

O neoliberalismo e sua influência na governança pública brasileira

Neoliberalism and its influence in brazilian public governance

<https://doi.org/10.32586/rcda.v21i1.803>

Antonia Danniele Jeska Torres de Oliveira¹
Rodrigo Santaella²

RESUMO

O presente artigo estabelece a relação entre neoliberalismo e governança nas políticas públicas brasileiras, com o objetivo de problematizar suas implementações. Para isso, utilizou como método a pesquisa bibliográfica. Inicialmente, a pesquisa contextualiza o surgimento e desenvolvimento do neoliberalismo e sua inserção no Brasil a partir dos governos federais, em seguida faz uma correlação com o histórico e as diretrizes da governança, considerada na atual reforma da administração pública e dialoga sobre sua implementação. Os principais resultados apontam para o fato de que, no Brasil, os governos estão reintroduzindo modelos de políticas neoliberais em paralelo à legitimação da governança. Deste modo, conclui-se que a governança necessita ser problematizada pela lógica neoliberal, a fim de ser observada por uma base teórica crítica que destaque o papel do Estado na construção e implementação de políticas públicas.

Palavras-chave: neoliberalismo; governança; políticas públicas.

1 Graduada em Serviço Social (UECE), Mestre em Sociobiodiversidade e Tecnologias Sustentáveis (UNILAB), Doutoranda em Políticas Públicas (UECE), Assistente Social, servidora pública, atua nas políticas públicas de Seguridade Social e Saneamento Ambiental na região do Maciço de Baturité. E-mail: dannieletorres@ig.com.br

2 Professor do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE) e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (UECE). Formado em Ciências Sociais (UFC), Mestrado em Ciência Política (UNICAMP) e Doutorado em Ciência Política (USP). Autor do livro *Intelectuais em Movimento* (2015) e de diversos artigos e capítulos no campo da ciência política e das políticas públicas. Membro do Núcleo de Estudos em Economia Política e Sociedade da UFC (NETS-UFC). E-mail: rodrigo.santaella@ifce.edu.br

ABSTRACT

This paper establishes the relationship between neoliberalism and governance in Brazilian public policies. It aims to problematize its implementations. It uses bibliographic research as a method. It contextualizes the emergence and development of neoliberalism and its insertion in Brazil from federal governments. It then correlates with the history and guidelines of governance, considered a current public administration reform. Discusses its implementation in the Brazilian public administration. The main results point to the fact that, in Brazil, governments are reintroducing neoliberal policy models in parallel with the legitimization of governance. It is concluded that governance needs to be problematized by neoliberal logic, in order to be observed by a critical theoretical basis that highlights the role of the state in the construction and implementation of public policies.

Keywords: neoliberalism; governance; public policy.

Avaliado pelo sistema
double blind review
(SEER/OJS – versão 3)



Data de submissão: 10-06-2022

Data de versão final: 27-08-2022

Data de aprovação: 29-08-2022

Data de publicação online: 02-12-2022

INTRODUÇÃO

De acordo com Dardot e Laval (2016), o surgimento dos ideais neoliberais pode ser localizado temporalmente no Colóquio *Walter Lippmann*, realizado em Paris no ano de 1938, no âmbito do Instituto Internacional de Cooperação Intelectual (antecessor da Unesco). No entanto, tornou-se hegemônico politicamente, a partir da década de 70, como forma de organizar a economia e os estados nacionais, numa conjuntura fortemente marcada por crises econômicas e o definhamento do estado de bem-estar social.

Marcado por reformas econômicas, transformações dos Estados e pela construção de uma nova subjetividade, o neoliberalismo é dimensio-

nado como a razão de mundo que orienta o capitalismo contemporâneo. Ele constrói uma espécie de nova racionalidade, utilizada para estruturar e organizar a ação dos governantes e a conduta dos governados. O valor predominante dessa racionalidade é o da concorrência, que orienta o desenvolvimento de uma subjetivação humana, construída a partir do modelo dos processos de mercantilização que segue utilizado para as relações sociais (DARDOT; LAVAL, 2016). É como se todas as esferas da vida fossem mercantilizadas.

Através da pesquisa bibliográfica objetiva-se apresentar a relação que se estabelece entre o neoliberalismo e a governança para construção de uma política pública e sua implementação nos governos brasileiros.

O texto identifica o surgimento do neoliberalismo, suas características, influências e valores. Apresenta as justificativas e estratégias utilizadas para implementá-lo pelos consecutivos governos e os impactos que causaram no Brasil.

Em seguida apresenta o histórico da governança, suas diretrizes e características. Essa base teórica permite perceber o surgimento da governança na conjuntura neoliberal e de que maneira pode ser problematizada na contemporaneidade. Sobre a governança cabe destacar que existem múltiplas teorias que a explicam. Neste caso, problematiza-se a governança pública.

O presente artigo está construído da seguinte maneira: primeiro, apresenta o contexto histórico do neoliberalismo através de Dardot e Laval (2016) e Paraná (2018); em seguida delinea sua transição no cenário brasileiro com Streeck (2012), Alfredo Saad-Filho e Morais (2018); posteriormente, destaca o histórico da governança e suas diretrizes através dos autores Kissler, Heidemann (2006), Filgueiras, (2018), Peixoto (2014) e Silvestre (2019). Por fim, para contextualizar a governança pública no contexto brasileiro expõe-se Behring, Boschetti (2007), Fontenele, Parente (2013), Morais, Silva, Frota (2021) e os Decretos nº 9.901 de 2019 e nº 9.203 de 2017.

1 O NEOLIBERALISMO E O SURGIMENTO DA GOVERNANÇA

Paraná (2018) apresenta que o neoliberalismo surgiu como uma reação ao keynesianismo, justificado pela necessidade de restaurar a rentabilidade do capital, em âmbito global, através do uso sistemático do poder do Estado para instituir imperativos financeiros. O autor destaca que o ataque ao estado de bem-estar se articula em torno da ideia de que o crescimento econômico deve ser separado de medidas sociais.

A marca principal do neoliberalismo é a promoção da concorrência como virtude social, que gera competição generalizada em todos os níveis de relações sociais e promove a destruição de direitos, regras, instituições (PARANÁ, 2018); a concorrência produz subjetividades nas maneiras de viver e na forma como os indivíduos são levados a se comportarem e se relacionarem. O indivíduo segue o modelo do mercado e como resultado é instado a comportar-se como uma empresa (DARDOT; LAVAL, 2016; PARANÁ, 2018)

No âmbito das ações governamentais, o neoliberalismo reconfigura as instituições e práticas do Estado. E permeado pelo valor da concorrência cria um novo regime de acumulação flexível, cuja valorização financeira predomina e induz novas formas regulatórias da sociedade; mobiliza intervenções extensivas e invasivas em todas as dimensões da vida social (PARANÁ, 2018). Como forma de adequar os Estados à nova dinâmica do capitalismo, os órgãos de fomento internacionais (Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial, especialmente) condicionam empréstimos aos países periféricos e produzem transformações na estrutura estatal desses países. É assim que a imposição de uma hegemonia econômica neoliberal se torna também a imposição de uma forma de gerir o Estado.

Sob esse contexto ideológico e político, Esping Andersen (1995) destaca que o neoliberalismo reproduz a base ideológica da economia liberal clássica, que consiste na defesa do máximo de mercado livre com o mínimo de interferência do Estado, apresentado como o caminho para igualdade e prosperidade.

Somado ao valor da concorrência, Paraná (2018) aponta a liberdade individual como valor supremo dessa realidade, pois é como se todos os indivíduos passassem a perceberem-se como agentes empreendedores e a relacionarem-se socialmente através de contratos com outros empreendedores. O autor aponta como principal crítica, o fato do homem empreendedor tomar o lugar da figura do sujeito de direito, de responsabilidade coletiva (PARANÁ, 2018)

No âmbito das estratégias de governo e sob a forma de economia mista, os setores público e privado atuam em coordenação mediana. Cabe ao Estado o planejamento, e às políticas públicas e ao mercado, o papel central na definição das prioridades estruturais (PARANÁ, 2018). Considera-se como papel central a execução e monetarização da prestação dos serviços planejados pelo setor público.

Sob essa lógica desenvolve-se uma sociedade regulada pelas estratégias do mercado, submetida à dinâmica concorrencial. As modernas relações de trabalho vão além das antigas normas de cumprimento de ordens e respeito à hierarquia. Nessa nova ordem, dimensiona-se a motivação do funcionário para ousar e assumir riscos, ser empreendedor, exercer criatividade individual. Destaca-se que este sistema regulatório transcende o campo individual do sujeito e torna-se norma, no estilo gerencial das ações governamentais para dirigir as políticas institucionais e as práticas de governo (PARANÁ, 2018).

Esta conjuntura envolve o surgimento da governança como atual modelo de gestão pública e corporativa. Descrita como capaz de alargar os processos participativos no campo do planejamento, decisões e execução dos serviços públicos, por meio da coconcessão, coprodução e coimplementação (SILVESTRE, 2019).

Diante desta perspectiva geral destaca-se a lógica da governança e, neste contexto, como afeta a democracia das políticas públicas. Considera-se a importância em perceber de forma crítica como a governança é dimensionada pela lógica neoliberal, e como impacta na democracia do

planejamento, tomada de decisão e execução de políticas públicas, e ao destacar que a governança possui três modelos teóricos: governança democrática, governança corporativa e governança pública.

Marca-se a forte influência do neoliberalismo na governança pública, em nível da relação entre organização e usuário; na governança corporativa quando há a necessidade de modificar instrumentos legais da instituição a fim de deixá-la confiável e segura para transações financeiras e para divisão dos riscos diversos; e na governança democrática quando impede que as decisões formuladas sejam implementadas por causa dos custos.

Peixoto (2019) apresenta os conceitos de governança e governabilidade por meio da percepção do Banco Mundial. A autora aponta que estes conceitos sempre estiveram atrelados a fatores políticos e de administração pública e que o neoliberalismo se afirma através da obtenção de consensos sociais, entre atores dotados de interesses distintos e antagônicos, de forma a garantir estabilidade no processo de mercantilização das esferas da sociedade.

Para o Banco Mundial, o conceito de governança está ligado ao exercício do poder político através da implementação de políticas públicas de corte neoliberal, tais como privatizações ou reestruturações de empresas estatais, a contratação de serviços privados para a rede pública, a desregulamentação de leis, entre outras. (PEIXOTO, 2019, p.40)

Dardot e Laval (2016) delimitam a governança dentro da lógica do governo empresarial, num contexto de transformações nas ações públicas, que levam o Estado a se reger por normas de concorrência, submetidas às regras que impõe eficácia e eficiência. O Estado se torna produtor, avaliador e regulador, um estrategista, passa a ser percebido como uma empresa a serviço das empresas. Neste sentido, vai perdendo seu papel como protagonista da promoção do bem-estar social, da garantia de direitos, e passa a ser um ente regulador da dinâmica de mercado na sociedade.

Assim, a governança pode ser descrita como um novo modelo de

exercício do poder, do qual participam instituições políticas e jurídicas, internacionais e nacionais, associações, igrejas, empresas, universidades, *think tanks*. Nesse modelo é possível a concessão de autoridade às empresas privadas, a partir de normas internacionais (coprodução público-privada). Os autores alertam que estas medidas e dispositivos, exercidos nos campos fiscal e regulatório, são sistematicamente favoráveis aos grandes grupos oligopolistas (DARDOT; LAVAL, 2016).

Dardot e Laval (2016) dão destaque para que se observe na governança a capacidade dos atores privados considerarem os interesses do sistema, além dos interesses dos seus estabelecimentos. Destacam a observação dos *stakeholders*, delimitado pelos autores como “partes interessadas, que têm interesse direto no sucesso do negócio em que entraram espontaneamente” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 279), alertando para o fato de que esta conjuntura cria um complexo de interesses públicos e privados que minam a divisão entre os interesses particulares e os interesses em geral. Nesta configuração o Estado torna-se parceiro dos interesses e da gestão da população.

No entanto, essa ampla modificação do Estado em prol do mercado, por meio do compartilhamento de interesses híbridos (público e privado) e transferência de riscos, não impediu a crise financeira que se dimensionou no ano de 2007. Crise que culminou com fracasso do modelo de governança híbrida, tipicamente neoliberal, que envolve tanto os poderes públicos quanto os grandes atores privados do sistema (DARDOT; LAVAL, 2016).

Silvestre (2019) percebe a governança pela teoria da gestão pública e dimensiona a solidariedade e responsabilidade como eixos norteadores deste modelo para tomada de decisão e apresenta três níveis de redes de participação: o nível de comunidades, o nível da organização e o nível das redes de *network*.

Duas questões merecem ser observadas e discutidas a partir de Dardot e Laval (2016). A primeira refere-se às instituições participativas indicadas e a segunda ao conceito de *stakeholders* delimitado. Os autores apresentam

que a rede de poder é constituída por instituições além das de mercado. No entanto, torna-se claro a importância que os autores dão às instituições de mercado, como sendo as mais capazes de influenciar nos processos e ter seus interesses atendidos. Há pouco destaque para as instituições públicas, quando estas aparecem, constituem-se de instituições políticas e jurídicas, e vistas como incapazes de atender aos interesses coletivos.

A segunda questão refere-se ao destaque dado pelos autores ao observar os stakeholders. Ele os apresenta apenas como partes interessadas que adentram por vontade no contexto do serviço público. Contudo, a teoria dos *stakeholders* os configura em grupos que afetam e são afetados por uma ação institucional. Neste contexto, cabe considerar que os autores homogeneizam tanto os atores privados, como sendo apenas empresas de mercado, quanto os *stakeholders*, grupos que possuem interesse de negócio na política pública. Nas teorias sobre políticas públicas, as universidades, associações, consultorias, pesquisadores também fazem parte das organizações privadas e, de certa maneira, essas entidades exercem influência no campo das públicas, o que não deve ser desconsiderado. E os *stakeholders*, por sua vez, vão além de partes interessadas por lucros, trata-se de todos os grupos que afetam ou são afetados por uma instituição.

É marcante que o modelo neoliberal tenha gerado crises representativas na democracia. Observa-se que a lógica do neoliberalismo transformou e continua a transformar a sociedade. Essa lógica rege as ações governamentais, as subjetividades individuais, submete ação pública aos critérios de rentabilidade com caráter técnico e promove pouca legitimação às políticas sociais (DARDOT; LAVAL, 2016; PARANÁ, 2018). Por estas questões compreende-se que a subjetividade humana constrói, através da concorrência, a base das relações sociais que representam, governam e participam das relações coletivas, num contexto que vai do individual para o coletivo.

Como elemento para pensar as bases da relação entre neoliberalismo, governança e as crises contemporâneas da democracia, pode-se destacar Kiesler e Heidemann (2006) que ao discutir parcerias público privadas

na Alemanha, ainda em 2006, apresentaram que este modelo causou diminuição dos poderes políticos porque grande parte dos serviços e normas estão sob o poder dos privados.

A Alemanha compõe a Europa ocidental e detém um nível abrangente de industrialização, sindicatos institucionalmente fortes e uma promoção da igualdade que evita o crescimento da pobreza. Em 1989, 22% dos recursos eram destinados à saúde e seguridade social. Esping Andersen (1995) aponta estas características como sendo do modelo de Social Democracia existente na Alemanha, mas esse cenário vem mudando.

Esping Andersen (1995), já em 1995, ao levantar dados sobre o futuro do *Welfare State* apontava que a realidade exibia desemprego crônico, pobreza e desigualdades crescentes. As críticas ao neoliberalismo sustentam que os custos sociais da dependência do mercado são altos. Destaca-se aqui a polarização entre vencedores e perdedores. O investimento social ao invés de bem-estar, objetiva trazer as pessoas para o trabalho e garantir uma renda mínima, assim redirecionada às políticas sociais. O autor destaca que, na atualidade, nenhum país possui mais a lógica do *welfare state* nos moldes clássicos.

Nos países anglo-saxões, com neoliberalismo forte, Esping Andersen (1995) acentua sobre as estratégias de desregulamentação de salários e do mercado de trabalho, que resulta em baixa produção. São maiores os investimentos sociais para o trabalho do que para políticas sociais. Esta realidade contextualiza a desapropriação de ganhos para democracia porque restringe a política ao gerenciamento (ESPING ANDERSEN, 1995). A democracia vista como gerenciamento constitui-se da “formação de consensos partilhados de natureza mais ampla, mediados pela política, que envolvem negociação continuada dos interesses divergentes, pluralismo, participação da sociedade civil e universalização de procedimentos na construção do interesse público” (IVO, 2001, p. 600).

Para contrapor esta conjuntura Ivo (2001) destaca a necessidade de

soluções encaminhadas pela devolução de poderes para o lado (mercado) através de privatizações e, para baixo, por meio da municipalização. Permitindo, desse modo, ênfase nas políticas de desenvolvimento local, promovendo a participação social da população mesmo que reforçados pelos “planos internacionais das decisões das Cúpulas Mundiais, que encaminharam o disciplinamento de leis globais sobre pobreza na década de 90” (IVO, 2001 p.64).

Neste contexto contemporâneo a base de reconstrução de um novo contrato social deve ser idealizada a partir da construção da solidariedade numa dimensão institucional, “que se orienta fundamentalmente para a aplicação dos direitos e distribuição de bens e serviços públicos, cujos interesses exprimem dimensões diversas e fragmentadas e nem sempre conciliáveis” (IVO, 2001, p.75).

Delimita-se a seguir, no cenário brasileiro, o contexto de transição econômica para o neoliberalismo.

1.1 A transição para o neoliberalismo no Brasil

De acordo com exposto até agora, o neoliberalismo constitui-se de uma conjunção formada por políticas econômicas, reformas administrativas e aspectos ideológicos que objetivam mercantilizar todas as esferas da sociedade e que, por sucessivas crises do capitalismo, constituiu-se enquanto forma de reorganização deste modelo.

No tocante ao Estado, o ideário neoliberal promove uma ideia de eficácia e eficiência governamental, vinculada a noções e a valores mercadológicos. E para isso, recorre a reformas contínuas do modelo de gestão pública, tornando-a empresarial e adequada à liberdade de mercado, através da flexibilização de regras e leis. Como resultado, implica-se a defesa da privatização de tudo o que for possível atribuir mais valia e, da manutenção, para o Estado, de funções eminentemente organizativas no que diz respeito ao mercado: ordenamento jurídico adequado, manutenção da

ordem etc. A literatura aponta que não se verificou, ao longo das reformas neoliberais, o alcance de gestões mais qualificadas.

No contexto brasileiro é possível encontrar referências para perceber e discutir o neoliberalismo, sobre diversas perspectivas. Pode-se utilizar, por exemplo, dos estudos do serviço social e perceber seus resultados por meio da questão social e suas refrações, ou dimensionar o impacto das privatizações no tamanho das políticas sociais. No entanto, este artigo trata-se de um recorte da tese que está sendo desenvolvida para o Programa de Doutorado em Políticas Públicas da UECE, que aprofunda sobre o conceito de participação no processo de implementação de uma política pública, dentro da teoria de gestão pública, condicionada pela governança. E neste contexto emerge a necessidade de expor a justificativa econômica para as reformas públicas, dimensionando a importância da democracia para garantir direitos e cidadania, e a relação que se estabelece entre gestão econômica, políticas públicas e garantias protetivas para sociedade.

Este cenário justifica a dimensão teórica utilizada para compreender os processos participativos. Percebe-se que no campo de estudos mais contemporâneos das políticas públicas, inserido no contexto neoliberal das últimas décadas, que afeta não só as políticas propriamente ditas, mas também a teorização sobre elas, o conceito de participação pode modificar-se ou ganhar contornos mais abstratos, assim como modificam-se os atores que participam nos ciclos de políticas públicas.

A preocupação democrática clássica, com a participação ‘do povo’ se transforma em participação de determinados setores da sociedade, eventualmente em ‘para o povo’, por exemplo: no momento de formulação das políticas públicas, o povo ganha centralidade ao delimitar, em geral de forma indireta, quais políticas são urgentes e quais serviços necessitam ser executados para atender suas necessidades. No momento de formatação e implementação a centralidade do povo aparece com a finalidade de terem suas necessidades atendidas, no entanto, quem participa são atores governamentais (indiretamente indicados pelo povo) e não

governamentais, planejando e implementando as soluções para atender as necessidades do povo. E no momento da avaliação busca-se perceber os objetivos e resultados atingidos pelos serviços públicos. Aparentemente, a participação de setores empresariais, interessados no tema, substitui, em alguns modelos de consórcio, a participação direta da população ou de organizações representativas.

A fim de consubstanciar e resumir a percepção destas questões marcantes na relação povo versus governo versus mercado, expõe-se o estudo de Streeck (2012) que apresenta as justificativas para inserção do modelo neoliberal nos estados capitalistas. Também utilizamos os estudos de Alfredo Saad-Filho e Moraes (2018), que demonstram como ocorreu a transição do modelo neoliberal no cenário brasileiro.

Streeck (2012) discute as consecutivas crises econômicas do capitalismo (acontecidas nos anos de 1970, 1980, 1998 e 2008), apresenta a democracia como produtora de políticas sociais e contextualiza as tensões que as políticas econômicas do capitalismo exercem sobre direitos, cidadania e trabalho.

O autor utiliza a teoria de Marx, nomeada Força material, para exemplificar as tensões provocadas pelo capitalismo. Segundo a escola de economia, a justiça do mercado recompensaria à sociedade, com sua contribuição, ao invés da possibilidade em transformar as necessidades em direitos (STREECK, 2012 p.38). No entanto, o que se observa na realidade é a grande desigualdade que este sistema desenvolve, ao retirar do Estado a obrigação em desenvolver políticas sociais.

Streeck (2012) destaca que as democracias efetivas tendem a instituir primazia do social sobre a economia e que, no contexto da economia capitalista, o exercício da cidadania se desenvolve entre o poder de posse do mercado. O autor traduz essa relação dialogando sobre inflação, desemprego, greves e direitos trabalhistas. A alta da inflação promove distorções econômicas e é ocasionada, principalmente, pelo aumento do

desemprego, diminuição do consumo e da produtividade que geram crises diversas, principalmente de direitos (STREECK, 2012).

Para diminuir a inflação, a solução apresentada foi promover rendas variáveis fixas e incentivos econômicos por meio de créditos. Constroem-se privatizações das dívidas e individualização das conquistas através do mercado e do crédito familiar (STREECK, 2012).

O autor nomeia de keynesianismo privado a grande oferta de crédito para que as famílias acessassem bens e serviços por meio de empréstimos. Da política social ao crédito pessoal. Destaca que a crise de 2008 põe fim ao crédito abundante, pois marca o endividamento das famílias e do governo através de amplos déficits públicos e dívidas privadas. E aponta que o pagamento dessas dívidas é realizado pelo cidadão comum, através de taxas (STREECK, 2012).

Torna-se importante destacar duas fases temporais das crises capitalistas apresentadas pelo autor. Primeiro veio a fase em que a prioridade era o controle da inflação (anos 1980 e 1990) e depois a fase do endividamento privado (keynesianismo privado) até 2008. O momento mais atual, marcado pela crise de 2008 e explicado pelo autor, é o mais importante para contextualizar a presente pesquisa.

Streeck (2012) compõe ideias para compreender as crises capitalistas e aponta que para percebê-las, plenamente, tem-se que atentar para os impostos, modelos de governos nacionais e sacrifícios da população. Destaca o surgimento da governança para os novos desafios da população, nas arenas do conflito distributivo. E problematiza (em 2012) que a capacidade de gestão pública relaciona-se com a incerteza do mercado, atenuando que a tendência de crescimento econômico liga-se ao mercado de matérias-primas e a nova economia da internet. Destaca-se que o Brasil é um dos grandes exportadores de matéria-prima, mas pouco desenvolvimento tecnologicamente.

A problemática existente entre inflação e crédito impactou na tran-

sição do neoliberalismo na organização do Estado brasileiro, que sofria com educação e populismo fiscal deficientes, além de não vivenciarem o modelo keynesiano.

Essa contextualização torna-se necessária a fim de compreender o padrão neoliberalista no Brasil principalmente ao citar Saad-Filho e Moraes (2018) que examinam a transição econômica do neoliberalismo no Brasil. Segundo esses autores, a transição foi justificada pela necessidade de garantir um Estado de desenvolvimento capaz de promover imperativos de controle da inflação, de melhorar a eficiência econômica e acelerar o crescimento da produtividade neste país.

Saad-Filho e Moraes (2018) informam que houve reformas neoliberais graduais, desde o governo de José Sarney com a promulgação da Constituição de 1988 e a flexibilização até a liberalização econômica que eventualmente se transformou em uma transição para o neoliberalismo em 1990, sob o governo do presidente Fernando Collor.

Em seguida, com os governos dos presidentes Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, através da inserção do Plano Real, acontecem as principais ações da transição brasileira para o neoliberalismo. Disfarçado e justificado ideologicamente por um programa de estabilização da inflação (SAAD; MORAIS, 2018).

A virada neoliberal de 1990 critica a falta de um projeto de desenvolvimento econômico que já havia iniciado com Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek e mesmo antes, na parte econômica, com os governos militares.

As reformas neoliberais dos anos 1990 transformaram os fundamentos da economia brasileira. Implicaram nas relações de classe, no que se refere ao equilíbrio distributivo. Isso porque, ao diminuir a coordenação estatal limitou-se o crescimento salarial e criaram-se padrões indesejáveis de emprego. Esse fato facilitou a concentração de renda e riqueza. Também impossibilitou o uso de instrumentos de política industrial para alcançar prioridades socialmente determinadas. E assim, o país perdeu o equilíbrio de pagamentos, estruturalmente dependentes de fluxos interna-

cionais de capital (SAAD-FILHO; MORAIS, 2018).

Em suma, liberalizava-se a abertura do país para investimentos e exploração pelo capital estrangeiro nas áreas de navegação, exploração do solo e subsolo, petróleo, telecomunicações e energia, impulsionando a flexibilidade do mercado de trabalho (SAAD-FILHO; MORAIS, 2018).

De acordo com os autores, no Brasil, a transição para o neoliberalismo finalizou-se em março de 1999, quando o governo introduziu um novo quadro de política macroeconômica, como parte de uma estratégia de acumulação neoliberal madura. As novas políticas visavam garantir inflação baixa, corte de juros para estabilizar a dependência e limitar seu custo fiscal, ao reduzir o déficit em conta corrente (SAAD-FILHO; MORAIS, 2018).

Neste novo quadro econômico de política econômica brasileira incluiu-se: metas de inflação e independência do Banco Central; fluxos de capital livre ao utilizar uma moeda de política fiscal permanentemente contracionista; juros como a variável de ajuste. Esse mecanismo, segundo os autores, ficou conhecido como o tripé da política neoliberal. Este tripé foi complementado em 2000, pela Lei de Responsabilidade Fiscal que impôs restrições e limites de gastos em todos os níveis de governo (SAAD-FILHO; MORAIS, 2018).

Como visto, a transição do neoliberalismo no Brasil deu-se pela liberalização do comércio e dos fluxos internacionais de capital e a sobrevalorização do real, que ajudaram a eliminar a alta da inflação. No entanto, a nova moeda brasileira não conseguiu resolver a contradição, sempre existente, entre ajuste monetário e ajuste fiscal. Como resposta ao governo passou a relaxar a política fiscal endogenamente e a desenvolver programas de distribuição de renda. Porém, esses ajustes não reverteram a tendência de deterioração das finanças públicas. Em vez disso, após a transição neoliberal, o Estado perdeu a capacidade de coordenar o investimento, a produção e o controle. A alocação de recursos foi cada vez mais transferida para as finanças nacionais e internacionais (SAAD-FILHO;

MORAIS, 2018). Nesse contexto adentra-se ao ideal do crédito para sustentar o capitalismo brasileiro.

Nesse histórico de investimentos creditícios, as mudanças nos fluxos de capital internacional foram as causas da crise do Plano Real, mas a causa última de seu colapso foi o conjunto de fragilidades criadas pelas reformas neoliberais. Essas deficiências foram abordadas, em parte, pelo tripé da política neoliberal, introduzida em 1999, e a Lei de Responsabilidade Fiscal, imposta em seu acordo. Eles estruturam a política macroeconômica brasileira desde então (SAAD-FILHO; MORAIS, 2018).

Mesmo os governos seguintes, encabeçados por Lula e Dilma Rousseff, que trazem uma perspectiva supostamente neodesenvolvimentista, mantiveram essa estrutura macroeconômica intacta e que, do ponto de vista retórico, e em alguns casos, com consequências práticas importantes, corresponde a um contraponto às propostas neoliberais implementadas durante o governo de Fernando Collor e aprofundadas por Fernando Henrique Cardoso (SAAD-FILHO; MORAIS, 2018).

Como descrito anteriormente o condicionamento de empréstimos aos países periféricos, por organismos internacionais, gerou profundas transformações na estrutura estatal dos países e dos modelos de gestão pública. Cujo ideal central seria o máximo de mercado livre com o mínimo de interferência do Estado. Idealizava-se a mercantilização dos serviços públicos como capazes de gerar mais valia para sociedade.

Nessa conjuntura de reformas estruturais, ganha força a ideia de governança que no neoliberalismo se afirma por meio da obtenção de consensos sociais, entre atores dotados de interesses distintos e antagônicos. Nos governos mais recentes da história do Brasil, de Michel Temer (2016 a 2018) e Jair Bolsonaro (a partir de 2019) a ideia de governança, nos marcos teórico neoliberais, aprofunda seu processo de legalização.

Os governos de Temer e Bolsonaro aderem a um modelo de neoliberalismo mais clássico, sem nenhum tipo de perspectiva neodesenvolvimentista, como se retomando ao modelo do governo de Fernando Henri-

que Cardoso. As reformas da previdência, do trabalho e o congelamento dos gastos públicos, por vinte anos, por meio da PEC nº 241 de 2016, que promovem austeridade fiscal, independência do Banco Central, privatizações e reformas administrativas, são exemplos dessa conduta. Nesse contexto, temos um processo de desinvestimentos e aumento das desigualdades (DE SOUZA; HOFF, 2019).

A seguir constrói-se os conceitos da nova governança pública, a fim de discutir a ideia de participação e de governança dentro do contexto neoliberal e dos consecutivos governos desde sua implementação.

2 A NOVA GOVERNANÇA PÚBLICA

O primeiro modelo de governança apareceu na década de 80, na Holanda. Os cidadãos passaram a questionar o sentido de executar por meio da prefeitura os serviços públicos municipais. Como resultado desses questionamentos houve alargamento das redes de prestação e, maior participação do setor privado e dos setores voluntários nos serviços públicos (SILVESTRE, 2019).

Percebe-se que não existe um conceito único sobre governança, porém há uma diferenciada série de pontos de partida que reestruturam as relações entre o público, o privado e a sociedade civil. Assim como nos outros modelos de reforma da gestão pública, a governança nasceu em sociedades globalizadas e desenvolvidas economicamente, tais sociedades buscavam governabilidade e capacidade de financiamento no Estado moderno, o que permitia novos mecanismos de participação (KISSLER; HEIDEMANN, 2006).

A governança está voltada para o debate público, não foca apenas no planejamento estratégico e não se restringe ao cidadão consumidor, mas enseja a cooperação, e neste caso necessita ser percebida em lugar do valor da concorrência neoliberalista que traz à tona questões relacionadas ao papel contemporâneo do Estado, à medida que este procura um

equilíbrio entre o papel protagonista de provedor (*Welfare State*) e o papel de coadjuvante, definido pela ideologia liberal (FONTENELE; PARENTE, 2013). A efetividade da governança ocorre pela expectativa que ela ofereça respostas conceituais e cientificamente formuladas para as necessidades da sociedade atendidas pelos serviços públicos (KISSLER; HEIDEMANN, 2006).

O modelo da governança possui enquadramento político a partir do Governo de Tony Blair em 1997, dada a necessidade de um mecanismo alternativo entre o modelo de mercado e o modelo socialista, chamada de terceira via (SILVESTRE, 2019). Na Alemanha originalmente era utilizado para políticas desenvolvimentistas, pressupostos de gestão, responsabilidades, transparência e legalidade do setor público (KISSLER, HEIDEMANN, 2006).

Para o Banco Mundial, a perspectiva da governança distancia-se dos conceitos apresentados anteriormente. Configuram-se no final do século XX e início do século XXI, após o fracasso das políticas de ajustes econômicos. Constitui em seu aparato instrumental, meios para afirmação do neoliberalismo através de um Estado mínimo para os trabalhadores e máximo para o mercado. A governança é utilizada para aparar arestas do Estado neoliberal, e melhor ajustá-lo, imputando-lhe características gerenciais, de forma a manter a ordem capitalista neoliberal com equilíbrio, tanto na esfera econômica, quanto na social (PEIXOTO, 2014).

Para Silvestre (2019) seus eixos norteadores se ligavam à solidariedade para promoção dos serviços públicos e responsabilidade nas tomadas de decisões, por parte dos vários atores sociais, concede atenção especial para integração e coordenação dos múltiplos participantes, em especial à nível do governo local. Toda discussão sobre o tema da governança gira em torno da interação do Estado e a sociedade e ao fato de que essa articulação deve ser considerada no plano da gestão pública, como forma de assegurar mecanismos que ampliem a qualidade das políticas, dos serviços públicos e do regime político em que administração opera (FILGUEIRAS, 2018).

O conceito neoliberal persiste em mercantilizar todas as esferas da sociedade, separar os benefícios daqueles que, por algum motivo, não conseguem se inserir na lógica do mercado. A perspectiva neoliberalista compreende a árdua missão de manter e formar atores dotados de interesses distintos e antagônicos, unidos e coesa aos olhos da instituição, em situação de estabilidade, objetivando obter consensos para manutenção da coalizão governamental e preservação das regras do jogo (PEIXOTO, 2014).

As principais características da governança são: maior controle dos serviços, ressarcimento aos cidadãos por meio de serviços de qualidade, agenda de controle pelos políticos, flexibilização das estruturas burocráticas, aumento da produtividade, elevação da responsabilização dos executores, inovação, participação dos atores não governamentais em todas as fases das políticas públicas, e a conceituação dos níveis de participação (SILVESTRE, 2019). Esse modelo agrega ao Estado, ao Mercado e à sociedade civil atividades de transformação do setor público que visam um empreendimento econômico (KISSLER, HEIDEMANN, 2006).

Mediante aumento dos níveis de participação, passa-se a ter foco no modo como as decisões são tomadas e nos seus efeitos, compreende a cooperação pública como alternativa para mediar os vários agentes, estes contribuem para a definição das políticas públicas, em concomitância com sua implementação (SILVESTRE, 2019).

2.1 Diretrizes da nova governança pública

As principais diretrizes para mecanismos de gestão, na nova governança pública, ligam-se a existência de múltiplos atores para prestação de serviços públicos e, a necessidade de mediação e negociação, pelo poder público, das necessidades coletivas, visando obter equilíbrio entre valores individuais e públicos (SILVESTRE, 2019).

A definição de governança vai além do gerencial e dos mecanismos

de gestão, representa um processo de conexão entre os mecanismos de administração com a dimensão política e infraestrutural do contexto político e institucional da democracia (FILGUEIRAS, 2018).

Os conceitos de governança e governabilidade sempre estiveram atrelados a fatores políticos e de administração pública, ou seja, sempre foram vistos como conceitos que, se conquistados e afirmados, tornariam real um determinado tipo de governo ou de Estado (PEIXOTO, 2014).

Passa-se a observar uma nova geração de reformas administrativas que objetivam a ação conjunta entre diversos atores, visando soluções inovadoras e desenvolvimento sustentável (KISSLER; HEIDEMANN, 2006). Diversas organizações interagem numa relação de interdependência com multiplicidade de processos o que permite evolução pluralista na prestação dos serviços públicos (SILVESTRE, 2019).

Filgueiras (2018) aponta três elementos para constituição da governança: as capacidades estatais para implementação e coordenação; os mecanismos de transparência e *accountability*; e os mecanismos de participação política. Silvestre (2019) aponta três níveis diferentes de participação e interrelação dos atores institucionais: o nível de comunidades; o nível da organização; e o nível das redes e *network*.

Para o Banco Mundial *accountability* significa compatibilidade entre a formulação e a implementação de políticas públicas e, alocação eficiente da verba pública (PEIXOTO, 2014).

Sobre os processos participativos, o nível de comunidades enfatiza a participação dos vários atores para definição dos desenhos das políticas públicas (coconstrução). No nível da organização, os atores relacionam-se entre a organização e os usuários (servidores públicos, políticos etc.). E o nível das redes de *network* trata da seleção do arranjo organizacional a ser adotado para prestação de serviços públicos (SILVESTRE, 2019).

Na literatura sobre os ciclos das políticas públicas é possível perceber que durante os processos de construção da agenda, formulação, implementação e avaliação, os arranjos participativos se reconfiguram e

podem ser analisados a partir dos três níveis de participação, apontados por Silvestre (2019).

Arrisca-se afirmar que o nível de participação, na fase comunidade, possui ligação similar no âmbito da construção de agenda, a arena política, o *input*, a coconstrução.

No processo de formulação, a participação é remetida a construção dos programas governamentais, a relação custo-benefício, o papel da burocracia, a negociação de diversos atores e as diferentes redes de relação, o que vai ao encontro do nível de participação da organização.

O processo de implementação de uma política pública é marcado pela aplicação de uma política, por instituições diversas, controlado por objetivos, metas e leis. Seu conceito participativo está ligado à participação em redes de *network*. Cabe destacar que esta pesquisa direciona sua observação a este nível de participação.

Nesta realidade, a literatura aponta para a necessidade de discutir sobre a participação sócio-política na governança, dentro do conceito de democracia, “governança democrática exige mecanismos de participação e deliberação que possam alinhar o interesse público aos mecanismos de planejamento de projetos relacionados com as políticas e serviços prestados pelo governo à sociedade” (FILGUEIRAS, 2018, p.80).

A participação política, juntamente com os mecanismos de deliberação, torna legítimo o processo de governança, principalmente quando permitem equidade de interesses para o processo decisório e contestação dos regimes representativos (FILGUEIRAS, 2018).

Principalmente porque na governança o Estado é coprodutor, não possui a obrigação de oferecer ou prestar os serviços, nem transferi-los para os privados, mas sim de coordenar parcerias estratégicas fortalecendo a cooperação e os trabalhos conjuntos (KISSLER, HEIDEMANN, 2006).

Para o Banco Mundial o conceito de governança está ligado ao exercício do poder político através da implementação de políticas públicas de corte neoliberal, incentivando as privatizações ou reestruturações de

empresas estatais, a contratação de serviços privados para a rede pública, a desregulamentação de leis, entre outras. Neste contexto, a informação ou o acesso à informação, principalmente sobre ações e decisões governamentais, relacionadas à economia, é fonte para o desenvolvimento, sobretudo do setor privado, que utiliza tais informações para o cálculo do risco, neste contexto a sensação de inclusão pode ser mais facilmente gerada. (PEIXOTO, 2014).

Destaca-se a relação de interesses, em que o Estado torna-se coprodutor de políticas, numa conjuntura de hegemonia neoliberalista. Aponta-se, segundo Kiesler, Heidemann (2006) que na Alemanha as reformas da governança causaram diminuição de poder político para atores políticos e de governo.

Destaca-se a seguir o contexto da governança na realidade brasileira.

2.2 A nova governança pública no contexto brasileiro

Contextualiza-se que no Brasil não houve reformas na perspectiva da social democracia. A Constituição de 1988 aproximava-se da perspectiva do *welfare state*, com a ideia de radicalização democrática e reformismo, numa relação entre reforma e revolução, em processos de renovação conservadora ou revoluções passivas, sempre sob controle das classes dominantes (BEHRING BOSCHETTI, 2007).

Nesse histórico, a governança pública passa a ser apresentada na agenda através do Decreto nº 9.203 de 2017, implantado durante o governo de Michel Temer, após a derrubada do governo petista. O período marca a fragilização da participação institucional, que ocorria através dos conselhos de direitos.

Tenta-se realizar uma compreensão do tipo de governança que deseja ser alcançada no cenário brasileiro, mesmo sabendo da dificuldade em compreender este movimento, por situar-se na atualidade. E por ter múltiplas teorias que o explique, por exemplo: Filgueiras (2018) compre-

ende a governança democrática, e Silvestre (2019) a governança pública.

Ao considerar que a governança amplia os processos participativos utiliza-se Moraes, Silva e Frota (2021) para destacar as mudanças que ocorreram no Brasil da participação por via dos conselhos.

Existem críticas sobre esta situação, a participação institucionalizada passou a concentrar-se na temática da gestão pública, utilizada como técnica de gestão, tornando-se parte do princípio da boa governança, e que neste contexto, dissocia-se do conceito de democracia (MORAIS; SILVA; FROTA, 2021).

Filgueiras (2018) destaca os protestos de 2013 como influentes para a futura legitimidade do processo de governança no Brasil. Os protestos reproduziam sentimentos de injustiças, denunciavam à corrupção e a falta de qualidade na prestação dos serviços públicos brasileiros.

As manifestações foram inicialmente dirigidas ao aumento do preço dos transportes públicos em São Paulo, mas ganharam força pelo país e as pautas de protesto foram expandidas. Passaram a denunciar a má qualidade dos serviços públicos e foram tornando-se difusas e antagônicas. A questão relevante a ser colocada, encontra-se no fato de que os protestos atingiram (mesmo que indiretamente) as instituições participativas organizadas, através de conselhos, uma característica do governo petista que acabou se enfraquecendo, junto a sua queda (MORAIS; SILVA; FROTA, 2021).

A crítica à qualidade da democracia brasileira fundamenta-se num sistema político permeável à corrupção, alheio aos interesses da sociedade e capturado pelos interesses de grandes corporações (FILGUEIRAS, 2018). Bresser (1996, p. 24) já alertava sobre a defesa de interesses de grupos, como se fossem os interesses da nação, sendo este “um mal que caracteriza todos os segmentos da sociedade brasileira”.

Filgueiras (2018) realiza um esboço conjuntural sobre os processos incrementais da representatividade brasileira, sobre as instituições de *accountability* e as mudanças legislativas que ampliaram a transparência pública para o combate a corrupção e dialoga sobre a legislação que es-

tabelece a governança em nível federal. Dá-se pelo Decreto nº 9.203 de 2017, alterado, posteriormente, pelo decreto nº 9.901 de 2019, no governo de Bolsonaro.

A legislação de 2017, no modelo de governo adotado por Temer (Uma ponte para o futuro) apresentou recessão para políticas sociais até então implantadas. Temer realizou o congelamento dos gastos públicos por 20 anos (PEC nº 95); definiu limites para as políticas sociais; implantou uma reforma trabalhista com aumento do tempo de serviço para se aposentar; fez sérios ataques a seguridade social, com extinção de cargos na previdência e redução do número de benefícios; fechou agências dos correios; e manifestou intolerância e repressão aos movimentos sociais e democráticos de reivindicações coletivas (OLIVEIRA, 2019). A autora aponta que este projeto continuou aumentando.

Este cenário em continuidade pode ser observado pela extinção em massa de diversos conselhos de direitos no governo sucessor. Moraes, Silva e Frota (2021) destacam que este governo manteve apenas o percentual de 1,2% de colegiados ligados à administração federal.

O Decreto nº 9.203 de 2017 estabelece diretrizes para política de governança no âmbito da administração pública federal, direta, autárquica e fundacional. Possui 21 artigos e compreende a governança como um conjunto de mecanismos de liderança estratégica e de controle. Estes mecanismos visam subsidiar prestação de serviços públicos com máxima qualidade e são capazes de atender aos interesses da sociedade, apresentando valor aos serviços públicos. É composto por trabalhadores da alta administração pública e destaca a gestão dos riscos para políticas públicas.

Uma questão interessante tratada na literatura aponta a governança como rede de participação para coconstrução de políticas públicas em âmbito local regional. No Brasil, a governança surge no contexto federal, planejado e ocupado por cargos da alta gerência federal, num processo de extinção das atividades participativas, por meio de conselhos. Neste cenário, percebe-se a forte influência do neoliberalismo nos processos par-

ticipativos brasileiros.

Destaca-se que já podem ser localizados em alguns governos estaduais e municipais a inserção de leis que tratam a governança para suas realidades.

Os princípios fundamentais para a governança no Brasil são: capacidade de resposta; integridade; confiabilidade; melhoria regulatória; prestação de contas e responsabilidade; e transparência (BRASIL, 2017).

A literatura aponta que as diretrizes gerais, da nova governança pública, permitem a conexão entre mecanismos de administração e a dimensão política e estrutural da democracia no contexto político.

Contudo, no Brasil, as diretrizes ligam-se estrategicamente à necessidade de inovação, controle, aperfeiçoamento, liderança e estratégia, e enfatiza a análise dos riscos para que as políticas públicas atendam aos usuários dos serviços (BRASIL, 2017).

A composição legal da governança, que se formou no contexto brasileiro, não atende as necessidades dos movimentos sociais que ocorreram até 2017. Mesmo que esses movimentos fossem contraditórios e demandassem coisas distintas, pode-se dizer que havia um espírito geral que reivindicava mais participação e controle popular, o que não foi efetivado. Pode-se afirmar ainda, que acontece um distanciamento entre a realidade e a teoria geral, por esta não se concretizar em ações para os governos locais, a não ser quando se busca percebê-las nos âmbitos locais por meio dos arranjos feitos por consórcios e PPPs.

Cabe destacar que os arranjos organizacionais de consórcios e parcerias público privadas são apontados, na teoria geral, como mecanismos de reforma administrativa que promove governança (KISSLER; HEIDEMANN, 2006; SILVESTRE, 2019) e no Brasil, estes mecanismos têm sido amplamente incentivados, principalmente nas políticas públicas de saneamento ambiental e de manejo de resíduos sólidos.

Os mecanismos para exercício da governança no cenário brasileiro são: liderança, controle, estratégia e segurança dos cargos que exercerão

esta atividade (BRASIL, 2017).

O decreto nº 9.901 de 2019 diminui ainda mais a possibilidade de governança, pois diminui o número de membros do comitê, altera sua função e a função dos grupos de trabalho, cuja modificação estabelecida gera o fato que o comitê passa a assessorar apenas a Presidência da República. Distanciando-se mais ainda das realidades regionais e locais.

E passa a ser composto pelo: Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República (coordenador); Ministro de Estado da Economia; e Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União (Art. 8º, DECRETO nº 9.901/2019).

Nos artigos seguintes, cria-se o comitê para desenvolvimento da governança, grupos de trabalhos e estabelece cargos, funções e formas de reuniões e deliberações através de conselho.

A literatura aponta para o surgimento da governança ligado a ampliação da rede de participação institucional, formulação e implementação das políticas públicas. No entanto, Morais, Silva e Frota (2021) alertam para os desafios da participação institucional na atualidade, haja vista o grande desmonte instaurado nos conselhos de direitos, no âmbito brasileiro.

Para os autores a participação institucionalizada através de conselhos permite a qualidade, a democracia e participação cidadã, por meio de várias frentes. Entretanto, a inserção da governança, no cenário brasileiro, desloca o conceito de participação e, liga-o aos conceitos de liderança, inovação, responsabilidade e gestão dos riscos.

Percebe-se que a participação institucionalizada, através de conselhos, envolvia-se diretamente nas discussões sobre planejamento, orçamento, gestão, elaboração e controle de políticas públicas (MORAIS; SILVA; FROTA, 2021) sendo possível perceber a governança, neste país, antes do decreto de 2017, cujo contexto de gestão pública era norteado pelo gerencialismo empreendedor.

Este cenário de transformações e reformas torna emergente a compreensão dos ajustes da participação institucionalizada, no modelo de go-

vernança, instaurado no Brasil. Com a finalidade de compreender como os atores sociais se colocam nesta conjuntura e, como prestam respostas para as necessidades da sociedade por meio da formatação e implementação de políticas públicas condicionados pela lógica neoliberal.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considera-se que as justificativas para inserção do neoliberalismo dentro das políticas públicas, corroboram para a restauração da rentabilidade do capital através da reconfiguração das instituições do Estado, em que o crescimento econômico separa-se das medidas sociais e que essa lógica promove desigualdade e crises da democracia.

Num contexto em que a governança se torna uma alternativa capaz de superar a plena lógica de mercado dentro das políticas públicas, desde que, ampliadas as possibilidades de participação social nos procedimentos, burocracia e representatividade das políticas públicas.

Conclui-se que a governança precisa ser construída a partir de três marcos teóricos que permitem compreender os processos participativos dentro da gestão pública. O primeiro marco teórico envolve autores que delineiam a participação social como fundamento da governança e que buscam, portanto, conceber governança a partir de um debate mais amplo sobre democracia e democratização, descolado do arcabouço neoliberal que orienta a definição contemporânea do conceito. Este grupo percebe a governança como possivelmente útil para democratizar as políticas públicas. Outro grupo teórico baseia suas reflexões na idéia da governança corporativa, principalmente através de críticas, trata-se da linha que associa a ideia de governança diretamente ao neoliberalismo. E um terceiro marco teórico apresenta a governança pública e o conecta às técnicas de gestão. Esta última perspectiva poderia ser considerada quase propagandística, porque não critica os limites do debate acerca da governança no contexto neoliberal e, mesmo dentro dos marcos neoliberais, defende ser

possível resolver o problema de gestão, das políticas públicas, através da ampliação dos processos participativos pouco aprofundados. No limite, o conceito de governança seria associado aqui à eficiência de gestão.

Empiricamente, a nova governança pública possui como principal desafio mediar a governança democrática e a governança corporativa. Isso porque a governança democrática é bastante utilizada no processo de formulação e controle de uma política pública, com abertura à participação de diversos setores da sociedade civil. Por outro lado, as perspectivas da governança corporativa ganham força exatamente após o processo de formulação, principalmente quando as soluções planejadas precisam ser sistematizadas em metas e ações, e essas precisam obedecer ao processo de financiamento e investimento.

As barreiras que separam ideias de governança de processos participativos concretos são construídas, em geral, no momento da implementação das políticas públicas, nesses marcos que passam a ser orientados mais pela concepção da governança corporativa, que atende mais diretamente aos ideais neoliberais. A chegada dos mecanismos de investimento tende a modificar o que foi planejado inicialmente em um contexto participativo, a fim de atender a política de custos e de retornos financeiros das corporações envolvidas nos processos (Taxa Interna de Retorno). E, neste momento, diversas mudanças nas estruturas organizacionais são exigidas a fim de garantir os imperativos financeiros que podem ser observados nas metas e ações que contemplam a partilha dos riscos, principalmente os financeiros.

A partir da literatura exposta entende-se que a nova governança pública ainda não deu conta de criar mecanismos para que se execute de fato o que foi deliberado pela sociedade. Em contrapartida, esse debate de formulação deve ser plural e verdadeiramente participativo, contando inclusive com as perspectivas do investidor, para que sua chegada na política pública não tendencie a modificação do planejado com justificativas de eficiência e eficácia.

Por estar na governança pública, a instrumentalidade para as reformas do Estado e da democracia torna-se de suma importância problematizar sobre o surgimento da governança dentro da lógica neoliberal. Por permitir aos fazedores de política, pensamento inovador, capaz de alargar processos participativos e promover arenas de conflitos redistributivos por meio do desenvolvimento de valores de solidariedade, legalidade e desenvolvimento local. No Brasil, o marco da nova governança pública ainda não conseguiu superar mecanismos limitantes típicos do neoliberalismo. Isso, por ora, tem impedido processos verdadeiramente participativos e democráticos, especialmente quando se compara o que é formulado com o que é efetivamente implementado em termos de políticas públicas.

REFERÊNCIAS

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. B. **Política Social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2007.

BRASIL. **Decreto nº 9.203**, de 22 novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm. Acesso em: 12 jul. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 9.901**, de 8 de julho de 2019. Altera o decreto nº 9.203 de 2017 que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm. Acesso em: 12 jul. 2021.

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

DE SOUZA, M. B.; HOFF, T. S. R. Governo Temer e a volta do neoliberalismo no Brasil: possíveis consequências para a habitação popular. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Brasília, [S. l.], v. 11, 2019.

ESPING ANDERSEN, G. **O Futuro do Welfare State na nova ordem mundial**. Lua Nova, n. 35, p.73-111, 1995.

FILGUEIRAS, F. Indo além do gerencial: a agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, p. 71-88, jan./fev. 2018.

FONTENELE, M. M. T. A.; PARENTE, F. J. C. A. Modernização recente das administrações públicas no contexto nacional e local. **Conhecer: debate entre o público e o privado**, p. 128-154, 2013.

IVO, A. B. L. A destruição do social: Estado, governo e políticas sociais. **CADERNO CRH**, Salvador, n. 35, p. 41-84, jul./dez. 2001.

KISSLER, L; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, p. 479-499, maio/jun. 2006.

MORAIS, N.; SILVA, M. A.; FROTA, F.H.F.S. A participação institucionalizada em tempos de recessão democrática. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 15, n. 1, p. 223-246, jan./abr. 2021.

OLIVEIRA, A. N. C. Neoliberalismo durável: o Consenso de Washington na Onda Rosa Latino-Americana. **Opinião Pública**, Campinas, v. 26, n. 1, p. 158-192, jan./abr. 2020.

OLIVEIRA, L. S. Reforma gerencial, neodesenvolvimentismo e ponte para o futuro: recentes contradições da política social brasileira. **Ser Social**, Brasília, v.21, n.45, 2019.

PARANÁ, E. **Dinheiro e poder social**: um estudo sobre o Bitcoin. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de Brasília, UnB, Brasília, 2018.

PEIXOTO, G. S. Notas acerca dos conceitos de governança e governabilidade. **Sociedade em Debate**, Pelotas, v. 20, p. 31-45, 2014.

SAAD-FILHO, A.; MORAIS, L. Brazil Neoliberalism Versus Democracy. **Pluto Press**, 2018.

SILVESTRE, H. C. **A (Nova) governança pública**. Brasília: Enap, 2019.

STREECK, W. As crises do capitalismo democrático. Tradução Alexandre Morales, **Novos estudos CEBRAP**, p. 35-56, São Paulo, 2012.

Como citar este artigo:

OLIVEIRA, Antonia Danniele Jeska Torres de; SANTAELLA, Rodrigo. O neoliberalismo e sua influência na governança pública brasileira. **Revista Controle**: doutrina e artigos, Fortaleza, v. 21, n. 1, p. 105-135, jan./jun. 2023. Semestral. DOI: <https://doi.org/10.32586/rcda.v21i1.803>.