

# POLÍTICAS PÚBLICAS, NEOLIBERALISMO E DEMOCRACIA: AGENDAS PARA A GESTÃO PÚBLICA

*Public policies, Neoliberalism and Democracy: agendas for public management*

*Políticas públicas, Neoliberalismo y Democracia: agendas de gestión pública*

## RESUMO

Este texto apresenta análises e experiências que compõem o Fórum “Políticas Públicas, Neoliberalismo e Democracia” deste Cadernos Gestão Pública e Cidadania, trazendo ao campo da administração/gestão pública e das políticas públicas perspectivas teóricas consolidadas na economia política e nas ciências sociais sobre neoliberalismo. A partir de abordagens sobre neoliberalismo ancoradas no modelo de acumulação capitalista e suas derivações e no conceito de “governamentalidade” e adjacentes, advindos da obra de Foucault, argumenta-se que, nesta quadra histórica de crise sanitária, econômica, social, política e outras, é relevante que a produção do conhecimento acadêmico na administração pública considere o desafio interdisciplinar de desenvolver agendas de pesquisa que articulem categorias conceituais críticas ao neoliberalismo com o arcabouço teórico da administração e das políticas públicas. Portanto, analisa-se, com exemplos distintos, o papel corrosivo do *ethos* e das predições neoliberais às políticas públicas e à democracia.

**PALAVRAS-CHAVE:** Políticas públicas, neoliberalismo, democracia, gestão pública, agenda.

**Cristiane Kerches da Silva Leite<sup>1</sup>**

crisk@usp.br

ORCID: 0000-0002-4610-0520

**Daniel Pereira Andrade <sup>2</sup>**

dpaaa@hotmail.com

ORCID: 0000-0002-5668-0813

**Francisco César Pinto da Fonseca <sup>2</sup>**

francisco.fonseca@fgv.br

ORCID: 0000-0003-4339-4786

1 Universidade de São Paulo, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, São Paulo, SP, Brasil

2 Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil

## Artigo convidado

DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v26n85.84410>

**ABSTRACT**

*This text presents analyses and experiences that compose the Forum “Public Policies, Neoliberalism and Democracy” of this ‘Cadernos Gestão Pública e Cidadania’, bringing to the field of public administration/management and public policies consolidated theoretical perspectives in political economy and social sciences on neoliberalism. Based on approaches on neoliberalism anchored in the model of capitalist accumulation and its derivations and the concept of “governmentality” and others, from the work of Foucault, it is argued that, in this historical period of sanitary, economic, social, political and other crises, it is relevant that the production of academic knowledge in public administration considers the interdisciplinary challenge of developing research agendas that articulate conceptual critical categories to neoliberalism with the theoretical framework of administration and public policies. Therefore, we analyze, with different examples, the corrosive role of the neoliberal ethos and predictions to public policies and democracy.*

**KEYWORDS:** *Public policies, neoliberalism, democracy, public management, agenda.*

**RESUMEN**

*Este texto presenta análisis y experiencias que integran el Foro “Políticas Públicas, Neoliberalismo y Democracia” de Cadernos Gestión Pública y Ciudadanía, llevando al campo de la gestión y las políticas públicas perspectivas teóricas consolidadas en economía política y ciencias sociales sobre el neoliberalismo. A partir de enfoques sobre el neoliberalismo anclados en el modelo de acumulación capitalista y sus derivaciones y en el concepto de “gubernamentalidad” y adyacentes, provenientes de Foucault, se argumenta que, en este período histórico de procesos sanitarios, económicos, sociales, crisis políticas y otras, es relevante que la producción de conocimiento académico en la administración pública considere el desafío interdisciplinario de desarrollar agendas de investigación que articulen categorías conceptuales críticas al neoliberalismo con el marco teórico de la administración y las políticas públicas. Por tanto, analiza, con diferentes ejemplos, el papel corrosivo del ethos y las predicciones neoliberales para las políticas públicas y la democracia.*

**PALABRAS CLAVE:** *Políticas públicas, neoliberalismo, democracia, gestión pública, agenda.*

**INTRODUÇÃO**

Este fórum sobre Políticas Públicas, Neoliberalismo e Democracia foi um convite do *Cadernos Gestão Pública e Cidadania* (CGPC) para o campo da gestão e políticas públicas. Como editores convidados, avaliamos que foi um convite aceito, com resultados instigantes. Os textos que compõem este fórum refletem esforços para o desenvolvimento de agendas de pesquisa que têm incorporado questões contemporâneas fundamentais que norteiam nossos objetos privilegiados: a administração pública e as políticas públicas. Recentes processos históricos e o advento da pandemia de Covid-19 evidenciam dinâmicas neoliberais que afetam processos políticos, sociais e institucionais, que se relacionam, mas não se esgotam, em mudanças estruturais do capitalismo contemporâneo. Do ponto de

vista analítico e metodológico, há grandes desafios. Há de se fazer aproximações e articulações, levando-se em conta a polissemia conceitual do neoliberalismo (Andrade, 2019; Springer, Birch & Macleavy 2016) e, de forma mais ampla, o leque de arcabouços teóricos críticos que convergem neste debate, como as correntes mais contemporâneas do marxismo, do neorregulacionismo e de trabalhos de Foucault e de pós-foucaultianos. Além de trazermos para nossos “mapas cognitivos e epistêmicos” essas possibilidades teóricas de fundo, há ainda o desafio de articulá-las às categorias analíticas da administração pública e políticas públicas, sobretudo as de médio alcance, em agendas de pesquisa que objetivem olhar para a diversidade, heterogeneidade e complexidade empírica dos nossos objetos, com lentes calibradas.

Desde as várias perspectivas teóricas do

neoliberalismo, sobretudo as perspectivas foucaultianas (Dardot & Laval, 2016; Brown 2019; Ong, 2006) e as da economia política (Harvey, 2008; Saad-Filho & Johnston, 2005; Peck, Theodore, & Brenner, 2012), há vasto campo de possibilidades para a construção de objetos de pesquisa que conectam essas teorias críticas de fundo e teorias de médio alcance da administração e políticas públicas. À guisa de exemplificação, seguem algumas conjecturas a respeito. Dinâmicas de subjetividade, racionalidade, valores e governamentalidade neoliberal que configuram “a razão política e a produção de sujeitos (Brown, 2019, p. 32), assim como dinâmicas econômicas de desregulamentação, financeirização e de “poderes do capital global que o neoliberalismo anuncia e edifica” (idem, *ibidem*) operam inexorável e empiricamente nas dimensões de estudo do nosso campo epistêmico. A análise de processos de mudança alavancados por categorias analíticas do fluxo político de John Kingdon (2003), como mudanças de governo ou ações de grupos de pressão; o controle do discurso público no processo de configuração de monopólios de políticas (articulando atenção, enquadramento e informação), no termos de Baumgartner e Jones (1993); o papel das narrativas, dos enquadramentos e das estruturas normativas nos processos de tomada de decisão em países democráticos (Weible & Schlager, 2014; Campbell, 2002); o papel das coalizões de defesa (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993), suas dinâmicas internas e externas nos subsistemas de políticas; análise de mudanças em instrumentos de ação pública como estratégia política; arranjos relacionais entre atores estatais e não estatais; arranjos institucionais; processos multinível; sistemas de coordenação; capacidades estatais na implementação (Lotta,

2019); modelos de avaliação de política pública no jogo político de disputa em subsistemas de políticas. Há “alavancas a serem acionadas” em estudos que problematizam questões em todas as etapas do ciclo de vida das políticas públicas. Na perspectiva deste fórum, na medida em que as dinâmicas neoliberais não determinam previamente os resultados dos processos políticos, as possibilidades de estudos com distintos desenhos metodológicos e lentes teóricas são profusas e muito bem-vindas.

Neste texto de apresentação formulam-se questões pertinentes à articulação teórica que giram em torno de enfoques de correntes conceituais críticas distintas que incidiram nos textos que compõem esse fórum, de forma direta ou tangencialmente: as perspectivas da economia política e a foucaultiana.

## PERSPECTIVA DA ECONOMIA POLÍTICA

Neoliberalismo pode ser compreendido como um conjunto de ideias que se expressa simultaneamente como doutrina; ideologia; diagnósticos da sociedade e do Estado, que se organiza em forma de proposições sistêmicas e manual de governança; subjetividades; simbologias e narrativas; e racionalidades.

Trata-se, portanto, de arsenal de ideias sistêmicas e estruturadas voltadas, com enorme capacidade de espraiamento ideológico (Eagleton 2019), por meio de *think tanks* e aparelhos privados de hegemonia (Gramsci, 2002). Desde o seu nascimento, tais ideias voltaram-se à conquista das “mentes e dos corações”, nos mais distintos âmbitos da vida social, o que inclui a disputa pelo chamado

“senso comum”. Nesse sentido, trata-se de perspectiva polissêmica e modelável a situações muito distintas, caso das ditaduras, como a chilena (sob Pinochet), e dos diversos sistemas formalmente democráticos.

Sua origem representou tentativa bem-sucedida de “renovar” o velho liberalismo vigente – mesmo que em perspectiva ideológica e do imaginário social – até o fim do século XIX, momento em que o prefixo “neo” é associado às ideias neoliberais. Afinal, novas realidades exigiram esforço intelectual de renovação (uma vez que absolutismo, mercantilismo e congêneres já haviam saído de cena), caso das brutais crises econômicas; do papel da encíclica papal *Rerum Novarum* (que pela primeira vez na história da igreja católica preocupou-se com a pobreza, embora por meio da “caridade”); da crescente demanda dos trabalhadores por bem-estar social e dos empresários por planejamento; da mudança de rota da social-democracia revolucionária para as práticas reformistas; do advento das primeiras leis e instituições previdenciárias advindas também de governos conservadores (caso de Bismarck); da paulatina conquista do sufrágio universal em distintos países e por meios também distintos; do reformismo das frentes populares nos países europeus; da ascensão do socialismo em múltiplas arenas, paralelamente à renovada organização dos trabalhadores em que socialismo e comunismo entraram no léxico da vida política, notadamente de estrato popular; das aceleradas mudanças (revoluções) tecnológicas; entre outros fatores.

Ao longo do século XX, sobretudo em sua primeira metade, em que a era dos extremos (Hobsbawn, 2009) abalou o capitalis-

mo e sua doutrina, o liberalismo, pela via do (neo)liberalismo “atualiza” novamente seu ideário – mantendo, contudo, suas cláusulas pétreas vinculadas ao “deus mercado” –, radicalizando diagnósticos, análises e sobretudo proposições. Daí o “novo” liberalismo mais se parecer com a radicalização do liberalismo, ou ultraliberalismo. Afinal, doutrinariamente o mercado se sobreporia à sociedade e ao Estado. Essa segunda atualização voltou-se fundamentalmente à crítica ao socialismo e ao “caminho da servidão” (Hayek, 2007) supostamente pretendido pelas reformas sociais, que tiveram como inspiração o reformismo da social-democracia e do keynesianismo, ambos forjados pelo ambiente taylorista/fordista (Harvey, 2008).

Com os grandes eventos e ideias ocorridos durante a primeira metade do século XX, o já neoliberalismo necessitou posicionar-se vigorosamente quanto ao cardápio de respostas que abalariam o mundo, isto é: as duas guerras mundiais; a crise internacional de 1929; a ascensão das extremas direitas, casos do fascismo e do nazismo (embora capitalistas); a consolidação do socialismo como ideia, organização internacional e tomada de poder em vários países; a aceleração fordista do mundo industrial (reitere-se). Todos esses eventos relegaram o liberalismo ao esquecimento, ou foi visto como adversário do desenvolvimento econômico e social. Dessa forma, socialismo, social-democracia, trabalhismo, desenvolvimentismo, keynesianismo e tantos outros conceitos (e adjetivos) roubaram a cena, tornando o “novo” liberalismo rapidamente envelhecido, obsoleto e desprezível, inclusive eleitoralmente. Contudo, com os dois choques do petróleo e a crise sistêmica da acumulação capitalista nos anos 1970, o binômio keynesianismo e

social-democracia – e seus correlatos – começou a ser derogado justamente pelo até então moribundo liberalismo, que se “renovou” uma vez mais e fundamentalmente se radicalizou, agora com o objetivo de derogar o Estado de Bem-Estar Social consolidado no pós guerra.

Portanto, neoliberalismo implica modelações constantes ao longo de sua história, incluindo-se sua associação aos regimes autoritários, demonstrando dessa forma enorme capacidade adaptativa, o que tem levado a sistemas econômicos e político-institucionais-ideológicos híbridos. Os exemplos são abundantes: “Estado mínimo” para os trabalhadores (direitos sociais e trabalhistas) e “Estado máximo” para a repressão (orçamento e aparatos ilimitados) aos próprios trabalhadores; responsabilidade fiscal, que vem implicando fundamentalmente corte de gastos sociais e manutenção das mais distintas formas de ganhos de capital, caso do pagamento de juros das dívidas internas; derrogação de subsídios aos trabalhadores versus desoneração fiscal e tributária aos empresários; transferência forçada de renda, pela via da desregulação/desregulamentação de setores econômicos, dos mais pobres aos mais ricos, o que gerou o lema “we are 99%” do movimento Occupy Wall Street; enorme concentração oligopolizada do capital, sob as bênçãos dos Estados nacionais, em contraposição à extrema competição entre os trabalhadores (uberização) ocorrida pela articulação entre grande capital e Estados nacionais nos mais diversos países, com resultados trágicos aos trabalhadores (Adascalitei & Morano, 2016); entre inúmeros outros.

Os processos de “neoliberalização” de inú-

meras sociedades, que ocorreram a partir do final dos anos 1980 e vêm se aprofundando até os dias de hoje, concatenaram-se com a chamada quarta revolução industrial, ao mesmo tempo em que também contribuíram para seu advento, e podem ser assim sintetizados: vigoroso aprofundamento do domínio do capital sobre todo o ciclo de produção e circulação de bens e serviços pela via da redução sistemática de custos, sobretudo da força de trabalho, pela via da gerência científica dos fatores produtivos. Instrumentos como “empresa enxuta”, “*downsizing*”, “*just in time*”, terceirização/quarteirização da produção, robótica, inteligência artificial, entre inúmeros outros, coadunaram-se progressivamente com o chamado “capitalismo de plataforma e de vigilância”, síntese da quarta revolução industrial. Mais ainda, os processos de financeirização (criação de valor fictício, por meio de novos mercados financeiros, sem estofa na produção) sobrepõem-se ao capital produtivo ao mesmo tempo em que, de forma complexa, ambos se articulam.

Dessa forma, o capitalismo como modelo de acumulação vem se transformando e se “renovando” desde os anos 1970, mantendo-se hegemônico estruturalmente, embora com recuos em determinados momentos a depender das particularidades nacionais, até os dias de hoje.

Os ideólogos das escolas austríaca, de Chicago e de Virgínia – apenas para citar três das principais – influenciaram vigorosamente os acontecimentos dos anos 1970: vitórias eleitorais de partidos neoliberais, caso de Thatcher e Reagan (Cockett, 1994), entre muitos outros; as chamadas “reformas orientadas para o mercado” com privatiza-

ções em massa e “desoneração” do Estado, que chegaram até os anos 1990 (Consenso de Washington) e permanecem até os dias de hoje; o movimento “*new public management*”, que chegou ao Brasil como “reforma gerencialista” e permitiu a ampla e profunda presença de atores privados na administração pública; o amplo e profundo processo de desregulação/desregulamentação/ausência de fiscalização de diversos setores econômicos; a derrogação do Estado de bem-estar social (reitere-se); a criminalização dos sindicatos e da pobreza (Wacquant, 2012); e a referida financeirização do capitalismo (Dowbor, 2017).

A transição profunda entre a arquitetura política, econômica, social e internacional do pós-guerra, amplamente conhecida como “fordista/keynesiana”, para o novo universo da “acumulação flexível” (pós-fordista e neoliberal), implicou contendas ideológicas distintas, das quais as referidas escolas neoliberais e seus “aparelhos privados de hegemonia” têm não apenas conquistado “as mentes e os corações” como pautado políticas públicas concretas por meio das seguintes elaborações conceituais informadas pelos pressupostos neoliberais: instrumentos de diagnósticos, indicadores de “desempenho”, lógicas de “produtividade”, padrões de “competição” (sobretudo aos trabalhadores, reitere-se), definição particular de “eficácia”, de “eficiência” e de “crise” e “disciplina” fiscal, entre inúmeros outros aspectos.

Por fim, deve-se ressaltar o papel da ideologia neoliberal como justificadora desse “novo” mundo em que o “deus mercado”, por meios e âmbitos amplos e distintos – produção econômica, propaganda, escola/universidade, ciência/tecnologia, Estado, subjeti-

vidades etc. – se sobrepõe a tudo e a todos, mercantilizando todos os aspectos da vida: dos mais básicos, como a água e os alimentos, aos mais complexos, casos da medicina, da educação, dos direitos sociais e das relações sociais, em perspectiva holística.

Neste fórum, quatro artigos inspiram-se na perspectiva da economia política. O artigo “Neoliberalismo, queda da taxa de lucro e política pública do trabalho” analisa, a partir dos textos clássicos de Marx, o papel da queda das taxas de lucro do capitalismo global, particularmente no Brasil, e procura demonstrar, por meio da aprovação das contrarreformas trabalhista, terceirização irrestrita, previdenciária e da emenda constitucional do teto de gastos (EC 95), o papel que tiveram para retomar o patamar da taxa de lucros dos capitalistas. Analisa, portanto, a funcionalidade dessas alterações para a dinâmica do capitalismo, cujos efeitos são rapidamente sentidos pelos trabalhadores, impactando vigorosamente a administração pública e as políticas públicas. O artigo “Neoliberalização e mercadejação na transmissão de energia elétrica no Brasil: o caso do Amapá” exemplifica a aplicação das políticas neoliberais na privatização do setor de energia, especificamente no Estado do Amapá, que tem levado a apagões constantes em meio a processos de esvaziamento do Estado e de desregulação e desregulamentação das mais diversas políticas públicas, incluindo-se as essenciais, casos da energia, da água, do saneamento, entre outras. O artigo “Capitalismo, neoliberalismo progressista e lutas emancipatórias no pensamento de Nancy Fraser” trata de leitura inovadora da articulação entre capitalismo e neoliberalismo, reconstruindo pelo olhar de Fraser e Jaeggi elementos conceituais e históricos da dinâ-

mica social do capitalismo. O texto apresenta a noção inovadora propugnada por Fraser, neoliberalismo progressista, como um quadro teórico amplo para compreender as transformações históricas recentes no capitalismo contemporâneo. Por fim, o artigo “A governança neoliberal na saúde pública: análise dos indicadores presentes nos contratos de terceirização da gestão de hospitais públicos” trata de um problema configurado pelas lentes da economia política e analisado por meio da noção de “governo empresarial” de Dardot e Laval (2016), o que demonstra a perfeitamente possível articulação conceitual de perspectivas teóricas distintas, mas ancoradas no campo das análises críticas ao neoliberalismo. O texto analisa o fenômeno da contratualização da gestão e das políticas públicas, por meio das Organizações Sociais de Saúde (OSS), que foram possibilitadas pela reforma gerencial ocorrida no primeiro governo FHC, por sua vez inspirada no movimento internacional *new public management*. Os contratos de gestão e os indicadores utilizados para avaliar o desempenho da gestão privada de equipamentos públicos são de estirpe neoliberal – no caso, provindos da administração de empresas –, apontando para a governança empresarial da saúde pública, o que evidencia a aplicação concreta de políticas neoliberais às distintas realidades das políticas públicas. O próprio orçamento “público” é, dessa forma, apropriado pelas empresas que se transmutam ideologicamente em “organizações sociais”, ao menos em sua maioria.

## PERSPECTIVA FOUCAULTIANA

No caso da corrente foucaultiana, o termo que melhor sintetiza a sua perspectiva ana-

lítica sobre o neoliberalismo é “economização” (*economization*), inspirado na análise que o filósofo francês fez do neoliberalismo americano em seu curso *Nascimento da Biopolítica* (2008). Economização refere-se a um agressivo imperialismo econômico que estende valores, linguagem, formas de conhecimento, métricas, práticas e técnicas de mercado para avaliar toda e qualquer instituição ou conduta humana, desfazendo assim a separação entre as esferas econômica, social e política (Brown, 2015; Davies, 2014). Por meio da economização, o neoliberalismo realiza a construção política e normativa da sociedade de mercado.

A construção da sociedade de mercado inclui, mas não se reduz à expansão dos mercados *per se*. Não se trata, portanto, de mercadorizar ou monetarizar todas as esferas da vida, mas de disseminar o modelo de mercado a todos os domínios e atividades e de inculcar exaustivamente nos seres humanos a racionalidade típica do *homo oeconomicus*. Como enfatizam Dardot e Laval (2016): “O essencial é que a norma do mercado se imponha além do mercado, e não que o mercado devore toda a realidade” (p. 18). Essa distinção é possível porque “a essência da ordem de mercado no neoliberalismo reside não na troca, mas na concorrência, definida como relação de desigualdade entre diferentes unidades de produção ou empresas” (idem, p. 457). Difundir o modelo de mercado é, portanto, introduzir situações de concorrência e o modelo de gestão da empresa privada por toda parte, reconfigurando as instituições e moldando as subjetividades.

A ênfase normativa na concorrência precisa ser bem compreendida de modo a evitar equívocos. Nas análises de inspiração fou-

cautiana, a concorrência deve ser pensada em termos de uma estratégia disciplinar de governo das condutas, e não como o funcionamento efetivo dos mercados financeiros ou comerciais do capitalismo contemporâneo. A valorização da concorrência como característica fundamental dos mercados pelo neoliberalismo deve-se a seus supostos efeitos de moralização dos comportamentos e de aumento de eficiência dos sistemas sociais (Amable, 2010). O postulado é que a concorrência define uma relação do indivíduo com o risco que criaria um sistema de incentivos para as virtudes da honestidade, da iniciativa pessoal, do sentido de trabalho bem-feito, do esforço pessoal e da provisão de futuro. Enquanto o Estado de bem-estar social desresponsabilizaria o indivíduo e o dissuadiria do trabalho e do esforço pessoal, o risco da concorrência faria cada um provar constantemente seus méritos, regulando a própria conduta por meio de um cálculo econômico que fundamentaria as escolhas em todas as esferas da vida (Dardot & Laval, 2016).

Na prática, o acirramento da concorrência no mercado de trabalho por meio da precarização dos vínculos empregatícios, da redução de direitos e do desemprego estrutural fez com que a livre iniciativa se convertesse em obrigação de desempenho, impondo um modelo de servidão voluntária (Dardot & Laval, 2016). Por outro lado, segundo os neoliberais, a competição:

“(...) aumentaria a eficiência global do sistema econômico ao viabilizar que os melhores indivíduos contribuam ao máximo para a prosperidade; e ela recompensa os indivíduos de acordo com o seu mérito, despertando o melhor neles e viabilizando

que eles melhorem a si mesmos” (Amable, 2010, p. 5).

Novamente, na prática, a disciplina neoliberal desencadeou ganhos de produtividade que foram amplamente dragados pelos altos executivos e investidores financeiros, enquanto houve redução da participação do salário na renda total. Trata-se, portanto, da concorrência como produtora de uma ética do autoaperfeiçoamento e da autorresponsabilização, que viabiliza a restrição da democracia social, desmontando as políticas sociais, as leis trabalhistas e a proteção de grupos vulnerabilizados. A concorrência produz uma forma de disciplina tanto sobre governantes quanto sobre governados, favorecendo a acumulação de capital. De modo algum se deve supor que a concorrência apregoada pelos neoliberais promove uma descentralização do capital. Se, no início do neoliberalismo, havia de fato uma preocupação com a questão do monopólio e uma tentativa de limitar a concentração do poder econômico por meio de um Estado forte que se colocaria acima dos interesses particulares, como proposto pelos ordoliberais, a partir da década de 1950 a Escola de Chicago buscou conciliar monopólio e concorrência de modo a favorecer as grandes corporações. Segundo essa nova visão, a relação entre concorrência e monopólio ou oligopólio não seria uma via de mão única no mercado capitalista, pois as próprias forças da concorrência tenderiam também a desfazer os monopólios. Estes só se manteriam indefinidamente se o Estado atuasse para tal, sendo, portanto, preferível o monopólio privado ao monopólio estatal e mesmo à regulação pública do monopólio (Van Horn, 2009). Nesse sentido, não se deve confundir a utilização da concorrência como estratégia para limitar as possibilidades de um governo



democrático e para disciplinar os trabalhadores com a realidade dos mercados capitalistas, os quais seguem amplamente oligopolizados e com grandes concentrações financeiras. Inversamente, importa entender como a concorrência como estratégia de governo favorece a concentração de capital, constituindo a lógica disciplinar que viabiliza e dá forma ao capitalismo contemporâneo.

Na construção política da sociedade em torno do modelo de mercado, o Estado é um ator central. Por isso, nas análises de inspiração foucaultiana, ocorreu um importante deslocamento, passando de uma perspectiva que enfatizava o desmonte de políticas keynesianas, desenvolvimentistas, socialistas e de bem-estar social para outra que destaca o papel extremamente ativo do Estado, mas baseado em uma nova racionalidade política que lhe permite se desfazer de antigas funções. A concepção propagandística do Estado mínimo foi abandonada, já que não se trata da falsa alternativa entre intervenção estatal ou mercado autorregulado, mas sim de uma alteração da natureza da intervenção estatal, definindo novos objetivos e métodos.

De saída, coube ao Estado integrar a economia nacional aos mercados financeiros e comerciais globais, referendando legal e institucionalmente as formas de governança, em várias dimensões, ditadas por organismos e pelo direito internacional. Com isso, os Estados construíam a concorrência à qual eles próprios passaram a se submeter, colocando como seu principal objetivo a busca por competitividade de modo a atrair investimentos. Com essa reversão, a instituição pública é colocada em uma situação de mercado, passando a ser regida pelas

regras da concorrência e subordinando-se a imperativos de eficiência semelhantes aos das empresas privadas. O Estado, assim, corta gastos com funcionalismo e reduz o pessoal e os meios disponíveis para o serviço público enquanto adota medidas fiscais e regulamentadoras sistematicamente favoráveis aos grandes grupos oligopolistas internacionais. Além disso, o Estado constrói mercados antes inexistentes, estendendo a mercadorização a esferas da vida que antes eram estatais, públicas ou comuns. O Estado também desenha institucionalmente mercados de modo a viabilizar a entrada de capital privado que de outro modo não ocorreria, agindo de modo a reduzir o investimento inicial, a oferecer garantias de rentabilidade e a reduzir riscos, ao passo que as perdas são assumidas pelo poder público e, portanto, são socializadas. As privatizações, nesse sentido, não operam apenas como um desmonte do Estado, que passou a abandonar antigas funções de produtor ou prestador de serviços direto. Elas também conformam um novo papel ativo do Estado na construção e regulação/regulamentação de mercados liberalizados, muitas vezes blindando-os das demandas democráticas por justiça social e igualdade redistributiva (Dardot & Laval, 2016; Slobodian, 2018).

Sob a crítica econômica permanente de que lhe falta eficiência e produtividade no quadro da concorrência global, o Estado reforma a si próprio pelo modelo de mercado. A solução é apresentada em termos de introduzir a competição administrada e as técnicas de gestão da empresa privada no seio da administração e das instituições públicas, como se faz notar no modelo do *new public management* e na reforma gerencialista do Estado (Dardot & Laval, 2016). A legitimidade do

Estado é então apresentada politicamente em termos comutáveis com os do livre mercado, com as políticas públicas sendo racionalizadas em termos econômicos. Trazer o modelo de mercado para dentro do Estado também significou construir políticas públicas inspiradas na lógica do sistema de preços, com os indicadores jogando o mesmo papel quantitativo que em tese lhes conferiria transparência e objetividade. As políticas públicas passam a ser desenhadas por meio de técnicas e dispositivos microeconômicos de medição, quantificação, avaliação e ranqueamento, os quais introduzem a competição onde ela não existia, promovendo a desigualdade como desejável e justificando-a em termos de eficiência econômica (Davies, 2014). O neoliberalismo, portanto, não se desenvolve apenas contra as políticas públicas, mas também por meio delas, combinando-se inclusive com políticas sociais que são justificadas em nome da competitividade econômica.

Além da construção de mercados propriamente ditos e da reforma das instituições públicas conforme o modelo de mercado, o Estado também busca governar a sociedade para o mercado e reformá-la pelos mecanismos de mercado, redefinindo assim a ação pública. De fato, se o novo objetivo é criar as condições de competitividade de modo a atrair fluxos de investimento, a noção de bem comum é reduzida ao atendimento dos interesses privados do capital, sendo a população concebida como um recurso para a lucratividade das empresas e dos investidores e/ou como mercado consumidor. O Estado não abdica da gestão da população no que concerne à educação, saúde, segurança, transporte, habitação ou emprego. Mas a lógica de sua gestão desloca-se da garan-

tia de direitos sociais em nome da dignidade humana, constituindo uma esfera de cidadania resguardada do mercado, para converter-se em uma área estratégica de investimento em capital humano, adotando a grade de análise econômica do investimento/retorno e custo/benefício em relação às políticas públicas. Cabe ao Estado construir os indivíduos como sujeitos econômicos, criando politicamente as pré-condições subjetivas, morais e culturais para o funcionamento da sociedade de mercado (Dardot & Laval, 2016; Wacquant, 2012). Além da difusão de uma visão de mundo empreendedora e meritocrática, o Estado introduz situações de concorrência no mercado de trabalho e em esferas da vida fora do mercado, por meio de condicionais de políticas públicas e da competição administrada. Com isso, leva os indivíduos a adotarem uma grade de leitura econômica do mundo e a responsabilização individual pelos riscos. O Estado é parte decisiva na formação disciplinar do *ethos* do empreendedor, induzindo cada um a fazer investimentos na própria produtividade, a assumir o gerenciamento de si mesmo e a realizar seu marketing pessoal. Por fim, o Estado atua de modo a reduzir os custos do trabalho, cortando direitos, atacando sindicatos, criminalizando movimentos sociais, reprimindo manifestações, promovendo a gestão militarizada da pobreza, o encarceramento em massa e a expulsão de populações excedentes que não entram nos circuitos de valorização do capitalismo global (Harvey, 2008; Wacquant, 2012; Christiaens, 2019). Nesse sentido, o governo neoliberal é inseparável do crescimento do braço penal do Estado (Wacquant, 2012).

Entender como o neoliberalismo reconfigura os Estados e o governo da população não

implica, porém, considerar que os processos de neoliberalização sejam transformações totalizadoras, operando como um tsunami econômico que se derramaria sobre os países como recipientes vazios (Ong, 2006). O neoliberalismo é uma entre várias racionalidades políticas que competem e se combinam entre si. Sendo o Estado “o efeito móvel de governamentalidades múltiplas” (Foucault, 2008, p. 106), sua “realidade compósita” remete à heterogeneidade das lógicas disciplinares e reguladoras/regulamentadoras, com diferentes princípios de coerência e origens históricas. Essas lógicas podem integrar-se, ignorar-se ou confrontar-se no interior de um mesmo Estado e de uma mesma política pública. As práticas e medidas neoliberais que se disseminam pelos mercados globais deparam-se assim com formações políticas e sociais previamente existentes, sendo incorporadas seletivamente.

O neoliberalismo não necessariamente substitui outras racionalidades políticas, combinando-se com elas de maneiras dinâmicas e variadas e dando origem a todo tipo de invenção político-institucional. Além disso, sendo o mercado autorregulado uma concepção idealizada e inatingível, o fracasso das políticas de desmonte impõe o retorno envergonhado de formas estatais de regulação. Desse modo, ainda que se cristalice em certas formações regulatórias, o neoliberalismo articula-se apenas em modalidades incompletas, em híbridos impuros com as formas previamente existentes, que são continuamente retrabalhadas de forma contextualmente específica (Peck, Theodore, & Brenner, 2012). Esses hibridismos também definem recortes populacionais e espaciais ligados a formas diferenciais de

governo dentro de um mesmo país, distribuindo desigualmente a cidadania e a ação do Estado (Ong, 2006). Os processos de neoliberalização são, portanto, singulares e abertos. Por isso, o único modo de compreender o fenômeno é seguir os seus movimentos (Peck, 2010).

Neste fórum, quatro artigos alinham-se com essa leitura foucaultiana do neoliberalismo. O artigo “A relação liberdade-governo em tempos de pandemia no Brasil e na Argentina” discute a gestão neoliberal da liberdade por meio da contraposição saúde x economia em meio à crise da pandemia, propondo um estudo comparativo entre Brasil e Argentina no nível federal e estadual. O artigo “Neoliberalismo e política criminal no Brasil após 1988: entre a redemocratização e a desdemocratização” aborda a relação entre neoliberalismo e o acirramento dos mecanismos de punição e controle social na década que se seguiu à promulgação da Constituição de 1988, mostrando como a ressignificação dos conceitos de “cidadania” e de “direitos humanos” permitiu o avanço das práticas repressoras e o esvaziamento parcial do processo de redemocratização. O artigo “Cidadania punitiva desde baixo: a criminalização da lgbtfofia e a democratização neoliberal no Brasil”, partindo da mesma discussão a respeito da relação entre neoliberalismo e política criminal no contexto da redemocratização, discute como os movimentos LGBTs foram moldados, em função de uma gestão estatal das oportunidades, na sua reivindicação de cidadania, retomando de baixo para cima a demanda punitivista como essencial à ordem democrática. Por fim, o artigo convidado, “Políticas públicas, neoliberalismo e participação social: transições e dilemas” discute o refluxo da

participação social no contexto de recrudescimento do neoliberalismo no Brasil, recentemente, marcando o início de um período de “antidemocratismo”. Este artigo convida a tangencia a obra de Dardot e Laval.

Esperamos que esse fórum seja um estímulo para que o campo da administração pública e políticas públicas no Brasil trate o neoliberalismo como uma categoria analítica importante para entender o mundo contemporâneo, observando o acúmulo teórico na área e as diferentes abordagens teóricas e conceituais, expressas neste texto. Sem dúvida, trata-se de empreitada intelectual interdisciplinar desafiadora, sobretudo se considerarmos as potenciais pontes entre as teorias críticas de fundo e as teorias de médio alcance que podem estar no radar do nosso campo. Este fórum foi um pontapé inicial. Boa leitura!

## REFERÊNCIAS

- Adascalitei, D. & Morano, C. P. (2016) Drivers and effects of labour market reforms: Evidence from a novel policy compendium. *IZA Journal of Labor Policy*, 5(15), doi: 10.1186/s40173-016-0071-z
- Amable, B. (2010). Morals and politics in the ideology of neoliberalism. *Socio-Economic Review*, 9(1)3-30, doi:10.1093/ser/mwq015.
- Andrade, D. P. (2019) O que é o neoliberalismo? A renovação do debate nas ciências sociais. *Sociedade e Estado* 34(1)211-239, doi: 10.1590/s0102-6992-201934010009.
- Baumgartner, F. R. & Jones, B. D. (1993) *Agendas and instability in American politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Brown, W. (2003) Les habits neufs de la politique mondiale. *Néolibéralisme et néo-conservatisme*. Paris: Les Prairies Ordinaires.
- Brown, W. (2015) *Undoing the demos: Neoliberalism's stealth revolution*. New York: Zone Books.
- Brown, W. (2019) *In the ruins of neoliberalism. The rise of antidemocratic politics in the West*. New York: Columbia University Press.
- Christiaens, T. (2019) Financial Neoliberalism and Exclusion with and beyond Foucault. *Theory, Culture & Society*, 36(4)95-116, doi: 10.1177/0263276418816364.
- Cockett, R. (1994) *Thinking The Unthinkable: Think-Tanks and the Economic Counter-Revolution, 1931–1983*, London: Harper Collins.
- Dardot, P. & Laval, C. (2016) *A nova razão do mundo: Ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo.
- Davies, W. (2014) *The limits of neoliberalism. Authority, sovereignty and the logic of competition*. Los Angeles; London; New Delhi: Sage.
- Dowbor, L. (2017) *A era do capital improdutivo: Por que oito famílias têm mais riqueza do que a metade da população do mundo?* São Paulo: Autonomia Literária.
- Eagleton, T. (2019) *Ideologia: Uma introdução*. São Paulo: Boitempo.
- Foucault, M. (2008) *Nascimento da Biopolítica*. São Paulo: Martins Fontes.

- Gramsci, A. (2002) *Cadernos do cárcere*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Harvey, D. (2006) *Condição Pós-Moderna: Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. 15. ed. Rio de Janeiro: Edições Loyola.
- Harvey, D. (2008) *O neoliberalismo. História e implicações*. São Paulo: Edições Loyola.
- Hayek, F. A. (2007) *The road of Serfdom*. Chicago: University of Chicago Press.
- Hobsbawn, E. (2009) *Era dos extremos: Breve século XX (1914-1991)*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Kingdon, J. (2003) *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 3st. ed. New York: Harper Collins.
- Ong, A. (2006) *Neoliberalism as exception. Mutations in citizenship and sovereignty*. London: Duke University Press.
- Peck, J., Theodore, N., & Brenner, N. (2012) Neoliberalism resurgent? Market rule after Great Recession. *The South Atlantic Quarterly*, 111(2)265-288, doi: 10.1215/00382876-1548212.
- Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (1993) *Policy change and learning: An advocacy coalition approach*. Oxford: Westview Press.
- Slobodian, Q. (2018) *Globalists. The end of empire and the birth of neoliberalism*. Cambridge/London: Harvard University Press.
- Springer, S., Birch, K., & Macleavy, J. (2016) *The handbook of neoliberalism*. New York, NY: Routledge.
- Van Horn, R. (2009) Reinventing monopoly and the role of corporations: The roots of Chicago Law and Economics. In: P. Mirowski, & D., Plehwe. *The road from Mont Pèlerin* (pp. 204-237). Cambridge/London: Harvard University Press.
- Wacquant, L. (2012) Três etapas para uma antropologia histórica do neoliberalismo realmente existente. *Caderno CRH*, 25(66)505-518, doi: 10.1590/S0103-49792012000300008
- Weible, C. M., & Schlager, E. (2014) Narrative Policy Framework: Contributions, limitations, and recommendations. In: M.D., Jones, E.A., Shanahan, & M.K., Mabeth, (eds.), *The science of stories: Applications of the Narrative Policy Framework in Public Policy Analysis*. New York: Palgrave Macmillan.