assegurar a liberdade econômica e não os direitos sociais, que muitas vezes podem ser negligenciados pela lógica competitiva de mercado.

Dessa forma, na análise da obra em questão, o neoliberalismo reconstrói o Estado, sendo esse, agora, um guardião do direito privado, assegurando a lógica de mercado. Não há um “deixar de fazer”, pois nesse sistema o mercado é mantido pela ordem jurídica garantida pela atuação Estado, de forma que não ocorre a redução do papel estatal, mas sua transformação para ser forte na proteção do mercado privado e fraco para intervir nos resultados econômicos, conforme defendem os autores (Dardot; Laval, 2016, p. 67-68).

Posto isso, “o governo empresarial”, utilizando desses ideais, parte da lógica de inserção dos mecanismos de gestão e racionalidade empresarial como modelo de organização em todos os segmentos, inclusive da Administração Pública, sendo baseados nos resultados econômicos e eficiência (Dardot; Laval, 2016, p. 274-275). Nesse sentido, a pesquisa analisará se a transferência do serviço público para a iniciativa privada, seguindo a linha neoliberal e atendendo a um ideário de “governo empresarial”, realmente atinge um patamar de eficiência. Esse capítulo trata da autogestão do governo, sendo esse não mais regulado pela imposição da lei, mas por ferramentas de avaliação que servirão para orientar as condutas (Dardot; Laval, 2016, p. 350-351).

Sendo assim, conforme se observa na obra em análise, a lógica de empresa, própria do modelo neoliberal, se impõe em todas as relações, buscando a eficiência e a subjetividade neoliberal, que propõe a capacidade de gerir a si próprio como uma empresa, tratando o indivíduo como capital humano e responsável pelo seu sucesso ou fracasso, uma vez que deve ele investir nas próprias competências e maximizar seu valor de mercado (Dardot; Laval, 2016, p. 378).

A relevância desta pesquisa, sob o ponto de vista jurídico, decorre da reflexão sobre a compatibilidade da adoção do regime de direito privado das empresas privadas para reger os serviços públicos e as exigências da Constituição Federal da observância dos princípios administrativos pelo Poder Público para o fornecimento desses serviços. Já do ponto de vista social, a gerência desses serviços de forma privatizada pode impactar no acesso deles pela população de baixa renda que dependem das políticas públicas, como nas áreas de saúde e educação, como forma de garantia das suas condições mínimas de sobrevivência.

A pesquisa que será desenvolvida é doutrinária. Desse modo, a fonte primária de consulta será bibliográfica, embora, ao longo do trabalho, a legislação também seja consultada. A revisão bibliográfica abrangerá a análise de livros e artigos científicos que fornecerão um panorama detalhado das condições históricas e sociais do neoliberalismo que moldaram o funcionamento do Poder Público na prestação de serviços e as repercussões do oferecimento desse serviço por empresas privadas, com ênfase nas transformações políticas, sociais e econômicas. O propósito do uso desses instrumentos

será a construção de um embasamento teórico e analítico relacionado à mudança do papel do Estado à luz do neoliberalismo.

I. Administração Pública

I.1. Estrutura e função da Administração Pública no Estado

O Estado consiste em uma forma de organização política da sociedade que ocorre a partir da separação entre governantes e governados, sendo dividido por três espécies de poderes, quais sejam: Legislativo, Executivo e Judiciário que, por sua vez, compõem a estrutura dos Estados- Membros, segundo Costin (2010, p. 1-3).

Nas palavras desta autora (2010, p. 1):

[...] o Estado é o conjunto de regras, pessoas e organizações que se separam da sociedade para organizá-la. Essa visão parte do pressuposto de que o Estado nem sempre existiu, mesmo que alguma forma de organização da sociedade exista até em comunidades primitivas, como as de povos indígenas, em que as funções de organização da vida em sociedade são exercidas por Conselhos de Anciãos, pelo pajé e pelo cacique. Observe-se que em nenhum desses casos ocorre uma cisão com a comunidade. Todo ancião, em princípio, é possível membro do Conselho. O Estado só passa a existir quando o comando da comunidade é garantido por algum tipo de aparelho ou instância especializada que, funcionando de forma hierárquica, separa claramente governantes e governados.

Nessa perspectiva, conforme apontado por Moraes (2024, p. 383), a Administração Pública é entendida subjetivamente como conjunto de órgãos e pessoas jurídicas a quem a lei confere o exercício da função administrativa (ou executiva) do Estado, cuja finalidade é atender o interesse público em nome do Estado.

Como forma de dar concretude ao interesse da coletividade, surgem as chamadas “políticas públicas”. Chrispino (2016, p. 19) define tal fenômeno como “ação intencional de governo que vise atender à necessidade da coletividade”.

Nas palavras do autor (Chrispino, 2016, p. 21):

Uma série de decisões ou de ações, intencionalmente coerentes, tomadas por diferentes atores, públicos e às vezes não público — cujos recursos, nexos institucionais e interesses variam — **a fim de resolver de maneira pontual um problema politicamente definido como coletivo**. Este conjunto de decisões e ações dá lugar a atos formais, com um grau de obrigatoriedade variável, tendentes a modificar a conduta de grupos sociais que, se supõe, originaram o problema coletivo a resolver (grupo-objetivo), no interesse de grupos sociais que padecem os efeitos negativos do problema em questão (beneficiários finais). [grifo nosso]

Sob essa perspectiva, cumpre mencionar que Administração Pública, seja ela direta ou indireta, tem seu regime jurídico norteado por 5 princípios basilares previstos no artigo 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Nesse sentido, mencione-se o referido dispositivo:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...].

Dessa forma, fica evidenciado que para o regular exercício da Administração Pública na prestação de serviços de interesse público, é necessário que sejam observados os referidos princípios. A discussão se insurge acerca da transferência desses serviços que competem ao Poder Público, à iniciativa privada, o que será analisado posteriormente.

Os princípios não apenas servem para orientar a aplicação da lei como também possuem força normativa, sendo, de certa forma, vinculativos. Contudo, nem sempre foi assim, esses valores foram muito depreciados ao longo da história, de forma que eram utilizados apenas como fonte subsidiária em caso de omissão da lei, diferentemente do que se observa hoje, uma vez que adquiriram caráter constitucional, conforme explica Nohara (2025, p. 43):

Princípios são normas jurídicas de caráter geral e elevada carga valorativa. Até a metade do século XX, os princípios foram tidos como pertencentes ao mais baixo grau de hierarquização das fontes de Direito, isto é, como fontes secundárias e meramente supletivas das situações de lacuna normativa, como se nota no texto do art. 4º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-lei nº 4.657/42 com denominação, dada pela Lei nº 12.376, de 30.12.2010): “Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito”.

Contudo, com o pós-positivismo, diversos princípios foram alçados dos Códigos às Constituições, ganhando não apenas o status de normas jurídicas, mas de normas jurídicas constitucionais. Na visão civilista predominante até a metade do século XX, os princípios eram considerados “servos das leis”, ou seja, como meras sugestões ou pautas axiológicas supletivas das lacunas do ordenamento jurídico.

Atualmente, já não se nega que, como normas, os princípios têm caráter vinculante, cogente ou obrigatório, na medida em que consubstanciam a mais elevada expressão do consenso social sobre os valores básicos a serem assegurados no Estado Democrático de Direito.

A partir da hermenêutica mais avançada, não podemos mais nos amparar em uma interpretação que vê o ordenamento jurídico como estrutura coesa, formada pelo conjunto de regras jurídicas capazes de darem respostas prontas para todas as circunstâncias fáticas possíveis e imagináveis; daí a necessidade de revitalização dos princípios, que foram sistematicamente desvalorizados pelo positivismo.

À vista disso, a Administração Pública foi instituída e organizada para atuar na gestão do interesse coletivo, sendo orientada por princípios e normas cuja observância é requisito essencial ao regular exercício de sua função.

II. Neoliberalismo e a reconfiguração do papel do Estado

II.1. O Estado como empresa

Gaetani e Lago (2022, p. 55) apontam a existência de uma corrente de pensamento que acredita que a gestão dos serviços públicos não deveria ser realizada pelo Estado, e sim, por empresas privadas. A lógica é que se a gestão da Administração Pública desses serviços é insuficiente para garantir um serviço público de forma eficaz, seriam as empresas privadas que deveriam ficar à cargo da garantia da prestação desses serviços, pois existe um entendimento de que essas, sim, são eficientes, conforme apontam os autores.

Seguindo essa linha, os autores destacam a diferença entre gestão pública e privada. Enquanto no setor privado as empresas estão sujeitas à falência e correm grande risco de simplesmente pararem de existir, no âmbito do setor público isso não acontece, pois as empresas públicas serão sempre amparadas pelo Estado em casos de situações anômalas. A eficiência da gestão pública está

justamente na ideia de que o Estado, embora possa passar por crises econômicas, não deixará de existir, pois sua finalidade é atender o interesse da coletividade (Gaetani; Lago, 2022, p. 56).

Nesse sentido, os autores sustentam que o regime jurídico a que está submetida a Administração Pública é mais severo do que as regras de mercado, uma vez que o interesse público é imensurável, enquanto o lucro pode ser estimado (Gaetani; Lago, 2022, p. 57).

Nas palavras dos autores (Gaetani; Lago, 2022, p. 57):

[...] O Estado não é finito. **Enquanto existir arrecadação de impostos, seguirá existindo um Estado, por mais mínimo que ele possa vir a ser.** E as características fundamentais de estabilidade e continuidade se devem justamente à necessidade de gerir o interesse público - que é de toda a população e atravessa gerações. O Estado gerencia a solidariedade entre gerações: a previdência social pública é um exemplo. As gerações que trabalham pagam a previdência dos que estão aposentados. O princípio do Estado é o de atender ao interesse público. [grifo nosso]

No mercado, a realidade é totalmente diferente. O princípio fundamental deve ser o da rentabilidade, o de gerar lucro. Os executivos de uma empresa que não busquem maximizar suas possibilidades de lucro estarão faltando com a sua máxima responsabilidade. **Lucro é tangenciável, fácil de entender, é mensurável.** Para obter lucro, basta que uma empresa siga as regulações para seu ramo de atividade, respeite as leis gerais do país, e o resto depende de como ajustar sua capacidade de produção de receita com sua estrutura de custos. O poder de agência é muito maior do que no setor público. [grifo nosso]

O interesse público, por sua vez, é extremamente complexo. Não há como mensurá-lo. O que é interesse público para uns não é para outros. A regulamentação do interesse público e as regras a que está submetida a administração são infinitamente mais pesadas e paralisantes do que as que regulam o setor privado.

Logo, para Gaetani e Lago (2022, p. 58), a gestão de uma empresa privada é mais simples do que a gestão pública, pois possuem finalidades diferentes, enquanto uma visa o lucro e atende as regras de mercado, a outra está voltada para o interesse público.

II. 2. O direito como garantidor de um modelo de gestão próprio da lógica de mercado privado

O modelo neoliberal, de matriz capitalista, é fundado em concepções de mercado privado. O propósito do referido sistema não é a extinção do Estado ou sua redução, mas a sua reconfiguração, pois a ideia central é aplicar a lógica de mercado própria das empresas privadas ao governo (Dardot; Laval, 2016, p. 272).

Nesse sentido, mencione-se o que assinalam os autores:

Muito frequentemente esquecemos que o neoliberalismo não procura tanto a "retirada" do Estado e a ampliação dos domínios da acumulação do capital quanto a transformação da ação pública, tornando o Estado uma esfera que também é regida por regras de concorrência e submetida a exigências de eficácia semelhantes àquelas a que se sujeitam as empresas privadas. O Estado foi reestruturado de duas maneiras que tendemos a confundir: de fora, com privatizações maciças de empresas públicas que põem fim ao "Estado produtor", mas também de dentro, com a instauração de um Estado avaliador e regulador que mobiliza novos instrumentos de poder e, com eles, estrutura novas relações entre governo e sujeitos sociais (Dardot; Laval, 2016, p. 272).

Dessa forma, nota-se que o modelo neoliberal pretende, ao estender a lógica privada, privatizar, inclusive, as empresas públicas que prestam serviços em prol do atendimento ao interesse público.

Todo esse sistema somente se viabiliza na medida em que encontra legitimação e garantia no ordenamento jurídico, que, por sua vez, ao invés de aplicar o regime jurídico tradicional a que são submetidas as empresas públicas, tende a instituir um regime jurídico orientado pelos princípios da concorrência. Nesse sentido, Dardot e Laval (2016, p. 289) observam que tal modelo “tratava-se de substituir uma administração que obedecia aos princípios do direito público por uma gestão regida pelo direito comum da concorrência”.

A importância do direito nesse campo manifesta-se por meio da regulamentação jurídica da livre concorrência defendida pelo modelo neoliberal, sendo esse o mecanismo que legitima a existência do mercado privado. Dardot e Laval (2016, p. 112) destacam a existência dos ordoliberalis, que compreendem esse fenômeno como instrumento basilar da lógica de mercado, sendo considerado essencial, inclusive, no meio político, pois há o entendimento, por parte dos pensadores dessa corrente, de que é necessário um Estado de Direito que regule e garanta o livre mercado.

Nas palavras dos autores (Dardot e Laval, 2016, p. 112):

[...] enquanto os velhos economistas liberais concluíram pela necessidade de uma não intervenção do Estado, os ordoliberalis transformaram a livre concorrência em objeto de uma escolha política fundamental. É porque, para eles, a concorrência não é um dado natural, mas uma "essência" evidenciada pelo método da "abstração isolante". A "redução eidética" elaborada por Husserl é posta em prática no campo da ciência econômica. [...] Assim, longe de repousar sobre a observação de fatos naturais, o liberalismo rompe com qualquer atitude de "ingenuidade naturalista", justifica sua preferência por certa organização econômica através de uma argumentação racional que convida à construção jurídica de um Estado de direito e uma ordem de mercado.

Na realidade, a política ordoliberal depende inteiramente de uma decisão constituinte: trata-se de institucionalizar a economia de mercado na forma de uma "constituição econômica", ela própria parte integrante do direito constitucional positivo do Estado, de maneira a desenvolver a forma de mercado mais completa e mais coerente. Como explicam os economistas e os juristas de Freiburg, o direito econômico da concorrência é uma das partes importantes do sistema jurídico estabelecido pelo legislador e pela jurisprudência. Eucken e Erhard chamarão essa constituição econômica de "decisão de base" ou "decisão fundamental". Seu princípio é simples: "A realização de um sistema de preços de concorrência perfeita é o critério para qualquer medida de política econômica".

Observa-se, portanto, que na visão dos ordoliberalis o que se busca não é mínima intervenção do Estado e sim a sua atuação de forma considerável como forma de garantia do funcionamento do mercado, valendo-se dos instrumentos jurídicos para atingir essa finalidade.

Numa análise mais aprofundada, o Estado deixa de ter como um de seus objetivos fundamentais a garantia do interesse público para adotar um Estado de Direito fundado na promoção das condições adequadas ao livre mercado e concorrência (Dardot e Laval, 2016, p. 112).

A lei passa a ser ferramenta essencial para a perfeita constituição desse modelo, uma vez que por intermédio dela é possível estabelecer “princípios constituintes”, nas palavras dos autores. São seis os princípios defendidos por essa vertente:

Como já indica o nome, esses princípios têm a função de constituir a ordem como estrutura formal. São seis: princípio da estabilidade da política econômica, princípio da estabilidade monetária, princípio dos mercados abertos, princípio da propriedade privada, princípio da liberdade dos contratos e princípio da responsabilidade dos agentes econômicos (Broyer, 2003, p. 98 *apud* Dardot; Laval, 2016, p. 113).

No mesmo sentido, argumenta Safatle (2021, p. 75):

Nesse campo, o neoliberalismo atribui ao Estado um papel diferencial em relação ao liberalismo, que o precedeu: **não mais o Estado mínimo, mas um Estado forte e suficiente para garantir apoio jurídico e policial à gestão social como setor lucrativo.** [grifo nosso]

Desse modo, a consolidação do sistema neoliberal é fundada na presença do ordenamento jurídico, que, por instrumentos legais, viabiliza a constituição das relações entre os sujeitos de direito e permite a concorrência, que formam a base elementar para a movimentação da máquina capitalista.

III. A privatização dos serviços públicos e as influências do modelo neoliberal

III. 1. Análise da possibilidade de promoção da eficiência

Uma questão central que se coloca no modelo neoliberal em relação à prestação de serviços de interesse público por empresas estatais é em torno da eficiência na promoção dessas atividades.

Para uma análise mais aprofundada, convém esclarecer que o princípio da eficiência consiste no - “dever que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional” (Meirelles, 2009. p. 98).

Segundo Nohara (2025, p. 73), há uma clara distinção entre eficiência e eficácia. Conforme argumenta a autora, eficiência é o equilíbrio na utilização dos recursos, enquanto a eficácia refere-se aos resultados obtidos.

Conforme observam Dardot e Laval (2016, p. 273), a lógica do sistema neoliberal não visa extinguir a prestação de serviços como saúde e educação, por exemplo, mas introduzir uma nova forma de gestão, baseada na análise de preços e na aplicação de métodos concorrenciais, tal como defendido pelas elites econômicas. Ainda nessa linha, os autores acrescentam que a suposta ineficiência no fornecimento desses serviços ocorre, sobretudo, em razão da falta de incentivo aos agentes públicos responsáveis por essas atividades, como por exemplo, entre outros fatores, pelos salários baixos.

Nesse sentido, mencione-se a seguinte passagem:

A principal crítica que se faz ao Estado é sua falta global de eficácia e produtividade no âmbito das novas exigências impostas pela globalização: ele custa caro demais em comparação com as vantagens que oferece à coletividade e põe entraves à competitividade da economia. É, portanto, a uma análise econômica que se deseja submeter a ação pública para discriminar não apenas as agendas e as não agendas, mas a própria maneira de realizar as agendas. Esse é o objetivo da linha do "Estado eficaz", ou do "Estado gerencial", tal como este começa a se construir a partir dos anos 1980. Tanto a direita neoliberal como a esquerda moderna admitiram na prática que o **governo não podia se desinteressar pela gestão da população no que diz respeito a segurança, saúde, educação, transporte, moradia e, obviamente, emprego.** E menos ainda na medida em que a nova norma mundial da concorrência exige que os **dispositivos administrativos e sociais custem menos e se orientem sobretudo para as exigências da competição econômica.** A diferença que essas políticas querem introduzir reside na eficiência dessa gestão e, por conseguinte, no método que se deve empregar para fornecer bens e serviços à população. Quando essa gestão fica nas mãos da administração pública, ela contraria - segundo as "evidências" da nova ortodoxia - a lógica de mercado quanto ao papel dos preços e à pressão da concorrência. Esse é o fundamento da posição antiburocrática da fração "modernista" dos dirigentes da administração do Estado e de seus especialistas. **O desprezo pelos agentes de base dos**

serviços públicos, os baixos salários pagos a eles, mas também a falta crônica de meios e pessoal à disposição desses mesmos serviços, sem falar das campanhas midiáticas contra a gestão burocrática e o "peso dos impostos", contribuíram muito para a desvalorização daquilo que dependia da ação pública e da solidariedade social. [...] Embora o Estado seja visto como o instrumento encarregado de reformar e administrar a sociedade para colocá-la a serviço das empresas, ele mesmo deve curvar-se às regras de eficácia das empresas privadas (Dardot; Laval, 2016, p. 273-274). [grifo nosso]

Dessa forma, conforme dispõe os autores, “o neoliberalismo sofreu uma radicalização quando enxergou a concorrência como instrumento mais eficiente para melhorar o desempenho da ação pública” (Dardot; Laval, 2016, p. 275).

Nesse sentido, observa Nohara (2025, p. 73):

Ocorre que a eficiência presente na administração privada não pode ser transplantada simplesmente para a administração pública, pois enquanto aquela objetiva lucro e, para tanto, as empresas devem se esmerar na permanente tarefa de adequação às exigências cambiantes do mercado, esta se preocupa, no mais das vezes, com a consecução dos interesses públicos e também com a permanente prestação de serviços públicos.

No âmbito privado, as empresas devem ser sensíveis às modificações do mercado; já os órgãos que prestam serviços públicos demandam uma certa padronização para o alcance de progressiva universalização, impessoalidade e, acima de tudo, continuidade na satisfação de necessidades coletivas. [...]

Devem-se evitar, portanto, irrefletidas comparações da eficiência exigida no setor privado com a eficiência necessária ao setor público, pois os objetivos (fins) visados são, por vezes, diferentes.

Nohara (2025, p. 73) aponta, ainda, que, é necessário um equilíbrio entre os resultados e os meios utilizados para alcançar esses objetivos, pois a Administração Pública deve respeitar os limites impostos pelo princípio da legalidade que assegura direitos aos administrados, de forma que por vezes deve ser utilizado o meio mais oneroso em prol do cumprimento da proteção dos direitos dos particulares, enquanto no setor privado essas garantias não necessariamente precisam ser respeitadas. Exemplifica a autora:

[...] no âmbito privado, é possível demitir um funcionário sem justa causa, enquanto no setor público os servidores efetivos possuem estabilidade e só podem ser demitidos nas situações previstas, garantindo-se, via de regra, a ampla defesa e o contraditório em procedimento administrativo disciplinar; a seleção para cargos e empregos no Estado não é feita por indicação ou por mero processo seletivo de análise de currículo, mas por concurso público aberto a todos os que tenham condições objetivas de participar.

Por isso, a eficiência é princípio que deve ser harmonizado com os demais, não podendo se sobrepor à legalidade, na medida em que os meios legais veiculam importantes garantias, não sendo aplicável na administração pública a noção de que “os fins justificam os meios”.

Embora esse modelo utilize o argumento da eficiência do ponto de vista estratégico de negócios como forma de legitimação, é necessário refletir sobre a procedência da privatização dos serviços públicos e se realmente o mercado privado está preparado para tal.

O discurso dessa corrente - pautado na ineficiência e onerosidade do Estado como forma de persuadir que até mesmo os serviços públicos necessitam da implementação de um modelo de gestão da lógica de mercado - é completamente enfraquecido quando se está diante de um contexto histórico em que justamente a tentativa de minimizar o papel do Estado com vistas à eficiência - o que também implica na redução dos serviços públicos, tendo em vista o enfoque na iniciativa privada - acarretou

a chamada crise de 2008, que como forma de reestruturação e estabilização da economia necessitou da intervenção estatal. Tal cenário é retratado por Bresser-Pereira (2009, p. 9):

O neoliberalismo foi a ideologia hegemônica desde o início dos anos 1980 até o começo dos anos 2000. Foi a ideologia adotada e promovida pelos governos americanos a partir de Ronald Reagan. Desde o início desta década, porém, sua intrínseca irracionalidade, seu fracasso em promover o crescimento econômico dos países em desenvolvimento, sua efetividade em promover a concentração de renda nos 2% mais ricos de todas as sociedades ricas ou em desenvolvimento em que suas ideias eram adotadas, e o aumento da instabilidade macroeconômica demonstrada pelas seguidas crises financeiras nos anos 1990 - todos esses fatos eram indicações de seu esgotamento. Seria, entretanto, o crash de outubro de 2008 e a grande crise econômica e financeira do presente, ao obrigarem o Estado a intervir fortemente para socorrer bancos, empresas e famílias endividados, que representaria o colapso dessa ideologia – o fim de sua hegemonia. Afinal, o tão vilipendiado Estado era chamado para salvar o mercado.

Diante desse cenário, o que se observa é que a ideia de eficiência disseminada pelo mercado não é o mesmo que se falar em desenvolvimento econômico, tendo em vista que a superação da referida crise de 2008 só foi possível pela intervenção estatal. Segundo Bresser-Pereira “em certos momentos o mercado se torna incrivelmente ineficiente - em especial nos momentos de crise” (2009, p. 14). Dessa forma, não há que se falar que a redução da atuação do Estado na economia é positiva ou mais eficiente, pois quando ele atua na economia está, segundo o autor (2009, p. 15), desempenhando sua “função precípua e insubstituível”, pois “o Estado está acima dos agentes individuais, das famílias, das organizações e dos mercados, e coordena a todos”.

Logo, em termos de privatização, existem serviços que devem ser fornecidos pelo Poder Público de forma eficiente na qualidade e não na produtividade, pois a essência do serviço ofertado pelo Estado é justamente atender a população e não o lucro, conforme dispõe Moraes (2024, p. 389) em sua definição do princípio da eficiência da Administração Pública:

é aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e **sempre em busca da qualidade**, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social. Note-se que não se trata da consagração da tecnocracia, muito pelo contrário, o princípio da eficiência dirige-se para a razão e fim maior do Estado, a prestação dos serviços sociais essenciais à população, visando a adoção de todos os meios legais e morais possíveis para satisfação do bem comum. [grifo nosso]

Por possuírem objetivos diferentes, a eficiência da iniciativa privada nem sempre será a adequada a ser implementada aos serviços públicos de responsabilidade da Administração Pública, pois nem sempre será compatível com as exigências dessa. Isso não permite concluir que o setor privado desempenha suas funções de forma superior ao Estado.

IV. O papel do Estado na garantia dos Direitos Humanos em tempos de privatização

IV. 1. Dilema entre a melhoria da qualidade do serviço ofertado e o acesso pela população de baixa renda

Os critérios adotados pelo Poder Público para fornecer serviços de caráter público são diversos da lógica em que se fundamenta o modelo neoliberal. Estruturado em um pensamento mercadológico e lucrativo, esse sistema propaga a ideia de um modelo de gestão eficiente e produtivo, no entanto, o que se verifica é que a lógica quantitativa adotada não leva em consideração a redução do acesso desses serviços por parte da população, em aspecto social (Dardot; Laval, 2016, p. 29):

Enquanto princípio geral de governo, a "competitividade" representa precisamente a extensão da norma neoliberal a todos os países, a todos os setores da ação pública, a todos os domínios da vida social, e é a implementação dessa norma que leva à diminuição da demanda por toda parte simultaneamente, sob o pretexto de tornar a oferta mais "competitiva", e à concorrência entre os assalariados dos países europeus e dos outros países do mundo, o que acarreta deflação salarial e desigualdades crescentes.

A exclusão de grupos sociais mais vulneráveis representa a dura realidade da implementação do modelo de privatização dos serviços públicos defendido pelo neoliberalismo, uma vez que a fomentação da competição entre os próprios indivíduos implementadas por essa forma de gestão acaba por acentuar ainda mais a marginalização de camadas sociais com menos recursos, conforme apontado pelos autores (Dardot; Laval, 2016, p. 31):

O neoliberalismo é um sistema de normas que hoje estão profundamente inscritas nas práticas governamentais, nas políticas institucionais, nos estilos gerenciais. Além disso, devemos deixar claro que esse sistema é tanto mais "resiliente" quanto excede em muito a esfera mercantil e financeira em que reina o capital. Ele estende a lógica do mercado muito além das fronteiras estritas do mercado, em especial produzindo uma subjetividade "contábil" pela criação de concorrência sistemática entre os indivíduos.

Sob essa perspectiva, Dardot e Laval (2016, p. 31) destacam que as políticas públicas fundadas em bem-estar social e acesso às condições mínimas de sobrevivência, como saúde e educação, têm sido desmanteladas em prol de metas lucrativas de mercado. Seguindo essa análise, o Estado tem sua função originária de garantidor dos direitos fundamentais sobre a qual ele atingiu sua legitimidade, redefinida pela gestão de mercado em que o princípio da eficiência é analisado pela margem de lucro que a oferta do serviço propicia e não pela ideia de universalidade e garantia de acesso a bens e serviços para o maior contingente de pessoas (Dardot; Laval, 2016, p. 31):

Quanto ao Estado, com o qual alguns ainda contam ingenuamente para "controlar" os mercados, a crise mostrou até que ponto ele se fez o coprodutor voluntário das normas de competitividade, à custa de todas as considerações de salvaguarda das condições mínimas de bem-estar, saúde e educação da população.

A razão de os serviços públicos serem de titularidade do Estado é o fornecimento de benefícios à população por meio deles, pois o propósito do interesse coletivo a ser assegurado pelo Poder Público deriva do motivo pelo qual o Estado foi constituído (Moraes, 2024, p. 390). Sendo assim, a garantia de acesso a serviços públicos essenciais proporcionada pelo ente público, e não completamente pelo mercado, revela-se medida mais abrangente e adequada, por ser acessível a um contingente maior de cidadãos, cumprindo o objetivo maior do Estado.

V. A mudança do papel do Estado no modelo neoliberal: forte na regulação do mercado e fraco na atuação política

Existe uma dualidade no que concerne ao papel do Estado no interior do pensamento neoliberal. De um lado, esse ente é indispensável para a consolidação e manutenção das condições essenciais do bom funcionamento do mercado, mas, por outro lado, ocorre a redução de sua função como “produtor”, conforme apontado por Dardot e Laval (2016, p. 273), haja vista a reconfiguração de seu papel, sendo enfraquecido e fortalecido de modo simultâneo. Em outras palavras, torna-se um Estado forte ao regular e permitir o sistema neoliberal e, fraco, ao deixar de atuar como agente político que, por intermédio da criação de políticas públicas, promove o bem-estar social.

Nas palavras de Dardot e Laval (2016, p. 274):

Essa redução da intervenção política a uma interação horizontal com atores privados introduz uma mudança de perspectiva. Não é mais, como nos tempos dos primeiros utilitaristas, apenas a questão geral da utilidade de sua ação que se coloca ao Estado, mas é a questão da medida quantificada de sua eficácia comparada com a de outros atores. É essa nova concepção “desencantada” da ação pública que leva a ver o Estado como uma empresa que se situa no mesmo plano das entidades privadas, um “Estado-empresa” que tem um papel reduzido em matéria de produção do “interesse geral”. Em outras palavras, supondo-se que o mercado não gera uma harmonia natural dos interesses, não decorre disso que o Estado, por sua vez, seja capaz de instaurar uma harmonia artificial, exceto se também ele for submetido a um modo de controle extremamente rigoroso.

Disso se extrai a ideia de que embora esse órgão seja importante para a constituição do referido modelo, ele deixa de exercer seu papel primário de garantidor dos direitos humanos, uma vez que não mais irá agir em benefício da população, garantindo as condições mínimas de existência e sim para o funcionamento do mercado privado, que não tem como finalidade principal a eficiência em prol do bem-estar da população e sim a lucratividade.

Dessa forma, o “desmonte” do Estado se refere justamente ao esvaziamento do papel social do Estado, já que, nesse modelo, exerce sua função para a movimentação do capital e não em nome do interesse da coletividade.

A análise da relação existente entre neoliberalismo e o papel Estado evidencia que embora o neoliberalismo necessite de um Estado que garanta as relações jurídicas fundamentais para seu funcionamento e o regule, esse sistema, ao mesmo tempo, almejava a redução dessa instituição no sentido político, de forma que ocorra uma centralização desse modelo ao passo que o Estado deixe de ser um garantidor do bem-estar social da população. Nesse sentido, Luiz Carlos Bresser-Pereira apregoa que:

Não se pode pretender aumentar o poder do mercado à custa do enfraquecimento do Estado como, irracionalmente, pretendeu a ideologia neoliberal. Quando essa ideologia associada a teorias econômicas e políticas aparentemente científicas montou um verdadeiro assalto ao Estado democrático e social que começara a se estabelecer desde o New Deal nos Estados Unidos e que se consolidou especialmente na Europa depois da Segunda Guerra Mundial, também o mercado estava sendo assaltado porque, por falta de regulação, deixava de cumprir sua função na sociedade e se desmoralizava. [...] O papel fundamental do Estado é de fato o de ser regulador, é o de definir e de se constituir no sistema constitucional-legal. Mas também

pode ser protetor, indutor, capacitador (enabling) e, nas fases iniciais do desenvolvimento econômico, produtor (Bresser-Pereira, 2009, p. 7).

Diante do exposto, a crítica tecida em torno do referido modelo é de que a estrutura estatal também é elemento essencial no que diz respeito à questão da produção. Ao contrário do que sustenta essa corrente de pensamento, o Estado não deve ter sua atuação política mitigada para deixar a economia apenas nas mãos dos “beneficiados do sistema neoliberal”, pois, a presença estatal é fundamental para garantir não só a estabilidade, como se observa no cenário pós crise de 1929, com o New Deal, mas também o interesse público.

Isso se manifesta, por exemplo, na manutenção de um Estado produtor, cuja lógica que o orienta não pode ser completamente substituída pela privada, pois, como já abordado, ambos os agentes têm interesses diferentes.

Portanto, fica claro, que o enfraquecimento do Estado não é sinônimo de fortalecimento do mercado, como pretende o discurso neoliberal, mas sim de desmonte das funções políticas estatais e da própria desestruturação do modelo neoliberal.

Conclusões

O desenvolvimento desta pesquisa permite concluir que as mudanças no papel do Estado não tratam apenas de alterações na forma de gestão dos serviços públicos, mas também do impacto que isso acarreta na razão pela qual os serviços públicos foram criados.

A partir dessa análise, percebe-se que a privatização dessas atividades incide de forma direta sobre a finalidade inicial de seu fornecimento. À vista disso, a Administração Pública é uma instituição cuja finalidade é justamente a realização do interesse público, pressupondo a existência de um Estado que se responsabiliza pelo bem-estar social da população.

Sob a ótica neoliberal, o desempenho dessas atividades, atribuídas originariamente ao Poder Público, deve ocorrer utilizando técnicas de gestão empresarial, objetivando a maximização do lucro e o maior retorno financeiro. Desse modo, os mecanismos de organização da prestação desses serviços, defendidos por esse modelo econômico, resulta no distanciamento do objetivo fundamental da Constituição Federal em garantir a dignidade da pessoa humana, uma vez que o serviço público deve atender as necessidades básicas de toda a população, inclusive daqueles que não possuem condições econômicas de arcar com esses custos.

Nessa análise, observou-se que o direito é um instrumento jurídico fundamental para o funcionamento desse sistema, já que é por meio dele que a concorrência será regulada. Nesse modelo, o Estado não desaparece, pois ele precisa atuar, por meio do Direito, para manter o funcionamento da livre concorrência, de modo que não ocorra a simples atenuação do Estado na intervenção da economia, mas sim a sua reestruturação.

Contudo, de forma simultânea, ocorre o enfraquecimento do Estado nas questões políticas, inclusive a de promover o bem-estar social dos cidadãos, uma vez que os serviços públicos ofertados pela Administração Pública são uma das principais formas de promover o interesse coletivo.

A análise da eficiência do neoliberalismo demonstrou-se dissociada dos princípios que regem o Poder Público. Apesar desse modelo propagar um discurso relacionado ao fornecimento de serviços melhores e modernos, ele ignora a distinção entre a pretensão da esfera pública e privada nesse cenário. Enquanto uma busca de maneira incansável o lucro, a outra deve fornecer serviços básicos a toda população. Assim, a adesão de métodos empresariais para essa espécie de atividade compromete o objetivo da República Federativa do Brasil de combate à pobreza e diminuição da desigualdade social, tendo em vista que nem todos terão seus direitos fundamentais, como saúde e educação, garantidos, já que terão dificuldade e/ou impossibilidade de acesso.

Diante disso, o que se observa é que a redução estatal no âmbito político reduz sua capacidade de promover o acesso a bens culturais, para a efetividade das garantias fundamentais no que diz respeito à igualdade material, pois o mercado não está obrigado às práticas de atos comprometidos com os ideais de igualdade, justiça e proteção dos vulneráveis, como a Administração Pública.

Para além das questões sociais, observou-se, historicamente, que o neoliberalismo, ao enfraquecer o Estado econômica e politicamente, foi responsável por sua própria destruição, cujas instabilidades trazidas e que o levaram à ruína apenas puderam ser resolvidas pelo Estado, como verificamos, por exemplo, com a crise econômica de 2008.

Portanto, a presença do Estado é necessária tanto como agente político quanto como agente econômico, sendo fundamental a sua atuação como promotor dos interesses coletivos, por meio do fornecimento de serviços públicos pela Administração Pública e, como órgão estável que subsiste aos efeitos negativos e instabilidades geradas pelo mercado privado.

Referências bibliográficas

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Brasília, DF, [1988]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 5 ago. 2025.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Assalto ao Estado e ao mercado, neoliberalismo e teoria econômica. **Estudos Avançados**, São Paulo, n. 66, v. 23, p. 7-23, mar. 2009.

DOI: 10.1590/s0103-40142009000200002. Disponível em: https://docs.ufpr.br/~andrea.jankoski/html/Downloads/09.14.Assalto_Estado_mercado%20-%20bresser.pdf. Acesso em: 16 nov. 2025.

CHRISPINO, A. **Introdução ao estudo das políticas públicas**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016.

COSTIN, C. **Administração Pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

DARDOT, P; LAVAL, C. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. Tradução de Marina Echalar. São Paulo: Boitempo, 2016.

DUNKER, C.; SAFATLE, V.; SILVA JUNIOR, N. (orgs.). **Neoliberalismo como gestão do sofrimento psíquico**. Belo Horizonte: Autêntica, 2021.

- GAETANI, F.; LAGO, M. **A construção de um Estado para o século XXI**. Rio de Janeiro: Cobogó, 2022.
- MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- MORAES, A. de. **Direito constitucional**. 40. ed. São Paulo: Atlas, 2024.
- NOHARA, I. P. D. **Direito administrativo**. 14. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2025.