



O PÚBLICO E O PRIVADO NO CONTEXTO DO ESTADO CAPITALISTA E A DIALÉTICA DA GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL

THE PUBLIC AND THE PRIVATE IN THE CONTEXT OF THE CAPITALIST STATE AND THE DIALECTICS OF PUBLIC MANAGEMENT IN BRAZIL

DOI: 10.5281/zenodo.22698997



*Antonio Alves Ferreira¹
Izaías Félix da Cunha²*

RESUMO

O artigo analisa a constituição histórica das relações entre o público e o privado no Estado capitalista e sua expressão contraditória na administração pública brasileira, do patrimonialismo ao gerencialismo. Trata-se de pesquisa qualitativa, teórica, bibliográfica e documental, orientada pelo materialismo histórico-dialético. O corpus reúne obras clássicas e contemporâneas e documentos como a Constituição Federal de 1988, o Decreto-Lei nº 200/1967, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e leis sobre organizações sociais, OSCIPs e parcerias público-privadas. Sustenta-se que patrimonialismo, burocracia e gerencialismo não são etapas estanques, mas formas que se combinam desigualmente na formação estatal brasileira. A aparência de modernização e neutralidade técnica da reforma gerencial é confrontada com sua essência contraditória: o Estado não desaparece, mas redefine funções, transfere a execução de políticas e amplia regulação, avaliação e contratualização.

1 Doutor em Educação na Linha de Políticas Públicas Educacionais pela Universidade Federal do Pará. É professor Associado I da Universidade Estadual da Região Tocantina do Maranhão-UEMASUL. Maranhão. Brasil. Líder do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Estado, Políticas Públicas Educacionais e Democracia (NEPED). Professor dos Programas de Pós-Graduação em Educação e Práticas Educativas (PPGEPE) do Centro de Ciências de Imperatriz e do Programa de Mestrado Profissional em Processos e Tecnologias Educacionais (PROFEDUCATEC) em Rede Nacional-UEMASUL. E-mail: antonio.alves@uemasul.edu.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3020-5544>.

2 Doutorando em Educação pelo Programa de Pós-graduação em Educação (PPGED) da Universidade Federal do Pará (UFPA), Mestre em Formação Docente em Práticas Educativas-PPGFOPRED pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA). É professor da Universidade Estadual da Região Tocantina do Maranhão (UEMASUL). E-mail: izaiasfelix002@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-0063-3374>.

Revista *OWL Journal*, Campina Grande - PB, v. 4 n. 9 (2026) - ISSN 2965-2634

A Revista *OWL Journal* está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição (CC BY)





Conclui-se que a democratização da gestão pública exige subordinar eficiência e parcerias à universalidade dos direitos, à capacidade estatal, ao controle social e à participação decisória.

Palavras-chave: Estado capitalista. Público e privado. Gestão pública. Gerencialismo.

ABSTRACT

This article analyzes the historical constitution of public-private relations in the capitalist State and their contradictory expression in Brazilian public administration, from patrimonialism to managerialism. It asks how property, social classes, and State reforms condition the private appropriation of public resources while rights are institutionalized as universal. This qualitative, theoretical, bibliographic, and documentary study is grounded in historical-dialectical materialism. Its corpus includes classical and contemporary works and documents such as Brazil's 1988 Constitution, Decree-Law No. 200/1967, the Master Plan for State Apparatus Reform, and legislation on social organizations, public-interest civil society organizations, and public-private partnerships. Totality, contradiction, mediation, historicity, appearance, and essence guide the analysis. Patrimonialism, bureaucracy, and managerialism are not isolated stages but forms unevenly combined in Brazilian State formation. The appearance of modernization and technical neutrality in managerial reform is contrasted with its contradictory essence: the State does not disappear but redefines its functions, transfers policy implementation, and expands regulation, evaluation, and contracting. Democratic public management requires subordinating efficiency and partnerships to universal rights, State capacity, social control, and decision-making participation.

Keywords: Democratic management; School Council; Social participation.

1. INTRODUÇÃO

A relação entre o público e o privado ocupa posição central nas disputas em torno do Estado, dos direitos sociais e da gestão pública. Ela não corresponde a fronteira natural e imutável. Resulta de processos históricos nos quais classes, grupos e instituições definem o que deve ser assumido coletivamente, o que pode ser apropriado de modo particular e quais sujeitos estão autorizados a decidir, financiar, executar e controlar políticas. No capitalismo, essa fronteira é simultaneamente jurídica, econômica e política: o Estado protege a propriedade privada, organiza condições gerais de acumulação e, sob pressão das lutas sociais, institucionaliza direitos que limitam a mercantilização da vida.

No Brasil, a administração pública é frequentemente descrita como sucessão linear dos modelos patrimonial, burocrático e gerencial. Essa representação possui valor didático, mas encobre permanências e combinações. Práticas patrimonialistas sobreviveram à

Revista OWL Journal, Campina Grande - PB, v. 4 n. 9 (2026) - ISSN 2965-2634

A Revista OWL Journal está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição (CC BY)





burocratização; procedimentos burocráticos foram incorporados ao gerencialismo; e a orientação por resultados convive com clientelismo, desigualdade federativa e participação limitada. A dialética da gestão pública reside nessa coexistência contraditória entre universalidade normativa e apropriação particular, impessoalidade e privilégio, democratização e controle gerencial.

Esse texto parte da seguinte questão: como se constituem as relações entre o público e o privado no contexto do Estado capitalista e de que modo suas contradições se materializam nos modelos e reformas da administração pública brasileira? O objetivo geral é analisar a gênese e o movimento dessas relações, reconstruindo as reformas administrativas de 1936, 1967 e 1995 e seus efeitos sobre o significado e a materialidade da gestão pública.

A investigação adota o materialismo histórico-dialético como perspectiva teórico-metodológica. Isso significa compreender o objeto em sua historicidade e totalidade, identificando as contradições e mediações que conectam propriedade privada, classes sociais, Estado e formas administrativas. Marx (2008, p. 47) afirma que “o modo de produção da vida material condiciona o processo de vida social, política e intelectual”. A gestão pública, portanto, não pode ser explicada apenas por técnicas organizacionais: ela integra relações sociais determinadas e, ao mesmo tempo, constitui mediação ativa na reprodução ou transformação dessas relações.

A abordagem é qualitativa porque busca interpretar processos, relações e significados que não se reduzem à mensuração. Minayo (2004, p. 21-22) esclarece que a pesquisa qualitativa trabalha “com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes”. O estudo é também teórico, pois reconstrói categorias e confronta tradições explicativas, articulando pesquisa bibliográfica e documental. Não há coleta de campo: o corpus é formado por obras e documentos jurídico-políticos selecionados por sua capacidade de instituir formas de propriedade, execução e controle.

A tese defendida é que o gerencialismo não supera patrimonialismo e burocracia nem reduz simplesmente o Estado. Ele reconfigura funções estatais e incorpora mecanismos de mercado, contratualização e controle por resultados, mantendo contradições históricas. A





aparência de neutralidade da eficiência encobre escolhas sobre distribuição do fundo público, capacidade estatal, trabalho e universalidade dos direitos.

O texto organiza-se em seis movimentos analíticos. Após o percurso metodológico, recupera propriedade privada e Estado capitalista; examina público e privado como categorias históricas; reconstrói a dialética dos modelos administrativos; analisa a reforma gerencial e seus marcos jurídicos; e apresenta uma seção de sínteses orientada pelas categorias totalidade, contradição, mediação, historicidade, aparência e essência.

2. PROPRIEDADE PRIVADA, ESTADO CAPITALISTA E INTERESSE PÚBLICO

A separação moderna entre público e privado está ligada à consolidação da propriedade privada e do Estado. Em sociedades pré-capitalistas, autoridade política, patrimônio do governante e domínio econômico frequentemente se confundiam. O capitalismo generalizou relações mercantis e separou formalmente sociedade civil e Estado, ao mesmo tempo em que dependeu de uma ordem jurídica capaz de assegurar propriedade, contrato e força de trabalho.

Em Marx, o Estado não paira acima das relações sociais. O “poder político do Estado moderno”, afirmam Marx e Engels (1998, p. 12), “nada mais é do que um comitê para administrar os negócios comuns de toda a classe burguesa”. A formulação não elimina autonomia relativa nem contradições institucionais; indica a base classista da universalidade estatal. Direitos formalmente gerais coexistem com apropriação desigual das condições materiais necessárias ao seu exercício.

Engels (2012) compreende o Estado como produto de uma sociedade dividida por antagonismos inconciliáveis.

A instituição estatal apresenta-se como poder acima da sociedade, mas organiza a ordem que contém o conflito e conserva condições de reprodução. Carnoy (2011, p. 71), retomando Marx e Engels, registra que “através da emancipação da propriedade privada





diante da comunidade o Estado se torna uma entidade separada, ao lado e de fora da sociedade civil”.

A tradição liberal atribui ao Estado proteção de direitos individuais e limites ao poder. Locke vincula sociedade política à preservação da propriedade; a liberdade aparece associada à segurança da pessoa e dos bens. A tradição hegeliana, por sua vez, concebe o Estado como esfera de universalização frente aos interesses particulares da sociedade civil. A crítica marxiana mostra que essa universalidade é real e limitada: real porque produz direitos e instituições comuns; limitada porque se forma sobre relações de classe.

O Estado capitalista não é apenas aparelho repressivo. Amplia funções econômicas e sociais, organiza moeda, infraestrutura, educação e proteção social e incorpora demandas populares. Gramsci (2007) permite compreender hegemonia como combinação de coerção e consenso na sociedade política e civil. A incorporação de direitos não é dádiva funcional do capital; resulta de lutas que inscrevem interesses subalternos no Estado, ainda que de forma contraditória.

O keynesianismo e o Estado social ampliaram a regulação pública sobre mercados e reconheceram provisão coletiva de bem-estar. Em situações de baixa demanda, Keynes (1985, p. 82) defende que a ação estatal estimule produção e demanda efetiva, compensando a insuficiência do investimento privado. Essa orientação redefiniu a fronteira entre público e privado: saúde, educação, previdência e trabalho passaram, em diferentes graus, a integrar a responsabilidade pública.

A crise dos anos 1970 e a ascensão neoliberal deslocaram o diagnóstico. Hayek e outros autores vinculam planejamento coletivo à restrição da liberdade e confiam na concorrência como mecanismo de coordenação. O neoliberalismo, entretanto, não significa simples ausência estatal. Dardot e Laval (2016) mostram que ele produz uma racionalidade normativa que estende a concorrência à conduta, às instituições e ao próprio Estado.

A fronteira público–privado deve, portanto, ser examinada como relação. Privatização pode ocorrer pela transferência de propriedade, pela execução de serviços, pela introdução de métricas empresariais ou pela subordinação da decisão pública a atores privados.





Inversamente, uma entidade juridicamente privada pode exercer atividade de interesse público sem se tornar estatal. O problema analítico é quem define fins, controla recursos, assume riscos e responde democraticamente.

3. O PÚBLICO E O PRIVADO COMO CATEGORIAS EM DISPUTA

Nesta seção, Bobbio (2012) apresenta público e privado como grande dicotomia do pensamento político. Os termos delimitam esferas reciprocamente definidas: a expansão de uma altera o campo da outra. Porém, a dicotomia não equivale a separação empírica absoluta. Relações familiares são reguladas publicamente; empresas dependem de normas e infraestrutura; organizações sociais executam políticas financiadas pelo Estado.

No Brasil, a construção do público foi marcada pela apropriação privada do aparelho estatal. Faoro (2012) interpreta o patrimonialismo como domínio de um estamento que maneja cargos e recursos. Holanda (1995, p. 146) sintetiza o problema ao afirmar: “Para o funcionário ‘patrimonial’, a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular”. A confusão não desaparece com normas impessoais; pode reaparecer em nomeações, contratos, favores e captura regulatória.

O público, em sentido democrático, não se reduz ao estatal existente. Refere-se à universalidade do direito, publicidade dos atos, igualdade de acesso, controle social e deliberação sobre fins comuns. O estatal pode ser privatizado por interesses particulares; o não estatal pode integrar esfera pública quando submetido à transparência e ao controle democrático. Essa distinção evita tanto fetichizar a propriedade estatal quanto naturalizar a execução privada.

A expressão “público não estatal”, central na reforma dos anos 1990, abriu campo de inovação e ambiguidade. De um lado, reconheceu organizações da sociedade civil e formas de participação não burocrática. De outro, serviu à transferência de serviços e recursos sem assegurar capacidades equivalentes de controle. Peroni (2006, p. 12) observa: “com o público





não-estatal a propriedade é redefinida, deixa de ser estatal e passa a ser pública de direito privado”.

A categoria parceria também é polissêmica. No uso cotidiano, pode abranger cooperação, contrato, convênio, doação ou concessão. Juridicamente, a parceria público-privada da Lei nº 11.079/2004 é concessão patrocinada ou administrativa, com prazo, valor, repartição de riscos e contraprestação. Confundi-la com OS, OSCIP ou termo de colaboração encobre regimes distintos.

O Estado capitalista produz continuamente zonas híbridas. A oposição relevante não é apenas estatal versus privado, mas direito versus mercadoria, decisão democrática versus autoridade contratual, universalidade versus focalização e capacidade pública versus dependência. Essas oposições não são fixas: constituem terrenos de disputa hegemônica nos quais os mesmos termos recebem conteúdos divergentes.

4. A DIALÉTICA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

A administração brasileira formou-se sob colonização, escravidão e concentração fundiária. A independência e a República não romperam imediatamente redes de mando pessoal. O Estado assumiu forma moderna enquanto cargos e recursos continuaram articulados a oligarquias. O patrimonialismo não deve ser entendido como defeito cultural imutável, mas como padrão de dominação relacionado à estrutura social e às formas de acesso ao poder.

A Reforma de 1936, associada ao Departamento Administrativo do Serviço Público, buscou profissionalização, concurso, hierarquia e racionalização. A burocracia weberiana diferenciou cargo e pessoa, estabeleceu competência e documentação. Sua impessoalidade representou avanço republicano diante do favor, embora tenha convivido com ilhas de mérito e amplas áreas clientelistas.

A burocracia possui dupla face. Protege legalidade, continuidade e igualdade, mas pode produzir rigidez, formalismo e distância social. A crítica gerencial costuma enfatizar





apenas disfunções e ocultar seu papel contra apropriação privada. A questão democrática não é abolir procedimento, mas torná-lo inteligível, responsivo e subordinado a direitos.

O Decreto-Lei nº 200/1967 promoveu descentralização, planejamento, coordenação e controle, expandindo administração indireta e flexibilizando procedimentos. Editado durante a ditadura, combinou modernização técnica, centralização política e crescimento de empresas estatais. A descentralização administrativa não significou democratização: autonomia operacional coexistiu com repressão e ausência de controle público.

A Constituição de 1988 rearticulou administração e cidadania. Ampliou direitos sociais, instituiu concurso e controle, fortaleceu Ministério Público e participação e vinculou políticas à universalidade. O artigo 37 consolidou legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade; a eficiência foi acrescida pela Emenda Constitucional nº 19/1998. Essa incorporação não autoriza hierarquizar eficiência acima dos demais princípios.

Nos anos 1990, a reforma gerencial apresentou-se como resposta à crise fiscal e à globalização. O Plano Diretor diferenciou núcleo estratégico, atividades exclusivas, serviços não exclusivos e produção para o mercado. Privatização, terceirização e publicização foram instrumentos de reorganização. A administração deveria deslocar controle de procedimentos para resultados e tratar o usuário como cidadão-cliente.

Bresser-Pereira (1998) defendeu a reforma como reconstrução do Estado, e não mero Estado mínimo. Essa distinção é importante: funções regulatórias e avaliativas foram fortalecidas, enquanto execução foi transferida. O Estado não desapareceu; tornou-se articulador de mercados, contratos, metas e organizações.

Abrucio (1997, p. 20) descreve a passagem do planejamento rígido para estratégia na qual “são levadas em conta as relações entre os atores envolvidos em cada política, de modo a montar cenários que permitam a flexibilidade necessária”. Flexibilidade pode facilitar adaptação, mas também reduzir garantias, fragmentar trabalho e deslocar decisões para redes pouco transparentes.

Souza Filho (2013, p. 91) observa que “elementos patrimonialistas e burocráticos se entrelaçam e conformam a ordem administrativa nacional”. Ao gerencialismo acrescenta-se





nova camada. Contratos de resultados podem coexistir com indicação política; avaliação quantitativa com baixa transparência; parceria competitiva com concentração de fornecedores. A dialética não é síntese harmoniosa, mas unidade tensionada.

A gestão democrática constitui contracorrente. Conselhos, conferências, orçamento participativo e controle social deslocam cidadão de cliente para sujeito de direitos. Contudo, participação pode ser resignificada como cooperação para cumprir metas definidas centralmente. A mesma palavra passa a operar em projetos antagonicamente distintos.

5. REFORMA GERENCIAL, PRIVATIZAÇÃO E MARCOS JURÍDICOS

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado diagnosticou crise do modelo de desenvolvimento e propôs maior autonomia gerencial, controle por resultados e competição administrada. Serviços sociais e científicos foram classificados como não exclusivos, abrindo espaço à publicização. A formulação separou financiamento estatal e execução, pressupondo que organizações públicas não estatais poderiam oferecer flexibilidade e controle social.

A Lei nº 9.637/1998 disciplinou organizações sociais e contratos de gestão; a Lei nº 9.790/1999 criou a qualificação de OSCIP e o termo de parceria. A Lei nº 13.019/2014 estruturou relações com organizações da sociedade civil por termos de colaboração, fomento e acordos de cooperação. Esses instrumentos não são equivalentes e sua legitimidade depende de seleção, plano de trabalho, monitoramento, prestação de contas e transparência.

A Lei nº 11.079/2004 instituiu PPPs em sentido estrito. São contratos de concessão patrocinada ou administrativa, caracterizados por longo prazo, contraprestação pública e repartição de riscos. O vocábulo “parceria” pode sugerir horizontalidade, mas o instituto envolve obrigações contratuais, garantias e compromissos fiscais. A denominação política não deve apagar sua natureza de concessão.

A Lei nº 14.133/2021 consolidou normas gerais de licitações e contratos administrativos, incorporando planejamento, governança e gestão de riscos. A contratualização pode ampliar capacidade quando há objeto claro e fiscalização; pode também





gerar dependência, assimetria informacional e perda de conhecimento estatal. Eficiência contratual precisa considerar custos de transação, continuidade e valor público.

Na educação, a relação público-privada ultrapassa contratos. Sistemas adotam tecnologias, materiais, avaliações, formação e modelos de gestão de fundações e empresas. Adrião (2018) distingue dimensões de privatização da oferta, da gestão e do currículo. A escola permanece pública, mas decisões podem ser privadas por pacotes, plataformas e metas.

Peroni (2012) relaciona privatização e redefinição do papel estatal, destacando seus efeitos sobre democratização. Não basta perguntar quem executa; é necessário saber quem dirige a política. Quando atores privados definem problemas, instrumentos e indicadores, a autoridade pública pode manter financiamento e perder direção.

O gerencialismo altera a subjetividade administrativa. Servidores são convocados a comportar-se como empreendedores, organizações como empresas e usuários como clientes. Metas convertem conflitos políticos em problemas de desempenho. A linguagem da qualidade parece consensual, mas seu conteúdo pode privilegiar mensuração, competição e responsabilização individual.

A crítica não implica defender ineficiência nem rejeitar toda cooperação. Exige recolocar a finalidade. Eficiência constitucional é melhor relação entre meios e objetivos públicos, sob legalidade e igualdade. Se o objetivo é universalizar direito com qualidade social, economizar excluindo usuários ou precarizando trabalho é ineficiência substantiva.

As fronteiras contemporâneas são móveis. Estado regula mercados que ajudou a criar, compra serviços, financia organizações e avalia resultados por indicadores privados. A análise dialética acompanha a circulação de poder e recursos, evitando identificar automaticamente estatal com público e privado com mercado. O critério decisivo é a subordinação da relação ao interesse público democraticamente constituído.





6. METODOLOGIA

A pesquisa possui natureza qualitativa, teórica, bibliográfica e documental. A perspectiva materialista histórico-dialética orienta a reconstrução das mediações entre propriedade, classes, Estado e administração pública. O método não é um conjunto externo de procedimentos aplicados mecanicamente: constitui uma forma de apreender o movimento do real, partindo das manifestações imediatas para reconstruir suas determinações e relações.

Marx (2011, p. 54) distingue o caminho da investigação do modo de exposição ao afirmar que “o concreto é concreto porque é a síntese de múltiplas determinações, portanto, unidade da diversidade”. O ponto de partida empírico aparece como representação caótica; a análise decompõe determinações e retorna ao concreto pensado como totalidade articulada. Assim, “gestão gerencial” não é tomada como rótulo autoexplicativo, mas relacionada à crise do capital, à reforma estatal, ao direito administrativo, ao fundo público e às disputas de classe.

A categoria totalidade impede isolar administração de economia e política. Contradição permite apreender movimentos opostos dentro da mesma forma: a burocracia protege impessoalidade e pode produzir formalismo; a descentralização amplia autonomia e pode transferir responsabilidade sem poder; a parceria mobiliza capacidades e pode privatizar decisão. Mediação identifica instituições, leis, contratos e práticas que conectam determinações gerais e situações históricas particulares.

A historicidade situa os modelos administrativos em relações concretas e recusa sua transformação em tipos universais sucessivos. Aparência e essência não designam mentira e verdade imóvel. A aparência é momento real pelo qual a essência se manifesta e se oculta. Kosik (2011, p. 15) observa que “a essência se manifesta no fenômeno, mas só de modo inadequado, parcial, ou apenas sob certos ângulos e aspectos”. A promessa de eficiência é, por isso, confrontada com mecanismos, beneficiários e efeitos.

O corpus bibliográfico reúne Marx e Engels, Gramsci, Bobbio, Carnoy, Farias, Faoro, Fernandes, Holanda, Souza Filho, Bresser-Pereira, Abrucio, Dardot e Laval, Peroni e Adrião.





O corpus documental compreende a Constituição Federal de 1988; o Decreto-Lei nº 200/1967; a Emenda Constitucional nº 19/1998; o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado; e as Leis nº 9.637/1998, nº 9.790/1999, nº 11.079/2004, nº 13.019/2014 e nº 14.133/2021.

A pesquisa bibliográfica reconstruiu conceitos e controvérsias; a pesquisa documental examinou contexto, diagnóstico, instrumentos, sujeitos, responsabilidades e efeitos jurídicos. A interpretação operou em três movimentos: descrição do conteúdo manifesto; identificação das mediações históricas e normativas; e síntese crítica das contradições entre fins declarados e relações efetivamente instituídas.

7. SÍNTESES E ANÁLISES A PARTIR DO MATERIALISMO HISTÓRICO-DIALÉTICO

Esta seção sintetiza o argumento com base no materialismo histórico-dialético. O procedimento consiste em ultrapassar a enumeração de modelos administrativos e reconstruir o movimento que os relaciona à formação social brasileira e às transformações do capitalismo. As categorias não são gavetas independentes; constituem determinações reciprocamente mediadas do objeto.

A primeira síntese refere-se à totalidade. O público e o privado não podem ser explicados apenas pelo regime jurídico da propriedade. Integram uma totalidade formada por produção, circulação, Estado, classes, direito, instituições e cultura política. A administração pública organiza recursos e trabalho, produz normas e executa direitos; por isso participa das condições gerais de reprodução social. Reformá-la significa alterar relações de poder, e não apenas organogramas.

A segunda síntese diz respeito à historicidade. Patrimonialismo, burocracia e gerencialismo nasceram em conjunturas determinadas. O patrimonialismo vinculou-se à formação colonial, à escravidão e ao poder oligárquico; a burocratização respondeu à industrialização e à centralização estatal; o gerencialismo emergiu com reestruturação





produtiva, crise fiscal e neoliberalismo. Retirados dessas condições, os modelos tornam-se descrições abstratas.

A terceira síntese é a contradição entre universalidade estatal e particularidade de classe. O Estado apresenta normas gerais e institucionaliza direitos, mas protege condições de acumulação e é atravessado por interesses desiguais. Essa contradição não torna irrelevantes as conquistas jurídicas. Ao contrário, explica por que direitos são reais e permanentemente disputados, podendo ampliar igualdade e, simultaneamente, sofrer restrição fiscal, focalização ou mercantilização.

A quarta síntese examina aparência e essência. Na aparência, a reforma gerencial promete modernização, flexibilidade, participação, eficiência e foco no cidadão. Esses objetivos possuem conteúdo real e respondem a problemas burocráticos. A investigação da essência revela, porém, que a mesma reforma reordena o fundo público, transfere execução, amplia mercados e responsabiliza unidades por metas. A aparência não é descartada: é interrogada em suas condições e efeitos.

Kosik (2011, p. 15) afirma que “o fenômeno indica a essência e, ao mesmo tempo, a esconde”. Essa formulação ilumina o discurso da parceria. A cooperação visível pode produzir serviço e inovação, enquanto oculta assimetria contratual, dependência tecnológica ou perda de capacidade pública. A crítica precisa demonstrar mediações concretas; não pode presumir que toda relação privada seja idêntica.

A quinta síntese trata da mediação jurídica. Constituição, decretos, planos diretores, contratos e termos de parceria transformam orientações gerais em competências, obrigações e fluxos financeiros. A Lei das OS, a Lei das OSCIPs, o Marco Regulatório das OSCs e a Lei de PPP instituem relações distintas. O direito não é mero reflexo passivo da economia: estabiliza disputas, distribui autoridade e oferece instrumentos de resistência e controle.

A sexta síntese refere-se à coexistência desigual dos modelos. Souza Filho (2013) demonstra que elementos patrimonialistas e burocráticos se entrelaçam na ordem administrativa. O gerencialismo acrescenta nova determinação sem apagar as anteriores. Uma organização pode selecionar pessoal por concurso, definir metas gerenciais e manter direção





clientelista. A análise dialética recusa tanto evolução linear quanto mistura indiferenciada: identifica qual elemento predomina e como os demais são subordinados.

A sétima síntese focaliza a descentralização. Ela pode aproximar decisão e usuário, favorecer adaptação e ampliar autonomia. Pode também transferir encargos sem recursos, fragmentar responsabilidades e centralizar metas. O significado não está na palavra, mas na relação entre competência, financiamento, participação e controle. A contradição exige examinar quem decide os fins e quem responde pelos resultados.

A oitava síntese aborda eficiência. No materialismo histórico-dialético, meios e resultados são avaliados em relação aos fins socialmente determinados. Eficiência não é categoria neutra: reduzir custo pode significar economizar recursos ou restringir direitos e intensificar trabalho. Na ordem constitucional, a eficiência deve ser mediada por legalidade, igualdade, universalidade, qualidade e participação.

A nona síntese é a relação entre fundo público e acumulação privada. Compras, concessões, incentivos e parcerias podem atender necessidades coletivas e simultaneamente abrir mercados. O ponto decisivo é identificar como risco, remuneração, propriedade de ativos e conhecimento são distribuídos. A mera presença do Estado não garante direção pública; a mera participação privada não prova captura. A conclusão depende da reconstrução concreta das mediações.

A décima síntese diz respeito à práxis. Para Marx, conhecer as contradições deve orientar transformação. A crítica da gestão não se encerra na denúncia da ideologia gerencial. Requer fortalecer planejamento, trabalho público, transparência, conselhos, controle e capacidade de execução. A práxis democrática articula análise, participação e mudança institucional.

O movimento do abstrato ao concreto permite, então, formular a síntese final. “Público” designa forma jurídica estatal, mas também direção social orientada ao comum; “privado” designa propriedade particular, mas também poder de definir fins. A investigação precisa acompanhar propriedade, financiamento, decisão e responsabilização. Só essa composição revela o caráter efetivamente público ou privatizante de uma política.





A contribuição do materialismo histórico-dialético está em manter juntas dimensões frequentemente separadas: estrutura e ação, economia e política, lei e prática, continuidade e mudança, aparência e essência. A dialética da gestão pública brasileira não é jogo de palavras; é o movimento real pelo qual conquistas democráticas e formas de apropriação privada coexistem, chocam-se e se transformam.

8. IMPLICAÇÕES PARA UMA GESTÃO PÚBLICA DEMOCRÁTICA

A democratização requer preservar capacidades estatais de planejamento, execução e fiscalização. Contratar sem capacidade interna aprofunda assimetria e dependência. Parcerias devem ser avaliadas pelo valor público produzido, pela reversibilidade, pela transparência e pela manutenção do conhecimento institucional.

A eficiência deve ser rearticulada constitucionalmente. Legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência formam unidade. Uma política rápida, barata e desigual não satisfaz o princípio; uma contratação que entrega metas e reduz participação também produz déficit público. Indicadores precisam combinar acesso, equidade, qualidade, trabalho e confiança.

A participação deve ultrapassar consulta. Conselhos necessitam informação tempestiva, recursos e poder para influenciar decisões. Audiências não podem ocorrer após fechamento do desenho. A linguagem técnica deve ser traduzida sem eliminar conflito. O controle social inclui direito de questionar premissas e recusar alternativas.

A publicidade deve alcançar cadeia contratual completa: estudos, seleção, beneficiários, indicadores, dados, pagamentos, riscos, aditivos e avaliação. Transparência é condição de igualdade política, não simples repositório. Formatos inacessíveis ou informações fragmentadas preservam opacidade.

A gestão de pessoas deve evitar subjetivação empresarial compulsória. Serviço público possui ethos próprio: continuidade, imparcialidade, compromisso com direitos e





responsabilidade política. Inovação pode apoiar esse ethos, mas não substituí-lo por competição individual e metas dissociadas das condições de trabalho.

Por fim, uma política democrática reconhece conflito e luta por direção. Gramsci (2007) demonstra que hegemonia combina coerção e consenso e se constrói na sociedade política e civil. Conselhos, sindicatos, parlamentos e controles devem permitir que interesses contraditórios se expressem, impedindo que escolhas distributivas sejam apresentadas como solução técnica única.

9. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa demonstrou que a relação público–privado é constitutiva e contraditória no Estado capitalista. A propriedade privada depende de garantia pública, enquanto direitos sociais limitam e regulam mercados. O Estado concentra universalidade jurídica, mas é atravessado por classes e interesses. Por isso, o estatal pode servir à apropriação privada e o não estatal pode participar da esfera pública sob condições democráticas.

Na administração brasileira, patrimonialismo, burocracia e gerencialismo não se sucederam por superação completa. Entrelaçaram-se. A burocracia criou impessoalidade sem eliminar privilégio; o gerencialismo introduziu resultados sem abolir procedimento; a participação democrática convive com centralização e contratualização.

A reforma de 1995 redefiniu o Estado mais do que o reduziu. Fortaleceu regulação e avaliação e ampliou execução por organizações e empresas. Seus marcos jurídicos produziram instrumentos distintos, que não devem ser confundidos sob o rótulo genérico de parceria. A precisão jurídica é condição para responsabilização.

O materialismo histórico-dialético mostrou que público e privado somente se tornam inteligíveis na totalidade de relações entre propriedade, classes, Estado, direito e administração. Totalidade, contradição, mediação, historicidade, aparência e essência permitiram revelar a coexistência desigual de modelos e o caráter político da eficiência.





A tese central confirma-se: a dialética da gestão pública brasileira é histórica e material. Recursos, propriedade, classes, instituições e lutas sociais condicionam suas formas, sem determinar resultados automáticos. Democratizar o público exige transformar a organização concreta do Estado. Não basta defender o estatal em abstrato; é necessário torná-lo efetivamente público.

REFERÊNCIAS

ALVES, Antonio Sousa *et al.* O GERENCIALISMO NA GESTÃO PÚBLICA BRASILEIRA VIA PARCERIAS PÚBLICO/PRIVADAS. In: SANTOS, Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos (org.). **Diálogos sobre a educação básica**. Curitiba: Crv, 2018. p. 170.

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília, DF: ENAP, 1997.

ADRIÃO, Theresa. Dimensões e formas da privatização da educação no Brasil. Currículo sem Fronteiras, v. 18, n. 1, p. 8-28, 2018.

BOBBIO, Norberto. Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política. 18. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2012.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal. Brasília, DF, 1967.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública. Brasília, DF, 1998.

BRASIL. Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais. Brasília, DF, 1998.





BRASIL. Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999. Dispõe sobre as organizações da sociedade civil de interesse público. Brasília, DF, 1999.

BRASIL. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada. Brasília, DF, 2004.

BRASIL. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias com organizações da sociedade civil. Brasília, DF, 2014.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF, 2021.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília, DF: MARE, 1995.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34; Brasília, DF: ENAP, 1998.

CARNOY, Martin. Estado e teoria política. 17. ed. Campinas: Papirus, 2011.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2016.

ENGELS, Friedrich. A origem da família, da propriedade privada e do Estado. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

FAORO, Raymundo. Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro. 5. ed. São Paulo: Globo, 2012.

FARIAS, Flávio Bezerra de. O Estado capitalista contemporâneo: para a crítica das visões regulacionistas. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

GRAMSCI, Antonio. Cadernos do cárcere. v. 3. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.





HOLANDA, Sérgio Buarque de. Raízes do Brasil. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

KEYNES, John Maynard. A teoria geral do emprego, do juro e da moeda. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

KOSIK, Karel. Dialética do concreto. 9. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2011.

MARX, Karl. Contribuição à crítica da economia política. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. Manifesto do Partido Comunista. São Paulo: Boitempo, 1998.

MARX, Karl. Grundrisse: manuscritos econômicos de 1857-1858. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: EdUFRJ, 2011.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). Pesquisa social: teoria, método e criatividade. 23. ed. Petrópolis: Vozes, 2004.

PERONI, Vera Maria Vidal. Mudanças na configuração do Estado e sua influência na política educacional. In: PERONI, V. M. V.; BAZZO, V. L.; PEGORARO, L. (org.). Dilemas da educação brasileira em tempos de globalização neoliberal. Porto Alegre: UFRGS, 2006. p. 11-23.

PERONI, Vera Maria Vidal. A gestão democrática da educação em tempos de parceria entre o público e o privado. Pro-Posições, Campinas, v. 23, n. 2, p. 19-31, 2012.

SOUZA FILHO, Rodrigo de. Gestão pública e democracia: a burocracia em questão. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

Recebido em: 02/08/2026

Aprovado em: 19/08/2026

Publicado em: 10/09/2026

